

DISSERTAÇÃO DE DOUTORAMENTO

Ana Isabel Marques Xavier

**A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de
gestão de crises em busca de uma cultura estratégica?
Análise e considerações prospectivas.**

Coimbra, Setembro de 2010



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Dissertação para obtenção do grau de Doutoramento em Relações Internacionais (especialização em Estudos Europeus), pela Universidade de Coimbra, apresentada por Ana Isabel Marques Xavier sob orientação científica do Professor Doutor Augusto Rogério Rodrigues Carvalho Leitão da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Este trabalho não obedece ao novo acordo ortográfico.

Resumo

A partir de meados do século XX registou-se uma profunda mudança no modo como a segurança é estudada na literatura académica e como é conceptualizada e projectada pela cultura estratégica e *praxis* dos Estados. Nesse sentido, tem-se vindo a assumir a necessária interdependência entre a segurança Estatal e a segurança dos indivíduos e comunidades, para uma resposta eficaz perante as novas ameaças transnacionais.

Um dos conceitos dos estudos críticos de segurança que se tem vindo a associar a esta abordagem é o de Segurança Humana (SH). A ausência de consenso na sua definição permite apenas identificar alguns elementos complementares centrados no indivíduo e na comunidade, deixando em aberto algumas críticas em relação à sua operacionalidade e inclusão na política externa dos Estados ou acção das Organizações Internacionais.

Ora, uma das dimensões que esta dissertação pretende questionar é se o paradigma da Segurança Humana pode ser orientado para o desenvolvimento de uma cultura estratégica da União Europeia (UE) no domínio das missões de gestão de crises. Por outras palavras, esta reflexão questiona se a UE pode reforçar o seu estatuto de actor de gestão de crises internacionais, baseado num novo tipo de cultura estratégica alicerçada na SH.

Deste modo, o objectivo geral desta reflexão é contribuir para uma discussão mais ampla com algumas visões críticas sobre a forma como a UE, enquanto actor global de paz, pode ou não desenvolver uma cultura estratégica baseada em capacidades civis e militares, de acordo com os principais valores e princípios do

conceito de Segurança Humana. Para o efeito, será também questionado se, não obstante o esforço no sentido de uma integração operacional e do reforço das suas capacidades civis e militares, a UE ainda enfrentará um dilema estrutural entre as expectativas, as necessidades e os instrumentos disponíveis, com as suas capacidades em acção a denunciar a procura de uma cultura estratégica em matéria de segurança interna e internacional.

Palavras-chave: União Europeia, Segurança Humana, Gestão de crises, cultura estratégica

Abstract

In the mid-twentieth century, a profound change took place in how security was studied in the academic literature, as well as in the way it is conceptualized and designed by strategic culture and praxis of the States. In that sense, a necessary interdependence has gradually taken shape between State security and safety of individuals and communities to respond effectively to the new transnational threats.

One of the concepts associated with this approach is Human Security (HS). Even if a common definition has not yet been mainstreamed for member states or International Organisations external action, it is a core concept of the current academic debate within critical security studies, privileging individuals and communities.

Hence, the purpose of this thesis is to contribute to a broader discussion with some critical insights on how the EU, as a global peace actor, may or may not develop a strategic culture based on civil and military capabilities, according to the main values and principles of the concept of Human Security. It will also reflect on the concept of Human Security as a potential paradigm and guideline for a future EU strategic culture in the field of crisis management missions.

Finally, the present doctoral thesis asserts that the EU still faces a structural dilemma and a gap between its expectations, needs and the instruments available. It is true that there has been an effort towards operational integration, as well as setting up civil and military capabilities, but the EU's capacities in action denounce a search for a strategy. Consequently, it reflects on how HS principles connect with the

broader goal of projecting the EU as a global player with the demanding political will and consensus from the Member States.

Key words: European Union, Human Security, Crisis Management, strategic culture

Résumé

Depuis le milieu du XXe siècle, nous avons été témoins d'un profond changement dans la forme dont la sécurité est étudiée dans la littérature académique et est conceptualisée et développée par la culture stratégique et la pratique des États et de certaines Organisations Internationales. En ce sens, il était temps d'assumer la nécessaire interdépendance entre la sécurité d'État et la sécurité des individus et des communautés pour répondre efficacement aux nouvelles menaces transnationales.

Un des concepts des études d'analyse de la sécurité que s'est vu associé à cette nouvelle approche est la Sécurité Humaine (SH), dont le consensus permet à peine d'identifier certains éléments complémentaires centrés surtout sur l'individu et la communauté, laissant ouvertes certaines questions relatives à son opérationnalité et inclusion dans les politiques extérieures des États ou dans l'action des Organisations Internationales.

Cette étude prétend alors questionner la capacité de l'Union européenne (UE) à développer une culture stratégique basée sur le concept de SH, une notion centrale du débat actuel au sein des études critiques sur la sécurité internationale. En d'autres mots, nous poserons la question quant à la probabilité de l'UE de pouvoir renforcer son statut d'acteur principal dans un théâtre de gestion de crises internationales en se basant sur ce nouveau concept de culture stratégique construit sur base de la SH.

Ainsi, cette étude vise à contribuer à un débat plus large sur l'UE en tant qu'acteur mondial de la paix, et si on peut ou non développer une culture stratégique fondée sur des capacités civiles et militaires en accord avec les principaux valeurs et principes de la notion de Sécurité Humaine. Nous réfléchirons également sur la

notion même de Sécurité Humaine centrée sur l'individu et la communauté en tant que paradigme d'une future culture stratégique de l'UE dans le domaine des missions de gestion de crise.

Enfin, nous considérons que l'UE reste confrontée à un dilemme, c'est-à-dire, à un écart structurel entre les attentes et ses besoins et outils disponibles. Il est vrai qu'il existe un effort au niveau de l'intégration opérationnelle et de la création de capacités civiles et militaires. Cependant, les capacités de l'UE en matière d'action externe, c'est-à-dire, en tant qu'acteur mondial ayant une volonté politique claire, dérivant en fait d'un consensus entre les États membres, continuent à la recherche d'une culture stratégique commune.

Mots clé: Union européenne, Sécurité Humaine, Gestion de conflits, culture stratégique

DEDICATÓRIA

In memoriam

Ao meu Avô,

António Dias Marques,

Pela fé em nunca desistir

Ao Senhor General Mário Lemos Pires,

Pelo carinho de me ter feito sempre sentir

parte da família da segurança e defesa

AGRADECIMENTOS

Agradecer é pouco quando se reconhece que esta reflexão, muitas vezes solitária, não poderia ter sido uma concretização sem todos aqueles que me inspiraram a acreditar no reconhecimento do meu esforço e dedicação e me deram forças para, nos momentos mais críticos, continuar a lutar e nunca desistir dos meus sonhos.

Começo por fazer referência à Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), cuja Bolsa de Investigação que me concedeu (de Outubro de 2004 a Outubro de 2008), me permitiu dedicar a esta dissertação com a exclusividade merecida. Só através do seu apoio é que me foi possível deslocar à Université du Québec à Montreal (UQAM), no Canadá (de Setembro a Novembro de 2006) para, com a equipa do Professor Charles Philippe-David, colaborar como *research fellow* nos assuntos da Segurança Humana e Estudos para a Paz. Para além disso, em 2005, desloquei-me a Paris para um *visiting period* de recolha de bibliografia no Departamento de *Sciences Po* na Universidade da Sorbonne e no *Centre d'études en Relations Internationales* (CERI). Sempre com o apoio da FCT, apresentei, ainda, diversas comunicações em Conferências nacionais e internacionais das quais o meu *Curriculum vitae* dá expressão.

Uma palavra de reconhecimento, também, para a Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, pelo excelente acolhimento académico e apoio permanente, a minha eterna “casa” onde cresci, desde o início da Licenciatura, em 1998. Ao meu Orientador, Professor Doutor Rogério Leitão, um agradecimento especial pela disponibilidade para ensinar, reflectir e descobrir os melhores caminhos da escrita, proporcionando-me sempre aprendizagens renovadas nestas matérias.

Ainda na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, um agradecimento à Professora Doutora Maria Raquel Freire pela amizade e estima sempre demonstrada e aos meus colegas de estudos pela troca de ideias de que beneficiei. À Professora Doutora Ana Paula Brandão, da Universidade do Minho, pelos conselhos e disponibilidade para novos desafios. À Professora Doutora Laura Ferreira-Pereira pela primeira recepção no Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais (NICPRI) e pelas orientações de *chair* em sucessivos encontros académicos.

Ao Centro de Estudos Eurodefense Portugal, ao Dr. António Figueiredo Lopes e General Melo Correia, pelos extraordinários momentos de reflexão e aprendizagem em torno das questões de segurança e defesa nacionais e europeias.

Reconheço a importância fulcral dos locais de aprendizagem que, em Lisboa, me acolheram com novos desafios, em especial o DINÂMIA-CET ISCTE-IUL (colegas e Professoras Doutoradas), o Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) e a Rede de conferencistas *Team Europa* da Comissão Europeia.

À Associação de Jovens Auditores de Defesa, Segurança e Cidadania (DECIDE), a todos os que comigo partilham o reconhecimento e profissionalismo que queremos almejar e aos amigos que se foram criando em cumplicidades.

Uma palavra final para os meus Pais e Avós, por terem sentido de forma tão directa as minhas ausências, sabido dar o espaço no qual tive frequentemente que me refugiar e, sempre, compreender e perdoar.... Ao Pedro, pelo caminho que escolhemos partilhar, pela paciência e dedicação, pela confiança e admiração mútua, pelo apoio nos momentos de angústia e pela felicidade que estamos a construir.

A todas/os que se sentirem felizes com este passo, o meu muito obrigada!

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACP – África, Caraíbas e Pacífico

AED – Agência europeia de defesa

AMIS – *African Mission in Sudan*

AMM – *Aceh Monitoring Mission* (Missão de Observação de Aceh - Indonésia)

ASEAN - Associação das Nações do Sudeste Asiático

BM – Banco Mundial

CE – Comunidade Europeia

CEE – Comunidade Económica Europeia

CEMA – Chefe do Estado-Maior da Armada

CEDN – Conselho Estratégico de Defesa Nacional

CEP – Cooperação estruturada permanente

CIVPOL – *Civilian Police component* (componente civil de polícia)

CJTF – *Combined joint task force*

CMI – *Crisis Management Initiative* (Iniciativa de gestão de crises)

CNU – Carta das Nações Unidas

CMUE – Comité Militar da União Europeia

COPS – Comité Político e de Segurança

COSA – Comité de assuntos de segurança

CPE – Cooperação política Europeia

CPJMP – Cooperação policial e judiciária em matéria penal

CS(NU) – Conselho de Segurança (das Nações Unidas)

DH – Direitos Humanos

DFAIT - *Department of foreign affairs and international trade* (Ministério Canadano para os Assuntos Externos e Comércio Internacional)

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

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

DSH – Doutrina de Segurança Humana

ECHO – *European comission humanitarian offices*

EES – Estratégia Europeia de Segurança

EM – Estado(s)-Membro(s)

EMUE – Estado-Maior da União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

EUBAM (RAFAH) - *EU Border assistance Mission (at Rafah crossing point in the Palestinian Territories)*

EUFOR – *European Union force*

EUPOL – *European Union police mission*

EUSEC – *EU advisory and assistance mission for security reform*

FAWEU – *Forces answerable to the western European Union* (Forças de resposta da UEO)

FED – Fundo Europeu para o Desenvolvimento

FMI – Fundo Monetário Internacional

FMIU - Força Multinacional Interina de Urgência

FRR – Força de Reacção Rápida

FRSH – Força de resposta de Segurança Humana

G8 – Grupo dos 8 (inclui as sete nações ocidentais mais industrializadas e a Rússia)

GAM - *Gerakan Aceh Merdeka* (Movimento pela Libertação do Aceh)

GOI - Governo da Indonésia

HSN – *Human Security Now* (Relatório)

IBIDEM – na mesma obra

IDEM – o mesmo autor

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa

IPU – Unidade de polícia integrada

JICA – *Japan International cooperation agency* (Agência Internacional de
Cooperação do Japão)

MONUC - Missão da Organização das Nações Unidas para o Congo

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

NU – Nações Unidas

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

OCHA - *United Nations Secretariat at the Office for the coordination of
humanitarian affairs* (Gabinete de coordenação dos assuntos humanitários
das Nações Unidas)

ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OI – Organização Internacional

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização Não-governamental

ONGD – Organização Não-governamental para o desenvolvimento

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OEA – Organização dos Estados Americanos

OUA – Organização da União Africana

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

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PVD – País em Vias de Desenvolvimento

QPM – Quadro de Pessoal Militar

R2P – *Responsibility to protect* (Responsabilidade de proteger)

RDC – República Democrática do Congo

SEAE – Serviço Europeu para a acção externa

SH – Segurança Humana

TCE – Tratado da Comunidade Europeia

TL – Tratado de Lisboa

TUE – Tratado da União Europeia

UA – União Africana

UE – União Europeia

UEM – União Económica Monetária

UEO – União da Europa Ocidental

UNESCO – United Nations Education, Science and culture organisation
(Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura)

UNRWA - *United Nations relief and Works agency for Palestine refugees in the
near east*

UNTFHS - *United Nations trust fund for Human Security* (Fundo das Nações Unidas
para a Segurança Humana)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID - United States Agency for International Development

VMQ – Votação por Maioria Qualificada

LISTA DE TABELAS, QUADROS, MAPAS E FIGURAS

Quadro 1 – Evolução dos conceitos Estratégicos da NATO à luz da Segurança Humana.....95

Quadro 2 – O *acquis* normativo da UE.....250

Esquema 1 – Os três poderes da Europa.....252

Figura 1: Visão global das Operações civis, militares e de polícia no âmbito da PESD..... 224

Figura 2: Visão global das missões e operações da União Europeia em Julho de 2009.....225

ÍNDICE

Resumo.....	v
Abstract.....	vii
Résumé.....	ix
Dedicatória.....	xi
Agradecimentos.....	xiii
Lista de acrónimos.....	xv
Lista de tabelas, quadros, mapas e figuras.....	xxi

Introdução.....	1
------------------------	----------

Pressupostos de partida e objectivos

Explicitação e formulação de hipóteses

Quadro teórico de referência

CAPÍTULO I. A União Europeia actor de Segurança nas relações internacionais.....	15
---	-----------

I.1. De Maastricht a Saint Malo: a PESC e a redefinição de uma agenda de segurança internacional.....15

I. 2. A génese da PESD e seus desenvolvimentos: Nice e o esboço de uma “Europa potência”28

I. 3. De Laeken a Roma: os desafios da globalização para uma potência à procura da refundação.....38

I. 4. Os contributos da Estratégia Europeia de Segurança e as implicações do Tratado de Lisboa no quadro de uma nova política comum de segurança e defesa.....	49
--	----

CAPÍTULO II. A União Europeia actor de Segurança Humana.....71

II.1. A União Europeia e a Segurança Humana: os Relatórios de Barcelona e Madrid.....	71
II.2. Da segurança dos Estados à Segurança Humana: nova agenda, novos referentes, novas perspectivas.....	96
II. 2. 1. O Relatório do PNUD.....	108
II.2. 2. O caso do Japão.....	116
II.2. 3. O caso do Canadá.....	122
II.3. Reflexões críticas do conceito de Segurança Humana para uma nova abordagem da política externa europeia.....	136
II.4. Portugal, actor de Segurança Humana? Dez propostas de operacionalização.....	147

CAPÍTULO III. O actor de Gestão de crises: a União Europeia em missão e as missões da União Europeia 163

III.1. Uma <i>Checklist</i> por missão.....	163
III.2. Missões na prática.....	168
III.2. 1. Na ÁSIA – AMM – Aceh Monitoring Mission – Missão de Observação de Aceh/Indonésia, 2005-2006.....	169

III.2. 2. No Médio Oriente – EUBAM RAFAH, EU Border assistance Mission at Rafah crossing point in the Palestinian Territories, 2005-2008.....	182
III.2.3. No Sudão/Darfur – AMIS II, 2005-2006.....	188
III.2.4. EUPOL KINSHASA, 2005-2007 e EUFOR CONGO, 2006.....	192
III.3. Princípios-guia para missões de Segurança Humana.....	213
CAPÍTULO IV. A União Europeia actor (não) identificado.....	227
IV. 1. A União Europeia actor global.....	227
IV.2. A União Europeia actor estratégico.....	241
IV.3. A União Europeia actor normativo.....	249
IV.4. A União Europeia actor político.....	256
Conclusão.....	267
Referências Bibliográficas	285

«Há um pensamento que se sobrepõe na minha mente sobre todos os outros. É este: a unidade na Europa não cria um novo tipo de grande poder; é um método para introduzir mudança na Europa e, conseqüentemente, no mundo¹.»

Jean Monnet (1963)

¹ Tradução livre da autora. Embora esta frase esteja contextualizada na década de 60 e tenha sido proferida por Monnet em defesa do seu método dos pequenos passos (projectos concretos), da “comunitarização indutiva” (multiplicidade de regulamentos) e da supranacionalidade (CECA) então conceptualizada como parte do Plano Schuman, foi escolhida pela autora por induzir à reflexão de duas grandes problemáticas presentes nesta dissertação: a primeira, a da UE enquanto poder e dos dilemas que ainda hoje dividem os Estados-membros sobre o papel que deve desempenhar no mundo enquanto potência económica e política; o segundo, a da UE enquanto poder normativo, visto que a mudança que Monnet fala na Europa e no mundo nos induz à acção da União enquanto potência comprometida com valores e princípios válidos no seu espaço e exportáveis para o resto do mundo, inclusive como critério de condicionalidade. Para além disso, não importa esquecer o papel inspirador que Jean Monnet desempenhou na construção europeia, ficando para a história como um dos pais fundadores do que hoje chamamos União Europeia.

Introdução

Historicamente encarada como um projecto de paz para a Europa assolada pela segunda guerra mundial (1939-1945), a União Europeia (doravante UE) foi construída como um projecto de Paz, Direitos Humanos, Democracia e Boa Governação, entre e para lá das suas fronteiras.

De facto, desde o final da guerra-fria e deparada com as crises internacionais nas fronteiras da Europa no início da década de 90, a então Comunidade Económica Europeia (CEE) viu-se compelida a responder aos novos desafios e responsabilidades morais exigidos pela Comunidade Internacional. Como reacção a este desiderato, o Tratado de Maastrich institucionalizou, em 1992, uma nova personagem política – a União Europeia – baseada numa estrutura tri-pilar em forma de templo grego, com um segundo pilar dedicado exclusivamente à política externa e de segurança comum (PESC).

Por conseguinte, a União criou e desenvolveu uma série de mecanismos e instrumentos políticos e económicos, civis e militares, mas essencialmente de *soft power*², de construção de paz e gestão de crises internacionais. Estes elementos têm sido progressivamente incorporados na sua política externa, pretendendo fazer evoluir o actor *sui generis*, transformando-o numa Organização influente na arena internacional do pós guerra-fria.

² Expressão mantida no original por opção da autora, reconhecendo que as possíveis expressões a utilizar em português (“poder suave” ou “poder brando”) não espelham a complexidade do conceito, que foi pela primeira vez utilizado na teoria das Relações Internacionais por Joseph Nye (2004). O autor desenvolvia então a ideia da capacidade das entidades políticas, nomeadamente os Estados, influenciarem o comportamento ou interesses de outras entidades pelo poder da atracção cultural, ideológica, política ou económica, sem recurso à coacção militar associada tradicionalmente ao realismo político (o que Nye definiria como *hard power*).

Assim, um dos principais objectivos da UE, quer pela via do aprofundamento dos Tratados, quer pela via do alargamento a novos Estados-membros, tem-se pautado pela afirmação e expansão do seu papel enquanto actor activo e autónomo na gestão de conflitos e não apenas pela percepção de ser um contrapeso à hegemonia americana ou ao braço militar da NATO. Neste sentido, a conferência de *Saint Malo* de 1998 e os Conselhos Europeus de Helsínquia, em 1999, e de Santa Maria da Feira, em 2000, representaram marcos relevantes na progressiva definição e reforço do segundo pilar. De facto, estes eventos foram especialmente importantes para o alargamento do âmbito das missões de *Petersberg* e a progressiva autonomização dos meios da UE para assumir as suas responsabilidades em termos de segurança internacional.

Em boa verdade, a última década de construção e integração europeia tem acelerado o processo de definição e projecção do actor, com o 11 de Setembro a revelar-se, directa ou indirectamente, como uma data de viragem para a “securitização”³ das ameaças e desafios para o Mundo e para a própria Europa.

Neste sentido, podemos afirmar que o processo complementar que se gerou sobretudo entre 2001 e 2003⁴, mas também com impacto em 2004 e 2005⁵, revelou

³ A expressão “securitização” foi traduzida do inglês “securitization”, não obstante a ressalva que em português a expressão ainda não foi generalizada e linguisticamente refere-se exclusivamente a uma ferramenta do mercado financeiro. No entanto, a autora optou pela tradução literal, associando imediatamente o sentido à expressão original desenvolvida em Buzan et al (1998) que reflecte o entendimento que um determinado assunto pode ser potenciado por um actor internacional como uma matéria de segurança, permitindo assim a utilização de meios em nome da segurança e defesa nacional. “Securitizar” pressupõe, para os autores, um actor que “securitize”, um objecto de referência “securitizado”, que está a ser alvo de uma dada ameaça e que necessita de ser protegido e uma audiência/público que é convencido a aceitar que aquele determinado assunto é “securitizável”. Telò considera que esta questão da securitização foi retomada pela literatura académica com o 11 de Setembro e a Estratégia Nacional de segurança dos EUA de 2002 (2009: 15).

⁴ Referimo-nos, para além do 11 de Setembro, à guerra no Iraque, à missão da UE na República Democrática do Congo, que iremos conhecer mais à frente, bem como à Estratégia Europeia de Segurança.

⁵ Neste ponto, referimo-nos ao Relatório de Barcelona, o alargamento a leste a dez novos Estados-membros e ao Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa.

progressivamente novos meios e renovadas fórmulas para definir o tipo de actor de segurança que a UE pode e quer ser. De facto, o que se tem vindo a perceber na construção da UE é o esboço de uma série de fórmulas e mecanismos que revelam os meios, as capacidades e a vontade política para assumir um papel de actor estratégico global, promotor de normas e valores, interna e internacionalmente.

Assim, a questão que se coloca é a de definir uma concepção de segurança que projecte o actor internacionalmente e espelhe o consenso dos Estados-membros em torno das questões de segurança e defesa. Por isso, a União Europeia tem testado as suas capacidades civis e militares de forma relevante para o reforço da sua projecção enquanto actor global, contribuindo para a “partilha do fardo”⁶ na gestão de conflitos, manutenção e consolidação da paz⁷.

Paralelamente, não é despiciente um novo conceito de Segurança que tem vindo a ser introduzido na literatura das Relações Internacionais, bem como na *praxis* dos Estados. Este novo paradigma tende a privilegiar a segurança do indivíduo ao invés da segurança do Estado, não obstante assumir-se a necessária interdependência entre as duas dimensões para uma resposta eficaz perante as novas ameaças transnacionais.

A este conceito, a que comumente se tem vindo a denominar de Segurança Humana, a União Europeia associou-se com o Relatório de Barcelona primeiro e com o Relatório de Madrid depois. Esse primeiro Relatório foi encomendado por Javier Solana a treze especialistas, liderados pela académica Britânica Mary Kaldor, após ter apresentado a sua Estratégia Europeia de Segurança, em 2004. Embora os

⁶ Tradução livre da autora da expressão “*burden sharing*”.

⁷ A título de exemplo, a União estreou um novo modelo de colaboração em parceria com a ONU na Operação Artemis na República Democrática do Congo (RDC), assumindo a política externa de segurança e defesa (PESD) como o instrumento de gestão de crises por excelência.

Relatórios não sejam considerados documentos oficiais da União Europeia, que vinculem a acção externa dos Estados-membros, estes acabam por abordar a perspectiva da Segurança Humana, recordando que muitas das acções da União Europeia já incorporam o conceito, mesmo que o não declarem expressamente De facto, o Relatório de Barcelona e Madrid apontam para a construção de uma política de segurança que aborda simultaneamente a segurança estatal e a Segurança Humana, baseada num imperativo jurídico e ético que entronca na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Desenvolveremos mais adiante como as propostas deste grupo de trabalho são orientadas sobretudo para três pontos, retomados posteriormente no Relatório de Madrid: a definição de um conjunto de princípios que se aplicam, quer aos meios, quer aos objectivos das missões operacionais ; o reforço de capacidades específicas que integram forças militares e civis, equipadas e formadas para intervir segundo esses princípios; e um quadro legal, que rege as decisões de intervenção e as operações no terreno.

Mas como poderemos interpretar a não utilização explícita do léxico de Segurança Humana na União Europeia? De facto, a literatura académica denuncia a ausência explícita do conceito de Segurança Humana nos conceitos estratégicos nacionais e num documento estratégico a nível europeu, concordando-se apenas numa plataforma comum de entendimento em questões muito concretas: Direitos Humanos, Boa Governação, Estado de Direito, Igualdade de Género e conciliação entre meios civis e militares. Para além disso, este conceito não parece ser de todo consensual e, em termos de adopção para as políticas externas dos Estados e

operacionalização prática, há uma renitência clara do contágio com o conceito de ingerência.

Perante isto, colocam-se algumas questões que podem servir de reflexão para esta dissertação. Com o final da guerra-fria, os sucessivos alargamentos a leste e o novo Tratado de Lisboa, terá a UE capacidade para exportar os ideais fundadores de paz, justiça e democracia para além das fronteiras comuns? Para além de uma política de cooperação e de acção humanitária cristalizada com países terceiros, como se pode projectar a potência civil? Confrontada com desafios, ameaças e riscos de natureza transnacional e de carácter global, como pode a União contribuir para a gestão de crises?

Pode a UE desempenhar um papel activo na construção de uma nova ordem internacional mais justa e solidária que divise na Segurança Humana uma nova forma de pensar a segurança global? Que actor político é a União Europeia hoje depois da Estratégia Europeia de Segurança (e respectivo documento de revisão) e do Relatório de Barcelona e Madrid?

Poderá o conceito de Segurança Humana, centrado na segurança civil e militar dos indivíduos, ser a chave para que a UE afirme definitivamente uma cultura estratégica enquanto actor de gestão de crises na cena internacional cuja voz é ouvida *de facto* para a resolução das crises internacionais actuais? Ou, ao invés, a Segurança Humana não pode ir além de um simples referencial em matéria de cultura estratégica, sem aplicabilidade prática?

Quais são as ameaças/vulnerabilidades identificadas na Europa na qual pode ser incluída uma perspectiva de Segurança Humana? Como fazer com que a

Segurança Humana possa ser constituída como um objectivo de orientação das políticas nacionais e internacionais? Que compromissos se podem estabelecer?

Tendo em mente estas questões introdutórias, iremos, nesta dissertação, tentar reflectir e situar o conceito de Segurança Humana no seio de uma vasta reflexão académica que entronca nas questões de segurança e perceber se a Segurança Humana, enquanto conceito ou abordagem académica demasiado amplo e indefinido, é operacionalizável enquanto ferramenta analítica. De facto, para alguns críticos, a Segurança Humana representa a denúncia de um pretexto para a ingerência e a “securitização” de temas que seriam tratados de forma mais adequada se fossem apenas entendidos como questões de desenvolvimento e não de segurança.

Deste modo, a Segurança Humana poderia abrir uma caixa de Pandora com espaço ilimitado para “dois pesos e duas medidas”⁸: moral *versus* interesse no humanitarismo, direito/dever *versus* responsabilidade/responsabilização de ingerência.

Ora, é a exploração das materializações, ensejos e expectativas inerentes à dimensão civil e militar da União que esta dissertação pretende desenvolver. Neste sentido, o principal objectivo desta dissertação é o de explorar até que ponto é que este novo conceito de segurança permite reforçar a capacidade da União Europeia em novos cenários e desafios internacionais enquanto actor global.

Pode resumir-se esta reflexão na seguinte pergunta de partida: com as lições retiradas das missões de gestão de crises mais emblemáticas em que se comprometeu desde 2003, estará a União Europeia preparada e bem posicionada para se assumir

⁸ Tradução livre da autora para a expressão “*double standards*”.

como um actor estratégico global, desenvolvendo uma cultura estratégica baseada em elementos de Segurança Humana?

Para cumprir o objectivo principal proposto, a presente dissertação dividir-se-á em quatro capítulos principais.

Num primeiro capítulo, iremos explorar o caminho que a União Europeia, através das suas Instituições Comunitárias, tem vindo a trilhar neste processo para desenvolver e projectar o actor. Neste sentido, analisaremos a evolução da política externa e de segurança comum (PESC) e a política europeia de segurança e defesa (PESD), a evolução das dimensões civil e militar da construção do actor e as diferentes percepções e “investimentos” dos Estados-membros para o processo do actor de segurança.

De Maastricht ao Tratado de Lisboa, passando pelo 11 de Setembro, as missões de Petersberg e a relação transatlântica, como é que se tem materializado o conceito de “segurança” a nível da União Europeia? Quais as reformas e passos adoptados a nível civil e militar para a afirmação internacional da Europa e para o colmatar da disparidade entre os diversos *wishful thinkings*⁹ de maior e melhor projecção da Europa?

Desdobrando em três questões mais sistematizadas: primeiro, que passos foram dados para projectar a UE na estruturação de um novo sistema internacional, tendo em mente que a integração europeia atingiu níveis elevados de integração em sectores como a política agrícola comum ou a União Económica e Monetária com o euro? Segundo, que meios dispõe a União para agir para além das zonas de integração doméstica e definir uma identidade comum e uma voz única? Terceiro,

⁹ À falta de expressão idêntica em língua portuguesa que dê significado à mesma, foi opção da autora manter o estrangeirismo.

não parecendo existir dúvidas sobre a distância entre os objectivos e os meios de acção externa, quais as questões que se levantam sobre os veículos para a materialização de uma política comum em relação ao exterior?

Estas três questões são importantes para percebermos como é que a evolução da PESD se enquadra na arquitectura de segurança europeia. Para além disso, se considerarmos que a PESD precisa ainda de uma operacionalização mais conceptual em termos de segurança, de modo a cumprir em pleno todos os desafios subjacentes à gestão de crises, poderá a PCSD, introduzida pelo Tratado de Lisboa, ser um passo em frente, para além da mudança de sigla?

Posteriormente, a questão de base do capítulo II é saber como é que a problemática da Segurança Humana se inscreve na transição do paradigma da segurança dos Estados para a segurança dos indivíduos e das comunidades. Neste sentido, o conceito de SH representa uma reequação da compreensão tradicional de segurança (em termos de ameaças, efeitos, sujeitos e destinatários), podendo ser válido não só como uma ferramenta analítica, académica ou política, mas também, como meio para a autonomia e emancipação dos indivíduos e comunidades.

Assim, ao explorarmos o conceito de Segurança Humana e as suas implicações, a hipótese subjacente é que o conceito de SH pode auxiliar-nos a desenvolver novos instrumentos e perspectivas para a prevenção e gestão de crises.

Para o efeito, este capítulo explorará as práticas e culturas associadas à Segurança Humana mais relevantes para o nosso estudo (Nações Unidas, Canadá e Japão) num exercício de ciência política comparada, definindo-se então a SH como um valor, princípio-guia, perspectiva, abordagem, e até como um mecanismo para a projecção dos Estados em matéria de segurança e defesa.

Neste sentido, tentaremos explorar algumas das seguintes questões. Qual o papel de um actor externo de acordo com uma agenda da Segurança Humana? Pode a Segurança Humana assumir-se como princípio de acção na política externa dos Estados? Como se pode desenvolver uma cultura estratégica numa área como a segurança e defesa em que é tão difícil conciliar posições, em muito por ser uma dimensão da exclusiva soberania dos Estados? E afinal, qual o valor que a Segurança Humana pode acrescentar?

Neste capítulo eminentemente teórico será, ainda, avançada uma definição de Segurança Humana e elencados os elementos componentes do conceito, assumindo que uma das maiores dificuldades nesta matéria é conseguir concordar-se com uma definição e indicadores objectivos.

Deste modo, questionar-se-á de igual forma se o conceito de Segurança Humana já encontrou ecos no discurso da União e se tal tem sido relevante para configurar o actor em processo no âmbito da Política europeia de Segurança e Defesa (PESD). Como é que o conceito de Segurança Humana está presente na política europeia de segurança e defesa da União *in latu sensu*? Esta é a questão de base deste capítulo, que se baseia ainda na hipótese que o conceito de Segurança Humana pode ajudar a desenvolver novos instrumentos e novas perspectivas para a prevenção de conflitos e gestão de crises da União Europeia.

Ora, este capítulo pressupõe a hipótese que há elementos de Segurança Humana que estão presentes no discurso¹⁰ e prática da União¹¹, mas o potencial do conceito, ainda, não foi explorado totalmente. Por isso, questiona-se o facto do

¹⁰ Por exemplo, muitos dos discursos oficiais de Javier Solana, na qualidade de Sr. PESC, utilizam a expressão “Segurança Humana”.

¹¹ Iremos desenvolver este ponto no capítulo, mas a título de exemplo, referimo-nos à Estratégia Europeia de Segurança, Relatório de Barcelona, Estratégia de prevenção de conflitos, Estratégia para África e Política Europeia de Vizinhança.

conceito de Segurança Humana não ter nenhuma menção explícita em nenhum Tratado ou documento oficial da União, pese embora os Relatórios de Barcelona e Madrid sublinharem a utilidade do conceito na protecção dos indivíduos e definirem um plano de força de Segurança Humana capaz de os defender.

De facto, uma vez redigida a Estratégia Europeia de Segurança (EES), Javier Solana pediu a um grupo de especialistas para operacionalizarem os elementos de Segurança Humana, orientando-os para as missões do actor de gestão de crises. Neste sentido, assumiremos que a EES e os Relatórios de Barcelona e Madrid constituem-se como a primeira tentativa para desenvolver uma política de intervenção baseada no conceito de Segurança Humana, quer em termos de princípios políticos e jurídicos, quer em termos de mecanismos civil e militares integrados.

Neste sentido, o capítulo III, tentará definir uma agenda para a gestão de crises à luz de uma *checklist* de Segurança Humana, analisando algumas missões que a União Europeia tem levado a cabo nos últimos anos.

Importa fazer duas ressalvas neste ponto. A primeira é que, para além da necessidade de delimitarmos temporalmente essa análise, propositadamente desde a declaração da Estratégia Europeia de Segurança, este limite temporal pressupõe, também, que só se analisarão as missões que, até à data, efectivamente já terminaram e que se tornaram emblemáticas na análise dos elementos que esta tese considera importantes associar com a Segurança Humana. Teve-se também em consideração que a avaliação do impacto destas missões torna-se mais imparcial, porque distanciada, permitindo-nos aceder a uma maior variedade de documentação. Correndo o risco de ser uma opção subjectiva, foi ainda opção desta dissertação não

discorrer exaustivamente de todas as missões conduzidas até à data, não obstante se concordar nas particularidades que todas elas nos oferecem como objecto de estudo.

A segunda ressalva é que neste terceiro capítulo não se analisa extensivamente o *background* das regiões onde estas missões ocorreram, porque apresentam problemas crónicos complexos dos quais uma vasta literatura de especialidade se ocupa e que não são objecto desta dissertação. O nosso objectivo é sim o de perceber o enquadramento da missão e *background* justificativo do envolvimento da União Europeia e sobretudo fazer um balanço da missão à luz de elementos de Segurança Humana que anteriormente definimos.

Deste modo, e tendo em conta essas salvaguardas, o que este capítulo propõe é tentar perceber como é que o conceito de Segurança Humana tem vindo a ser associado nas missões de gestão de crises em que a União se tem vindo a empenhar nos últimos anos e em que medida tal tem projectado o actor a uma escala global.

Várias perguntas serão suscitadas neste capítulo, orientado para a operacionalização do conceito de Segurança Humana e para os aspectos de aplicação do conceito nas missões de gestão de crises da União Europeia.

Quais os efeitos externos de uma intervenção no âmbito da PESD? Pode uma missão PESD ser considerada uma operação de Segurança Humana? Dá um valor acrescentado às políticas existentes da União Europeia no país e na região? Assume as preocupações como actor de segurança global? Qual a utilidade desta perspectiva de Segurança Humana para a segurança em geral? Como se debate a Segurança Humana no dilema entre o discurso e a acção? Como é que o conceito de Segurança Humana pode ser implementado à gestão de crises europeia? Como é que a análise destas missões de gestão de crises beneficia do conceito de Segurança Humana?

Quais são os tópicos da agenda da Segurança Humana que são particularmente relevantes para a gestão de crises da União?

Neste capítulo concluir-se-á que a União Europeia já coloca em prática muitos elementos característicos do conceito de Segurança Humana na gestão de crises, mas para as missões PESH operacionalizarem este conceito terão que ultrapassar dois tipos de limitações institucionais e políticas: a falta de vontade dos Estados-membros em envolverem recursos físicos e financeiros em terrenos fora das suas prioridades estratégicas; e os atrasos sucessivos no desbloqueamento das acções comuns definidoras dos mandatos e do financiamento adequado para as mesmas.

Por sua vez, no IV Capítulo, o objectivo será o de explorar diferentes definições de conceitos que normalmente são utilizados extensivamente pela literatura académica – actor internacional, actor estratégico, actor global e actor normativo.

Definidos estes conceitos, a reflexão que se segue é saber então se a União Europeia “encaixa” em alguma das definições supra citadas e problematizar o que é a União Europeia hoje, quais as características que a individualizam no sistema internacional, quais as suas potencialidades e limites.

É em torno das conclusões que forem sendo retiradas destes capítulos-chave que o último capítulo encerra, reflectindo sobre três questões em jeito de sumário. Primeiro, a Segurança Humana funcionou/pode vir a funcionar em termos político-diplomáticos, como plataforma comum de entendimento para coligação, alianças e convergências das políticas dos Estados-membros? Segundo, a Segurança Humana funcionou/pode vir a funcionar em termos de planeamento estratégico, no sentido de ser um conceito suficientemente claro e com as qualidades de um guia de acção?

Terceiro, a Segurança Humana funcionou/pode vir a funcionar em termos de reforço e projecção de uma identidade nacional (internamente) e internacional (externamente) de harmonização das diferentes culturas estratégicas e de aproximação dos cidadãos dos Estados-membros?

Para além da exploração de vias de resposta a estas questões, o último capítulo reanalisa os pressupostos de partida e pilares teóricos de fundamentação: a constatação de como o “*gap* entre as expectativas e as capacidades da União¹²” (Hill, 1993) continua a condicionar a própria construção política deste actor em potência; a necessidade de afirmação efectiva da União para a multilateralização do actual sistema internacional, conciliando o acervo económico-comercial já consolidado e o actor político civil com provas dadas com uma capacidade militar credível e efectiva.

Porém, ressalva-se também que esta ideia não se reveste em oposição, mas sim, em cooperação com o elo transatlântico, tentando reunir o máximo de consensos ministeriais possíveis para que na Europa dos 27 se revejam todos os quadrantes da sociedade civil. Do mesmo modo, conclui-se pelo redireccionamento das capacidades militares da União para a garantia da Segurança Humana, sempre numa lógica preventiva até à reconstrução pós-conflito.

¹² Tradução livre da autora. No original, “*capability-expectations gap*”.

Capítulo I. A União Europeia actor de Segurança nas relações internacionais

I.1. De Maastricht a Saint Malo: a PESC e a redefinição de uma agenda de segurança internacional

Historicamente desenhada como um projecto de paz, estabilidade e desenvolvimento entre os seus Estados-Membros e para lá das suas fronteiras geográficas, a União Europeia (UE) é hoje um actor de segurança nas relações internacionais¹³.

Paralelamente ao ensejo de reforçar a potência económica com uma moeda única, um memorando do Presidente Francês François Mitterrand e do Chanceler Alemão Helmut Kohl, em Novembro de 1990¹⁴, vinha instigar a integração europeia a dar um passo em frente na afirmação de um efectivo actor político.

De facto, com a alteração do panorama geopolítico do continente europeu pós guerra-fria, os doze Estados-Membros¹⁵ da então Comunidade Económica Europeia (CEE) viram-se compelidos a pensar em todas as dimensões da integração europeia para responder aos novos desafios internacionais.

Em boa verdade, perante a dissolução do Pacto de Varsóvia, a reunificação alemã, o desmembramento da União Soviética ou o ressurgimento das tensões nacionalistas extremistas na Jugoslávia e Albânia, agudizava-se a consciência de

¹³ Sempre que nos referirmos às relações internacionais em minúsculo, estamos a referir-nos às dinâmicas estabelecidas entre os actores da comunidade internacional, enquanto Relações Internacionais em maiúsculo se refere à disciplina académica que estuda essas mesmas dinâmicas e que vê o seu berço associado à Universidade de Aberystwyth, no País de Gales, tendo sido mesmo criado em 1919 um departamento de Política Internacional.

¹⁴ Este memorando definia as regiões com as quais se deveriam encetar relações prioritárias, estabelecendo, a prazo, uma segurança e defesa comum na base de uma relação orgânica com a União da Europa Ocidental.

¹⁵ Aos seis países fundadores (Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo, Países Baixos), juntar-se-iam, em 1973, a Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, em 1981 a Grécia e, em 1986, Portugal e Espanha.

colocar as questões de segurança nas dinâmicas de alargamento e aprofundamento da integração europeia. Como salienta Pfister, desde o fim da guerra fria até aos dias de hoje, a «[...]instabilidade inquietante das zonas periféricas da União coloca a questão da relação da UE com “o exterior” e em primeiro lugar com o seu “estrangeiro próximo”¹⁶» (2006:28).

No sentido de responder a este desiderato, o Tratado de Maastricht (assinado a 7 de Fevereiro de 1992) institucionaliza uma nova personagem – a União Europeia. Esta nova personagem, configurada em termos de um “modelo de templo grego”, introduz um segundo pilar dedicado exclusivamente à PESC – a Política Externa e de Segurança Comum¹⁷.

Regida pelo título V do TUE, artigos J¹⁸ a J-11, a PESC vem, assim, afrontar os novos desafios geopolíticos e geoestratégicos do fim da Guerra Fria, através de um quadro institucional único que reforça as suas capacidades no âmbito da cooperação política externa.

Neste sentido, e como relembra Nivet, a PESC pretende assumir-se como um

«processo de concertação e de cooperação»¹⁹ intergovernamental [...]

destinado a permitir aos governos europeus assumir responsabilidades políticas e diplomáticas na cena internacional, mas também talvez, a

¹⁶ Tradução livre da autora. Foi opção da autora não inserir o texto original das traduções, por considerar que a leitura se afiguraria densa e que a presente dissertação se avolumaria em demasia para uma reflexão mais centrada no corpo do texto e não no rodapé.

¹⁷ Para além deste segundo pilar, Maastricht configurou ainda um primeiro pilar comunitário (fundamentado pela Comunidade Europeia que passa, por sua vez, a estar assente numa União Económica e Monetária) e um terceiro pilar intergovernamental, a Cooperação policial e judiciária em matéria penal (CPJMP).

¹⁸ O Título V, dedicado às disposições relativas à política externa e de segurança comum, inicia com o Artigo J e com o enunciado seguinte: «É instituída uma política externa e de segurança comum, regida pelas disposições seguintes».

¹⁹ Nosso itálico.

favorecer a *aproximação dos seus posicionamentos internacionais*²⁰, a fim de evitar que os Estados-Membros não sigam posições demasiado divergentes na sua adaptação ao novo ambiente estratégico»²¹(2003: 75).

De modo a fazer convergir as posições dos Estados-Membros, O Tratado de Maastricht traz ainda um ensejo arrojado no que à PESC diz respeito: incluir a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que, oportunamente, poderá conduzir a uma efectiva defesa comum²². É neste sentido que este pilar de cooperação intergovernamental começa a delinear a afirmação da União como actor político comprometido com as questões de segurança internacional.

De facto, o reforço da segurança da União e dos seus Estados-Membros, sob todas as suas formas, é um dos objectivos da PESC estatuidos no Art. J-1, n.º 2 TUE²³. E é também neste enunciado que o reforço da segurança internacional aparece associado ao objectivo maior do desenvolvimento e reforço da Democracia e do Estado de Direito, bem como ao respeito dos direitos e liberdades fundamentais. Neste sentido, podemos concluir que é com Maastricht que é alicerçada a tríade Democracia, Direitos Humanos e Boa Governação como corolário da manutenção da paz e reforço da segurança internacional *à la* UE.

²⁰ Nosso itálico.

²¹ Tradução livre da autora.

²² Artigo B TUE – «A União atribui-se os seguintes objectivos: [...] a afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição, a prazo, de uma política de defesa comum, que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum». As citações dos Tratados obedeceram a consulta em http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm, o website oficial da página da União Europeia que elenca a evolução dos Tratados e disponibiliza os textos integralmente.

²³ Art. J-1, n.º 2 TUE – «Os objectivos da política externa e de segurança comum são:

- A salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União;
- O reforço da segurança da União e dos seus Estados-Membros, sob todas as formas;
- A manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris;
- O fomento da cooperação internacional;
- O desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.»

Para além disso, para a PESC ser efectiva, Maastricht prevê que os Estados-Membros cooperem sistematicamente na condução das suas políticas externas, através de acções de informação mútua e de coordenação entre si²⁴. Prevê, ainda, a coordenação e harmonização de acções comuns, nos domínios em que os Estados-Membros têm interesses em comum, desde logo no contexto de Organizações Internacionais como a ONU e a NATO.

Neste sentido, de modo a acompanhar a situação internacional e contribuir para a definição de políticas nos domínios da PESC é ainda instituído um Comité Político (n.º 5, Art. J-8 TUE²⁵).

Não obstante estas institucionalizações em sede de Tratado, a verdade é que, quando Maastricht entrou em vigor a 1 de Novembro de 1993, a PESC parecia fadada ao insucesso, mesmo antes de ter nascido oficialmente.

De facto, às expectativas criadas em torno de Maastricht para projectar um novo actor político, comprometido com a segurança internacional, não podia ser

²⁴ Este instrumento e acções estão previstas nos Arts. J.1., n.º 3 TUE e J.2 mas a cooperação política na sua dimensão externa, já tinha sido formalizada no Acto Único Europeu (assinado a 17 de Fevereiro de 1986 e em vigor desde 1 de Janeiro de 1987), dando visibilidade à Cooperação Política Europeia (CPE) que vinha a ser conduzida informalmente desde a década de 70 a partir do Relatório Davignon. Este Relatório preconizava um sistema de informação, consulta e cooperação regular entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos diferentes Estados-Membros que convergisse para uma “cultura diplomática europeia” com uma só voz, concertada, tendo em vista posições comuns. Não obstante o seu carácter pioneiro, a CPE, ao contrário de Maastricht, nunca ambicionou intervir militarmente nos conflitos e nem evocou as questões de segurança e defesa de forma explícita. Nesse sentido, dificilmente pode ser considerado um embrião da Europa enquanto espaço e actor de segurança, mas para Petiteville (2006:28, 29), a CPE representou um «(...) vector de *socialização diplomática* durável entre Estados da Comunidade, nomeadamente pela instauração da regra de *consulta prévia* dos parceiros antes da adopção de uma posição na cena internacional», criando o espírito de uma «(...) *colegialidade europeia* em matéria de acção diplomática.» (itálico original do autor citado)

²⁵ Reza assim o n.º 5 do Art. J-8 TUE: « Sem prejuízo do disposto no artigo 151o do Tratado que institui a Comunidade Europeia, um Comité Político constituído por Directores Políticos dos Estados-Membros acompanhará a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da política externa e de segurança comum e contribuirá para a definição das políticas, proferindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste ou por sua própria iniciativa. O Comité Político acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das atribuições da Presidência e da Comissão».

alheio o facto do próprio panorama da segurança ter-se já vindo a alterar, o que resultou numa inacção da PESC versão Maastricht em relação à realidade então vivida nos Balcãs. Assim, a recém formalizada União Europeia revelava o seu desfasamento perante as novas ameaças à segurança internacional, que resultam eminentemente de crises etno-políticas e intra-estatais de tipo novo, em muito influenciada pela globalização crescente²⁶, mas sobretudo pelo desmoronamento do império soviético e fim da guerra fria.

Neste sentido, até à próxima revisão dos Tratados²⁷, assiste-se a uma reorganização e readaptação da NATO aos novos problemas de segurança e defesa com que a Europa se deparava, através da definição de um novo conceito estratégico, em 1991²⁸.

De facto, o Conselho Europeu de Madrid (15 e 16 de Dezembro de 1995) apela à Conferência Intergovernamental que, a partir de 1996, encete uma revisão de Maastricht para «[...] encontrar formas e meios para dotar a União de uma maior capacidade de acção externa, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua [...]». E justifica esta opção adiantando que «os múltiplos desafios da nova situação

²⁶ Vide a este respeito Kaldor, 2001 (1999) e a sua análise a partir do estudo de caso da Bósnia-Herzegovina na dicotomia entre novas e velhas guerras. De facto, enquadrando esta distinção na era globalizada, a autora afirma: «Durante os anos 80 e 90, desenvolveu-se um novo tipo de violência organizada, especialmente na África e na Europa Oriental, que é um aspecto da actual era globalizada. Denomino este tipo de violência de "novas guerras" (...) para distinguir estas guerras de percepções dominantes de guerra, extraídas de uma época anterior (...) Utilizo o termo "guerra" para enfatizar o carácter político deste novo tipo de violência, embora (...) as novas guerras envolvem um esbatimento das diferenças entre a guerra (geralmente definida como a violência entre estados ou grupos políticos organizados para fins privados, geralmente divididos financeiros) e as violações em grande escala dos Direitos Humanos (violência empreendida pelos Estados ou grupos politicamente organizados contra indivíduos)». (*idem ibidem*: 1-2).

²⁷ O n.º 2 do Artigo N do Tratado de Maastricht determinava desde logo a convocação de uma CIG em 1996 com vista à revisão político-institucional de futuros alargamentos, mas sobretudo de avaliação e revisão do II e III Pilares (balanço da PESC e CJAI).

²⁸ O primeiro Conceito Estratégico para a Defesa da Região do Atlântico Norte foi adoptado em 1950, tendo sido revisto posteriormente em 1957, 1968, 1991 e 1999, afigurando-se que, no final do ano de 2010, o quadro político do trabalho da Aliança seja de novo adaptado aos novos desafios deste século.

internacional em matéria de segurança mostram a necessidade de uma resposta europeia eficaz e coerente, baseada num conceito global de segurança».

O reforço da capacidade de acção externa da União é sublinhado também no ponto 3 do Conselho Europeu de Turim, de 29 de Março de 1996. O enunciado dirige-se, desta feita, para quatro metas a desenvolver: «identificar os princípios e os domínios da política externa comum; definir as acções necessárias para defender os interesses da União nesses domínios, em conformidade com tais princípios; instaurar processos e estruturas que permitam tomar decisões mais eficazes e atempadas, num espírito de lealdade e solidariedade mútuas; e acordar em disposições orçamentais adequadas».

Estavam assim traçadas as linhas matrizes para o novo Tratado, com o objectivo de criar as condições político-institucionais necessárias para permitir à União enfrentar os novos desafios internacionais: a mundialização da economia, a luta contra o terrorismo, a criminalidade organizada e o tráfico de droga, os desequilíbrios ecológicos ou as ameaças para a saúde pública.

No que à construção de um actor de segurança diz respeito, o novo Tratado de Amsterdão, assinado a 2 de Outubro de 1997, procura reforçar e clarificar o acervo de Maastricht relativo à PESC. Mantém os objectivos já conhecidos num novo Art. 11.^o²⁹ e, no essencial, não altera nem a natureza jurídico-política (continua a não

²⁹ «TÍTULO V – Disposições relativas à Política externa e de segurança comum - Artigo 11.o
1. A União define e executa uma política externa e de segurança comum extensiva a todos os domínios da política externa e de segurança, que terá por objectivos:
— A salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais, da independência e da integridade da União, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas,
— O reforço da segurança da União, sob todas as formas,
— A manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Acta Final de Helsínquia e com os objectivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas,
— O fomento da cooperação internacional,

relevar da ordem comunitária mas do Direito Internacional), nem o dispositivo institucional da PESC e o seu carácter intergovernamental.

Não obstante, há outras alterações de relevo, fundamentalmente a nível dos instrumentos, do processo decisório e do aparelho institucional. Desde logo, há uma extensão e clarificação dos meios de acção da PESC, ao introduzir-se, embora sob a regra da unanimidade, um novo instrumento designado de estratégia comum. Assim, paralelamente às já existentes declarações, acções e posições comuns, a Comunidade adquire com Amesterdão mais um instrumento a executar nos domínios em que os Estados-Membros tenham interesses de política externa em comum. Para além disso, introduz também uma cláusula de flexibilidade a que dá o nome de abstenção construtiva, permitindo a um dado Estado-Membro abster-se numa votação do Conselho, sem que tal impeça a deliberação por unanimidade.

No que respeita às mudanças institucionais no âmbito do II Pilar, estas registam-se fundamentalmente a dois níveis. O primeiro, na institucionalização de uma figura que assiste a Presidência e representa a União no diálogo com países terceiros, em nome do Conselho e se a Presidência assim o decidir – o Alto Representante para a PESC³⁰.

E é sob a dependência desta figura, a que a *praxis* vulgarizou como o Sr. PESC, que surge a segunda novidade institucional de Amesterdão: a criação de uma

— O desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais.

2. Os Estados-Membros apoiam activamente e sem reservas a política externa e de segurança da União, num espírito de lealdade e de solidariedade mútua.

Os Estados-Membros actuam de forma concertada a fim de reforçar e desenvolver a solidariedade política mútua. Os Estados-Membros abstêm-se de empreender acções contrárias aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia como força coerente nas relações internacionais.

O Conselho assegura a observância destes princípios.»

³⁰ Este cargo de representação da acção da União na cena internacional foi ocupado pelo Espanhol Javier Solana desde Outubro de 1999 até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Dezembro de 2009.

célula de planificação da PESC ou unidade de planeamento de política e de alerta precoce. Esta unidade, conforme disposto na declaração n.º 6 anexa ao Tratado, deverá acompanhar, analisar, fornecer informações e alertar de forma atempada para a evolução de situações que possam ter implicações significativas na condução da PESC.

Por fim, representando uma profunda mudança da revisão de Amesterdão em matéria de segurança, a União da Europa Ocidental (UEO)³¹ é transformada como “braço armado” ao serviço exclusivo da União Europeia para instrumentalizar toda a gama de “Missões de Petersberg”³².

Neste sentido, Maastricht já adiantava que, não podendo a União enquanto tal, afirmar-se como uma comunidade de defesa que dispõe, de uma estrutura militar, poderá solicitar à UEO que «prepare e execute as decisões de acções da União que tenham repercussões no domínio da defesa» (n.º 2, Art. J-4 TUE). De facto, a 19 de Junho de 1992, uma decisão do Conselho de Ministros da UEO representava um

³¹ 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. Entre Estados-Membros, Membros associados (Hungria, Islândia, Noruega, Polónia, República Checa e Turquia), observadores (Áustria, Dinamarca, Finlândia, Irlanda e Suécia) e parceiros associados (Bulgária, Estónia, Letónia, Eslováquia, Eslovénia e Roménia), contam-se 28 países. Só com a crise dos euromísseis e a decisão, em Conselho de Ministros da defesa e dos negócios estrangeiros, de Reagan, Miterrand e Kohl, em 1984, de criarem forças multinacionais, é que a UEO é reanimada. É neste quadro que, em 1992, em Petersberg, se afirma estar em condições da UEO ser uma organização de intervenção especialista em “missões de Petersberg”. Com o Tratado de Amesterdão, afirma-se a UEO como parte integrante do desenvolvimento da capacidade operacional da União no âmbito da PESD e da potencialização das próprias Missões de Petersberg com a UEO a ser o braço armado da União, mesmo sem a participação de todos os Estados-Membros. No entanto, o Tratado de Nice ditará, a partir de 1 de Janeiro de 2002, a relocação das suas capacidades operacionais para a própria União e a defesa colectiva parte dos desígnios da NATO.

³² As Missões de Petersberg são especializadas em missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; missões de manutenção da paz (*peace-keeping*) e missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (o que incluirá a dimensão de *peace-enforcing*). No que concerne a estas missões, o novo Art. 29.º TUE de Amesterdão autoriza os Estados-Membros a adoptarem posições comuns, decisões, decisões-quadro e convenção para a cooperação policial em matérias de luta contra o terrorismo no âmbito do III Pilar. O Conselho da UEO que adoptou estas missões a 19 de Junho 1992 e que Amesterdão viria a incluir no Art. 17.º, parágrafo 2, reuniu-se no Palácio de Petersberg, nome da localidade alemã perto de Bona.

elemento primordial da vontade de desenvolver a UEO enquanto componente de defesa da UE. Nessa linha, os Estados-Membros da UEO manifestaram-se prontos a colocar à disposição da UE unidades militares provenientes de qualquer dos ramos das suas forças convencionais – as Forças de resposta da União da Europa Ocidental³³.

Assim, com o Tratado de Amesterdão, a União Europeia fica apta a decidir que, quando age no âmbito das missões de Petersberg, a organização e projecção de forças militares pode recorrer às capacidades e meios da NATO, reforçando a cooperação institucional com a Aliança Atlântica.

Recorde-se que as conclusões da Cimeira da NATO de Berlim de 3 de Junho de 1996 apontavam para a europeização do elo transatlântico através de «uma parceria estratégica no núcleo da NATO alicerçado com a inclusão da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) e a UEO num triângulo essencialmente de gestão de crises». É assim institucionalizado, com Berlim, o princípio de um “pilar europeu” da NATO e interligação entre a UEO e a NATO com as missões de Petersberg podendo ser conduzidas sob a responsabilidade da UEO, com “meios colectivos” independentes da NATO.

Esta dimensão de gestão de crises tinha já sido operacionalizada pela NATO na Cimeira de Bruxelas de 11 de Janeiro de 1994, com a aprovação do conceito de “forças operacionais conjuntas e combinadas”³⁴ que, no mar, terra e ar, podem ser utilizadas pela NATO e pela UEO para o cumprimento das suas missões.

É esta dimensão política de europeização da NATO e da condução de meios colectivos independentes da NATO da responsabilidade da UEO que o Tratado de

³³ No original, “Forces Answerable to the Western European Union” (FAWEU)

³⁴ No original, “Combined Joint Task Forces” (CJTF).

Amesterdão consagra no enunciado final de 17 de Junho de 1997. No entanto, quando entra em vigor a 1 de Maio de 1999, o actor de segurança que sai de Amesterdão já tinha sido posto em causa por outros desenvolvimentos que acabaram por se materializar à margem das negociações³⁵.

De facto,

«as divergências entre os EUA e França, já em 1997, acerca do comando sul da Aliança e uma acentuação da dimensão unilateralista da política externa de Clinton, levarão o governo Trabalhista de Blair, a partir de meados de 1998, a convencer-se de que a administração Americana não está interessada em desenvolver e reforçar o processo de “europeização” da NATO [...]» (Leitão, 2002a: 3).

Neste sentido, a 4 de Dezembro de 1998, na Cimeira de Saint-Malo, a Inglaterra de Blair e a França de Chirac abrem a via para a implementação de uma certa dimensão de política de defesa europeia, sem prejuízo das acções a empreender pela NATO. De facto, considerando que a União pode e deve assumir um papel face às crises internacionais e constituir-se como actor de paz para a Europa e para o mundo em geral, a Declaração final da Cimeira traduz-se na necessidade da UE «ter uma capacidade autónoma de acção, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política de o fazer [...]». Para tal, «deverá poder recorrer a meios militares adaptados: meios europeus pré-identificados do pilar europeu da NATO ou meios nacionais e multinacionais fora do quadro da NATO».

³⁵ Não é, assim, por acaso que, conscientes das revisões minimalistas em matéria de acção da política externa da União e das reformas necessárias para garantir a eficácia das Instituições Europeias após o processo de alargamento ao centro leste da Europa que se adivinhava, um mês depois do Tratado de Amesterdão entrar em vigor, a 1 de Junho de 1999, no Conselho Europeu de Colónia, é convocada uma CIG, para o início do ano 2000, no sentido de ultrapassar os chamados *left-overs* ou *reliquats* de Amesterdão.

Porém, não obstante convergirem na necessidade da Europa se dotar de uma capacidade militar autónoma, franceses e ingleses parecem ter manifestado em Saint Malo uma certa «ambiguidade construtiva³⁶» (Nivet, 2003: 105), ainda hoje não totalmente ultrapassada.

De facto, por um lado, a Inglaterra «entende as “capacidades autónomas” enquanto “consumidoras inteligentes dos recursos da NATO”» (Leitão, 2003a: 338), evidenciando a sua *special relationship* com o Aliado Americano. Por outro lado, a França é mais assertiva na defesa de uma “autonomia estratégica” das capacidades da Europa de modo a colmatar o *décalage* entre a potência militar americana e a Europa em processo.

Esta questão poderia ser resumida no que Francisco Seixas da Costa, Secretário de Estado para os Assuntos Europeus do XIV Governo Constitucional, denominou de “patamares psicológicos de cada Estado em matéria de partilha de soberania” (Costa, 2002: 99), reforçando que a questão UE-NATO divide os

«parceiros que, por razões muito específicas, entendem que o quadro europeu não pode prevalecer neste domínio sobre o vínculo transatlântico, privilegiando este como espaço de afirmação onde melhor crêem poder e dever consagrar os seus esforços» e os «países membros da actual UE que, pelo menos por ora, continuam a não se rever numa estrutura de segurança e defesa assente numa partilha global de meios» (*idem ibidem*).

Também para Pfister, o projecto europeu sempre suscitou divisões sobre os objectivos a atingir e os meios para os atingir entre os Estados Europeus e as missões

³⁶ Tradução livre da autora. No original, “ambiguïté constructive”.

de Petersberg podem ilustrar essa diferença de perspectiva. De facto, segundo o autor,

«para alguns Estados-Membros da UE, não se pode tratar que de funções, onde o uso da força é reduzido ao nível mínimo: missões humanitárias, evacuação de combatentes, manutenção de paz. Para outros, ao contrário, deve-se incluir as missões de forças de combate para a gestão de crises, e incluir as missões de restabelecimento da paz. Falamos assim de vontades «altas» e «baixas» de Petersberg (ilustração particular de oposição entre ‘soft security’ e ‘hard security’).» (2004: 43)³⁷.

Pfister adianta ainda que os alargamentos da UE acentuaram uma divisão da Europa a quatro níveis³⁸ (*idem, ibidem*: 44): um primeiro grupo de Estados, que o autor denomina de “soberanistas”, onde se incluíam a Inglaterra e a França; um segundo grupo, defensores de uma “Europa potência”, onde se inclui a França novamente, mas também a Alemanha, Bélgica e Luxemburgo; os “atlantistas”, onde Portugal figuraria; e, em quarto lugar, os países neutros, como a Irlanda, a Áustria, a Finlândia, a Suécia, Chipre ou Malta que, por sua vez, mantém uma interpretação muito restritiva das missões de Petersberg, não participam em missões com meios da NATO e vêem a PESD com grande cautela (2004:48).

³⁷ Tradução livre da autora.

³⁸ A este propósito, também Guéhenno (2009: 12-14) estabelece uma divisão entre os Estados-Membros da União sobre o seu grau de investimento nas questões de segurança e defesa europeias (desde logo no recrutamento para a plêiade de missões de Petersberg) distinguindo quatro tipos de Estados: os profissionais, onde figuram a Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Holanda, Suécia e Reino Unido que apostam numa formação extensiva e muitas vezes obrigatória para os civis, processos de planeamento inter-governamental e reflexão sobre lições aprendidas: os “esforçados”, Áustria, Bélgica, França, Irlanda, Itália e Roménia; os indiferentes, que incluem a Bulgária, Chipre, Estónia, Grécia, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Malta; e os agnósticos, onde se inclui Portugal, mas também a República Checa, Hungria, Polónia, Eslováquia, Eslovénia e Espanha. Para o autor, estes sete países parecem pouco convencidos sobre o valor da mobilização dos civis, para além de que todos comungam de um problema de planeamento, falta de cooperação inter-ministerial e fraco nível de visibilidade política. A avaliação é frequentemente informal e não está ligada a nenhum sistema de lições aprendidas.

Como se constituirá então o actor de segurança a partir de Saint Malo, já com ecos de ideias diferenciadas em relação à natureza de acção do actor e conciliação com a NATO?

Para Petiteville, «há bem um “antes” e um “depois” Maastricht na história da política externa europeia» (2006:36), pelo reforço dos instrumentos e procedimentos jurídicos e mecanismos de representação diplomática que criaram uma certa dimensão de actor. Nesta óptica, Saint Malo representa o «documento mais importante em cinquenta anos de debate sobre a segurança europeia e a cooperação em matéria de defesa» (*idem ibidem*)³⁹ [Salmon; Shepherd (2003: 66) citado por Petiteville (2006:84)].

Se Saint-Malo constitui um marco nas relações entre a União e a NATO, os anos entre 1998 e a proclamação do Tratado de Nice, em Dezembro de 2000, são igualmente estruturantes no que às questões de segurança e defesa diz respeito. No próximo ponto, perceberemos em que medida.

³⁹ Traduções livres da autora.

I. 2. A génese da PESD e seus desenvolvimentos: Nice e o esboço de uma “Europa potência”

Com a consciência clara que a formulação de uma política europeia em matéria de segurança, assente em capacidades autónomas de defesa era ainda limitada fora do quadro da NATO, o Conselho Europeu de Colónia de 3 e 4 de Junho de 1999 retoma as principais propostas de Saint-Malo para tentar dar um passo em frente na herança legada por Amesterdão.

De facto, tendo como horizonte a realização de toda a gama de missões de prevenção de conflitos e gestão de crises de Petersberg, o ponto 56 das conclusões deste Conselho Europeu aponta para a «possibilidade de criar um dispositivo accionável em caso de necessidade, destinado a congregar os recursos e as competências civis nacionais, em complemento de outras iniciativas da política externa e de segurança comum».

Mas em Colónia, para além de se desencadear um processo que visa agilizar os meios e as capacidades civis, reforça-se também a necessidade da União dispor de uma capacidade autónoma de acção de natureza militar, assente em capacidades militares credíveis, sem prejuízo das acções a empreender pela NATO⁴⁰. Colónia abre, assim, a via a um embrião de defesa europeia, representando uma espécie de «europeização rápida do acordo de Saint Malo»⁴¹ [(Petiteville, 2006:85), citando Haine (2004a:46)].

⁴⁰ O anexo III das Conclusões de Colónia referente à declaração do Conselho Europeu sobre o reforço da política europeia comum de segurança e defesa, realça ainda um ponto que começa a ser sistemático como princípio de construção deste actor de segurança, ou seja, a defesa da preservação da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas, da Acta Final de Helsínquia e dos Objectivos da Carta de Paris (recordando o Art. 11.º TUE).

⁴¹ Tradução livre da autora.

Para tal, a União terá de determinar, de acordo com as necessidades de cada caso, se conduzirá operações com recurso aos meios e capacidades da NATO ou, ao invés, operações lideradas pela UE, com recurso a estruturas de comando europeu que assegurem uma representação multinacional⁴².

Se a opção recair pelo primeiro cenário, há dois compromissos que a União assume em Colónia e que se referem às modalidades de participação e cooperação entre as duas Organizações.

O primeiro compromisso salvaguarda o desenvolvimento de consultas mútuas, de cooperação e de transparência eficazes entre a UE e a NATO na área da prevenção de conflitos e gestão de crises.

O segundo compromisso repercute-se na garantia de que a UE pode dispor de capacidades e meios comuns da NATO para utilizar nas operações por si lideradas. Associado a este segundo ponto, está também a necessidade de garantir a máxima participação integral e igualitária de todos os membros da UE, da NATO e dos parceiros associados da UEO em operações lideradas pela UE, recorrendo aos mecanismos de consulta existentes no âmbito da UEO e sem prejuízo do princípio de tomada de decisão autónoma da UE.

Esta salvaguarda vem no seguimento da aprovação, dois meses antes, em Abril de 1999 na Cimeira de Washington, de um novo conceito estratégico da Aliança Atlântica. De facto, de modo a equilibrar o elo transatlântico e permitir aos aliados europeus assumirem uma maior responsabilidade internacional, a Cimeira de 1999 aprovou a condição “Berlim mais”, segundo a qual os países europeus que são

⁴² Mas sem que tal implique a criação de um exército europeu, como sublinha a Conclusão 27 do Conselho Europeu de Colónia.

membros da NATO, mas não da União, podem participar nas acções de defesa comum com as capacidades e meios da NATO.

Esta parceria renovada com a NATO é retomada seis meses depois, no Conselho Europeu de Helsínquia de 10 e 11 de Dezembro de 1999. De facto, o ponto 27 das conclusões de Helsínquia⁴³ instam ao desenvolvimento de modalidades de plena consulta, cooperação e transparência entre a UE e a NATO, a fim de evitar a duplicação de esforços em resposta às crises internacionais, sem prejuízo do carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-Membros.

Mas, para além da cooperação com a NATO e de forma a evitar a duplicação de esforços e agilizar recursos e capacidades para a prevenção de conflitos e gestão de crises, Helsínquia vem reforçar a importância de coordenação com outras Organizações Internacionais, como a ONU, a OSCE, o Conselho da Europa ou as ONG's em geral. O objectivo prende-se com ter à disposição capacidades colectivas concertadas para o *continuum* das fases, da prevenção à reconstrução de conflitos, decidindo sobre as diferentes e melhores possibilidades a accionar no decurso de uma crise específica⁴⁴.

⁴³ Ponto 27 das conclusões do Conselho Europeu de Helsínquia: «O Conselho Europeu sublinha a sua determinação em desenvolver 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 em resposta a crises internacionais. Este processo evitará a duplicação de esforços e não implica a criação de um exército europeu».

⁴⁴ Algumas das medidas que Helsínquia acciona para desenvolver objectivos das capacidades colectivas nos domínios do comando e controlo ou *intelligence*, para a execução das missões de Petersberg passaram por:

- Elaboração de um inventário de recursos nacionais e colectivos;
- Criação de base de dados para partilhar informações sobre os recursos, capacidades e conhecimentos específicos;
- Criação de um mecanismo de coordenação, no seio do secretariado do Conselho, que funcione em estreita cooperação com os serviços da Comissão e o desenvolvimento da capacidade de policiamento civil;
- Criação de um mecanismo de financiamento e de um fundo de reacção rápida da Comissão para acelerar a disponibilização de fundos para apoiar as actividades da UE, contribuir para operações conduzidas por outras Organizações Internacionais e financiar as actividades das ONG's.

Não obstante a importância do fomento de uma espécie de plataforma alargada de concertação entre Organizações governamentais e não governamentais no domínio da gestão de crises, o grande contributo de Helsínquia prende-se com o estabelecimento de um “objectivo de capacidades”⁴⁵. Em termos muito práticos, trata-se da definição de um objectivo comum europeu para assegurar capacidades militares, rapidamente posicionáveis para desempenhar toda a gama de missões de Petersberg, no âmbito das quais outros actores (nomeadamente os EUA) não podem ou não querem intervir. Neste sentido, e por outras palavras, o que se verifica é um elenco e uma reconfiguração de capacidades à disposição dos Estados da União.

De Helsínquia sai, assim, o desafio dos Estados-Membros operacionalizarem, até 2003, a Força de Reacção Rápida (FRR) não permanente até 50 000 / 60 000 militares, posicionável no prazo de 60 dias e, pelo menos, durante um ano.

Deste modo, com o primeiro impulso de Colónia e o *élan* de Helsínquia, o actor de segurança afirma definitivamente o compromisso em desenvolver novas estruturas políticas e mobilizar recursos civis e uma capacidade militar mais credível para o desempenho de todos os aspectos de diplomacia preventiva e resolução pós-conflito.

Assim, toda a «gama de instrumentos, desde a actividade diplomática, a ajuda humanitária e as medidas económicas até ao policiamento civil e às operações militares de gestão de crises»⁴⁶, são agilizados para abranger todos os aspectos que a

No fundo, o objectivo é assegurar a coerência inter-pilares, desenvolvendo um plano de acção de gestão não militar de crises para coordenar e dar maior eficácia aos vários meios e recursos civis e militares de que dispõem a União (doc. 11044/99) e os Estados-Membros (doc. 12303/99).

⁴⁵ Tradução livre da autora. No original “headline goal”.

⁴⁶ Citação do anexo IV dos relatórios da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia sobre “Reforço da política europeia comum de segurança e defesa” e “Aspectos não militares da gestão de crises na União Europeia”.

literatura académica tem vindo a generalizar como “construção da paz”, “manutenção da paz”, “imposição de paz” e “construção do Estado”⁴⁷.

O Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000 vem reforçar esta concepção de intervenção na gestão de crises com a projecção de instrumentos de *soft power* a utilizar em todas as acções de construção do Estado de Direito, justiça e boa governação.

Para tal, e fazendo *jus* ao ponto II.E do Relatório da Presidência sobre o reforço da PECSD anexo às conclusões do Conselho Europeu, Santa Maria da Feira orienta para uma institucionalização, no âmbito do Conselho, de novos órgãos e estruturas político-militares que assegurassem a orientação política e direcção estratégica das operações de Petersberg⁴⁸.

A saber: primeiro, um Comité Político e de Segurança⁴⁹ que, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, foi aceite no Conselho Europeu de Helsínquia de Dezembro de 1999 e que adquiriu forma de princípio permanente com o Conselho Europeu de Nice. Constituído por Altos Representantes nacionais, entre os responsáveis políticos dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, este órgão intergovernamental tem como missão acompanhar a evolução da situação internacional no âmbito da PESC, contribuir para a definição das políticas e controlar a execução das decisões do Conselho. Se assim for autorizado pelo Conselho, pode ainda exercer o controlo político e a direcção estratégica de uma dada operação de gestão de crises e dar orientações estratégicas da operação ao Comité Militar da União, o órgão militar por excelência.

⁴⁷ Tradução livre da autora. No original, “*peace making*”, “*peace keeping*”, “*peace enforcement*” e “*nation building*”.

⁴⁸ Resultando uma associação dos instrumentos militares à assistência humanitária, gestão de crises civis e desenvolvimento económico.

⁴⁹ Conhecido pela abreviatura francesa “COPS”.

O Comité Militar da União Europeia (CMUE) é mais um dos recém-criados órgãos⁵⁰ que, constituído pelos Chefes de Estado-Maior da Armada (CEMA) dos Estados-Membros, aconselha e faz recomendações militares ao COPS de todas as operações militares da UE. O CMUE fornece ainda orientações militares ao quadro de pessoal militar (qpm) e assume a direcção militar ou fornece as instruções ao Estado-Maior da União Europeia (EMUE) que desempenha essencialmente funções de alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico e conduz as operações militares de gestão de crises liderada pela União.

Estes órgãos tinham já recebido o aval do Conselho Europeu de Helsínquia e sido estabelecidos temporária e provisoriamente antes de Santa Maria da Feira, mas o enunciado do Conselho Europeu de Nice subscreve a vontade dos 15 de verem estas estruturas de natureza político-militares proclamadas em sede de Tratado e com carácter permanente.

Assim sendo, o Conselho Europeu de Nice, onde de 7 a 9 de Dezembro de 2000 se discutiu e assinou o novo Tratado de Nice, vem legitimar todo o *background* dos Conselhos Europeus posteriores à entrada em vigor de Amesterdão. Desde logo, é formalmente consagrado em Nice toda a órbita estruturada em torno do COPS que poderá ser autorizado pelo Conselho, para efeitos de uma operação de gestão de crises e enquanto ela durar, a tomar as decisões adequadas, no âmbito do II Pilar, para assegurar o controlo político e a direcção estratégica das operações (Art. 25.º TUE⁵¹).

⁵⁰ Por decisão do Conselho de 22 de Janeiro de 2001.

⁵¹ O artigo 25.º passa a ter a seguinte disposição: «Sem prejuízo do disposto no artigo 207.o 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

Para além disso, o Tratado de Nice adormece estrategicamente a UEO (embora sem extinguir o Tratado de Bruxelas) e incorpora as funções de gestão de crises, tradicionalmente desempenhadas pela Organização, na própria missão da União Europeia⁵².

Expressão desta progressiva autonomização é a possibilidade dos Estados-Membros accionarem “cooperações reforçadas” entre si, no domínio da PESC, desde que não incidam sobre questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa (art. 27.º B TUE⁵³). 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 TUE⁵⁴), deve estar receptiva à participação de

ou por sua própria iniciativa. O Comité acompanhará igualmente a execução das políticas acordadas, sem prejuízo das competências da Presidência e da Comissão.

No âmbito do presente Título, este Comité exercerá, sob a responsabilidade do Conselho, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises.

Sem prejuízo do disposto no artigo 47.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 direcção estratégica da operação.»

⁵² Na Cimeira da UEO de 15 de Maio de 2000 (realizada durante a Presidência Portuguesa, em Santa Maria da Feira) tinha já sido decidida a preservação simbólica da UEO como último reduto da Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), mesmo que as suas competências, estruturas e património doutrinário sejam integralmente transferidas para a UE, no âmbito da nova política comum de segurança e defesa. A UEO é formalmente extinta a 31 de Maio de 2010.

⁵³ «As cooperações reforçadas ao abrigo do presente Título incidem na execução de uma acção comum ou de uma posição comum. Não podem incidir em questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa.»

⁵⁴ Artigo 43.º – «Os Estados-Membros que se proponham instituir entre si uma cooperação reforçada podem recorrer às Instituições, processos e mecanismos previstos no presente Tratado e no Tratado que institui a Comunidade Europeia, desde que a cooperação prevista:

- a) Tenha por objecto favorecer a realização dos objectivos da União e da Comunidade, preservar e servir os seus interesses e reforçar o processo de integração;
- b) Respeite os referidos Tratados e o quadro institucional único da União;
- c) Respeite o acervo comunitário e as medidas tomadas ao abrigo das outras disposições dos referidos Tratados;
- d) Permaneça nos limites das competências da União ou da Comunidade e não incida nos domínios que são da competência exclusiva da Comunidade;
- e) Não prejudique o mercado interno como definido no n.º 2 do artigo 14.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, nem a coesão económica e social estabelecida nos termos do Título XVII do mesmo Tratado;
- f) Não constitua uma restrição nem uma discriminação ao comércio entre os Estados-Membros e não provoque distorções de concorrência entre eles;
- g) Envolver, pelo menos, oito Estados-Membros;
- h) Respeite as competências, direitos e deveres dos Estados-Membros não participantes;
- i) Não afecte o disposto no Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia;

todos os Estados-Membros (art. 43.º - B TUE⁵⁵) e só pode ser iniciada em último recurso (art. 43.º - A TUE⁵⁶).

Neste sentido, o Tratado de Nice pode mesmo vir a assumir-se como uma ruptura do modelo de segurança que Maastricht iniciou e Amesterdão fomentou e que, pelas sucessivas crises internacionais, continuavam a ser postos em causa.

De facto, quando Nice entra em vigor a 1 de Fevereiro de 2004, os Estados-Membros assumem de maneira mais frontal as suas responsabilidades em matéria de segurança e defesa, porque têm agora ao seu dispor instrumentos civis e militares e capacidades próprias que disponibilizam para uma verdadeira Política Europeia de Segurança e Defesa⁵⁷.

Não admira, por isso, que Leitão afirme que, a partir do «"esboço de potência"» (institucionalizado pelo II Pilar de Maastricht), Nice projecta uma «"Europa-espaço"» muito mais capaz de se assumir como uma potência civil e «que se exprime através de uma política externa *sui generis* com objectivos claros de projecção externa das suas políticas internas», mesmo que consagre os «preliminares de uma Europa-potência» em expansão» (2002b: 371-372).

A União Europeia enquanto tal passa, assim, sob o ponto de vista formal, a projectar-se como uma Organização *sui generis* que integra na sua acção dimensões

j) Esteja aberta a todos os Estados-Membros, nos termos do artigo 43.ºB.»

⁵⁵ Artigo 43.º B – «Quando da sua instituição, as cooperações reforçadas estão abertas a todos os Estados-Membros.

Estão-no também a qualquer momento nos termos dos artigos 27.ºE e 40.ºB do presente Tratado e do artigo 11.ºA do Tratado que institui a Comunidade Europeia, desde que sejam respeitadas a decisão inicial e as decisões tomadas nesse âmbito. A Comissão e os Estados-Membros participantes numa cooperação reforçada assegurarão que seja incentivada a participação do maior número possível de Estados-Membros.»

⁵⁶ Artigo 43.º A – «As cooperações reforçadas só podem ser iniciadas como último recurso, quando se estabelecer no Conselho que os seus objectivos não podem ser atingidos, num prazo razoável, através da aplicação das disposições pertinentes dos Tratados.»

⁵⁷ Configurada desde Colónia, a PESD é, assim, representada e traduzida pela PESC para termos então missões PESC com instrumentos PESD.

típicas do *core* das soberanias nacionais: uma política externa comum, uma dimensão militar, uma política de segurança comum para uma política de defesa e ainda de política interna de paz, tranquilidade, ordem interna e justiça.

Como já afirmámos, parece claramente o esboço de uma Europa potência que, com o Tratado de Nice, se dota da capacitação militar para equacionar a PESD como a forma de gestão de crises que mais serve o actor em processo de potência. Como afirma Petiteville «com a PESD, a política externa e de segurança comum “armou-se” incontestavelmente e trata-se visivelmente de uma evolução de fundo [...]»⁵⁸ (2006:95,96). Uma evolução que se torna explícita em Colónia, onde a UE afirma ter capacidade de acção autónoma sustentada por forças militares credíveis, sai reforçada em Helsínquia com a criação de uma Força de Reacção Rápida (FRR) de 50000 a 60000 Homens, e é finalmente institucionalizada em Nice⁵⁹.

Neste sentido, com a defesa colectiva assente na NATO e na UE, o Conselho Europeu de Santa Maria da Feira delineou em definitivo os princípios do regime de consulta permanente com a NATO que permite o acesso da UE à logística da NATO, assegurando uma gestão de crises eficaz sem qualquer discriminação contra qualquer Estado europeu da NATO não pertencente à UE e a outros Estados interessados, nomeadamente os candidatos à adesão.

Assim, ultimados os acordos de consulta, cooperação e transparência com a NATO que reforçarão os meios e as capacidades para projectar as missões de Petersberg em operações cada vez mais complexas, a União termina o ano 2000 em condições de conduzir operações de gestão de crises em nome próprio.

⁵⁸ Tradução livre da autora.

⁵⁹ Laeken já adiantava a constituição da Força de Reacção Rápida como algo definitivo, não obstante não corresponder totalmente à verdade dos factos.

Mas que desafios vão enfrentar esta Europa-potência depois de institucionalizada por Nice e operacionalizada por Santa Maria da Feira? E como responderá a União a esses desafios?

I. 3. De Laeken a Roma: os desafios da globalização para uma potência à procura da refundação

Qual é e/ou deverá ser o novo papel da Europa num mundo globalizado? Como é que a PESC/PESD pode projectar a União enquanto actor de segurança no xadrez internacional? «Não deverá a Europa, agora que está finalmente unida, desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos?»

A questão supracitada da Declaração de Laeken sobre o futuro da Europa que saiu do Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2001 encontra a sua resposta no mesmo documento: «o papel que deve desempenhar é o de uma *potência*⁶⁰ 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».

Ora, pela primeira vez nas conclusões de um Conselho Europeu é expressamente atribuída à União o desígnio de ser uma “potência”, afirmando estar em condições de conduzir operações de gestão de crises *à la Petersberg* de forma cada vez mais autónoma e complexa⁶¹ (ponto 6 das conclusões de Laeken).

Assim, a União abre as portas para testar as suas estruturas e procedimentos relativos aos aspectos civis e militares das operações de gestão de crises, de modo a analisar, planear, decidir e, nas áreas em que a NATO enquanto tal não estiver comprometida, lançar e conduzir operações de gestão de crises.

⁶⁰ Nosso itálico.

⁶¹ Para esta afirmação, muito contribuíram os resultados das conferências sobre capacidades militares e policiais, realizadas em Bruxelas a 19 de Novembro de 2001 e que se consubstanciaram na declaração de operacionalidade da política europeia comum de segurança e defesa. Neste anexo às conclusões da presidência, os Estados-Membros da União, os países candidatos à adesão e os Estados Europeus membros da NATO que não fazem parte da UE, normalizaram os seus contributos militares e policiais para a gestão de crises.

No entanto, tratando-se de uma Declaração sobre o Futuro da Europa, Laeken também pode ser lida como uma Declaração sobre a Identidade europeia⁶², no dealbar do século XXI e sob o desígnio da globalização.

E a esse facto também não foi alheio o 11 de Setembro de 2001 e a conclusão do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro em Bruxelas de que «é desenvolvendo a política externa e de segurança comum (PESC) e tornando operacional, o mais rapidamente possível, a política europeia de segurança e defesa (PESD) que a União se revelará mais eficaz».

De facto, o que o 11 de Setembro parece vir despoletar no processo do actor de segurança é a preocupação por um esboço de um conceito estratégico que prima pelo diálogo e negociação, pela prevenção e estabilização dos conflitos regionais, bem como pela integração de todos os países num sistema mundial equitativo de segurança, prosperidade e desenvolvimento. É um mundo de Paz, Direito(s) e tolerância que a UE pretende edificar, sobretudo quando o combate ao terrorismo aparece como um dos objectivos prioritários de acção da União.

Assim,

«[...] os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, reforçam a necessidade da existência de uma estratégia concertada envolvendo elementos de natureza militar, diplomática e económica. Esta aproximação holística espelha a natureza e a complexidade do problema,

⁶² Já a 14 e 15 de Dezembro de 1973, a Cimeira de Copenhaga adopta uma espécie de bilhete de identidade europeia - A “Declaração sobre a Identidade Europeia” – que definia as então comunidades europeias como um farol ético-normativo e uma potência civil. Era objectivo dos Estados-Membros da altura «ver a Europa falar a uma só voz nos grandes assuntos do mundo». Esta Declaração, no âmbito da Conferência sobre a Segurança e Defesa europeia de Helsínquia, incluía um terceiro título sobre os Direitos Humanos e a livre circulação das pessoas.

aplicando-se a mesma metodologia aos outros assuntos relacionados com a segurança internacional» (Andrade, 2002: 130, 131).

Tendo em conta esta “necessidade” de afirmar uma potência que define os grandes temas em que pode e deve intervir, sai de Laeken um desafio em forma de mandato: uma Convenção deveria reflectir sobre se «a simplificação e a reestruturação (dos Tratados) não deveriam conduzir, a prazo, à adopção na União de um texto constitucional».

Assim, a Convenção sobre o futuro da Europa reuniu-se em Bruxelas pela primeira vez a 1 de Março de 2002, completou os seus trabalhos relativamente ao projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa e entregou esse projecto aos Estados-Membros durante o Conselho Europeu de Salónica de 19 e 20 de Julho de 2003. A seguir ao Conselho Europeu de Salónica, sucedeu-lhe uma Convenção Intergovernamental que alterou algumas das disposições, nomeadamente no que concerne à regra por maioria qualificada, tendo a sua versão final sido assinada em Roma.

Deste modo, até Salónica os sucessivos Conselhos Europeus vão dando ecos dos desenvolvimentos do trabalho da Convenção, desde logo no âmbito do segundo Pilar e na relação com a NATO. Logo 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 até então desempenhadas pela NATO na Antiga República Jugoslava da Macedónia (ponto 14 das conclusões). A base formal para a cooperação entre a UE e a NATO na área da gestão de crises e prevenção de conflitos viria a ser salvaguardada numa Declaração Comum de 16 de Dezembro de 2002. Esta

Declaração, no seguimento da Cimeira de Praga de 21 de Novembro⁶³ do mesmo ano, abriu o caminho para uma cooperação política e militar mais próxima entre as duas Organizações, dando à UE acesso integral⁶⁴ aos recursos e capacidades logísticas e de planeamento da NATO.

Assim, tal como o Secretário-Geral da NATO afirmava numa das conferências de imprensa subsequentes à Cimeira, «a cooperação UE-NATO funciona na prática, mas ainda não tinha sido trabalhada em teoria». E a teoria consubstanciou-se de facto numa parceria estratégica de reforço do desenvolvimento das capacidades militares das duas Organizações, embora salvaguardando a diferente natureza das duas Organizações, a autonomia da tomada de decisões e os diferentes interesses dos Estados-Membros.

Deste modo, à medida que a UE vai reforçando nas conclusões dos Conselhos Europeus os instrumentos que a tornam um actor de segurança na prevenção de conflitos e gestão de crises, a própria NATO vai desenvolvendo, sob proposta Americana, uma força de reacção rápida – a “NATO response force” (NRF). Esta força seria composta por cerca de 21 mil efectivos, distribuídos pelos três ramos das forças armadas, susceptíveis de serem colocadas num teatro de operações entre sete e trinta dias.

⁶³ As conclusões e cobertura da Conferência de Imprensa desta Cimeira podem ser consultadas em www.nato.int/docu/pr/2002/

⁶⁴ A própria Declaração em anexo às conclusões do Conselho Europeu de Copenhaga de 12 e 13 de Dezembro de 2002 reforça a política comum de defesa em cooperação com a NATO, através de três princípios base: primeiro, a aplicação do acordo Berlim+ apenas aos Estados-Membros da União que sejam também membros da NATO ou partes na Parceria para a Paz e que, por conseguinte, tenham celebrado acordos de segurança bilaterais com a NATO; segundo, plena participação na definição e implementação da PESC por todos os Estados-Membros da UE, à excepção de qualquer disposição específica no Tratado ou Protocolo anexo, como é o caso da Dinamarca; terceiro, não participação de Chipre e Malta em operações militares da União levadas a cabo com recursos da NATO, mas acesso a informações classificadas da União.

Tinha também como objectivo que, no desígnio da gestão de crises, a UE e a NATO compatibilizassem interesses e recursos, mantendo a sua autonomia, mas sem obediências. Corroborando este entendimento, Gnesotto considerava que

«a UE não pode continuar reduzida ao estatuto de subsidiária da NATO, nem esta pode ser tratada como Organização de segunda ordem na segurança europeia. Se os Estados Unidos estão dispostos a partilhar responsabilidades na gestão de crises, têm de aceitar como contrapartida a autonomia política da UE. Se os Europeus querem verdadeiramente agir em parceria com a América, é dentro da NATO que maior poder de influência podem exercer»⁶⁵ (2000: 8, 9).

Ora, poderíamos daqui dissipar um certo receio da diluição da PESD em relação à NATO, pela substituição da força de reacção rápida europeia e o espectro das missões de Petersberg pelas novas forças da NATO? Se considerarmos certo que o futuro da PESD passaria pela revitalização da NATO, não podendo pensar a FRR e a NRF senão como complementares e inclusivas, porque é que é uma tendência estrutural que «cada Estado-Membro venha gerindo a sua própria relação transatlântica em função da história e dos seus interesses nacionais?» (Leitão, 2003b: 340).

De facto, no cenário pós 11 de Setembro e no reforço da PESD como instrumento de gestão de crises, a União Europeia deparou-se ainda com a “ambiguidade construtiva” na definição do actor de segurança de que Nivet nos falava há pouco: por um lado, os preceitos anti-federalistas e atlantistas preconizados por Blair de reforço da dimensão militar da PESD com uma cooperação estreita com

⁶⁵ Tradução livre da autora.

a aliança atlântica; por outro, as posições autonomistas de Chirac, de reforço da dimensão civil/humanitária da PESC, de coordenação com a NATO, mas não de subordinação. Reavendo uma expressão que entretanto se popularizou a respeito da relação UE-NATO – “Aliados, mas não alinhados”.

Também Pfister reforça esta necessidade de independência e afirma:

«A UE é um grande mercado único e por razões históricas, geopolíticas e económicas, é um guarda-chuva ou vassalo dos EUA, mas o reforço do pilar europeu da aliança atlântica passa pela regra dos 3 D's: não duplicação, não dissociação, não discriminação»⁶⁶ (2004:46, 47).

Entretanto, a crise despoletada pela invasão Iraque, em 2003, acabou por acentuar conjunturalmente o que Saint-Malo já estruturara em 1998: a consciência que a política externa europeia tem desempenhado um papel de extrema relevância no processo de alargamento de competências e capacidades da União, mas a inflexibilidade do método decisório que continua a permitir que as disposições fundamentais sejam tomadas por unanimidade dá margem de manobra para que as visões divergentes sobre a PESC/PESD sejam resolvidas por acções individuais de base *ad hoc* e fora do quadro comunitário.

Desde logo, é disso exemplo o manifesto dos oito, de solidariedade europeia com os EUA, datada de 30 de Janeiro de 2003 e subscrita por José Maria Aznar (Espanha), José Manuel Durão Barroso (Portugal), Sílvio Berlusconi (Itália), Tony Blair (Reino Unido), Václav Havel (República Checa), Peter Medgyessy (Hungria), Leszek Miller (Polónia) e Anders Fogh Rasmussen (Dinamarca). Tendo em conta que os oito signatários representavam três Estados-Membros e cinco Estados então

⁶⁶ Tradução livre da autora

candidatos a União, algumas críticas fizeram-se sentir na época com algum fervor. Uns caracterizaram-no como «um acto de seguidismo, que não veio acrescentar nada mas provocar uma grande confusão e enfraquecer as posições europeias» (Soares, 2003: 25, 26). Outros foram mais longe e foram categóricos em afirmar que tal iria «sacrificar o projecto europeu, o sistema multilateral» (Pureza; Aguirre, 2003: 10).

A resposta a esta carta dos oito e à própria Cimeira das Lages (que reuniu os primeiros-ministros Português, Espanhol e Britânico com o Presidente Americano George W. Bush, a 16 de Março de 2003, e que ultimou os contornos da luz verde à intervenção) foi a “proposta dos quatro”⁶⁷. Esta iniciativa, formalizada numa mini-Cimeira de defesa em Bruxelas a 29 de Abril de 2003 propunha aos restantes Estados-Membros que colmassem o “defeito” da Europa na NATO, inserindo mesmo num futuro Tratado Constitucional o termo “União Europeia de Segurança e Defesa” (UESD), representativo da expressão a uma só voz e desempenho em pleno do seu papel na cena internacional.

Para além disso, os países que subscrevessem esta UESD comprometiam-se a harmonizar as suas posições sobre defesa, reforçar o investimento em termos de programas europeus de equipamentos militares e contribuir activamente para missões de paz sob o controlo da ONU. Neste âmbito, o comunicado emitido no final do encontro, incluía a proposta de criação de um núcleo de capacidade colectiva de planificação e condução das operações militares da UE, sem recurso aos meios da NATO.

No entanto, ao invés de entenderem estas iniciativas como um projecto aberto favorável a cooperações reforçadas no domínio da PESC, este encontro foi entendido

⁶⁷ Os quatro eram constituídos pelo Presidente Francês Jacques Chirac, o Primeiro-Ministro Belga Guy Verhofstadt, o Primeiro-Ministro Luxemburguês Jean-Claude Juncker e o Chanceler Alemão Gerhard Shroeder, ficando conhecida como a cimeira dos países do chocolate.

como uma “política de exclusão”⁶⁸. Outros viram neste “grupo de pioneiros”, «um quintal de potências europeias dominantes, sejam elas o eixo franco-germânico ou outro» que veiculam uma «posição de exuberante afrontamento da NATO, de duplicação gigantesca de custos e estruturas numa Europa com economia em séria crise» (Jordão, 2003: 14).

Aparentemente, estas visões apontavam para uma progressiva autonomização e até contraposição da UE em relação à NATO, o que seria revogado por algumas das propostas concretas destes quatro *chocolatiers*: a institucionalização de um núcleo europeu de planificação militar independente do SHAPE da NATO, uma força de resposta rápida paralela à NRF, um comando europeu de transporte aéreo estratégico e um quartel-general multinacional europeu móvel para missões conjuntas. Apontava ainda para outros aspectos que os trabalhos da Convenção iriam ter em conta, como a criação de uma agência de armamento europeia e um colégio de segurança e defesa (uma espécie de Academia Europeia) para favorecer o desenvolvimento e a difusão de uma cultura de segurança europeia⁶⁹.

De todo o modo, o que estas iniciativas a quatro ou a oito pareciam evidenciar era uma manifesta divisão sobre o modo como o dossier Iraque devia ser gerido pela União no seu todo. Sobrepueram-se, ao invés, várias percepções individuais e diferentes culturas estratégicas nacionais⁷⁰ sobre que actor de segurança deveria a União Europeia ser.

⁶⁸ Classificação de Ana Palacio, então Ministra dos Negócios Estrangeiros Espanhola, transcrita por Cunha (2003), alegando que todos os outros países foram deliberadamente “esquecidos” de serem convidados.

⁶⁹ Com o Tratado de Lisboa, esta dimensão revestiu o nome de “Erasmus militar”, prevendo o intercâmbio permanente entre os Estados-Membros.

⁷⁰ Esta questão da cultura estratégica será desenvolvida no capítulo IV desta Dissertação.

De facto, quando o Conselho Europeu de Salónica de Junho de 2003 conheceu as conclusões do trabalho da Convenção, era a herança da divisão entre Atlantistas e Autonomistas que primava como legado para a construção do actor de segurança. De facto, a execução da PESC foi uma das matérias que menos consensos reuniu durante a Convenção e que mais dificuldades criou aos grupos de trabalho VII (acção externa) e VIII (defesa).

Para Guilherme d'Oliveira Martins não há dúvidas que tal se deveu, por um lado, à «lógica intergovernamental e à sombra da posição norte-americana» e, por outro, ao «facto de a crise do Iraque se ter desenvolvido durante os debates da Convenção, gerando incertezas e receios»⁷¹ (2003: 65). De alguma forma, esta conjuntura pode ter determinado o que se pretendia ser um

«debate sobre instrumentos comunitários que viabilizem uma eurozona de defesa, que concretizem uma cláusula de defesa mútua (como existe na UEO e na NATO), que apontem para a possibilidade de adopção de decisões em matéria de política externa por maioria qualificada, que coordenem ou reúnam a função de “Senhor PESC” e de Comissário das Relações Externas na eventual figura de um secretário de Estado ou Ministro da União, que levem à criação de representações diplomáticas da União no exterior e junto de organismos internacionais que permitam a criação de uma Academia Diplomática Europeia.» (Martins, 2003: 8).

⁷¹ De facto, longe de conseguir uma posição comum, a declaração dos 15 sobre o Iraque datada de 15 de Abril de 2004 tentou alargar uma base de consenso e identificar referências comuns, mas acabou por reconhecer o que já se sabia: o trabalho dos inspectores não poderia prolongar-se indefinidamente não se vislumbrava a via pacífica como única solução para desarmar o Iraque e a ONU deveria desempenhar um papel central na constituição de um governo representativo do Iraque. Para além disso, seria responsabilidade da “coligação” (é de George W. Bush a expressão “colligation”) garantir a segurança necessária para concretizar a ajuda humanitária e preservar a herança cultural do país (referência clara à indignação da Comunidade Internacional perante a pilhagem do museu de Bagdad).

No fundo, o que o trabalho da Convenção presidida por Valéry Giscard D'Estaing pretendia para o Tratado que institui uma Constituição para a Europa⁷², no que se refere aos preceitos de política externa e de segurança comum, era responder à aspiração de afirmação da União como um actor politicamente interveniente⁷³. De facto, depois de Laeken ter desejado refundar uma Europa à busca da sua identidade num mundo globalizado, a Europa parecia definitivamente empenhada em encontrar o seu rumo como actor de segurança de gestão de crises. Neste sentido, este Tratado « [...] apesar das suas *vestimentas constitucionais*, espelha de qualquer modo, o reforço *possível*⁷⁴ do “esboço de potência” da União, pois as divergências acerca do desígnio estratégico da UE não foram, de modo algum, ultrapassadas». (Leitão, 2010: 144).

No entanto, «[...] o 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 projecto (ou um novo sentido) para este actor global.» (*idem ibidem*)

Como sabemos, as propostas que, em Junho de 2003, saíram de Salónica para uma CIG preparar a redacção final do novo Tratado, nunca chegaram a entrar em

⁷² Um ponto que não será desenvolvido mas que importa referir por nos ser útil para o desenvolvimento desta dissertação é que o preâmbulo do Tratado da Convenção Europeia de 18 de Julho de 2003 faz referências humanistas com uma concepção de segurança alargada, o que nos leva ao reforço da reflexão sobre Segurança Humana no próximo capítulo.

⁷³ Na parte I, título I (definição e objectivos da União), art. 3.º (objectivos da União), n.º 4, é referido que «nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos Direitos Humanos, em especial os das crianças, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas». Esta tónica é reforçada no título V, parte III, expressando que a acção externa da União assenta nos princípios da «democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos Direitos Humanos e das democracias fundamentais, respeito da dignidade humana, igualdade e solidariedade e respeito do direito internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas» (n.º 1, art. III – 292.º).

⁷⁴ Expressões em itálico originais do autor citado.

vigor após a rejeição da Holanda e da França em sede de referendo nacional ter desencadeado uma crise identitária, desde logo sobre qual o papel que a UE podia e devia desempenhar na gestão de crises internacionais⁷⁵.

Mas não obstante o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa não ter entrado em vigor, muitas das propostas de projecção do actor de segurança viriam a ser desenvolvidos à margem do aprofundamento dos Tratados e retomados depois no Tratado de Lisboa⁷⁶. Neste sentido, não iremos agora desenvolver essas concretizações em pormenor, retomando-as sim nas reflexões sobre o Tratado de Lisboa, já no próximo ponto.

⁷⁵ Na Cimeira Franco-Britânica de 28 e 29 de Novembro de 2003, em que os Ministros dos Negócios Estrangeiros da UE, no quadro da CIG, se reuniram em Nápoles, reafirmou-se a ambição de colocar em prática um dispositivo efectivo que permitisse à Europa conduzir operações de manutenção de paz com ou sem a NATO. Conciliando a relutância dos países neutros e mais atlantistas, um acordo entre o eixo Londres-Berlim-Paris permitiu avançar na concordância de três grandes questões: uma cláusula de defesa mútua, cooperações estruturadas para grupos pioneiros independentes da NATO, criação de uma célula de planificação europeia autónoma ou quartel-general europeu.

⁷⁶ A título de exemplo, a 24 de Novembro de 2003, uma Declaração conjunta saída da Cimeira Franco-Britânica de Londres, intitulada “Reforçar a cooperação europeia em matéria de segurança e de defesa” (vide o website www.diplomatie.fr), propunha uma força de reacção rápida ao serviço das Nações Unidas, afirmando ainda: «A União Europeia deve estar apta e disposta a destacar as suas forças numa operação autónoma num prazo de 15 dias para responder a uma crise [...] Estas forças devem ser capazes de operar sob um mandato relevante do capítulo VII. Elas serão destacadas em resposta a um pedido das Nações Unidas para estabilizar uma situação ou satisfazer uma necessidade a curto prazo até à chegada ou o reforço das forças de manutenção de paz das Nações Unidas ou de organizações regionais que ajam sob o seu mandato. Esta iniciativa [...] contribuirá para pôr em prática a declaração comum sobre a cooperação entre a União Europeia e as Nações Unidas na gestão de crises». No seguimento desta Declaração, em Fevereiro de 2004, a Alemanha associar-se-ia aos seus interlocutores franceses e ingleses para apresentar no comité político de segurança da União (COPS) o projecto de, até 2007, mas com capacidades operacionais desde 2005, constituir agrupamentos tácticos multi-nacionais com um conjunto de valências múltiplas a que chamou de *battlegroup*.

I. 4. Os contributos da Estratégia Europeia de Segurança e as implicações do Tratado de Lisboa no quadro de uma nova política comum de segurança e defesa

Proclamada e aprovada pela Conclusão 83 do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de Dezembro de 2003⁷⁷, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) de Javier Solana, o Alto Representante para a PESC, assume a UE enquanto actor global, clarificando o seu contributo e potencial como comunidade produtora e promotora de normas e valores.

De facto, a EES defende que «a União Europeia, que reúne 25 Estados 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 global⁷⁸» (EES, 2003:1). Por isso, «a Europa deve estar pronta a assumir a sua parte de responsabilidade na segurança global e na criação de um mundo melhor» (*ibidem*).

Neste sentido, a EES parece assumir-se como uma espécie de **manifesto** para uma União:

- mais activa, desenvolvendo uma «cultura estratégica que promova uma intervenção precoce, rápida e, se necessário, enérgica» (*ibidem*: 11);

⁷⁷ Uma primeira versão foi apresentada ao Conselho Europeu de Salónica a 20 de Junho de 2003, sob o título “Uma Europa segura num mundo melhor” (no original, “A secure Europe in a better world”). No entanto, por identificarem parecenças conceptuais e estratégicas com a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (National Security Strategy), que saíra em 2002, alguns Estados-Membros apresentaram reticências ao texto e foi então constituída uma comissão constituída pelos Estados-Membros. Esta comissão apresentou então novas sugestões a Solana, tendo sido o documento completado para apresentação oficial no Conselho Europeu de Bruxelas de 12 de Dezembro de 2003, já sob a denominação de Estratégia Europeia de Segurança.

⁷⁸ É a primeira vez que num documento aprovado pelos Estados-Membros e com este carácter orientador para o futuro fala da União enquanto “actor global”. De resto, em nenhum Tratado está explicitado que a União seja ou deva ser um actor global.

- mais coerente, congregando os diferentes instrumentos e capacidades, pois «a segurança é a condição primária do desenvolvimento» (*ibidem*:2)
- mais capaz⁷⁹, desde logo assumindo que «o recurso sistematizado a meios partilhados e postos em comum reduziria as duplicações, os custos e, a médio prazo, levaria a um aumento das capacidades» (*ibidem*:12).

Mais activa, mais coerente e mais capaz⁸⁰, Solana acreditaria que, deste modo, a União «teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efectivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido» (*ibidem*: 14). Para tal, a EES define três grandes objectivos estratégicos para a defesa e segurança da promoção dos valores europeus. Assentes em muito numa lógica de simultaneamente “pensar em termos globais e agir a nível local”⁸¹, os três objectivos estratégicos deste documento são (*ibidem*: 6-9):

1. **Enfrentar as velhas e novas ameaças** «mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis» (*ibidem*: 3). A saber: o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça (ADM's), conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada.

⁷⁹ De certa forma, o actor global de paz que Solana parece preconizar é uma força para o bem mas é uma força, até certo ponto uma clara incitação aos Estados-Membros para fortalecerem o músculo militar da União, associando, *à la* Santa Maria da Feira, os instrumentos militares à assistência humanitária, gestão civil de crises e desenvolvimento de instrumentos políticos e económicos. Em grande medida, há da parte de Solana um ímpeto pessoal em avançar com a definição concreta de meios de acção da União para que a insegurança do mundo não comprometa, de facto, a segurança da Europa.

⁸⁰ Para Delcourt e Remacle (235), «a capacidade da União para projectar o seu poder para além do seu próprio território, estabilizar as suas fronteiras e reformar as instituições políticas e económicas nos países terceiros, nomeadamente exigindo a democracia liberal e a economia de mercado, está no cerne da Estratégia Europeia de Segurança adoptada pela UE em Dezembro de 2003». Tradução livre da autora.

⁸¹ Frase adaptada da expressão em inglês "think globally, act locally", utilizada normalmente para falar da responsabilidade ambiental partilhada, colectiva e individual.

De facto, o fim da guerra-fria e a «crescente abertura das fronteiras, com uma indissolúvel ligação entre os aspectos internos e externos de segurança» (*ibidem*: 2), bem como o incremento dos «fluxos de comércio e investimento, o desenvolvimento da tecnologia e a expansão da democracia» (*ibidem*:2), trouxeram novos desafios à comunidade internacional. Desafios às próprias ameaças que já não são as ameaças tradicionais e, por isso, não se podem perspectivar como «puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares; todas elas requerem uma conjugação de instrumentos» (*ibidem*: 7).

Neste sentido, Solana parece não ter dúvidas que a UE tem vindo a trilhar um caminho em matéria de prevenção destas novas ameaças globais, reforçando a democracia, a boa governação e a primazia dos Direitos Humanos como alicerces de segurança.

A EES assim o afirma: «as melhores formas de reforçar a ordem internacional são a disseminação dos princípios de 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 protecção dos Direitos Humanos» (*ibidem*: 10).

- 2. Promover estabilidade, Boa Governação e segurança na vizinhança.** A preocupação com a Boa Governação dos vizinhos próximos da Europa (Balcãs, Cáucaso, Mediterrâneo...) agravou-se com o 11 de Setembro, a guerra no Iraque e sobretudo com o alargamento a 27.

As fronteiras da Europa são naturalmente estendidas até às fronteiras geográficas de Estados produtores de insegurança e a UE tem então que assumir uma maior cautela na relação com os mesmos. Assim, a resolução dos conflitos é também uma prioridade estratégica para a Europa, congregando esforços com os EUA, Nações Unidas e Rússia⁸².

3. **Contribuir para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo.** Sempre constituiu um dos desígnios da União que se efective «uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas». (*ibidem*: 9). Por isso, Solana defende um reforço da legitimidade das Nações Unidas (a carta como depositário da responsabilidade primária da manutenção da paz e da segurança internacionais), o fomento da relação transatlântica e parcerias estratégicas com a OSCE, o Conselho da Europa, a ASEAN, o Mercosul e a União Africana, bem como a Organização Mundial do Comércio.
- Pela particularidade da natureza de cada uma destas Organizações assume (é o caso da OMC como árbitro de muitas políticas de comércio e desenvolvimento), a União deve estar receptiva a colaborar efectivamente para um multilateralismo real.

⁸² Para uma reflexão sobre a parceria estratégica entre a União Europeia e a Rússia *vide* Freire, 2009.

Através destes três princípios-chave, a Estratégia de Solana simbolizava o que a União exportava, seja para a sua vizinhança próxima⁸³, 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, a EES manifestava assim uma primeira luz verde para uma União mais global. E mais global, porque à semelhança do repto de Laeken, a globalização é o *leitmotiv* das reflexões do Sr. PESC na Estratégia. De facto, em grande medida, a EES é um guia de acção para a União responder às novas ameaças que a Globalização veio revelar.

Embora os sucessivos Conselhos Europeus tenham vindo a empenhar-se nas orientações da EES para a construção do actor global, a verdade é que o impulso acabaria por chegar só com o balanço da mesma, cinco anos depois.

De facto, talvez por parecer mais um guia de acção perante a Globalização do que uma Estratégia propriamente dita, a verdade é que o documento de Solana acabou por não conhecer um *follow up* muito significativo por parte dos Estados-Membros. Partirá de Solana um *amendment*, aprovado no Conselho Europeu de 11 de Dezembro de 2008, intitulado “Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em mudança”⁸⁴ e que faz o balanço de cinco anos de EES⁸⁵. Há algum avanço significativo entre a EES e o

⁸³ A preocupação com a vizinhança próxima é reforçada com a aprovação, por parte do Conselho, em Maio de 2004, da Comunicação da Comissão intitulada “Política de Vizinhança: documento de Estratégia”, definindo a orientação estratégica da relação da União com os países vizinhos do sul (Autoridade Palestiniana, Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Síria e Tunísia), do leste (Arménia, Azerbaijão, Geórgia, Moldávia e Ucrânia) e ainda com a Bielorrússia e Líbia (países que não fazem parte formalmente da vizinhança mas cujas relações bilaterais normalizadas justificariam a sua inclusão).

⁸⁴ No original, “Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World”.

⁸⁵ A EES de Dezembro de 2003 foi construída em muito sob a lembrança das divisões herdadas da Guerra do Iraque e, por isso, sob o pretexto de construir uma ordem multilateral internacional, a União Europeia deve assumir-se como um actor global de paz produtor e exportador de normas e valores. O documento de 2008, embora importante, não constitui uma ruptura, nem pretende reinventar o enunciado anterior. Mas há um reforço do conceito de segurança, alargando-o para as questões

relatório de implementação em termos de maior empenhamento/envolvimento no sentido de dar mais visibilidade ao actor global?

Embora se trate de uma revisão ou de uma adenda e não de um documento novo, o texto de 2008 dá um passo em frente ao actualizar as ameaças, reforçando aspectos como as alterações climáticas ou a segurança energética⁸⁶ e inclui, sob recomendação portuguesa, as pandemias enquanto nova ameaça, lembrando porventura a Gripe A e outras estirpes congéneres. De facto, a Estratégia de 2003 identificou uma série de ameaças e desafios – proliferação de Armas de Destruição Maciça, Terrorismo e Criminalidade Organizada, ciber-segurança - que punham em causa os interesses da União em matéria de segurança e, cinco anos depois, estes mantêm-se, tornando-se até mais agudas e complexas.

Para além disso, salienta o nexó entre segurança e desenvolvimento⁸⁷, reconhece os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) como parceiros estratégicos, reafirma a relação transatlântica, retoma a Política de Vizinhança como eixo prioritário de intervenção e não esquece o equilíbrio entre o leste e o sul do “estrangeiro próximo”.

Em relação ao texto de 2003, as referências explícitas ao actor global são preteridas pela projecção do actor normativo e *peace-settler*, enquanto actor activo na comunidade internacional, consciente das suas responsabilidades e pró-activo na sua acção estratégica. Assim, salienta-se a passagem, na página um, «a União Europeia

ambientais, segurança energética e de saúde pública (inclusão das pandemias por sugestão Portuguesa).

⁸⁶ Na primeira declaração de Herman Van Rompuy, Presidente do Conselho Europeu, a 10 de Dezembro de 2009, foi realçado que, a par da economia, a energia será um dos grandes temas a que as Instituições Europeia se terão que dedicar em 2010.

⁸⁷ Vide página 8 do Relatório de execução, atentando-se ao parágrafo que se preocupa também com a ameaça dos Estados frágeis: «A Estratégia Europeia de Segurança e o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento de 2005 reconheceram que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz nem segurança, e que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza a paz não será duradoura. (...) É frequente os conflitos estarem associados à fragilidade dos Estados».

continua a ser um pólo de estabilidade» e, na página dois, «a UE continua a ser o maior doador dos países necessitados e é imprescindível assumir compromissos a longo na perspectiva de uma estabilização duradoura.», «a nível mundial, a Europa deve conduzir um processo de renovação da ordem multilateral.» ou «[...] precisamos de ainda mais capacidade, mais coerência e mais acção».

Anteriormente ao documento de revisão de 2008, a 22 de Novembro de 2004, foi ainda apresentada uma Declaração Ministerial que estabelece os compromissos voluntários dos Estados-Membros em termos de capacidades civis: 5761 na área policial, 631 para a área da boa governação, 562 para a administração civil e 4988 para a protecção civil.

Neste mesmo documento em que se estabelece um “objectivo global civil”, a concretizar definitivamente em 2008, faz-se conhecer também a iniciativa da França, Itália, Holanda, Portugal e Espanha em estabelecer uma força europeia de *gendarmérie*. Estes cinco países comprometeram-se a constituir, assim, uma força prioritária à disposição dos Estados em curto espaço de tempo e para os mais variados e exigentes cenários, de modo a garantir a segurança e a ordem públicas.

A criação de *batalhões europeus*⁸⁸ (como parte dos elementos de resposta rápida), assegurando à UE as capacidades operacionais iniciais em 2005 e as capacidades operacionais integrais a partir de 2007, é a proposta mais visível deste “Objectivo Estratégico 2010” ou “Headline Goal 2010”. Assim, este grupo de países considera que o reforço de uma efectiva política de defesa comum passe pelo Objectivo Estratégico, em que os instrumentos comunitários de gestão de crises

⁸⁸ Opção da autora de tradução a partir de “Battlegroups”.

parecem avançar cada vez mais para a dimensão do músculo militar da União para a gestão de crises internacionais de resposta rápida e atempada.

No fundo, o objectivo seria constituir uma força de reacção rápida que tomasse uma decisão em 5 dias e destacasse em 10 dias por uma duração mínima de 30 dias toda a gama de missões de gestão de crises⁸⁹, quer a pedido da ONU quer no quadro de uma operação europeia autónoma. Sem se abandonar completamente o “Objectivo Estratégico 2007”, o Conselho de Assuntos Gerais da União Europeia de 17 de Maio de 2004 aceitou este projecto como parte do “Objectivo Estratégico 2010”, integrando-o no mais vasto plano de acção das capacidades europeias.

Este plano de acção das capacidades europeias, baseava-se em três conceitos-chave: interoperabilidade militar e civil e em cooperação estreita com os recursos das outras organizações internacionais; capacidade de projectar e destacar; e capacidade de sustentação e durabilidade.

Voltaremos às materializações da Estratégia no próximo capítulo quando falarmos do Relatório de Barcelona e Madrid e das referências à Segurança Humana. Voltaremos a ela também quando nos debruçarmos sobre a cultura estratégica, visto que uma das ideias que Javier Solana partilha na sua Estratégia Europeia de Segurança é que a UE deve desenvolver uma cultura estratégica própria, por exemplo, alargando o espectro das missões de Petersberg para a prevenção das novas ameaças. A este propósito, Burghardt (*in* Pfister, 2004:54) opõe os 3 P’s da “Estratégia de Segurança Nacional” dos EUA, de 2002 - prevenção, preeminência e

⁸⁹ Tendo em conta a lógica dos “Battlegroups” introduzida pelo “Headline Goal 2003”, os Estados-Membros da União decidiram, no Conselho Europeu de 17 e 18 de Junho de 2004, reforçar o espectro de acção das operações de gestão de crises, incluindo as missões humanitárias e de salvamento, missões de manutenção de paz, missões de forças de combate, incluindo missões de criação da paz. Tendo como princípios de acção a sustentabilidade, a capacidade de destacamento e uma grande rapidez de acção, os “Battlegroups” foram criados como resposta a uma crise quer como uma força autónoma, quer como parte de uma operação em larga escala.

preempção – aos três P's fundadores da UE – Paz, Prosperidade e Parceria. Pfister (2004:54), acrescenta ainda um quarto P – Polarização, referindo-se à multipolaridade⁹⁰ da conjuntura internacional actual e ao multilateralismo que a UE pretende imprimir na sua acção internacional.

Para já e sem nos distanciarmos do objecto deste capítulo debruçemo-nos nas alterações propostas pelo Tratado de Lisboa. Já referimos anteriormente que, ainda tendo em mente o falhanço da proposta de uma Constituição para a Europa e com a consciência que a União alargada a 27 não podia continuar a funcionar com as mesmas disposições do Tratado de Nice, revelava-se inadiável um novo Tratado que desse legitimidade às Instituições Europeias e nacionais para agirem com mais eficácia na tomada de decisões.

Assim, a 13 de Dezembro de 2007, sob a égide da Presidência Portuguesa do Conselho da UE, os 27 chefes de Estado e de Governo dos países da União Europeia concluíram e assinaram em Lisboa, após meses de negociações numa Conferência Intergovernamental, o novo Tratado da União Europeia⁹¹, que introduz alterações no Tratado da União Europeia e no Tratado que Institui a Comunidade Europeia⁹².

Com o Tratado de Lisboa pretende dar-se maior coerência à acção externa da União e agilizar o processo de decisão para esse fim⁹³. A governação da UE parece estar a aproximar-se de um figurino mais Estadista⁹⁴, centralizada politicamente em

⁹⁰ A este respeito, *vide* Grevi, 2009.

⁹¹ Em Portugal, o Tratado de Lisboa foi ratificado por via parlamentar a 23 de Abril de 2008.

⁹² O Tratado de Lisboa retoma muitos dos preceitos estatuídos no Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa e que tinham sido discutidos amplamente nos trabalhos da Convenção, pelo que daremos conta, num exercício de reflexão académica comparativa, também do enunciado dos artigos mais importantes do texto que não entrou em vigor.

⁹³ Uma das materializações do TL para este objectivo foi a definição de uma personalidade jurídica única em que a União Europeia, enquanto tal, pode celebrar acordos com um ou vários Estados ou Organizações Internacionais em aplicação do capítulo relativo à acção externa da União.

⁹⁴ O fim das presidências rotativas e uma nova *troika* trazem maiores implicações políticas, ao pressupor-se uma maior deslocação do centro de influência e poder para Bruxelas. De facto, com o

Bruxelas, consagrados através de novas dimensões já previstas inclusive no projecto de Tratado Constitucional.

Senão vejamos. No que às Instituições Europeias⁹⁵ diz respeito, é institucionalizada a figura do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que acumula com o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia. Produto da fusão dos cargos de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança (o Sr. PESC) e do Comissário para as Relações Externas (figura entretanto extinta, previamente desempenhada por Benita Ferrero-Waldner), esta espécie de “Ministro dos Negócios Estrangeiros”⁹⁶ terá a responsabilidade de fazer

Tratado de Lisboa, o novo Conselho Europeu dá fim às presidências rotativas de seis em seis meses ou à experiência das presidências tripartidas partilhadas e terá um presidente fixo, residente, eleito por um período de dois anos e meio e com novas regras de distribuição de votos.

⁹⁵ A título de complemento para uma reflexão mais completa, importa conhecer as principais mudanças nas Instituições Europeias. De facto, o Parlamento Europeu, a única Instituição europeia directamente eleita no âmbito do processo de integração europeia, reforça substancialmente os seus poderes. Por exemplo, em matéria legislativa, passa a intervir em quase 95% das decisões, num processo de co-decisão com o Conselho de Ministros. Aumenta ainda os seus poderes relativos à aprovação do orçamento anual e dos acordos internacionais que vinculam a União Europeia e tem um papel decisivo na escolha do Presidente da Comissão Europeia, que elege, e na aprovação da restante equipa, cuja composição deve reflectir os resultados das eleições europeias. O número máximo de deputados europeus será de 750 mais o Presidente. Por sua vez, o número de deputados por Estado-Membro não pode ser inferior a 6 nem superior a 96.

Por sua vez, a Comissão Europeia continuará a ser constituída por Comissários dos diferentes Estados-Membros, ao contrário do que estava previsto no Tratado de Nice. O Conselho Europeu de Dezembro de 2008, tendo em consideração as reservas do povo irlandês, acordou que a Comissão continuará a ser constituída por um nacional de cada um dos Estados-Membros, contrariando-se a lógica inicial de rotatividade dos Comissários. Um dos vice-presidentes da Comissão será também o Alto-Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Europeia.

O Conselho da União Europeia, continua a ser composto por 1 representante de cada Estado-Membro ao nível ministerial. A partir de 1 de Novembro de 2014, a aprovação por maioria qualificada exigirá uma dupla maioria: pelo menos 55% dos Estados-Membros, representando no mínimo 65% da população da UE.

O Tratado de Lisboa torna ainda o processo de decisão do Conselho de Ministros mais transparente, já que reunirá em sessão pública quando deliberar e votar um projecto de acto legislativo. Assim, as reuniões “reservadas” do Conselho darão lugar a sessões abertas onde poderemos, efectivamente, assistir à participação dos nossos ministros nas tomadas de decisão europeias.

Por fim, o Conselho Europeu adquire estatuto de Instituição Europeia e elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de 2 anos e meio, renovável uma vez.

⁹⁶ O projecto de Constituição remetia directamente para a criação da figura de um Ministro dos Negócios Estrangeiros da União (n.º 4, art. I-40.º) com assento na Comissão Europeia e que preside às reuniões dos chefes da diplomacia da UE. Para tal, e segundo o n.º 3 do art. III-296.º, «no desempenho das suas funções, o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União é apoiado por um serviço europeu para a acção externa, que trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros». Ainda segundo o n.º 2 do art. III – 293.º, o Ministro dos Negócios Estrangeiros detém

da nova Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) uma verdadeira política de desenvolvimento da acção externa da União. O procedimento em relação a este cargo, conforme estatuído pelo Tratado de Lisboa, passa pela nomeação, por maioria qualificada, pelo Conselho, após aprovação da Comissão e do Parlamento Europeu.

Embora se especulasse que o nome do novo Alto Representante fosse naturalmente Javier Solana, de modo a dar continuidade à missão do cargo presente, na reunião informal de 19 de Novembro de 2009, em Bruxelas, os Chefes de Estado ou de Governo acordaram por unanimidade escolher para Alta Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a britânica Catherine Ashton. No fundo, com esta figura, o Tratado de Lisboa responde à provocação de Henry Kissinger de saber quem atende o telefone do outro lado na Europa.

Também após consulta do Parlamento Europeu e aprovação da Comissão, o cargo de Alto Representante para os assuntos externos e política de segurança é assistido por um novo serviço, o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE). Este serviço foi estatuído no Tratado de Lisboa para conferir maior coerência e consistência na coordenação de meios para a projecção externa, ao lado dos já existentes Comité Político, Comité Militar e Estado-Maior Militar. Será uma espécie de agência diplomática da UE, constituída por funcionários provenientes do Secretariado-geral do Conselho de Ministros e da Comissão, mas também por Diplomatas nacionais.

Quer a figura do novo Alto Representante, quer o novo Serviço Europeu para a Acção Externa, dão ecos do que o Tratado de Lisboa pretende dar ao actor global.

ainda competências de «iniciativa própria ou a pedido de um Estado-membro» para convocar «uma reunião extraordinária do Conselho de Ministros no prazo de 48 horas ou, em caso de absoluta necessidade, num prazo mais curto» e ainda ter sob sua autoridade o mandato de representantes especiais para questões práticas específicas (art. III – 302.º).

À semelhança dos Tratados anteriores, é referido que o objectivo da União é «[...] promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos» (Art. 2.º, n.º1).

Também no ponto 5 do novo Art.2.º se refere que «nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a protecção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a protecção dos Direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do Direito Internacional, incluindo o respeito do princípio da Carta das Nações Unidas».

Ressalve-se, no entanto, que, à semelhança dos outros Tratados Europeus ou de qualquer documento oficial subscrito pela União Europeia, não se encontra na missão fundadora da União ser um actor (de segurança) global. Mas há materializações importantes na construção de um actor de segurança comprometido com a gestão de crises internacionais. De facto, o Tratado de Lisboa permite pensarmos de forma mais consistente num conceito alargado de segurança (que alegadamente teve em conta a Estratégia de Solana). Para além de abranger a defesa militar *tout court*, o Tratado de Lisboa preocupa-se com a dimensão civil de gestão de crises respondendo às diferentes ameaças de tipo novo, onde se insere o terrorismo, a criminalidade, o ambiente ou as migrações.

Assim, tendo em vista uma gradual evolução para uma política de defesa comum, Lisboa serve de enquadramento para a nova Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD⁹⁷), que foi considerada uma vertente da política externa e de

⁹⁷ Para que seja adoptada, esta nova PCSD exige unanimidade por parte do Conselho Europeu para que os Estados-Membros a adoptem. A área de segurança e defesa continua assim a manter-se como

segurança comum (PESC). De facto, a PESC vê o seu nome alterado para PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa, prevendo que a PCSD faça parte da PESC ao assegurar uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares⁹⁸.

Para o efeito, a UE pode utilizar meios civis e militares nas diferentes missões para as quais está mandatada: missões humanitárias e de evacuação, de aconselhamento e assistência em matéria militar, de prevenção de conflitos e de

redução da soberania nacional, continua a ser uma solução intergovernamental e não uma dinâmica comunitária. No projecto de Tratado constitucional, na execução da PESC/PESC, a exigência da unanimidade também era dominante: o Conselho Europeu e o Conselho de Ministros adoptam decisões por unanimidade, com excepção dos casos previstos na parte III (n.º 1, art. III – 293.º, art. III – 302.º e n.º 7, art. I – 40.º) de decisões que não tenham implicações directas no domínio militar ou de defesa. De facto, para a PESC, as decisões serão integralmente adoptadas por unanimidade sob proposta do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União ou sob proposta de um Estado-membro. Assim, na medida do possível, «as soluções preconizadas pela Convenção correspondem a um mínimo múltiplo comum das posições expressas, embora o grupo VII da acção externa tenha concluído pela necessidade de modo a evitar a inércia da PESC e a incentivar uma PESC proactiva dever-se-á, tanto quanto possível, fazer uso das disposições existentes em matéria de recurso ao voto por maioria qualificada (VMQ) e das disposições que permitam uma certa flexibilidade como a abstenção construtiva» (Martins, 2003: 66). Mantém-se, assim, ainda algumas reservas à nova arquitectura jurídico-institucional que, para algumas opiniões, parece soar a um “Nice II” de reforço do eixo franco-alemão ou a uma “nona sinfonia de Beethoven na versão Marselhesa” (expressões de Ernâni Lopes, em comentário ao semanário Expresso a 14/06/2003). Não obstante, o espírito subjacente ao Tratado era o de se unirem em torno das competências e acções da União, em que «os Estados-Membros apoiarão activamente e sem reservas a política externa e de segurança comum num espírito de lealdade e de solidariedade mútua» e «abster-se-ão de toda e qualquer acção contrária aos interesses da União ou susceptíveis de prejudicar a sua eficácia» (art. 14.º, título III).

⁹⁸ Já no n.º 1, Art. I, 41.º (capítulo II) do Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa se refere que a política comum de segurança e defesa faz «parte integrante da política externa e de segurança comum e garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares» que podem ser empregues em «missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional». Para além disso, o mesmo Tratado estatua para a União uma personalidade jurídica única (assinalada pelo art. I-7.º) em que a União enquanto tal «dispõe de competência para definir e implementar uma política externa e de segurança comum, inclusive para definir gradualmente uma política comum de defesa» (art. I – 12.º, n.º 4). O n.º 1 do art. I-16.º define com ainda mais clareza que «a competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum». Assim, com a proposta de novo Tratado, é a União enquanto tal que pode celebrar acordos com um ou vários Estados ou Organizações Internacionais em aplicação do capítulo relativo à acção externa da União. Para tal, tentou-se uma maior conexão e cruzamento inter-pilares e de comunitarização do segundo e terceiro pilares, para uma maior e melhor integração e articulação das diferentes dimensões da acção externa da União. Recorde-se a este propósito que o Tratado de Nice tinha complexificado a questão da personalidade jurídica de forma quase irreversível. Como faz notar Leitão, «a via escolhida não foi, pois, a de uma fusão das diversas componentes da União numa entidade única e autónoma. Decidiu-se deste modo instituir, sem que tal seja explicitamente consagrado, uma “quarta personalidade jurídica internacional”, ao lado das três Comunidades» (2002c: 75). Este aspecto é retomado no Tratado de Lisboa, evidenciando a importância de se ultrapassar esta questão.

manutenção de paz, de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização pós conflito⁹⁹. A novidade destas missões não se consubstancia tanto na sua definição, que já existia antes de Lisboa, mas sim no reforço da componente civil, orientada agora explicitamente para a gestão de crises e com pouca componente puramente militar. Neste sentido, o n.º 3 do art. 27.º prevê que os Estados coloquem à disposição da União capacidades civis e militares¹⁰⁰ e que constituam entre si forças multinacionais, podendo colocá-las à disposição da PCSD.

Para que esta nova política comum de segurança e defesa tenha expressão, Lisboa amplia o papel da Agência Europeia de Defesa (AED), que tinha sido criada por uma Acção Comum do Conselho de Ministros de 12 de Julho de 2004, articulando-se como uma base de sustentação logística, nomeadamente no que diz respeito à criação de um mercado europeu do equipamento de defesa e de uma base tecnológica e industrial de defesa. Neste sentido, a criação desta Agência, já preconizada no projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa¹⁰¹, tem como missão «apoiar o Conselho e os Estados-Membros nos seus

⁹⁹ Do mesmo modo, o n.º 1 do art. III – 309.º da Constituição Europeia definia o que constituem missões que podem utilizar meios civis e militares e passíveis de contribuírem para a luta contra o terrorismo: «as acções 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».

¹⁰⁰ No que respeita à secção dedicada à política comum de segurança e defesa, o TL reforça ainda as medidas para a luta contra o terrorismo, definindo as missões em que podem ser utilizados meios civis e militares e são passíveis de contribuir para a luta contra o terrorismo.

¹⁰¹ De facto, o projecto de Tratado constitucional definia a criação da Agência Europeia de Defesa sob a autoridade do Conselho de Ministros e receptiva à participação de todos os Estados-Membros que nela desejem participar (n.º2, art. III – 311.º). São cinco as missões desta Agência, conforme estatuído no art. III – 311.º: «a) 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; b) promover a harmonização das necessidades operacionais e a adopção de métodos de aquisição eficazes e compatíveis; c) propor projectos multilaterais para cumprir os objectivos em termos de capacidades militares e assegurar a coordenação dos programas executados pelos Estados-Membros,

esforços para aperfeiçoar as capacidades de defesa da União Europeia na área da gestão de crises e apoiar a PESD na sua actual configuração e na sua evolução futura» (Artigo 2.º).

Para além dos aspectos que já referimos, há alterações significativas para a UE desempenhar um papel responsável e construtivo e com implicações significativas na gestão das suas relações externas. De facto, é introduzida uma base jurídica específica para a ajuda humanitária (art. 214.º TUE) que sublinha a especificidade desta política e da aplicação dos princípios do direito humanitário internacional, nomeadamente os princípios da imparcialidade e não discriminação. Para além disso, a política de desenvolvimento torna-se um serviço de desenvolvimento único dentro da Comissão com um comissário responsável pela cooperação para o desenvolvimento e os assuntos humanitários que também é membro da Comissão¹⁰².

Ora, com a identificação da cooperação para o desenvolvimento como área independente e com competências para agir nas relações com os países em desenvolvimento e a conseqüente separação dos orçamentos para o desenvolvimento e assistência humanitária, todas as políticas europeias que afectam os países em

bem como a gestão de programas de cooperação específicos; d) 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; e) contribuir para identificar e, se for caso disso, executar todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do sector de defesa e para aumentar a eficácia das despesas militares». O 2.º parágrafo, n.º 3, art. I-41.º, reitera este desígnio de «contribuir para 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 de Ministros na avaliação do melhoramento das capacidades militares».

¹⁰² Recorde-se que, antes do Tratado de Lisboa, estas questões encontravam-se dispersas entre quatro organismos diferenciados: a Direcção Geral do Desenvolvimento, que abrange a política de desenvolvimento e as relações com os países ACP; a Direcção Geral das Relações Externas, que cobre a cooperação com os países da Ásia e da América latina; a Direcção Geral dedicada aos instrumentos da política de vizinhança; e a *EuropeAid*, responsável pela implementação da assistência ao desenvolvimento.

desenvolvimento passam a necessitar do apoio transversal das políticas de desenvolvimento em todos os seus objectivos. Para além disso, em todas as reformas que são postas em prática é definida uma hierarquia e mecanismos que promovem o desenvolvimento e a erradicação da pobreza como principal objectivo desta política¹⁰³ (artigo 208.º).

Mas há ainda duas inovações do Tratado que importa realçar e que fazem *jus* à ambição de Lisboa de dar mais expressão ao vector de segurança e defesa.

A primeira, a introdução de uma cláusula de solidariedade colectiva entre os Estados-Membros, que é simultaneamente uma cláusula de assistência mútua¹⁰⁴. Estas são «duas cláusulas vitais para a segurança comum europeia» (Teixeira, 2008), a accionar em matérias de defesa e de cooperação para situações de terrorismo e catástrofes naturais ou humanas.

¹⁰³ Um claro sinal do compromisso da União Europeia com os Objectivos do Desenvolvimento do Milénio (ODM), definidos em 2000, na Cimeira do Milénio, pelas Nações Unidas, tendo-se comprometido a aderir a um projecto mundial de redução, até 2015, da pobreza extrema sob todas as suas formas. Para além de reduzir a pobreza e a fome no mundo (o primeiro objectivo), este pacto mundial para o desenvolvimento e justiça pretende ainda garantir o ensino primário para todos; promover a igualdade entre homens e mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater o VIH/sida e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental e participar numa parceria mundial para o desenvolvimento. A UE reivindica para si o estatuto de principal entidade financiadora da ajuda pública ao desenvolvimento mundial, cerca de 55%, no total dos seus Estados-Membros.

¹⁰⁴ Do mesmo modo, o projecto de Tratado constitucional proclama, no n.º 7 do art. I – 41.º, à semelhança do art. V do Tratado do Atlântico Norte, de uma cláusula de assistência mútua que consiste em «se um dos Estados que nela participam for alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados participantes prestar-lhe-ão ajuda e assistência por todos os meios ao seu alcance, militares e outros, em conformidade com o disposto no artigo 51.º da Carta das Nações Unidas». A este princípio de «cooperação mais estreita, no âmbito da União, em matéria de defesa mútua», acresce ainda uma cláusula de solidariedade, prevista no art. I – 43.º. Inserido nas disposições específicas do capítulo II do título V dedicado ao exercício das competências da União, este princípio estatui que «a União e os seus Estados-Membros actuam em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-membro for alvo de um ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana». E adianta ainda o mesmo artigo que todos os instrumentos civis e militares serão disponibilizados para: «a) 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; b) prestar assistência a um Estado-membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de catástrofe natural ou de origem humanas».

Deste modo, se um Estado-Membro for alvo de uma agressão armada no seu território, um ataque terrorista, ou for vítima de uma catástrofe de origem natural ou humana, todos os outros Estados-Membros devem actuar em conjunto e prestar-lhe auxílio e assistência, mobilizando todos os meios civis e militares ao seu alcance¹⁰⁵.

Neste sentido, é a primeira vez que num Tratado Europeu, e alegando razões de defesa comum e de solidariedade, as forças armadas dos Estados-Membros actuam no espaço da UE através de uma verdadeira cultura de partilha. Para além disso, estas duas cláusulas à luz do Tratado de Lisboa, são requisitos essenciais para todos os países que doravante pretendam aderir à União.

Para além destas cláusulas, há uma segunda importante inovação no Tratado de Lisboa em matéria de segurança e defesa. De facto, com o Tratado de Lisboa, introduzem-se mecanismos de cooperação diferenciados entre os Estados-Membros com vontade política e capacidades para se posicionarem na linha da frente da defesa europeia a que se deu o nome de cooperação estruturada permanente (CEP¹⁰⁶).

No entanto, esta é também uma das inovações mais polémicas do Tratado, já que para muitos representa um reforço de um directório de potências que poderá estabelecer coligações de bloqueio ao acesso de Estados mais pequenos que, por falta de capacidades militares ou condições financeiras, não entrarão no comboio.

De facto, a UE pode adaptar, pela primeira vez na sua história, verdadeiras dinâmicas de geometria variável em matéria de segurança e defesa. O potencial

¹⁰⁵ Cap. V, Art. 28.º A, n.º 7 do Tratado de Lisboa, em conformidade com o artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, e à semelhança do que sucede com o Artigo 5.º do Tratado do Atlântico Norte.

¹⁰⁶ Também no projecto de Tratado que estabelecia uma Constituição para a Europa se formalizava a possibilidade de ser accionada uma cooperação estruturada permanente entre «os Estados-Membros [...] que preencham os critérios e subscrevam os compromissos em matéria de capacidades militares» (n.º 1, art. III – 312.º). É ao Conselho de Ministros que compete «confiar a execução de uma missão a um grupo de Estados-Membros que o desejem e que disponham das capacidades necessárias para tal missão» (n.º 1, art. III – 310.º), bem como deliberar a participação nessa cooperação estruturada em qualquer fase posterior por parte de qualquer Estado-membro.

decisivo dos Estados-Membros da cooperação estruturada permanente poderá dar azo, assim, a países de primeira que têm possibilidades e países de segunda que não as têm. Em última análise, poderá verificar-se a situação em que, ou os Estados considerados mais pequenos ou potências médias aderem ao núcleo duro, para fazer valer de algum protagonismo e participam nas decisões, ou não aderem e ficam à deriva.

Assim, Lisboa vem não só permitir que os Estados que tenham mais capacidades e desejem avançar mais rapidamente numa missão poderão fazê-lo no âmbito da figura da cooperação estruturada permanente (art.27.º, n.º6), como se abre também o precedente da União poder desenvolver missões para preservar os seus valores e interesses (art.27.º.nº5).

Não obstante este aspecto mais crítico, para outros esta figura pode constituir uma solução para os tradicionais bloqueios por unanimidade, já que o fundo de lançamento da própria CEP será decidido por maioria qualificada¹⁰⁷. De facto, Santopinto (2009), salienta a propósito da CEP, três particularidades que são importantes reter antes de nos concentrarmos apenas nos eventuais aspectos críticos da mesma:

«Primeiro, ela está no singular: como o seu nome indica, a CEP deve ser única e permanente. Segundo, ela será instituída sob a regra da maioria qualificada. [...] Terceiro, o tratado não estabelece nenhuma quota mínima relativa ao número de estados aderentes».

Neste sentido, muitos críticos desta figura se têm perfilado para argumentar que a CEP irá reforçar a lógica de “directório”, já que só os Estados-Membros mais

¹⁰⁷ Não obstante exige-se a regra da unanimidade para decidir que tal será uma missão da União Europeia enquanto tal. Do mesmo modo, a existência do fundo ATENA para missões militares exigirá o envolvimento de todos os Estados-Membros sem excepção.

capazes poderão accionar capacidades e meios sem estar a espera dos demais. Tal situação poderia levar a um fosso entre os compromissos dos Estados-Membros que podem mobilizar as suas capacidades e instrumentos estratégicos para as necessidades do terreno e os que efectivamente não têm essas capacidades.

Com esta breve reflexão sobre os preceitos mais importantes que o Tratado de Lisboa introduziu com influência para as matérias de segurança e defesa, concluímos este capítulo, não sem antes referir que não foi por acaso que paralelamente a elencarmos as inovações do Tratado de Lisboa, tivemos sempre em mente o projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. De facto, muitos académicos apontam na linha da proposta de Leitão (2010:150) que,

[...] este acordo, ou melhor, esta revisão se caracteriza pela adopção do essencial das reformas político-institucionais consagradas no Tratado Constitucional (*un nouveau maquillage, sans vêtements constitutionnels*¹⁰⁸) e quanto ao resto traduz-se na expressão de vários *opt out* e de muitas reservas, cautelas e precauções que revelam o pouco entusiasmo europeu presente nestas negociações que patenteou uma Europa anémica e sem ambições políticas».

De facto, em 2003, Guilherme d'Oliveira Martins considerava que as recomendações que o grupo de trabalho VIII da Convenção que serviu de antecâmara para o projecto de Tratado exprimiram sobre a defesa orientavam-se para a: «actualização das missões de Petersberg (nos domínios da prevenção de conflitos, acções conjuntas em matéria de desarmamento, aconselhamento e assistência em matéria militar, operações de estabilização após o termo de conflitos e apoio à luta

¹⁰⁸ Itálicos originais do autor citado. A tradução para língua portuguesa seria “uma nova maquilhagem, sem vestimentas constitucionais”.

contra o terrorismo, a pedido de um país terceiro); aperfeiçoamento dos dispositivos previstos de gestão de crises, a fim de reforçar a coerência e a eficácia da acção da União; consagração de flexibilidade quer para a tomada de decisões, quer para a actuação, através, simultaneamente, de um maior recurso à abstenção construtiva e da instauração de uma forma específica de cooperação mais estreita entre os Estados que desejem levar a cabo as missões de Petersberg que se revistam de um carácter mais exigente e disponham de capacidades necessárias para a credibilidade desse empenhamento; adopção de uma cláusula de solidariedade, nomeadamente, para prevenir ameaças terroristas; criação da agência europeia de armamento e de investigação estratégica; reforço dos poderes do Alto Representante para a política externa e de segurança comum (que deu lugar ao MNE da União) e garantia de um controlo parlamentar adequado» (Martins, 2003: 67-68).

Todas estas dimensões materializavam uma nova política comum de segurança e de defesa, parte integrante da PESC, salvaguardando o Relatório n.º 50 do grupo VIII de defesa em que o objectivo não é o de «transformar a UE numa aliança militar, mas de fornecer os instrumentos necessários para defender os seus objectivos e os seus valores, bem como para contribuir para a paz e a estabilidade no mundo, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas e com o Direito Internacional». No entanto, pelo seu carácter intergovernamental e exigência da unanimidade, a concretização de uma política comum de segurança e defesa mantém-se ainda com esta proposta de Tratado à mercê do que os Estados-Membros disponibilizam à União no seu conjunto para salvaguardar interesses e valores comuns.

Ora, se voltarmos novamente a reflectir sobre as inovações do Tratado de Roma, à luz das reflexões que Martins nos coloca, somos obrigados a admitir que a mudança de nome para Tratado de Lisboa, fazendo cair o nome Constituição e alguns elementos identitários do que poderia assemelhar-se a uma federação de Estados (hino, bandeira), não sofreu mais do que uma nova roupagem em que o essencial que se discutia desde 2003 se mantém.

De facto, desde 2003, parece ter ocorrido um processo de aprendizagem e capacitação institucional da União Europeia enquanto actor comprometido com as questões de segurança e com a PESC/PESD. De facto, depois do primeiro objectivo Helsínquia em 2003, em 2004 é lançado o objectivo estratégico 2010 que responde a um novo conceito estratégico que inclui missões de Petersberg e de restabelecimento de paz. Com este objectivo estratégico, a União parece ter elevado a fasquia da sua ambição enquanto actor global.

No Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2008 foi amplamente lembrado que não se pode questionar que a UE não tenha vindo a desempenhar a sua função de actor global, já que conta com um legado de 21 missões PESD. E fez questão ainda de dar exemplos aos Estados-Membros: a missão no Kosovo, a maior missão civil de sempre de que só a ONU se podia orgulhar; a missão na Geórgia que foi decidida e implementada em poucos dias; ou a nova missão Atalanta, a primeira operação naval da União. Em Bruxelas pediu-se também para se relembrar que a União Europeia tem uma vantagem competitiva porque planeia e conduz missões com vários formatos, com uma plêiade de instrumentos ímpar em relação a outras Organizações Internacionais, em termos de alcance operacional, geográfico e projecção de forças militares.

Em relação aos grandes parceiros, o tríptico EUA-UE-NATO parece dar à Europa condições para ser mais Europa. De facto, o relacionamento com os EUA tem vindo a assumir-se como vector central do multilateralismo e a parceria UE-NATO continua a ser um pilar importante da integração Europeia, rumo a uma maior credibilidade e racionalização para uma maior interoperabilidade e coordenação de planeamento estratégico. A relação entre as duas Organizações já não é vista como uma questão de complementaridade, mas sim como uma questão de sinergia. Já é natural não se pensar nos três D's: (evitar a) duplicação, dependência e divisão.

Mas não é por acaso que a agenda da Presidência Tripartida da União entre a França, a República Checa e a Polónia, gravitou em torno de uma palavra: capacidades. A União tem progressivamente vindo a desenvolver instrumentos sustentáveis e capacidades credíveis para ser reconhecida como um actor de segurança nas relações internacionais e uma verdadeira comunidade de segurança e defesa. Mas se se quiser assumir como um actor provedor de segurança nas suas fronteiras e para lá da sua vizinhança, as formalizações do Tratado de Lisboa têm que dar na prática à União Europeia as capacidades de se assumir verdadeiramente como um actor de segurança mais capaz e mais activo.

Capítulo II. A União Europeia actor de Segurança Humana

II.1. A União Europeia e a Segurança Humana: os Relatórios de Barcelona e Madrid

Neste capítulo segundo, para além de tentarmos esboçar uma definição do conceito de Segurança Humana, veremos como actores internacionais como o Canadá ou o Japão têm vindo a considerar os princípios de SH como basilares para a definição da sua política interna e internacional. Antes, porém, pretende-se reflectir sobre se a União Europeia tem vindo a produzir discurso e iniciativas consentâneas com os princípios de Segurança Humana, mesmo que de forma implícita.

Para avançarmos na reflexão do tópico, o desafio pode ser lançado sob a forma de provocação: não será determinante pensar que, países isoladamente, soberanos na conduta da sua política externa, mais facilmente incorporam o conceito de SH na sua prática, do que um concerto de nações com diferentes perspectivas sobre o mesmo e em que a política externa continua a ser reduto de soberania nacional? Tal assunção facilitaria conclusões mais ou menos precipitadas, bastando-nos assumir que uma Organização como a UE, alicerçada em 27 culturas estratégicas, não conseguirá convergir para uma única definição e/ou acção de Segurança Humana.

No entanto, preferimos concentrarmo-nos na tarefa de reflectir sobre o percurso que a União Europeia tem vindo a trilhar nesta matéria, assumindo muito generalizadamente o conceito como a preocupação preferencial com as necessidades dos indivíduos, com tónica na prevenção de situações de conflitualidade e enfoque nas raízes estruturais das fragilidades.

Assim sendo, podemos identificar desde logo essa preocupação em muitos documentos orientadores da acção externa da União, como a Iniciativa da Comissão para a Prevenção de Conflitos¹⁰⁹, os inúmeros Comunicados sobre Direitos Humanos e Boa Governança ou a criação do serviço oficial da Comissão Europeia responsável pela assistência humanitária (ECHO)¹¹⁰ responsável pela assistência humanitária aos países terceiros afectados por conflitos ou desastres naturais e/ou causados pelo Homem, em todo o mundo.

Desde a sua criação a 1 de Março de 1999¹¹¹ que a missão do serviço de ajuda humanitária da UE pode ser entendida através de duas variantes interdependentes. A primeira, salvar e preservar vidas humanas em situações de emergência e de pós-emergência¹¹², reduzir ou impedir o sofrimento e salvaguardar a integridade e a dignidade das populações afectadas por catástrofes naturais ou conflitos com causas humanas.

¹⁰⁹ Esta iniciativa da Comissão, datada de 11 de Abril de 2001, tendo em vista a melhoria das capacidades de intervenção civil da UE, vem no seguimento do Relatório conjunto da Comissão e do Alto Representante para a PESC sobre a prevenção de conflitos, apresentado no Conselho Europeu de Nice de Dezembro de 2000, e antecede o Programa Europeu para a prevenção de conflitos, adoptado no Conselho Europeu de Gotemburgo de Junho de 2001. Uma das tónicas desta Comunicação da Comissão era na melhoria da capacidade da União para reagir atempadamente a conflitos nascentes e aumentar a capacidade de detecção e luta contra as causas profundas dos conflitos numa fase precoce e não só de tratar dos «sintomas em situações de crise».

¹¹⁰ Tradução livre da autora. Em inglês, *European Community Humanitarian Offices (ECHO)*.

¹¹¹ O mandato do ECHO foi definido pelo regulamento CE n.º 1257/96 de 20 de Junho de 1996 e publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias L163, 02/07/1996, P001-006.

¹¹² De modo a responder rapidamente a uma crise e a desenvolver um mecanismo de alerta precoce, em Novembro de 2000, a Comissão adoptou a possibilidade de accionar um *fast track decision-making procedure* para decidir com carácter de urgência o financiamento de projectos entre 24 e 72

A segunda, facilitar, em conjunto com outros instrumentos de ajuda, a recuperação das populações à situação anterior à crise e a sua autonomia, implementando estratégias não só de emergência, mas também de reabilitação e desenvolvimento.

Há ainda duas particularidades da acção do ECHO que são especialmente importantes para percebermos em que medida é que a UE revela preocupações com a Segurança Humana.

Antes de mais, tendo em conta exclusivamente as necessidades das populações e independentemente de quaisquer considerações de natureza política, o ECHO tem como prioridade a população civil e uma lógica de longo prazo que visa a sua auto-suficiência e o desenvolvimento de actividades que promovam medidas de prevenção e reacção para situações de catástrofe.

Nesta linha, encontra-se também como modalidade de intervenção a assistência aos refugiados (que foram obrigados a procurar asilo fora dos seus países) e os deslocados internos (obrigados a abandonar os respectivos locais de residência por outra localidade do mesmo território nacional) até terem condições para regressarem às suas casas.

horas. Este novo procedimento foi formalmente adoptado em Junho de 2001 e testado no seguimento do terramoto no Peru, das cheias na Argélia, do ciclone Iris em Belize e na crise Afegã.

A segunda particularidade é a recusa de que um modelo único pode ser adaptado a todas as situações¹¹³, desde logo subdividindo em zonas geográficas estratégicas a unidade operacional da gestão dos fundos da assistência humanitária a favor das populações e comunidades mais expostas à insegurança Humana, para uma melhor coordenação dos meios, instrumentos e capacidades¹¹⁴.

Deste modo, a actividade desempenhada por este departamento especializado da Comissão Europeia acaba por ter também como objectivo tornar a acção externa da União mais efectiva e visível em termos de ajuda humanitária. Para tal, mobiliza a Comunidade Internacional para eventos tão dramáticos como a crise curda, a instabilidade no Bangladesh, a ajuda alimentar para África ou a instabilidade política na Albânia e ex-Jugoslávia.

Não obstante a importância dos documentos supra-citados e do ECHO, a verdade é que limitar a abordagem da União Europeia à Segurança Humana apenas à dimensão humanitária *tout court* seria redutor.

Neste sentido, esta dissertação assume, sem descurar o *acquis* já referido, que a Estratégia Europeia de Segurança (doravante EES ou a Estratégia) pode representar um documento emblemático de uma doutrina de segurança partilhada estrategicamente pelos 27 e até o alicerce preliminar do esboço de uma abordagem de Segurança Humana.

¹¹³ Em inglês a ideia seria traduzida pela expressão “*one model fits all*”.

¹¹⁴ O ECHO 1 orientado para os países ACP (África, Caraíbas e Pacífico); o ECHO 2 orientado para a Europa Central e Oriental e Países Mediterrânicos; o ECHO 3 orientado para a Ásia, América Latina e Médio Oriente. Três outros ECHO’s gravitam na órbita da assistência humanitária da União: o ECHO 4, responsável pela coerência, coordenação e representação das relações do ECHO com outros serviços da Comissão, Instituições Europeias, outros doadores humanitários, incluindo os Estados-Membros e Organizações Internacionais (parceiros em geral) para o apoio generalizado às crises; o ECHO 5 responsável por todos os aspectos ligados à gestão e desenvolvimento dos recursos humanos, informação e tecnologia dos outros “ECHO offices”; e, finalmente, o ECHO 6, responsável por todas as questões de controlo financeiro e de auditoria externa da ajuda humanitária

De facto, e antecipando-nos de certa forma ao que iremos desenvolver de seguida, se é bem verdade que a EES não fala explicitamente de Segurança Humana (embora se refira à segurança das pessoas e das comunidades), o seu relatório de execução de 2008 fala expressamente do conceito em duas passagens.

Na página 2, afirma-se:

«Temos contribuído para criar a **Segurança Humana**¹¹⁵, reduzindo os níveis de pobreza e as desigualdades, promovendo a boa governação e os Direitos Humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atacando as causas profundas dos conflitos e da insegurança».

Na página 10, reforça-se:

«Devemos continuar a integrar as questões de Direitos Humanos em todas as actividades nesta área, incluindo as missões da PESH, adoptando uma abordagem baseada nas pessoas e coerente com o conceito de **Segurança Humana**».

Sendo este relatório de 2009 e tendo-lhe precedido o Relatório de Barcelona e Madrid que iremos desenvolver mais pormenorizadamente, que explicitamente teorizam e operacionalizam o conceito, não será decerto de ignorar esta coincidência¹¹⁶.

¹¹⁵ Nosso negrito

¹¹⁶ Embora não faça referência ao conceito de SH, o “Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança” (Bruxelas, 23 de Fevereiro de 2010, 5842/2/10, REV2, JAI90), não ignora a necessidade de uma abordagem ampla de segurança, transversal no diálogo com diferentes actores políticos e Estados-membros e não membros da União. De facto, na página dois deste projecto refere-se a necessidade de definir um «[...] modelo de segurança europeu para responder aos seguintes desafios: proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-membros; atender às causas da insegurança e não apenas aos seus efeitos; colocar no topo das prioridades a prevenção e a antecipação; implicar todos os sectores que tenham uma função a desempenhar na protecção pública (político, económico, social, etc); informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; e, por último, reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa elaborando uma abordagem de “segurança global” com os países terceiros.» Para além disso, este documento, prova como os desafios da segurança interna e da segurança internacional são complementares e cruza as ameaças internas

Mas regressando à EES, da qual nos ocupámos também no capítulo I, esta não utiliza explicitamente o termo Segurança Humana, mas faz várias referências às componentes que associaremos seguidamente a uma agenda de SH.

É bem verdade que a Estratégia se disseminou rapidamente como uma espécie de manifesto para a projecção 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.

Também podemos recordar, como assumimos no Capítulo I, que a grande mais-valia da Estratégia reside na assunção da UE enquanto actor global, clarificando o contributo e potencial da UE¹¹⁷, no sentido de a tornar mais activa, mais coerente e mais capaz, «contribuindo assim para um efectivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido» (EES, 2003: 14).

Para além disso, porventura o sinal mais significativo da inovação da Estratégia no que à evolução da incorporação do conceito de Segurança Humana na construção europeia diz respeito, é o entendimento que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento.

com as ameaças identificadas na EES, como sendo o terrorismo, em todas as suas formas; as graves formas de criminalidade organizada; a cibercriminalidade; a criminalidade transfronteiras; a violência em si mesmo; as catástrofes naturais e as catástrofes provocadas pelo homem (5-6). Para responder a estes desafios, a proposta aposta na análise das situações e cenários futuros, através da antecipação da ameaça; uma resposta adequada: planificação, programação e gestão das consequências; eficácia no terreno: o trabalho das agências, instituições e organismos; ferramentas baseadas no reconhecimento mútuo, para partilhar informações e facilitar investigações e operações conjuntas; e desenvolvimento de mecanismos de avaliação para medir a eficácia das nossas acções (7-8).

¹¹⁷ Para Manners (2002: 189) «Tal como as componentes de defesa do Tratado da União Europeia de 1991, de Estratégia Europeia de Segurança (EES) de 2003 destaca-se como um semáforo simbólico nos cruzamentos da militarização da EU». Tradução livre da autora.

Do mesmo modo, admite-se que é frequentemente a pobreza, a doença e a ignorância que causam insegurança. Para além disso, revela-se de forma mais expressiva as ameaças do terrorismo, proliferação das armas de destruição maciça, conflitos regionais, fracasso dos Estados e criminalidade organizada.

Por isso, e porque «em matéria de prevenção de conflitos e ameaças, nunca é demasiado cedo para começar» (*ibidem*: 7), a Estratégia assume que a UE e os seus Estados-Membros não têm descurado a sua atenção em relação aos conflitos regionais, à boa governação e à reconstrução da administração civil.

De facto, o que a EES preconiza a este respeito é que

«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 protecção dos Direitos Humanos» (*ibidem*: 10).

Neste sentido, parece existir com este documento

«[...] um largo consenso no seio da UE para se demarcar do tratamento puramente militar dos conflitos, para considerar que eles requerem soluções colectivas de natureza menos militar que política, e para reafirmar a necessidade da prevenção, do multilateralismo e da extensão do Direito Internacional»¹¹⁸ (Schneider, 2005).

¹¹⁸ Tradução livre da autora.

No entanto, não obstante uma abordagem ampla do conceito de segurança, a prevenção e a importância do multilateralismo, a EES não só não fala explicitamente de Segurança Humana, como não explica como é que a União e as Instituições Comunitárias podem implementar a Estratégia no sentido de explorar todas as possibilidades da SH para a política europeia.

Assim, o passo seguinte surge sob a forma de desafio a treze investigadores representantes da mais fina nata da *expertise* europeia sobre questões de segurança e defesa¹¹⁹.

Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter e Narcís Serra, coordenados por Mary Kaldor, apresentaram a Javier Solana, a 15 de Setembro de 2004, o Relatório de Barcelona intitulado “Uma doutrina de Segurança Humana para a Europa”.

A doutrina que este grupo de trabalho desenvolveu e apresentou, menos de um ano depois da Estratégia da qual brota, nunca foi oficialmente adoptada, nem pelas Instituições Comunitárias, nem pelos Estados-Membros. No entanto, tal não diminui o facto de este Relatório apresentar um estudo aprofundado sobre as capacidades reais da segurança europeia, concluindo pela necessidade da Europa se dotar de forças militares. No entanto, essas forças devem ser configuradas em novos moldes e adaptadas para novos cenários, de modo a UE se assumir como o actor global que Solana preconizava.

¹¹⁹ Em conversa informal com Mary Kaldor via e-mail, foi-nos confidenciado que Solana era orador convidado frequente na *London School of Economics* quando foi discutida a hipótese de se criar um grupo de estudo sobre as capacidades de segurança europeia. Por isso, quando foi criado o Grupo de Barcelona, o grupo que reporta a Solana as suas conclusões sobre a SH, mas que é fundado independentemente da sua imagem, foi Mary Kaldor quem assumiu coordenação do mesmo.

Adoptando um conceito amplo de Segurança Humana orientado para a “libertação dos indivíduos em relação às inseguranças básicas originadas pelas violações dos Direitos Humanos”, este Relatório propõe que uma Doutrina de Segurança Humana se desenvolva por três níveis interdependentes e conexos.

Um primeiro nível repercute-se num conjunto de sete princípios-guia que não só identificam os objectivos que devem reger a implementação de uma política de Segurança Humana, como delineiam as capacidades humanas, culturais, tecnológicas, legais e organizacionais requeridas para a prossecução desses princípios¹²⁰.

Assim sendo, um conjunto de sete princípios para a Segurança Humana incluiria:

- 1) A defesa e a primazia dos Direitos Humanos – o *ius ad bellum* deve obedecer ao princípio que é a protecção dos civis e não a derrota do inimigo que constitui um fim em si mesmo. Em consequência, quem comete uma violação grave de um Direito Humano deve ser julgado e apresentado à justiça individualmente e não como um inimigo colectivo.

¹²⁰ Porque a linha que separa as diferentes fases de uma crise ou conflito é extraordinariamente ténue, os autores consideram que esses princípios devem ser aplicados a um *continuum*, da prevenção à reconstrução.

- 2) O estabelecimento de uma autoridade política legítima e clara no comando e controlo das missões de Segurança Humana, capaz de promover soluções políticas de consentimento/conciliação e apoio da força, o que pode passar pela diplomacia, sanções, ajuda humanitária ou consultas com a sociedade civil. Para os autores, as missões devem ser preferencialmente conduzidas por um político, de modo a garantir uma ligação próxima entre a estratégia política e operacional, por um lado, e a escolha dos meios para atingir o efeito desejado no terreno, por outro.
- 3) Um multilateralismo a três níveis de compromisso: cooperação com as Organizações Internacionais e regionais, como a ONU, NATO ou OSCE; criação e reforço de regras e normas comuns transversais aos actores institucionais; coordenação de políticas entre actores e instituições, para evitar a duplicação e descoordenação de meios.
- 4) Uma perspectiva a partir de baixo que tem em conta as necessidades básicas identificadas pelas pessoas directamente mais afectadas pela violência e insegurança e que sugere um processo contínuo de comunicação, consulta, diálogo e parceria com a população¹²¹. Tal permite perceber com maior clareza as necessidades de prevenção e acção e contraria uma perspectiva a partir de cima em que os líderes e as Organizações Internacionais estão habituados em termos de atitude e cultura dominante ao sabor do que os media reportam para os impelir a (re)agir.

¹²¹ A importância do “local” para a reflexão académica e acção política é desenvolvida por Kapuy, 2004.

- 5) Um enfoque regional, porque tem que se ter em conta a realidade específica sem exportar modelos pré-definidos de governação ou pacificação. A maioria das situações de insegurança localizam-se em *clusters* geográficos pelo que, mesmo que para que práticas bem sucedidas possam ser tidas em conta para a vizinhança como se de peças de dominó se tratassem, as implicações operacionais de cada fenómeno não devem ser descuradas.
- 6) Um uso de instrumentos legais, já que o Direito Internacional está no cerne da condução das missões, quer a nível operacional (o reforço da lei como a primeira e principal missão de desenvolvimento a médio/longo prazo, através da capacitação da polícia, formação de juízes ou criação de tribunais), quer a nível da sociedade (a população local deve envolver-se o mais possível na administração da própria justiça).
- 7) Um uso legítimo e apropriado da força, enquadrado pelos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, de modo a proteger os civis e minimizar os efeitos colaterais.

Estes sete princípios, paralelamente à delineação dos objectivos e capacidades para uma nova doutrina de segurança europeia, serão retomados no próximo capítulo desta dissertação. Aí, tentará decalcar-se esta agenda com o balanço das missões da União Europeia após 15 de Dezembro de 2004, data da entrega do Relatório de Barcelona a Javier Solana.

Entretanto e segundo os autores, para implementar uma política de Segurança Humana de tipo novo alicerçada nestes sete princípios, a União necessita de se dotar de um segundo e terceiro níveis de acção.

O segundo refere-se à proposta de se abrir caminho a uma “Força de Resposta de Segurança Humana” (doravante FRSH), composta por 15000 membros, um terço dos quais civis.

Sob a direcção do novo Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, o carácter *sui generis* desta força reside na sua natureza civil e militar, reunindo especialistas de ambos os sexos na área da polícia, técnicos humanitários e de desenvolvimento, teóricos e práticos de Direitos Humanos, académicos e voluntários vários¹²².

Para além desta força de resposta, os autores do Relatório preconizam ainda a definição de um enquadramento jurídico que regule as decisões da intervenção e coordene as operações no terreno. Assim, com o enquadramento legal devido, quer em termos de Direito Internacional Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório e operacional, os autores retomam a ideia de Solana de projectar a União enquanto actor promotor de normas.

¹²² Esta proposta faz-nos lembrar a iniciativa dos “Capacetes Brancos” preconizada pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e cuja resolução de 3 de Maio de 2004 foi aprovada na sessão da Comissão Geral do Conselho Permanente da OEA. De facto, esta pressupõe que uma força de voluntariado especializado esteja sob a dependência da ONU para qualquer causalidade de índole natural ou provocada pelo Homem, no âmbito do auxílio humanitário, reabilitação e cooperação técnica para o desenvolvimento. A resolução considera assim poder «[...] facilitar a erradicação da pobreza e fortalecer a capacidade de resposta humanitária rápida da comunidade internacional às necessidades de emergência humanitárias, sociais e de desenvolvimento, e que os países da América poderiam ser os pioneiros desta iniciativa mediante a criação de corpos nacionais de voluntários que poderiam responder aos chamados de outros países da região». Esta proposta de Resolução foi antecedida por um acordo para a Constituição do Fundo Especial Capacetes Brancos, assinado a 25 de Março de 1998, pela Secretaria-Geral da OEA e a Comissão dos Capacetes Brancos da Argentina, e um convénio de Cooperação Técnica entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Secretaria-Geral da UEO, a 1 de Julho de 1999.

Curiosamente, à imagem dos originais “Capacetes Azuis” das Nações Unidas, também o Programa das Nações Unidas para o meio Ambiente (PNUMA), através do então em 1998 Director Klaus Töpfer, anunciou a criação de “Capacetes Verdes” para enfrentar crises e emergências ambientais, como os incêndios. No âmbito da União Europeia, é curioso como uma das materializações do Tratado de Lisboa se consubstancia na criação de um Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária, «a fim de enquadrar os contributos comuns dos jovens europeus para as acções de ajuda humanitária da União» (n.º 5, do Art. 214.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE)

Dito isto, qual o balanço generalizado que poderemos fazer do Relatório de Barcelona? Quais os *dark sides* e *bright sides* desta doutrina? O que é que nos traz de novo para a nossa reflexão?

Muitas das questões que víamos referidas na Estratégia são desenvolvidas no Relatório, reforçando a preocupação com as novas ameaças globais (terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados, crime organizado ou degradação ambiental) como repressoras da segurança dos indivíduos e das comunidades, são retomadas em Barcelona.

Neste sentido, a leitura atenta da Estratégia e dos Relatórios deixa transparecer uma concentração quase exclusiva nas ameaças, fazendo lembrar a Guerra Fria e os Estados fracos em regimes de transição para democracias como os novos inimigos, de uma nova “cortina de prata” legitimada pela linha ténue, de divisão entre Estados produtores de segurança e produtores de insegurança.

Os Estados fracos ou frágeis são efectivamente uma das grandes preocupações que passam na leitura e com a devida legitimidade já que

«[...] a insegurança é uma das principais razões porque os políticos e analistas falam de fragilidade em primeiro lugar, e porque procuram desenhar políticas para responder a desafios relacionados com a fragilidade»¹²³ (Vannesson; Bugar, 2009:1).

¹²³ Tradução livre da autora.

A “receita” frequentemente subscrita e dada por adquirida pela literatura sobre Segurança Humana que é nas raízes mais profundas dos conflitos que está a resposta à insegurança, é por si só perniciosa. Será que, por exemplo, todo o terrorismo é explicado pela pobreza e sub-desenvolvimento das sociedades ou há outros aspectos a ter em conta para em geral percebermos que nem todas as raízes profundas dos conflitos são situações conjunturais alteráveis/solucionáveis?

Para além disso, quer a Estratégia quer o Relatório partem de um pressuposto pelo qual guiam todo o raciocínio: a insegurança do mundo é a insegurança da própria Europa. Assim, para além de ser uma questão de auto-interesse na necessidade de pensar sobre segurança, o que é divulgado é o imperativo moral de agir e de se solidarizar num mundo mais justo. Tal decorrerá naturalmente de um sentido comum de humanidade e de projecto europeu que une todos os povos¹²⁴.

O benefício mútuo deste tipo de acções é frequentemente definido pela literatura como “securitização”, mas se voltarmos à questão anterior da associação da pobreza aos grupos radicais e terroristas, será que o que a Segurança Humana não preconiza aqui é o «[...] atingir as condições propícias ao abandono do esforço de segurança (dessecuritização)?»¹²⁵ (David, 2001).

Assim, retomáramos aqui uma metáfora de Barry Buzan que dizia que «um mundo ideal não é um (mundo) em que toda a gente atinge a segurança de forma bem sucedida, mas sim um (mundo) em que não existe mais a necessidade de falar sobre segurança» (1992).

¹²⁴ Desde que o grupo de trabalho concluiu o Relatório de Barcelona que tem promovido encontros com as sucessivas Presidências dos Conselhos Europeus para sensibilizar para a inclusão de algumas das suas propostas nas suas agendas semestrais. Em Portugal, tal também se verificou em Maio de 2007, num workshop realizado no Instituto de Defesa Nacional e promovido pela Fundação Friedrich Ebert, no qual esteve presente Mary Kaldor, entre outros notáveis.

¹²⁵ Tradução livre da autora.

Mas, como se explica então que nem a Estratégia nem o Relatório tenham sido oficializados como documentos orientadores e de referência para as políticas da União? Como se explica que nenhum Estado-Membro tenha incluído nas suas prioridades de trabalho algumas das ideias associadas ao conceito de Segurança Humana, nomeadamente a Finlândia, fazendo *jus* à tradição dos países nórdicos terem sempre demonstrado vanguardismo nestas questões?

Neste sentido, Kotsoupoulos (2006: 9-10) adianta-nos dois aspectos que considera serem os grandes *handicaps* da Doutrina e a eventual fragilidade na mobilização dos Estados Europeus e que importa reflectir. O primeiro é a colagem do Relatório à convicção que a Constituição Europeia iria ser aprovada¹²⁶ e que a implementação da Doutrina de Segurança Humana seria facilitada pela institucionalização da figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE¹²⁷.

De facto, como o nome mais apontado para ocupar este lugar sempre foi o de Javier Solana¹²⁸, a Doutrina poderia também acompanhar outras propostas da Constituição que conferissem coerência e associassem meios civis e militares à política de segurança e defesa europeia.

¹²⁶ A aprovação da Constituição Europeia afigurava-se de extrema importância para reforçar a coerência da articulação e integração das diferentes dimensões da acção externa da União, contribuindo para a afirmação da União como um actor político mais interventivo no domínio da Segurança Humana, desde logo integrando a Carta dos Direitos Fundamentais da UE num Tratado.

¹²⁷ Como sabemos, com o Tratado de Lisboa, esta figura do Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia que a Constituição Europeia previa, foi abandonada com a designação única de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, anteriormente designado como Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum.

¹²⁸ O nome de Javier Solana sempre foi apontado em primeiro lugar, alegando-se a necessidade de, pelo menos num primeiro mandato, se manter a experiência do Alto Representante para a Política Externa Europeia e a continuidade das matérias.

Mas mesmo que a Doutrina tenha sofrido de um *timing* questionado pela recusa da Constituição pela França e Holanda e pelo *boom* do alargamento a dez novos países com “traumas” de um passado recente a nível militar, Kotsopoulos não hesita também em rotular a Doutrina como demasiado “ambiciosa”.

O exemplo mais flagrante desta ambição é a proposta da Força de Resposta a que já fizemos referência. De facto, para o autor, tal exigiria aos Estados-Membros uma aceitação universal do princípio da indivisibilidade entre segurança interna e segurança externa. Tal implicaria uma transferência de soberania para a UE numa das áreas mais sensíveis da identidade dos Estados. Para além disso, exigiria o ultrapassar dos tradicionais obstáculos estruturais do processo de decisão da política externa europeia, nomeadamente a imprevisibilidade de uma voz única e colisão das naturezas intergovernamentais e comunitárias dos pilares constitutivos da União.

A segunda prende-se com a tese dos autores do Relatório que, dada a limitada capacidade operacional das missões da União, bem como a fraca expressão da vontade política Estatal, a prioridade de uma intervenção deve ser aferida por quatro factores: primeiro, a gravidade e a urgência da situação; segundo, a exequibilidade, os riscos, as perspectivas de sucesso da missão e o envolvimento de outros actores; terceiro, os laços e responsabilidades históricas; e quarto, o interesse e pressão da opinião pública.

Fica, no entanto, por saber se os quatro factores em conjunto são condições *sine qua non* para intervir e quem decide da pertinência de cada um dos factores. Trespasa também a sensação que os factores em causa são manifestamente subjectivos e passíveis de dependerem do que cada Estado entende por conciliar os interesses europeus e os seus interesses nacionais.

Para além disso, permanece a questão de saber o que despoleta uma situação grave e urgente, como se mede essa gravidade e urgência, como se intervém se não existirem laços ou responsabilidades históricas ou se não fizer parte do satélite de vizinhança próxima da União. Às escolhas racionais que presidirem às decisões dos Estados, poderá ainda acrescer a pressão da opinião pública, mas se a opinião pública não estiver sequer informada e mobilizada, quem vai denunciar a necessidade de uma intervenção? Apenas os *think tanks*, especialistas civis doravante a ingressar na já referida força de Segurança Humana?

Esta força traz algo de novo às construções europeias da paz ou se é apenas uma alteração meramente de semântica do que são já as tradicionais missões de Petersberg¹²⁹?

Aparentemente, permanecem ainda muitas dúvidas sobre a implementação prática desta doutrina de Segurança Humana. A doutrina parece residir muito mais na boa vontade dos seus teorizadores do que na aceitação geral da Segurança Humana como apanágio para as inseguranças produzidas pelos medos e necessidades deste mundo. Mais do que isso, o valor das propostas não traz necessariamente grandes inovações académicas ao campo político-estratégico. Talvez a ideia de Kaldor e da sua equipa tenha sido sobretudo a de compilar num só documento propostas que, embora na linha da Segurança Humana, estavam consentâneas com a prática da União, mas dispersas em vários documentos.

¹²⁹ Recorde-se que o escopo das missões de Petersberg incluem as Missões Humanitárias ou de evacuação, missões de manutenção de paz, missões de gestão de crises e operações de restabelecimento da paz.

No entanto, pode atentar-se que, nesta Doutrina, há um passo em frente que pode ser distintivo já que, pela primeira vez e de forma inequívoca, há uma «[...] clara distinção entre tipos de intervenção militar (“algures entre a clássica manutenção da paz e a intervenção militar clássica”))» (Kotsopoulos, 2006:9) e o entendimento que o «[...] objectivo da força proposta seria primariamente defender os Direitos Humanos e agir em apoio da lei e da ordem»¹³⁰ (Idem).

Saem de algum modo reforçadas as disposições da política europeia comum de segurança e defesa nos aspectos civis e militares da gestão de crises, consagradas nos pontos 42 a 45 e Relatório 6933/00 das Conclusões do Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19 e 20 de Junho de 2000?

Saem também revigorados os princípios do respeito pelos Direitos Humanos e a promoção da Democracia, através da criação de Instituições sólidas do Estado de Direito e garantes de uma justiça individualizada e consentânea com o Direito Internacional.

Do mesmo modo, saem também fortalecidas as normas e procedimentos para proteger os civis em situações de crise ou conflito violento, associando todos os aspectos políticos, militares, humanitários e de desenvolvimento.

Para além disso, presta-se especial atenção às situações pós-conflito em que os acordos de paz e de cessar-fogo não representam necessariamente o advento da paz e da Segurança Humana.

¹³⁰ Traduções livres da autora.

De um ângulo de análise mais global de continuidade do que é a Segurança enquanto tal, o Relatório reforça ainda a ideia de um guia prático para a acção de libertação do individuo de todas as necessidades. Em certa medida, dá mesmo prioridade a um multilateralismo cooperativo assente nas garantias do Direito Internacional.

Propõe ainda uma abordagem securitária integrada na análise das causas profundas da violência, da instabilidade política e económica e dos conflitos no seio dos Estados.

Para tal, tenta desenvolver uma resposta mais firme e integrada das políticas e Instituições no seu conjunto, tornando mais visíveis novos e variados actores que devem desempenhar um papel de coordenação de respostas multifacetadas de persuasão, diplomacia preventiva e *soft power*.

Por último, parece sair reforçada uma agenda para o desenvolvimento baseada na distribuição equitativa dos recursos, de modo a que os indivíduos se assumam como os verdadeiros protagonistas da erradicação da pobreza crónica ou na minimização do impacto social, das crises económicas e catástrofes naturais.

No fundo, a abordagem de SH

«[...] fornece um quadro permanente e dinâmico de organização para acção de segurança, algo que está ausente dos textos de política externa europeia e práticas. Por esta razão, a Segurança Humana pode ser visto em termos de pro-activa narrativa estratégico que tem potencial para uma maior integração política externa da UE. A linguagem de Segurança Humana é importante porque lida com o conceito como uma estrutura cognitiva de como os decisores políticos e a opinião pública europeia e

articular as questões da segurança externa. Isso é necessário para nos ajudar a saber o que queremos dizer quando falamos sobre as ideias, valores, interesses e objectivos das relações externas da UE»¹³¹ (Kaldor, 2008: 1).

De modo a reforçar a argumentação do texto de 2004 e fazer um balanço das propostas então feitas, a 8 de Novembro de 2007, é apresentado o Relatório de Madrid do grupo de estudo de Segurança Humana constituído por uma proposta e relatório de fundo, intitulado “Um modo Europeu de Segurança”¹³².

Este Relatório de Madrid propõe uma Declaração ou Protocolo para promover a Segurança Humana na PESC/PESD, reforçando que a Segurança Humana é a estratégia de segurança mais apropriada para a União Europeia.

Os sete princípios de Segurança Humana sustentados no Relatório de Barcelona são reduzidos no Relatório de Madrid para seis¹³³, mas a principal inovação deste Relatório vai num duplo sentido: primeiro, responder a algumas das críticas que foram feitas à utilidade do conceito; segundo, reflectir sobre as lições das missões da UE e o modo como a PESC/PESD pode responder aos desafios da coerência, efectividade e visibilidade dessas mesmas missões¹³⁴.

¹³¹ Tradução livre da autora.

¹³² No original, “A European Way of Security - The Madrid Report of the Human Security Study Group comprising a Proposal and Background Report”.

¹³³ Sai do relatório de Madrid a referência sétimo princípio do relatório de Barcelona do uso apropriado da força, bem como em Kaldor *et al* (2008). Antes disso, a 01 de Dezembro de 2006, no Watson Institute for International Relations (www.watsoninstitute.org/news_detail.cfm?id=542), Kaldor reduz a argumentação para cinco princípios apenas: os Direitos Humanos são o foco das forças de segurança; deve existir uma autoridade política legítima; a SH é baseada no multilateralismo; a SH é a partir de baixo; e a nova doutrina tem um enfoque regional. Estes cinco princípios são assim elencados e desenvolvidos também em Kaldor, 2010.

¹³⁴ Segundo os autores, essas críticas eram dirigidas num duplo sentido: primeiro, sobre o conceito em si e que encontra no debate académico maior expressão; segundo, em relação à relevância do conceito de SH para a União Europeia. Por nos debruçarmos sobre estas duas dimensões mais à frente, não iremos aprofundar neste ponto a argumentação dos autores do Relatório de Madrid.

Neste sentido, o Relatório de Madrid ajuda-nos a lançar dois desafios para o próximo capítulo.

O primeiro, reduzirmos o conceito de Segurança Humana a uma definição mais operacionalizável em termos de criação de uma agenda própria de Segurança Humana para a União Europeia. Já assumimos, através da reflexão sobre a EES e dos Relatórios de Barcelona e Madrid, que a Segurança Humana é uma proposta para lidar com a fragilidade, alargando os conceitos tradicionais de segurança e desenvolvimento. Mas precisamos de indicadores mensuráveis para poder definir o conceito e aplicá-lo na prática da União Europeia.

Consciente dos dilemas na protecção de Segurança Humana e a necessidade de desenvolver o contexto de Segurança Humana através dos estudos de caso da UE, como operacionalizar o conceito? É possível e desejável colocar a Segurança Humana no âmbito de um quadro de resolução de conflitos, como um dos objectivos das operações da UE na resolução e transformação dos conflitos?

De facto,

«a aplicação do conceito de Segurança Humana na prática [...] pode ser usado para identificar as áreas em que é necessário um desenvolvimento posterior. (..) Primeiro, uma definição estratégica da hierarquia de Segurança Humana pode ajudar a operacionalizar a protecção da Segurança Humana. Conduz à compreensão das inter-ligações entre os diferentes elementos de Segurança Humana.

Durante uma fase de transição, a segurança física pode ser um ponto de partida. Por exemplo, sem segurança física, o fornecimento de assistência material não é possível. [...] Uma vez enquadrada numa hierarquia, a

Segurança Humana a nível micro pode ser entregue de uma forma mais abrangente e efectiva.

[...] Segundo, ao tornar a Segurança Humana operacional, as ligações entre o nível macro e micro devem ser tidas em conta. A distância temporal entre a construção das instituições a um nível macro e a necessidade a tempo real do nível micro afectam significativamente a Segurança Humana a curto prazo.

Aqui o problema inerente é na tensão entre as necessidades imediatas e as soluções a longo prazo. [...] a Segurança Humana pode ser operacionalizada utilizando as ferramentas conceptuais das necessidades humanas. Ao aplicar um quadro estratégico de Segurança Humana às operações de paz, a efectividade das intervenções das partes terceiras pode ser reforçada. De modo a ser efectiva, a hierarquia de Segurança Humana deve ser enquadrada num quadro de resolução de conflito.»¹³⁵
(Hasegawa, 2004: 6, 7).

¹³⁵ Tradução livre da autora.

O segundo, intimamente relacionada com a primeira, encontrar respostas sobre a SH em missões de gestão de crises, iniciadas ou reformuladas após a apresentação da Estratégia que afirmem distintamente a UE como um actor global de paz com indicadores bem definidos para desenvolver uma lógica de lições aprendidas para as missões posteriores. Neste sentido, «[...] uma hierarquia de Segurança Humana deve ser estabelecida e as garantias para minimizar a insegurança Humana devem ser identificadas ¹³⁶[...]» (*idem*: 3)

Antes de avançarmos para o próximo ponto e embora não seja objecto de reflexão prioritária desta dissertação, não resistimos a partilhar a questão: tem a NATO uma abordagem de Segurança Humana na sua estratégia? Triantafyllou sugere, a este respeito que,

«[...] apesar da ausência de qualquer referência à Segurança Humana em documentos oficiais da OTAN sobre o conceito estratégico da Aliança, há fortes indícios de que a OTAN tem de facto reconhecido a Segurança Humana como um conceito e um princípio extremamente útil no ambiente do pós-guerra fria e a própria Aliança adoptou elementos da Segurança Humana como a força motriz para muitas das suas políticas»¹³⁷ (2010: 2).

De facto, o autor associa directamente o conceito de Segurança Humana aos diferentes conceitos estratégicos da aliança atlântica e afirma que «a abordagem abrangente da segurança que funciona através do Conceito Estratégico de 1991 não se manifesta apenas através da aceitação de diferentes tipos de ameaças de segurança provenientes de várias fontes, mas está também claramente presente no novo

¹³⁶ Tradução livre da autora.

¹³⁷ Tradução livre da autora.

entendimento da OTAN sobre os meios disponíveis para manter e promover a segurança»¹³⁸ (*idem ibidem*: 17). Nesse sentido, é interessante a reflexão do autor sugerida pelo quadro 1, considerando também o autor que a Parceria para a Paz¹³⁹ foi «[...] fundada numa compreensão da OTAN no pós Guerra Fria mais ampla de segurança, e representou outra grande ruptura fora da estratégia da OTAN em relação à guerra fria, que foi exclusivamente centrada na dissuasão militar da União Soviética»¹⁴⁰ (*idem ibidem*: 18). Curiosamente, em 1998¹⁴¹, Solana sugeria a Segurança Humana como um objectivo estratégico da NATO, sugerindo uma expansão das ameaças de segurança ao incluir a componente humanitária, as tensões étnicas e religiosas ou os Direitos Humanos nas questões de segurança.

¹³⁸ Tradução livre da autora.

¹³⁹ No original, “partnership for peace”. Vide a propósito www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm

¹⁴⁰ Tradução livre da autora. No original, «*Partnership for Peace* was thus founded on NATO’s post-Cold War broad understanding of security, and represented another major break away from NATO’s cold war strategy which was exclusively focused on the military deterrence of the Soviet Union».

¹⁴¹ Vide discurso “Securing peace in Europe”, Speech at the Symposium on the Political relevance of the 1648 Peace of Westphalia, Munster, www.nato.int/docu/speech/1998/s98112a.htm

	Tratado do Atlântico Norte (1949)	Conceito Estratégico (1991)	Conceito Estratégico (1999)	Novo Conceito Estratégico¹⁴²
Segurança <i>De quem?</i>	Estados-Membros (território e independência política)	Estados-Membros, países vizinhos, (indivíduos?)	Estados-Membros, países vizinhos, indivíduos?	Estados-Membros, vizinhos e outros Estados, indivíduos humanos
Segurança <i>de quê?</i>	Ataques militares de outros estados (URSS e aliados)	Instabilidade regional, conflitos étnicos e religiosos, destruição do fluxo dos recursos vitais, Armas de destruição maciça, Terrorismo	Instabilidade regional, conflitos étnicos e religiosos, abusos de Direitos Humanos, Estados falhados, armas de destruição maciça, terrorismo	Terrorismo nacional/internacional, Terrorismo, armas de destruição maciça, violações dos Direitos Humanos, Estados falhados, Pirataria, abastecimento de energia, alterações climáticas
Segurança, <i>com que meios?</i>	-	-	-	Meios políticos, diálogo e cooperação, paz e acção humanitária, o uso preemptivo de poder

Quadro 1: Evolução dos conceitos estratégicos da NATO à luz da Segurança Humana,

(traduzido a partir de Triantafyllou, 2010 : 25)

¹⁴² Note-se que a última coluna antecipa o novo conceito estratégico da NATO, a ser publicado no final de 2010 enquanto *update* dos desafios de 1999, tal como acordado na Cimeira de Estrasburgo/Kehl em Abri de 2009. Teixeira (2009: 122), considera que este novo conceito estratégico «[...] reafirmará os princípios e valores centrais da Aliança e procurará adaptar as suas estruturas e missões às novas realidades». A este respeito, Garcia Leandro não hesita afirmar: «Independentemente do nome, creio ser indispensável um Sistema Colectivo de Segurança entre a UE e os EUA» (2009: 155). No mesmo sentido, e antevendo o conceito que conheceremos até ao final do ano, Von Rompuy, Presidente do Conselho Europeu, falava durante um jantar sobre os desafios da segurança global para a aliança transtalântica no início deste ano afirmando: «Eu não ficaria surpreendido se a actual crise económica nos obrigasse a voltar a redefinir e expandir o conceito de segurança. Assim como os ataques terroristas de 11 de Setembro produziu uma mudança radical no pensamento de segurança, também a crise financeira o fará».

II.2. Da segurança dos Estados à Segurança Humana: nova agenda, novos referentes, novas perspectivas

“A Segurança é como o oxigénio: só damos pela sua falta quando se começa a perder e mal isso acontece não se consegue pensar em mais nada”¹⁴³. A metáfora que Joseph Nye, reputado académico de Harvard, apresentou num estudo ao Pentágono, depois do 11 de Setembro de 2001 e em plena invasão do Iraque em 2003, reporta-nos desde logo para uma evidência diária: a insegurança é sentida em cada esquina da actualidade, independentemente do local, nacional ou internacional. No fundo, muitos dos nossos pensamentos sobre segurança vêm exactamente da sua antítese, bem como da tentativa da sua definição como forma de a perceber e atingir.

No entanto, o conceito de segurança e, conseqüentemente, de insegurança têm vindo a ser transformados. As respostas às perguntas “segurança para quem”, “segurança de que valores”, “segurança de que ameaças” e “segurança por que meios”, têm-se revelado necessariamente diferentes segundo os referentes em foco, os valores em risco e as fontes de ameaça.

De facto, a partir de meados do século XX, mais precisamente nos finais da década de 80, registou-se uma profunda mudança no modo como a segurança deve ser concebida, estudada e praticada na disciplina de Relações Internacionais (RI). Novas “lufadas de ar fresco” (Vasquez, 1995:118) para respirar, de modo a inaugurar uma nova era de investigação nas RI e para ultrapassar as “insuficiências endémicas e excessos de auto-contenção” (*idem*) que as abordagens do realismo clássico não conseguiram evitar.

¹⁴³ Tradução livre da autora.

Para estas teorias, a segurança era orientada primordialmente para o Estado, para a valorização da integridade territorial e contra as ameaças directas dos outros Estados.

A segurança é exercida através da força (utilizada unilateralmente para a própria segurança estadual) e conseguida pelo equilíbrio de poder equacionado com capacidades militares, sendo vistas com desconfiança quer a cooperação, quer a interferência de normas e/ou as Instituições.

Ora, com o colapso da confrontação bipolar entre o capitalismo e o comunismo, entre os EUA e a União Soviética, foi a própria concepção tradicional e estática de segurança que foi questionada. Desde logo, a falência das estruturas da guerra-fria trouxe como materialização mais evidente a falta de consenso de quem constitui a partir de então o inimigo tácito.

Ao fim da guerra-fria aliou-se a globalização como os dois grandes *leitmotivs* transformadores do último quartel do século XX no que à percepção da segurança diz respeito.

Emergem novos temas de estudo e novas ameaças, mesmo que a problemática de génese seja a mesma que a dos estudos de segurança clássicos: as causas da guerra/insegurança e as condições de paz/segurança, mas explorando a

«[...] possibilidade, mais do que a impossibilidade, a abertura mais do que o fecho, a inclusão mais do que a exclusão, a humanidade comum mais do que a soberania tribal, a não necessidade mais do que as falsas necessidades e a emancipação mais do que o poder»¹⁴⁴ (Krause; Williams, 1997: 111).

¹⁴⁴ Tradução livre da autora.

Ora, por outras palavras, novos temas, novas ameaças, novos actores e referentes desafiam as perspectivas do realismo clássico, questionando o seu estatuto moral de reivindicação do melhor dos mundos, em que os Estados soberanos se assumem como os próprios guardiães exclusivos da segurança dos indivíduos.

Assim, como as novas ameaças e os novos inimigos dizem respeito directamente aos indivíduos, a segurança começa a ser interpretada como uma condição que os cidadãos têm direito de usufruir como membros da sociedade em que se inserem e, em última instância, como membros da própria Humanidade.

A segurança e a sobrevivência das pessoas como objectivo último da Segurança Humana emergem assim na cena internacional como conceitos a explorar só na última década do século XX. O que impera como pressuposto fundamental é a necessidade de desenvolver medidas especiais para defender não só os Estados e a sua integridade territorial contra ameaças externas. Essas medidas devem contemplar principalmente as pessoas das ameaças à sua segurança, mesmo se e quando tal for contra a vontade dos governos em questão. Deste modo, a defesa da pessoa humana deixa de ser encarada como uma prerrogativa natural do Estado-nação soberano para se assumir potencialmente como uma responsabilidade da comunidade internacional no seu todo¹⁴⁵.

Tendo em mente estes pressupostos e um novo contexto internacional de novas guerras e ameaças, a literatura académica tem vindo a adoptar a expressão “Segurança Humana”. O argumento subjacente é a legitimação da assunção do indivíduo como referente superior ao Estado em termos de segurança actual.

¹⁴⁵ Segundo Tadjbakhsh, « para muitos países do G77, " Segurança Humana "é visto como ainda outro critério que desafia, por motivos morais, o papel soberano do Estado, ameaçando a intervenção da comunidade internacional em nome da população» (2005:10). Tradução livre da autora.

Importa referir, no entanto, que a expressão “Segurança Humana” revela ainda um caminho de maturação teórica e de reconhecimento da sua visibilidade prática. Prova disso é desde logo a recusa de muitos teóricos de reconhecer a Segurança Humana como algo mais que uma expressão ou conceito, mais dificilmente ainda como uma teoria, pois parece agregar demasiados conceitos que já existem e, por isso, dispensam novos rótulos.

Des Gasper (2004:1), vai ao encontro desta ideia, afirmando que «(..) o conceito de Segurança Humana é provavelmente a garrafa, o recipiente para o discurso[...]». Mas, para este autor, o discurso sempre esteve lá e, por isso, «[...] a linguagem da SH reaviva com efeito uma noção básica de necessidade, sob um novo rótulo» (*idem ibidem:2*) e

«se a característica essencial do conceito de Segurança Humana é priorizar no reino do desenvolvimento humano, isto não é simplesmente o bom vinho velho das necessidades humanas básicas, reengarrafado e re-rotulado para uma nova geração?» (*idem ibidem:6*).

E remata concluindo: «um vinho velho é uma nova garrafa inútil» (*ibidem:11*)¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Traduções livres da autora.

Outra dimensão crítica do conceito associa a Segurança Humana ao universo da filosofia das ideias, fadando-o a um discurso retórico que alimenta o mundo académico, sem margem de operacionalização prática. Neste sentido, para Des Gasper, a SH, mais do que um conceito, é um discurso, um discurso holístico e subjectivo, porque a percepção de segurança/insegurança é ela própria subjectiva e, por isso, este discurso mantém-se vago e assemelha-se mais a uma manta de retalhos de vários conceitos.

Pelas palavras de Des Gasper, pressupõe-se a SH enquanto um *patchwork* mental ou, como assume o autor,

«[...] um “objecto de fronteira intelectual”: uma conceptualização que tenta fazer a ponte entre diferentes mundos intelectuais e profissionais, nomeadamente entre os mundos da ciência e política. Ao avaliarmos uma construção intelectual precisamos de considerar a sua função e relação com construções complementares, mais do que vê-lo isolado e separar as questões da sua função e contexto»¹⁴⁷ (2004: 11).

Outra manifestação das críticas ao estatuto da Segurança Humana é a incapacidade generalizada de se conseguir definir o que é Segurança Humana. Mais: como chegar a um consenso sobre uma definição comumente aceite por todos os teóricos e práticos de Segurança Humana?

¹⁴⁷ Tradução livre da autora.

Aparentemente, a incapacidade para tal não se prende com o que suporíamos ser a dificuldade em dar um fim (do latim *definire*¹⁴⁸) a um conceito tão aberto, amplo e em constante evolução e adaptabilidade, mas sim com a panóplia de perspectivas de partida que fizeram adoptar o conceito à sua maneira.

A alimentar esta complexificação do conceito, das diferentes definições e perspectivas que poderíamos aqui individualizar, duas tendências têm dominado nos últimos anos, colocando em oposição uma “abordagem ampla”, centrada na “liberdade em relação à necessidade”¹⁴⁹ e uma “abordagem restrita”, centrada na “liberdade em relação ao medo”^{150 151 152}.

Estas duas liberdades foram pela primeira vez definidas como componentes de Segurança Humana em 1994, no Relatório do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), distinguindo entre esta última liberdade que significa « [...] proteger das súbitas e maléficas rupturas nos padrões do quotidiano quer seja nos lares, nos empregos ou nas comunidades» (PNUD, 1994: 23) e a primeira liberdade que significa «[...] a segurança contra as ameaças da fome, da doença e da repressão» (*idem*).

¹⁴⁸ Kettemann defende que é essencial termos um conceito de SH, mas não necessariamente concordarmos com uma definição única, pois os conceitos são construções teóricas e a SH parece funcionar melhor como ideia filosófica moral (2006: 40).

¹⁴⁹ Tradução livre da autora. No original, “freedom from want”.

¹⁵⁰ Tradução livre da autora. No original, “freedom from fear”.

¹⁵¹ Esta distinção faz lembrar a tese de Amartya Sen da “ética da liberdade substancial” (1999) que pressupõe que as pessoas e as comunidades devem possuir valores materiais e imateriais que lhes assegurem viver em liberdade.

¹⁵² Embora esta distinção esteja associada ao PNUD como documento fundador de uma abordagem integrada de segurança humana, Franklin Roosevelt, em 1941, dirigiu-se ao congresso a 6 de Janeiro e no discurso “The four freedoms”, elencou as quatro liberdades que na sua perspectiva todos os indivíduos deveriam poder gozar: freedom of speech and expression (liberdade de pensamento e expressão diríamos nós hoje); freedom of religion (liberdade de religião); e freedom from want e from fear. Mantemos a tradução original, para percebermos que as palavras foram exactamente as mesmas que posteriormente o PNUD viria resgatar.

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 é um marco importante na nossa reflexão, porque introduziu a Segurança Humana como um conceito promissor no que concerne à substituição da interpretação tradicional de segurança. No entanto, cedo o significado deste conceito caiu em controvérsia, entre os defensores de uma interpretação mais restrita (de separação do desenvolvimento e de segurança) e mais alargada (a segurança das sociedades é medida em termos de indicadores de desenvolvimento humano) da Segurança Humana e os mais críticos que esvaziam o conceito de qualquer validade académica.

No seio da academia, a interpretação ampla da Segurança Humana tem sido criticada por sua imprecisão e pelo facto de que não há quase nada que o conceito deixa fora do seu âmbito, porque a Segurança Humana automaticamente inclui tudo o que ameaça os seres humanos, individualmente¹⁵³ ou como parte de comunidades maiores. Assim, para os que procuram a clareza analítica, o valor acrescentado é parco.

¹⁵³ MacFarlane e Khong (2006), que têm acompanhado a evolução do conceito de Segurança Humana no âmbito do sistema das Nações Unidas, não hesitam em reconhecer a pessoa humana enquanto único foco irreduzível para o discurso sobre a segurança, derivando da sua soberania todos os outros referentes colectivos. Veremos mais adiante que um entendimento diferente foi proposto pelos autores do Relatório de Segurança Humana de 2005, que consideram a SH como um conceito que descreve as relações entre o Estado e a sociedade, reforçando-se mutuamente.

Por sua vez, a interpretação abrangente do conceito tem sido defendida por aqueles que insistem que, por diversas razões, é muito difícil estreitar a agenda de Segurança Humana, porque há muitas questões envolvidas na tentativa de determinar o que deve ou não contar como "segurança". Assim, para quem se sente desconfortável com a delimitação do conceito, enquadrar as dificuldades que cercam a agenda de Segurança Humana, como se estas fossem apenas questões de utilidade analítica e prática "despolitiza" a base da violência estrutural e de injustiça distributiva que vitimam mais pessoas do que a violência directa da guerra.

Por outras palavras, para esta "corrente", a Segurança Humana parece ser demasiado abrangente para ser útil para fins de análise, mas não pode ser reduzida por causa das implicações políticas de tais tentativas e porque, se um indivíduo é considerado como o objecto referente da segurança, então tudo que ameaça o indivíduo deve ser incluído no conceito.

No entanto, o relatório do PNUD é ele próprio paradigmático da preferência pela tendência de encarar a Segurança Humana como a garantia das necessidades básicas da população (abordagem ampla de liberdade em relação às necessidades). Esta alcança-se através de uma boa governação, ao nível das políticas nacionais e internacionais, pela diplomacia, desenvolvimento preventivo e reforma das Instituições globais.

Este entendimento reflecte em grande medida o conceito abrangente da escola de Copenhaga¹⁵⁴ e, por outro, a preocupação com a emancipação do indivíduo das teorias de Frankfurt¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Buzan, Weaver e De Wilde (2001) são os expoentes máximos de uma abordagem neorealista e estruturalista também conhecida por "nova segurança" e que admite que o discurso securitário da guerra-fria era minimalista, mas conclui que o mais importante e eficiente fornecedor da segurança deve permanecer o Estado soberano como instituição representativa das colectividades humanas numa

O conceito de emancipação é deveras essencial. Ele levar-nos-á a toda a filosofia de base subjacente à Segurança Humana e é em larga medida derivado de uma linha de pensamento que encontra a sua origem no projecto do iluminismo. Expressa uma concepção negativa de liberdade que consiste na libertação das pessoas como indivíduos ou parte de grupos de todo o tipo de constrangimentos, sejam eles sociais, físicos ou políticos, que os impeçam de agirem livremente.

Subjacente está a protecção das pessoas expostas às ameaças ou situações críticas, concertando normas, procedimentos e Instituições no ultrapassar da insegurança, para alcançar a liberdade de viverem sem necessidades nem medos. Assim, emancipação é um “projecto”, associado com a ruptura com as formas passadas de injustiça para alcançar as condições necessárias para atingir a liberdade universal e que implica também autonomia.

Neste sentido, «ser livre é ter auto-determinação ou ter a capacidade para iniciar uma acção»¹⁵⁶ (Devetak, 1995:166). Uma acção para alcançar a liberdade de agir em prol dos interesses e aspirações pessoais, participando plenamente na tomada de decisões e na criação de sistemas que proporcionam às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência.

Esta abordagem pós-modernista, também conhecida por “Segurança Humana crítica” representa um outro fim da segurança tradicional em que o Estado deve deixar de ser encarado como o principal referente de segurança.

lógica de segurança societal de preservação da identidade. Assim, para a escola de Copenhaga não se nega a segurança estatal, porque a segurança é sempre relativa e reside sobretudo na libertação de todas as ameaças à sociedade, enquanto povo, nação ou comunidade, que a impossibilitam de não construírem uma identidade comum.

¹⁵⁵ Bilgin, Booth e Jones, Krause e Williams são os autores mais emblemáticos desta escola que se concentra sobretudo na preocupação com a emancipação do ser humano como indivíduo e como pertencente a um grupo.

¹⁵⁶ Tradução livre da autora.

De facto,

«o Estado pode ser o maior agente de segurança, mas tal não requer necessariamente que a sua própria segurança possa ser a prioridade do analista (a mãe é o principal agente de segurança para o seu bebé mas tal não significa que ela seja o referente primário na relação: ela garante a segurança para a sua criança)»¹⁵⁷ (Bilgin, Booth e Jones, 1998: 150).

Ora, as teorias críticas que põem em paralelo as prioridades de investigação da Escola de Copenhaga e da Escola de Frankfurt assumem-se como desafios do estatuto moral do realismo que reivindica para a sua agenda o melhor dos mundos, em que os Estados soberanos se assumem como os guardiães exclusivos da segurança dos indivíduos.

Assim, para os estudos críticos de segurança, esta assume-se como a consequência mais visível de um processo de autonomia, emancipação e capacitação das pessoas enquanto indivíduos e pertencentes a um dado grupo. O Estado existe para garantir a segurança aos seus cidadãos. Mas não é o único agente a desempenhar essa função, já que a sociedade civil global ou instituições como as Organizações Internacionais, se assumem como múltiplos agentes de segurança.

Em suma, as abordagens críticas de segurança não só pretendem desafiar os modos como a segurança fora concebida em termos tradicionais, os seus objectivos e prioridades, como alargam e aprofundam o conceito. Dito de outro modo, «[...] se a agenda dos estudos de segurança se dedica a pôr novas questões, a levantar novas reflexões e a sugerir novas acções, nesse caso a realidade poderá mudar»¹⁵⁸ (David, 2001: 39).

¹⁵⁷ Tradução livre da autora.

¹⁵⁸ Tradução livre da autora.

No fundo, estamos perante uma

«concepção de segurança pós-realista, pós-positivista que oferece alguma promessa de maximização de segurança e de melhoria das vidas de toda a humanidade – os estudos de segurança da inclusão mais do que da exclusão da possibilidade mais do que da necessidade, e do tornar-se mais do que do ser»¹⁵⁹ (Booth, 1997:105).

Em suma, o que hoje estudamos como uma abordagem de Segurança Humana e que é influenciado em muito pelas escolas de Copenhaga e Frankfurt acaba por ser o que Booth refere como o resultado de um *melting pot* do

¹⁵⁹ Tradução livre da autora.

«[...] trabalho dos pensadores da defesa alternativa em focarem-se na “segurança comum” e nos meios de mitigar o dilema da segurança; o trabalho dos especialistas do terceiro mundo em alargar a agenda da segurança e enfatizarem o papel da estrutura do sistema económico internacional em gerar insegurança nos “mundos periféricos”; o trabalho das feministas em privilegiarem a relação entre o pessoal, o político e o internacional e em demonstrarem a centralidade de políticas de identidade para compreender os fenómenos internacionais; o trabalho dos teóricos críticos (da escola de Frankfurt) em criticarem as perspectivas teóricas tradicionais e em sublinharem uma perspectiva teórica explicitamente orientada para a emancipação humana; o trabalho dos investigadores para a paz em alargar o conceito de violência e paz; e o trabalho dos teóricos da ordem mundial (os WOMPers”) em explorarem visões alternativas de ordens mundiais atingíveis e sustentáveis»¹⁶⁰ (1997:152).

No próximo ponto, exploraremos o conceito de Segurança Humana para a ONU, PNUD em particular.

¹⁶⁰ Tradução livre da autora.

II. 2. 1. O Relatório do PNUD

Tendo em conta este entendimento abrangente e multidisciplinar de segurança, a maior parte da literatura sobre Segurança Humana não hesita em reconhecer o relatório do desenvolvimento humano do PNUD de 1994 como o documento fundador da doutrina de Segurança Humana¹⁶¹.

Podemos recordar que a fundação da Cruz Vermelha em 1860, os textos constitutivos da Carta das Nações Unidas (1945), da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) ou das Convenções de Genebra¹⁶² (1949) colocam o ser humano no cerne das suas inquietações.

No entanto, parece consensual na literatura académica que é através do Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994 do PNUD que definitivamente o indivíduo emerge como o núcleo de análise, reflexão e acção. Este indivíduo, com ou sem interferência maior do Estado, sofre inseguranças várias produzidas pelos próprios Estados, pela Comunidade Internacional ou pelos seus próprios processos de sub-desenvolvimento.

¹⁶¹ No entanto, já em Junho de 1992, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, na sua “Agenda para a Paz”, fala de uma nova abordagem de segurança mais centrada no indivíduo e sugere que se tornaram ameaças à segurança da humanidade, a instabilidade ambiental, a pobreza, a fome e a opressão, simultaneamente causas e consequências de muitos conflitos e com impactos tão ou mais dramáticos que as tradicionais ameaças militares. Nesse sentido, propõe também que a ONU deve ter mais capacidades para saber responder às ameaças à segurança internacional, recorrendo à diplomacia preventiva e construção e manutenção da paz para lidar com muitas das novas ameaças. Assim, formalmente, esta é a primeira referência a uma “abordagem integrada de Segurança Humana”, embora só em 1994 é que surge no relatório do PNUD de forma articulada e como conceito alargado. Em 1999, Kofi Annan distingue também entre a soberania do Estado e a soberania do indivíduo, relançando a abordagem da Segurança Humana no seio da ONU.

¹⁶² As quatro Convenções de Genebra foram elaboradas, respectivamente, em 1864, 1906, 1929 e 1949, devendo a Jean Henri Dunant a sua concepção original. Têm como objectivo definir os direitos e deveres dos beligerantes e não beligerantes em tempo de guerra, à luz do Direito Internacional Humanitário.

Partindo do pressuposto que os valores mais importantes a salvaguardar são a segurança individual e o bem-estar dos indivíduos, é de realçar o contributo do consultor do PNUD e economista de formação Hambub Ul Haq (1994) através do seu “Índice de Desenvolvimento Humano”.

O salto para uma interpretação extensiva do conceito de segurança já tinha sido dado pelo autor na sua monografia sugestivamente intitulada “Novos imperativos” (*op.cit.* Bajpai, 2000:10-12). Esses imperativos ou esferas são cinco e importa referi-los nesta fase, porque veremos no próximo capítulo como estas dimensões “colam” com a Estratégia Europeia de Segurança, aproximando assim a abordagem de Segurança Humana da União Europeia da do PNUD e da sua versão ampla de liberdade das necessidades:

1. Imperativo do desenvolvimento – a Segurança Humana deve ser sinónimo de uma concepção de desenvolvimento humano que enfatiza a igualdade, a sustentabilidade e a participação cívica. A tese diferencia qualitativamente segurança e desenvolvimento, mas reforça a confusão conceptual ao considerar que a Segurança Humana é uma pré-condição para o desenvolvimento humano.
2. Imperativo Militar – o alargamento da agenda de Segurança Humana só pode ser sustentado pelos dividendos da paz do pós guerra-fria.
3. Imperativo da reestruturação norte-sul – a Segurança Humana só é alcançável através de uma nova, justa e solidária parceria entre o norte e o sul e o acesso igualitário em termos de oportunidades no mercado global.

4. Imperativo Institucional – um novo enquadramento da governação global que passe pela reforma das Instituições Internacionais de referência, como sendo o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial ou a Organização das Nações Unidas. Uma boa governação na política nacional e internacional, através também da diplomacia, prevenção e garantia das necessidades básicas das populações.

Para além destes quatro Imperativos, neste trabalho, ainda hoje referencial, a Segurança Humana premeia ainda quatro grandes dimensões (Alkire: 2004):

A. **Centralidade da pessoa humana** – abordagem “people-centred”, em que o referente principal é todo o individuo que procura segurança no seu dia-a-dia. A Segurança Humana é, assim, entendida como « [...] a ajuda aos humanos em situação de vulnerabilidade face aos sistemas de exclusão injustos e opressores»¹⁶³ (David, 2001). De facto, a defesa da pessoa humana deixa de ser encarada como uma prerrogativa natural do Estado-nação soberano para ser da responsabilidade potencial no seu todo. Parte-se, por isso também, do princípio que as populações perpetuam muitas das inseguranças parciais que sofrem e que, por isso, devem ser as próprias populações a encontrarem as respostas mais adequadas à sua segurança individual e bem-estar, lutando contra ameaças como a droga, o terrorismo ou a pobreza.

¹⁶³ Tradução livre da autora.

B. É um **conceito universal e integrativo**, já que as ameaças à segurança são elas próprias universais, transnacionais e diversas. Para além disso, é um conceito universal relevante para os povos em todo e qualquer lugar, sejam de nações ricas ou pobres. De facto, para o PNUD, «[...] as ameaças à sua segurança podem ser diferentes: a fome e a doença nas nações pobres e as drogas e o crime nas nações ricas. Mas essas ameaças são reais e estão em crescimento. Algumas delas são, na verdade, comuns a todas as nações, como a segurança no emprego e as ameaças ambientais em particular» (1994:3). Reconhece também o « [...] universalismo da vida [...] Faz parte do conceito de solidariedade entre as pessoas. Não se consegue pela força com exércitos contra exércitos. Só acontece se nós concordarmos que o desenvolvimento é extensível a toda a gente» (*idem*:24).

C. Os seus componentes são **interdependentes e indivisíveis**, no sentido em que o relatório identifica sete valores fundamentais de Segurança Humana e respectivas ameaças ao mesmo (PNUD, 1994; Bajpai, 2000:10-12):

- a) Segurança económica – são ameaças a falta de um emprego produtivo e remunerado ou um trabalho precário que não assegurem um rendimento básico, bem como a impossibilidade de aceder a uma rede pública de segurança financeira.
- b) Segurança alimentar – são ameaças a segurança a falta ou insuficiência no acesso físico e económico à alimentação, nomeadamente através do benefício de uma senha titular da compra de alimentos e/ou de um sistema público de distribuição alimentar.

- c) Segurança sanitária – são ameaças a falta de acesso a facilidades de cuidados de saúde e a exposição a doenças infecto-contagiosas e parasitárias, doenças cardiovasculares, poluição, cancro, Sida, falta de água potável ou falta de cuidados parturientes e maternais.
- d) Segurança ambiental – são ameaças o declínio da disponibilidade da água, a poluição da água e do ar, a desflorestação, a desertificação, os desastres naturais, a industrialização intensiva, o rápido crescimento populacional e a degradação dos ecossistemas locais e globais.
- e) Segurança pessoal – são ameaças as provenientes do próprio Estado (tortura física), dos outros Estados (guerras), de indivíduos em grupo com outros indivíduos ou grupos armados (crimes, violência de rua), as ameaças directas contra as mulheres (violação, violência doméstica), as ameaças directas a crianças baseadas na sua vulnerabilidade e dependência (abuso de crianças) e as ameaças a si próprio (suicídio, uso de drogas).
- f) Segurança comunitária – são as ameaças à segurança da identidade cultural e da reafirmação de valores no que concerne à participação das pessoas em uma família, comunidade, organização ou grupo racial ou étnico (separação de uma família, destruição das linguagens e culturas tradicionais, discriminação racial, genocídio e limpeza racial).
- g) Segurança política – são ameaças a repressão governamental, as violações sistemáticas dos Direitos Humanos e a militarização.

Estes sete elementos são, para o PNUD, como uma «cadeia sobreposta», em que «uma ameaça a um deles alastra, como um furacão, a todas as formas de Segurança Humana» (1994).

D. Alcança-se por uma **acção cooperativa** (não contra os outros, mas com os outros) e por uma prevenção atempada¹⁶⁴ e não uma intervenção tardia¹⁶⁵, pois «é menos dispendioso e mais humano enfrentar essas ameaças a nascente do a jusante, antes cedo do que tarde» (PNUD, 1994:3).

Não se pense, no entanto, que o contributo e comprometimento das Nações Unidas em relação ao conceito de Segurança Humana se reduzem ao relatório do PNUD de 1994. De facto, as acções de segurança colectivas sob a égide das Nações Unidas no pós guerra-fria e as intervenções humanitárias começam a enfatizar cada vez mais a paz e a segurança das populações afectadas em detrimento do Estado. A título de exemplo, no programa humanitário para a Somália, em 1992/93, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (doravante CSNU) afirmou que a magnitude da tragédia humana constituía uma ameaça à paz e segurança internacionais.

¹⁶⁴ Frederico Mayor (ex-Directo Geral da UNESCO) relembra a este propósito que a prevenção «[...] é em larga medida invisível. Quando se previne alguma coisa não se espere que o agradeçam por isso, já que ninguém se vai aperceber que talvez tenha acontecido se não intervisse» (2000:31). A metáfora do PNUD a este respeito da invisibilidade do conceito de Segurança Humana é igualmente curiosa: «[...] a Segurança Humana é uma criança que não morreu, uma doença que não se propagou, um emprego que se manteve, uma tensão étnica que não explodiu em violência, um dissidente que não foi silenciado» (PNUD, 1994:22).

¹⁶⁵ Esta lógica é reiterada no Relatório do desenvolvimento humano do PNUD de 2003, associada aos nove objectivos do desenvolvimento do milénio das Nações Unidas (erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar o ensino primário universal; promover a igualdade de género e dar poder às mulheres; reduzir a mortalidade das crianças; melhorar a saúde materna; combater o HIV/Sida, malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental; promover uma parceria mundial para o desenvolvimento), um projecto sugestivamente intitulado “Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana”. Para além disso, o relatório da ONU de 1995 “Para uma maior liberdade” (no original “In Larger Freedom”) faça explicitamente da relação entre segurança, desenvolvimento e Direitos Humanos, exigindo soluções globais para problemas contemporâneos tais como a pobreza, a doença, os Estados falhados, e violência doméstica.

De igual modo, a resolução 1244 adoptada pelo CSNU a 10 de Junho de 1999 para resolver a situação que então se vivia no enclave étnico do Kosovo colocava o foco em dois aspectos fundamentais: o regresso livre dos refugiados e deslocados internos e a entrega eficaz de ajuda humanitária no âmbito de um estado generalizado de segurança e ordem públicas, a extensão da segurança aos actores intra-estatais (desde logo pela desmilitarização do exército de libertação do Kosovo).

Mais recentemente, a 8 de Março de 2010, a Resolução da AG A/64/701, vai ao encontro do parágrafo 143 da Cimeira Mundial de 2005, na qual os chefes de estado se comprometeram a discutir e definir a noção de Segurança Humana, formula recomendações e sugere a «implementação integrada e coordenada e acompanhamento dos resultados das principais conferências e cimeiras das Nações Unidas na área económica, social e – áreas relacionadas»¹⁶⁶.

Neste mesmo documento, considera-se que «a Segurança Humana é baseada no entendimento fundamental que os governos mantêm o papel primordial de garantir a sobrevivência, a subsistência e a dignidade de seus cidadãos. É uma ferramenta valiosa para ajudar os governos na identificação de ameaças críticas e difundida para o bem-estar de seu povo e para a estabilidade da sua soberania. É avanços programas e políticas que contador e enfrentar as ameaças emergentes de uma maneira que é contextualmente relevantes e prioritárias. Isso ajuda a governos e a comunidade internacional a utilizar melhor seus recursos e desenvolver estratégias que reforcem a protecção e enquadramento capacitação necessária para a garantia da Segurança Humana e da promoção da paz e da estabilidade em todos os níveis - local, nacional, regional e internacional»¹⁶⁷ (2010:1)

¹⁶⁶ Tradução livre da autora.

¹⁶⁷ Tradução livre da autora.

Isto porque, «no mundo cada vez mais interdependente de hoje, onde as ameaças potencialmente pode se espalhar rapidamente, dentro e entre países, a Segurança Humana é uma abordagem prática para a crescente interdependência das vulnerabilidades que enfrentam os povos e comunidades. Como resultado, a aplicação das chamadas para a Segurança Humana centrada nas pessoas e abrangente, as respostas a contextos específicos e preventivos. Essa abordagem ajuda a chamar a atenção para as ameaças actuais e emergentes, identificar as causas por trás dessas ameaças, e suporta sistemas de alerta precoce que ajudam a mitigar o impacto de tais ameaças. Além disso, essa abordagem promove respostas multissectoriais que permitam a protecção e capacitação das pessoas e comunidades. Juntos, esses objectivo fazer avançar a liberdade do medo, a liberdade de querer e liberdade para viver com dignidade para todos»¹⁶⁸ (*idem*: 17).

¹⁶⁸ Tradução livre da autora.

II.2. 2. O caso do Japão

As referências das Nações Unidas não se esgotam no que já foi referido, nem no Relatório do Milénio de Kofi Annan e das resoluções preparatórias da Cimeira do Milénio (53/239, 54/254, 54/261, 54/281), mas também na institucionalização, em Setembro de 2004, de uma “Unidade de Segurança Humana”.

Esta unidade encontra-se sob a dependência do Secretariado das Nações Unidas do Gabinete de coordenação dos assuntos humanitários (OCHA)¹⁶⁹ que, por sua vez, pretende elevar a Segurança Humana ao estatuto de prioridade das actividades das Nações Unidas. Este OCHA tem ainda como missão orientar a gestão do Fundo das Nações Unidas para a Segurança Humana¹⁷⁰ (UNTFHS)¹⁷¹, estabelecido em 1999 pelo Japão¹⁷². Neste ano, era Primeiro-Ministro Keizo Obuchi¹⁷³, considerado o guru da Segurança Humana no Japão e mentor da associação do conceito às teorias de desenvolvimento social.

Dois anos depois, em Junho de 2001 e com o impulso da Cimeira do Milénio, foi lançada oficialmente a Comissão de Segurança Humana das Nações Unidas, co-presidida pelo prémio Nobel da Economia Amartya Sen e pelo antigo Alto-Comissário para os refugiados Sadako Ogata e com Yoshiro Mori como primeiro-ministro do Japão.

¹⁶⁹ Tradução livre da autora. No original, "United Nations Secretariat at the Office for the coordination of humanitarian affairs" (OCHA).

¹⁷⁰ Tradução livre da autora. No original, "United Nations trust fund for Human Security" (UNTFHS)

¹⁷¹ www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21.pdf

¹⁷² www.humansecurity-chs.org

¹⁷³ Ocupou o lugar de primeiro-ministro do Japão de 30 de Julho de 1998 a 5 de Abril de 2000, vindo a falecer a 14 de Maio desse ano. Ainda hoje, algumas universidades e *think-tanks* japoneses promovem a atribuição de bolsas e prémios anuais em seu nome aos melhores trabalhos e feitos sobre conciliação da segurança estatal económica com o desenvolvimento social.

Os objectivos desta Comissão são sobretudo dois: clarificar o conceito de Segurança Humana e, perante diferentes interpretações e perspectivas, chegar a um consenso para a formulação de princípios valorativos que sejam operacionais e ferramentas políticas que sejam implementados; e identificar e explorar um programa de acção concreto que faça frente às ameaças à Segurança Humana.

Embora a perspectiva do Japão e da Comissão se aproximem das demais perspectivas no que concerne à definição da Segurança Humana como a protecção e preservação da vida humana, a verdade é que, muito por influência de Amartya Sen, a expressão “freedom from want” é bastante abrangente e entendida como exploração das causas estruturais da insegurança Humana, associando Segurança Humana a desenvolvimento económico e à garantia das necessidades humanas básicas.

A adopção do conceito para a política externa japonesa foi igualmente prática e orientada para a sua própria realidade: a crise financeira asiática em 1997. Neste sentido, o conceito foi definido como consistindo de «[...] esforços para lidar com ameaças à vida humana, vida e dignidade, como pobreza, degradação ambiental, as drogas ilícitas, o crime organizado transnacional, doenças infecciosas como HIV / AIDS, a saída dos refugiados e das minas anti-pessoal de terra¹⁷⁴» (MOFA, 2000).

¹⁷⁴ Tradução livre da autora.

Assim se explica que o Fundo para a Segurança Humana, orçamentado em 170 milhões de dólares em 2002, se tenha orientado não para intervenções humanitárias “indiscriminadas”, mas para uma assistência ao desenvolvimento geograficamente extensível do sudoeste asiático à África e tematicamente variada entre as prioridades educacionais da UNESCO, as campanhas para a saúde pública da OMS, o desenvolvimento sustentado do PNUD ou o regresso seguro dos refugiados do ACNUR.

A 1 de Maio de 2003, a Comissão apresentou ao Secretário-geral das Nações Unidas o seu relatório final intitulado “A Segurança Humana agora”¹⁷⁵ (Ogata, 2005: 12). Este relatório assenta numa dupla lógica de **protecção** da segurança dos indivíduos e dos seus direitos e liberdades fundamentais e de **capacitação** dos indivíduos e das comunidades.

Uma dupla lógica que exige, segundo o relatório, uma perspectiva proteccionista a partir de cima (“top-down”) e uma perspectiva capacitante a partir de baixo (“bottom-up”), acreditando que «[...] enquanto indivíduos protegidos podem exercer muitas escolhas, indivíduos capacitados podem fazer melhores escolhas e contribuir com melhorias no sistema de protecção» (*idem ibidem*:13).

Neste sentido, o vasto Relatório propõe dez recomendações/tarefas a desenvolver em domínios específicos de implementação da Segurança Humana:

- 1) Proteger as pessoas expostas a conflitos violentos – parte-se do princípio que os civis são as principais vítimas dos conflitos e devem desenvolver-se normas e mecanismos para assegurar a sua protecção;

¹⁷⁵ Tradução livre da autora. No original, “Human Security now”

- 2) Proteger as pessoas da proliferação de armas – necessidade de investir no desarmamento, no combate à criminalidade, na proliferação do comércio ilegal de recursos e pessoas;
- 3) Apoiar a segurança das pessoas “em movimento” – necessidade de proteger as pessoas que migram para melhorar as suas condições de vida ou que são refugiados ou deslocados internos obrigados a abandonar as suas terras pelos conflitos em que vivem;
- 4) Criar fundos de transição para a Segurança Humana em situações de pós-conflito – o fim formal do conflito ou cessar-fogo não são sinónimos de paz e segurança;
- 5) Incentivar um comércio e um mercado justos em benefício dos que sofrem de pobreza extrema – a distribuição equitativa dos recursos e o acesso a oportunidades erradicaria a pobreza extrema;
- 6) Tentar proporcionar níveis de vida mínimos em toda a parte – medidas de protecção social e redes de segurança mais justas assegurariam níveis de vida mais sustentáveis;
- 7) Atribuir uma elevada prioridade ao acesso universal dos cuidados de saúde básicos – os serviços de saúde devem ser considerados como um bem público, desde logo facilitando o acesso a medicamentos pelos países sub-desenvolvidos;
- 8) Desenvolver um sistema mundial eficaz e equitativo de direitos de patente – os direitos de propriedade intelectual devem obedecer a um regime equitativo que privilegie tanto os incentivos e desenvolvimento da investigação, como o acesso generalizado aos produtos;

- 9) Autonomizar todas as pessoas assegurando o ensino básico universal – o acesso à informação e ao conhecimento protege da violência e da insegurança e fomenta o exercício dos seus direitos e cumprimento dos deveres;
- 10) Definir uma identidade humana global, respeitando simultaneamente a liberdade dos indivíduos de terem identidades diversas – fomento do respeito pela diversidade e promoção da multiplicidade das identidades.

Embora estes princípios sejam orientados para uma implementação prática, não é demais lembrar que estes princípios foram adoptados pelo Japão que, em 2003, reviu a sua carta oficial de assistência ao desenvolvimento.

Mais: a Agência Internacional de Cooperação do Japão¹⁷⁶ (JICA)¹⁷⁷ reorientou a sua política para duas grandes concretizações: a descentralização das suas operações no terreno com a transferência de mais recursos humanos e financeiros; e uma dupla estratégia de capacitação e cooperação com os governos centrais e locais e de protecção dos indivíduos como agentes activos do seu próprio processo de desenvolvimento e mudança (*idem*: 21).

Mais do que um mero conceito, as recomendações políticas desta Comissão pretendiam desenvolver uma ferramenta operacional(izável) e um verdadeiro programa de acção que «[...] liga diferentes tipos de liberdades: a liberdade de viver sem necessidades nem medo e a liberdade de agir em prol dos seus interesses pessoais».

Nesse sentido, e jogando sempre com as dinâmicas de protecção e capacitação, a Comissão considera que a Segurança Humana complementa a segurança do Estado em pelo menos quatro aspectos:

¹⁷⁶ Vide relatórios anuais da JICA, nomeadamente os relacionados com a implementação de reformas associados com a Segurança Humana, que põem em relevo esta problemática.

¹⁷⁷ Tradução livre da autora. No original, “Japan International Cooperation Agency”

«[...] a sua preocupação é o individuo e a comunidade mais do que o Estado; as ameaças incluem (mais do que) ameaças à segurança do Estado; o leque dos actores é alargado para lá do Estado exclusivamente; alcançar a Segurança Humana pressupõe capacitar os indivíduos»¹⁷⁸
(Galtung, 2003:6).

Não obstante a perspectiva da “*freedom from want*” aproximar as abordagens do PNUD e do Japão entre si (e até da UE), a comparação com a perspectiva do Canadá sobre Segurança Humana é quase diametralmente oposta em relação ao conteúdo e ao alcance do mesmo, que pressupõe uma abordagem reduzida ao “*freedom from fear*”.

¹⁷⁸ Tradução livre da autora.

II.2. 3. O caso do Canadá

O Canadá é frequentemente considerado pelos académicos o país que mais tem promovido a doutrina da Segurança Humana, desde logo a nível governamental. E de uma forma muito particular e que poderia ser ironizada por Keith Krause quando refere que a visão ampla da Segurança Humana não é mais do que uma “lista de compras” (2004:51) de luta contra a violência e pobreza de forma indiscriminada, pelo que ao incluir um elenco tão vasto de componentes, o conceito estaria a perder a sua validade, utilidade e operacionalidade como instrumento político.

Assim, de modo a limitar a abrangência do conceito, o guia de acção do Canadá na promoção da Segurança Humana pode resumir-se em cinco grandes áreas¹⁷⁹:

1. Protecção dos civis

O referente da segurança é o indivíduo e os novos espaços políticos e conceptuais que emergiram com o fim da guerra-fria. Os civis são as principais vítimas dos conflitos, pelo que o reforço da sua protecção internacional, jurídica e física, é uma prioridade clara.

É assumidamente uma perspectiva *people-centred*, embora para o Canadá as tradicionais preocupações de segurança nacional não sejam completamente irrelevantes, apenas já não são suficientes para garantir a estabilidade e a paz.

¹⁷⁹ www.humansecurity.gc.ca

Foi, aliás, no biénio 1999-2000, em que o Canadá assumiu o seu mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas, que foram aprovadas as resoluções 1265 e 1296 sobre a protecção dos civis nos conflitos armados e que o Conselho de Segurança autorizou os mandatos de manutenção de paz e os regimes de sanções de forma mais sistemática.

Assim, a segurança estatal não é *ipso facto* um assunto a negligenciar pois ele é o principal instrumento de protecção dos indivíduos. Neste sentido, Paul Heinbecker sintetiza o que a Segurança Humana traz de tão distintivo em relação ao indivíduo:

«o conceito estabelece um novo standard para julgar o sucesso das políticas de segurança internacional: a capacidade de proteger as pessoas e não apenas salvaguardar os Estados. Pode inclusive requerer proteger as pessoas dos seus Estados. Considera quer ameaças militares quer não militares para a segurança e bem-estar; e aponta para os Direitos Humanos, a Democracia e o desenvolvimento humano os principais pilares da segurança. É a Segurança Humana uma alternativa para a segurança do Estado? A resposta breve é não. Os Estados não estão ultrapassados»¹⁸⁰.

De facto, a legitimidade e estabilidade do Estado saem reforçados ao serem capazes de assegurar a protecção de todos os cidadãos. Isto porque, um Estado disfuncional e fraco é uma ameaça à segurança e liberdade pessoal dos cidadãos.

Os dez desafios e respostas identificadas na protecção dos civis que a própria rede problematiza são:

¹⁸⁰ Tradução livre da autora.

- A promoção da ratificação das Convenções assinadas relacionadas com as minas anti-pessoais, de modo a promover parcerias com o sector não-governamental na facilitação das acções de desminagem;
- A intensificação e coordenação, no quadro de uma perspectiva global, de luta contra a acumulação excessiva e desestabilizante e a proliferação não controlada das armas de pequeno calibre;
- A promoção do reforço dos standards internacionais no âmbito da Convenção das Nações Unidas dos Direitos das Crianças de modo a responder às necessidades particulares das crianças nos conflitos armados;
- A ratificação alargada e aplicação generalizada do estatuto do tribunal penal internacional; reforço da colaboração na luta contra a exploração sexual das crianças e da legislação contra a difusão da pornografia;
- O reforço da aplicação prática e respeito integral do Direito Internacional Humanitário e dos deveres da pessoa humana consignados nas Convenções de Genebra na segurança do pessoal humanitário;
- O reforço dos recursos que as organizações regionais e as Nações Unidas dispõem para elaborar estratégias prospectivas de colaboração para a prevenção de conflitos;
- O desenvolvimento de um quadro efectivo no seio do sistema das Nações Unidas no combate ao crime transnacional organizado, nomeadamente na prática da Convenção de crime transnacional e respectivos protocolos;

- A alocação de 0,7% do PIB dos países doadores de recursos para ajuda pública ao desenvolvimento.

2. Apoio a operações de paz

Para além de fomentar parcerias bilaterais e multilaterais nas Nações Unidas, o Canadá tem vindo a reforçar a sua capacidade de desenvolver operações de paz através da formação de especialistas civis – os CANADEM¹⁸¹.

Assim, novos e variados actores que combinem uma *expertise* militar e civil devem desempenhar um papel de coordenação de respostas multi-facetadas de persuasão, diplomacia preventiva e *soft power*.

3. Prevenção dos conflitos

O sector privado, as instituições internacionais e a sociedade civil em geral assumem um papel determinante na prevenção de conflitos através da promoção de estratégias de assistência internacional que lutem contra duas dimensões principais de violência.

São estas a violência societal/nacional (forças privadas de segurança, grupos armados e exércitos) e violência internacional/global (guerra inter-estatal, armas de destruição massiva, minas anti-pessoais).

¹⁸¹ Acordo com o *Lester B. Pearson Canadian International Peace Keeping Training Centre*.

Neste sentido, a cooperação, colaboração e coordenação de longo prazo com o outro é inevitável para a segurança colectiva. A ênfase é colocada nas Organizações Internacionais, no seu poder de persuasão e no *soft power* e no seu poder de mobilização colectiva no caso de ser necessário o recurso a sanções ou até à força como instrumento de último recurso.

4. Boa Governação

Sistemas jurídicos de protecção internacionais justos e eficazes são garantias essenciais de paz e segurança, nomeadamente no que concerne à responsabilização directa de criminosos de guerra, de genocídio e contra a humanidade.

A governação global deve ser democratizada através da cooperação e reforço do papel das Instituições globais. É pré-condição para a Segurança Humana o reforço do respeito pelos Direitos Humanos, a promoção dos princípios democráticos de criação de Instituições sólidas e do Estado de Direito e o fomento de normas e procedimentos para que os acordos de paz e de cessar-fogo representem verdadeiramente o advento da paz.

5. Segurança Pública

O terrorismo, o cibercrime, o tráfico de seres humanos, as drogas ilícitas ou o branqueamento de capitais são novas ameaças à Segurança Humana, ligadas a um crescente movimento de informação, pessoas e bens.

Perante novas ameaças transnacionais, vulnerabilidades e inseguranças que não respeitam fronteiras políticas, é preciso uma resposta mais firme e integrada das políticas e instituições no seu conjunto na resposta às causas da violência, instabilidade política e económica e conflitos no seio dos Estados.

Tendo em conta todos estes elementos, a agenda do Canadá em termos de Segurança Humana parece mais orientada para a acção e menos exaustiva e mais sistemática na elencagem prática das materializações da Segurança Humana da agenda do PNUD.

Assim, é para a protecção dos civis, quer a um nível de prevenção de conflitos, quer a um nível de reconstrução pós-conflito, com esforços concertados para uma governação democrática e justa, que o Canadá se parece revelar na linha da frente da militância da Segurança Humana.

Um Estado militante¹⁸² cuja estratégia de promoção da Segurança Humana foi dupla: «promover iniciativas políticas que têm a ver com a Segurança Humana a um nível multilateral [...] e desenvolver activamente parcerias quer a um nível governamental quer “bottom up” (exemplo da sociedade civil)»¹⁸³ (Kotsopoulos, 2006: 5).

¹⁸² O Estado militante como suporte de lutas emancipatórias e progressistas fundamentais que têm lugar na sociedade civil global e que são conduzidas por redes de ONG's transnacionais é uma metáfora de Falk. O Estado militante é «a transfiguração da clássica matriz Vestefaliana da soberania estatal em disponibilização dos canais de política externa para o patrocínio de causas armadas na sociedade civil global e que, também pelo seu conteúdo, integram uma perspectiva contra-hegemónica da globalização». O Estado assume-se assim como um novo movimento social articulador de novos e velhos movimentos sociais (ONG's, sindicatos, regimes internacionais...) que é o que Falk chama de “Estados solidários pós-modernos” que «alinham com forças sociais progressistas em vários cenários específicos e recusam cumprir a disciplina do capital global se os respectivos resultados determinarem a produção de danos sociais, ambientais e espirituais» (1996: 255). Outra nova faceta assumida pelo Estado é a «disponibilização, num quadro de “responsabilidades comuns mas diferenciadas” (...) para ser agente de uma certa boa governação (“good governance”) de bens e espaços que constituem preocupação comum da humanidade, isto é, de acordo com os critérios de precaução ecológica e justiça distributiva internacional» (*idem ibidem*: 249).

¹⁸³ Tradução livre da autora.

Para a prossecução destes dois objectivos, o Ministério Canadiano para os Assuntos Externos e Comércio Internacional (DFAIT – Department of foreign affairs and international trade) gere, desde 2000, o Programa de Segurança Humana, que aloca anualmente cerca de 10 milhões de dólares canadianos a projectos vários no âmbito no consórcio canadiano como uma base de dados online de Segurança Humana gerido por um Centro de Segurança Humana¹⁸⁴.

Esta Instituição, que tem como objectivo principal a divulgação da informação relacionada com a Segurança Humana e que, em 2005, publicou o “Relatório de Segurança Humana: guerra e paz no século XXI”¹⁸⁵.

Já em 2001, no primeiro encontro internacional de directores de centros de formação e de investigação para a paz¹⁸⁶, Louis Hamel, delegado permanente do Canadá na UNESCO afirmava: «A política externa da Segurança Humana do Canadá começa com esta simples compreensão: que ninguém, na era presente, está a salvo da violência que ameaça a segurança das pessoas [...] o que remete directamente para o imperativo da Segurança Humana – para proteger as pessoas de ameaças universais, violentas aos seus direitos, a sua insegurança ou as suas vidas. De facto, a Segurança Humana é agora mais ampla e melhor compreendida como um imperativo de governação – uma obrigação dos Estados e de outros na comunidade global»¹⁸⁷ (2000:15).

¹⁸⁴ www.humansecuritycentre.org

¹⁸⁵ Tradução livre da autora. No original, “Human Security Report: war and peace in the 21st century” in www.humansecurityreport.info/www.humansecuritygateway.com

¹⁸⁶ Tradução livre da autora. No original, “First International meeting of directors of peace research and training Institutions”.

¹⁸⁷ Tradução livre da autora

Ao centrar as prioridades da sua política externa na protecção dos civis, no apoio a operações de paz, na prevenção de conflitos, na promoção da boa governação e na segurança pública, o Canadá enfatiza o reforço de um elo muito peculiar.

De facto,

«paz, desenvolvimento e democracia constituem os três lados de um triângulo interactivo que é virtuoso mais do que um círculo vicioso; as sinergias assim formadas são irresistíveis e invulneráveis. Mas para que tal seja posto em acção a massa crítica exigida deve estar unida em todo o mundo. Nenhum país poderá jamais “ir sozinho”. Modelos já feitos não podem mais ser impostos em povos soberanos»¹⁸⁸ (Mayor, 1996: 21).

Por isso, a nível intergovernamental, outros passos importantes são de realçar, nomeadamente sob a alçada do Ministro dos Negócios Estrangeiros Lloyd Axworthy¹⁸⁹ comprovando que as iniciativas como a rede representam um reconhecimento do papel do conceito como plataforma comum de entendimento e denominado mínimo comum entre os Estados.

¹⁸⁸ Tradução livre da autora

¹⁸⁹ O seu papel já desde 1999 tem sido o de *advocacy* da doutrina de Segurança Humana e logo em 1999, na Cimeira de Colónia do G8 os Ministros dos Negócios Estrangeiros puseram na agenda o compromisso de lutarem contra as causas da insegurança Humana.

De facto, logo em 1998, o Canadá e a Noruega assinaram a Declaração de Lysøen que estabeleceu uma parceria de acção estratégica entre os dois países com os objectivos da promoção da Segurança Humana e dos Direitos Humanos, o reforço da lei humanitária, a prevenção de conflitos e o fomento da democracia e da governabilidade. Em Abril de 1999, Lysøen divulga o documento “Segurança para as pessoas num mundo em mudança”¹⁹⁰. Da sensibilidade partilhada para temas como o crime organizado, as crianças soldado ou tráfico de drogas, é criada em 1999 a rede de Segurança Humana¹⁹¹.

De facto, a Rede de Segurança Humana¹⁹² tem a sua origem num acordo bilateral entre a Noruega e o Canadá, assinado em 1998, e que ficou conhecido como “parceria Lysøen”, nome de uma ilha norueguesa de Bergen onde a ideia de criar um grupo informal que incentive a resolução de questões internacionais e das ameaças imediata à Segurança Humana foi concebida. O *leitmotiv* original desta rede centrava-se sobretudo na promoção da Convenção de Ottawa de proibição de minas anti-pessoal, mas à medida que a rede foi alargando a novos membros, foi também alargando a sua acção na identificação de áreas concretas de acção colectiva na área da Segurança Humana que podem ser característica de todas as políticas nacionais e internacionais.

Desde então que representantes de várias Organizações não governamentais e um grupo de 13 países¹⁹³ se reúnem anualmente a nível ministerial numa espécie de plataforma de consulta e cooperação na luta contra as ameaças à Segurança Humana.

¹⁹⁰ Tradução livre da autora. No original, “Safety for people in a changing world”, in www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity

¹⁹¹ www.humansecuritynetwork.org

¹⁹² Tradução livre da autora. No original, “Human Security Network” (HSN)

¹⁹³ Os actuais Estados que pertencem à rede e que representam propositadamente diferentes regiões do mundo são a Áustria, Canadá, Chile, Costa Rica, Grécia, Irlanda, Jordânia, Mali, Noruega, Eslovénia,

A Jurisdição Universal do Tribunal Penal Internacional e a implementação do Tratado de Otava de interdição de minas pessoais, assinado em 1998, são as principais temáticas com que a rede tem concentrado o seu trabalho.

Todos estes países comprometeram-se com uma carta de princípios que passa por (1) promover o respeito pelos Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário; (2) o reforço do Estado de direito e a boa governação e (3) promover uma cultura de paz através da resolução pacífica dos conflitos, controlar os instrumentos de violência e que termina impunidade em caso de violações dos Direitos Humanos e o direito internacional.

A própria rede não concordou com uma definição única de Segurança Humana, pelo que convivem países que incluem uma ênfase nos problemas das necessidades materiais com prioridades no desenvolvimento humano, enquanto outros elegem a “freedom from fear”, focando-se nas vulnerabilidades derivadas das ameaças de carácter mais restrito.

Suíça e Tailândia, África do Sul participam como observadores. A título de curiosidade, refira-se que o Ministério dos negócios estrangeiros Suíço tem uma divisão de Segurança Humana com uma agenda e orçamento próprios para os seus centros sediados em Genebra, ou seja o *Geneva Centre for security policy*, *Geneva International Centre for Humanitarian Demining*, *Geneva Centre for the democratic control of the armed forces*. Pode-se supor que os Estados que pertencem a uma rede de países como esta tenham adoptado princípios de Segurança Humana como parte de sua política externa do que países que não fazem parte de uma rede desse tipo. No entanto, é necessário olhar para além das manifestações formais de tais redes, a fim de avaliar a sua influência e os resultados alcançados. Por exemplo, a Rede de Segurança Humana não tem sido capaz de atrair muitos novos membros desde a sua criação, e a importância da Segurança Humana desapareceu em países que têm sido os principais impulsionadores desta rede. Para além disso, um país pode não fazer parte de uma rede de Estados com interesse particular na Segurança Humana, mas pode, contudo, professar a Segurança Humana na política externa. Afinal, este conceito ganhou visibilidade e aceitação considerável no âmbito do sistema das Nações Unidas e a Segurança Humana tornou-se um instrumento importante para os grupos com interesse em preencher as lacunas de Segurança Humana nos países em desenvolvimento.

Para além disso, o Canadá tem desenvolvido o conceito de responsabilidade de proteger (conhecida também pelo seu acrónimo R2P)¹⁹⁴. Este conceito pode sumariamente ser descrito como o dever de proteger os que precisam de apoio e se encontram em situações de necessidade compulsiva de protecção humanitária. Proteger é, assim, um conceito normativo amplo que vai mais além do que qualquer intervenção, porque se reage e se ajuda na reconstrução para evitar uma escalada mais grave, cobrindo desde a intervenção humanitária até à reforma dos Estados.

Para os seus defensores, a diferença da “responsabilidade de proteger” do “direito de ingerência” é que o primeiro seria accionado pela perspectiva do objecto da acção, sendo a sua realidade que exige uma “protecção”.

Destarte, a responsabilidade de proteger é, antes de mais nada, do Estado onde o sujeito sofre uma insegurança, mas se esse Estado não puder ou não quiser controlar a situação, a Comunidade Internacional actua em seu lugar¹⁹⁵. Neste sentido, pressupõe-se sempre uma acção colectiva autorizada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, e só após tem sido desencadeados e esgotados todos os meios pacíficos de resolução do conflito e se autoridades nacionais não estiverem manifestamente a proteger as suas populações.

¹⁹⁴ O relatório “Responsabilidade de Proteger”, da responsabilidade da Comissão Internacional sobre a Intervenção e a Soberania do Estado estão disponíveis em www.iciss-ciise.gc.ca. Este conceito foi consagrado no Documento Final da Cimeira das Nações Unidas de Setembro de 2005, onde os Estados-membros se comprometeram a proteger as suas populações do genocídio, dos crimes de guerra, da limpeza étnica e dos crimes contra a humanidade.

¹⁹⁵ A AG das NU debateu em 12 de Janeiro de 2009 o relatório do Secretário-Geral sobre a implementação da responsabilidade de proteger, onde Ban Ki-Moon avança com propostas para a aplicação do conceito em acções concretas, através de três pilares: as responsabilidades de protecção do Estado; a assistência internacional e a construção de capacidades nacionais; e uma reposta atempada e decisiva da comunidade internacional. Para além disso, recentra a discussão na protecção das populações dos crimes de genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. De facto, o conceito foi reconhecido na cimeira mundial da ONU de 2005, mas ainda não foi implementado, dado o debate colateral da associação do conceito com intervenções humanitárias.

Esta capacidade de resposta, diz ainda o Documento da Cimeira, não impede o empenho “em ajudar os estados a reforçarem a sua capacidade para proteger as suas populações” bem como “em prestar assistência aos países onde existam tensões susceptíveis de levar à eclosão de uma crise ou de um conflito”

Gareth Evans, co-Presidente da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal¹⁹⁶, patrocinada e criada pelo Governo canadiano em Setembro de 2000, examina como e quando os países e as organizações intergovernamentais devem intervir por razões humanitárias e refere:

«O dilema da intervenção humanitária foi superado por outras preocupações desde os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001, mas não foi resolvido e não desapareceu. Quando, se é que alguma vez, é adequado que os países, individual ou colectivamente, exerçam acção coerciva, e em particular acção militar, contra outro país - não com o fim de auto defesa, nem para evitar uma ameaça maior à paz e à segurança internacional, como é tradicionalmente entendida, mas com o objectivo de proteger pessoas em risco dentro desse país?».

A resposta é dada pela Comissão que, de modo a que o conceito seja operacionalizável, elenca seis princípios basilares para uma intervenção:

¹⁹⁶ Encabeçada por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun, esta Comissão criou o primeiro quadro conceptual e normativo de reflexão sobre o conceito de responsabilidade de proteger.

- a) **A causa deve ser justa** - «Para que se justifique a intervenção militar para protecção humanitária, deve estar a ser infligido, ou na provável iminência de o ser, dano grave e irreparável a seres humanos, do seguinte tipo: perda de vidas em grande escala, efectiva ou receada, com intenção genocida ou não, que seja resultante ou de acção deliberada do Estado, ou de negligência ou incapacidade para agir, ou de uma situação de fracasso do Estado; ou limpeza étnica em grande escala, efectiva ou receada, efectuada por massacres, expulsão forçada, actos de terror ou violações»¹⁹⁷.
- b) **Deve haver uma intenção clara** - «O objectivo primário da intervenção, quaisquer que sejam os outros motivos que os Estados intervenientes possam ter, deve ser pôr fim ou evitar o sofrimento humano»¹⁹⁸
- c) **A acção militar só deve existir em último recurso, depois de esgotadas todas as medidas políticas, económicas ou jurídicas** - «A intervenção militar só pode ser justificada depois de terem sido exploradas todas as opções não militares para a prevenção ou resolução pacífica da crise, com razões suficientes para acreditar que medidas menos radicais não teriam tido êxito»¹⁹⁹

¹⁹⁷ Tradução livre da autora.

¹⁹⁸ Tradução livre da autora

¹⁹⁹ Tradução livre da autora

- d) Os meios devem ser proporcionais** - «A dimensão, duração e intensidade da intervenção militar planeada deverão ser as mínimas necessárias para atingir o objectivo de protecção humanitária definido»²⁰⁰
- e) As perspectivas de êxito devem ser realistas** - «Deve haver uma probabilidade razoável de pôr fim ou evitar o sofrimento que justificou a intervenção, e não deve ser provável que as consequências da acção sejam piores do que as consequências da inacção»²⁰¹.
- f) Deve existir uma autoridade adequada** - «Não há órgão melhor ou mais adequado que o Conselho de Segurança das Nações Unidas para autorizar uma intervenção militar para fins de protecção humanitária. A tarefa não é encontrar alternativas para o Conselho de Segurança como autoridade mas fazer com que o Conselho de Segurança funcione melhor do que tem acontecido até agora»²⁰².

Por ser um conceito recente e polémico²⁰³ este ainda não foi aceite como um princípio formal de Direito Internacional, nem está consolidado na prática dos Estados ou das Organizações. No entanto, podemos encará-lo como uma proposta de princípio normativo para a comunidade internacional.

²⁰⁰ Tradução livre da autora

²⁰¹ Tradução livre da autora

²⁰² Tradução livre da autora

²⁰³ Como lembra Ferro (1999), «Embora os Estados tenham acolhido livremente esta visão da soberania como responsabilidade e não como “licença para matar” reconhecem, no mesmo documento, que quando os estados não cumprirem essa responsabilidade a comunidade internacional deverá, quando necessário, incentivar e ajudar os estados a fazê-lo e, em último caso, executá-la quando os estados não forem capazes ou não estiverem dispostos a fazê-lo.»

II.3. Reflexões críticas do conceito de Segurança Humana para uma nova abordagem da política externa europeia

Vimos ao longo deste capítulo que, na sua essência, a Segurança Humana pode ser definida como um guia prático para a acção de libertar o indivíduo de todos os medos e necessidades, dando prioridade a um multilateralismo cooperativo e colaborativo. Neste sentido, o fundamento da Segurança Humana exigiria uma dupla lógica. Uma primeira lógica *top down* de intervenção estatal e das organizações e comunidade internacional no seu todo. Uma segunda lógica *bottom up* de mobilização de ONG's e Organizações Internacionais como a OSCE ou a UE, no trabalho de terreno de mobilização para a eliminação das raízes dos conflitos e conquista das garantias mínimas de sobrevivência. As duas lógicas devem ser complementares.

Assim, não obstante os diferentes ângulos de análise de uma agenda ampla ou restrita de Segurança Humana nos possam sugerir, o conceito parece convergir sobretudo para

«uma atitude. Mais do que um programa, é uma atitude, um modo de ser, um modo de ver o mundo, de ver as relações internacionais, de ver a interacção entre a economia e a política, entre a política e a cultura, entre a cultura e a sociedade, e por aí adiante. É uma tomada de posição»²⁰⁴
(Badie, 2000:23).

E como todas as atitudes e tomadas de posição, não são isentas de críticas, sendo importante partilhar algumas dessas reflexões nesta fase.

²⁰⁴ Tradução livre da autora

Desde logo, podemos questionar a proposta do PNUD ao definir Segurança Humana eminentemente pela negativa. Para o PNUD, Segurança Humana é «[...] uma criança que não morreu, uma doença que não se propagou, um emprego que se manteve, uma tensão étnica que não explodiu em violência, um dissidente que não foi silenciado».

Mesmo reduzindo o alcance da definição para os quatro q's – “segurança para quem”? “De que valores”? “De que ameaças”? “Por que meios”? – para destrinçar os referentes em foco, os valores em risco e as fontes de ameaça de comparação da segurança tradicional em relação à Segurança Humana, o conceito corre o risco de ser inócuo.

O facto do próprio documento fundador definir o conceito pela negativa poderá ilustrar desde logo o que seria uma das maiores fragilidades do conceito: não é visível; não é mensurável; não é noticiável; não abarca nada e abarca tudo²⁰⁵; não se fixa nada em concreto que prove a sua eficiência ou eficácia, porque não sabemos se existe, se sentimos a sua falta, se alguém sofre de insegurança Humana e até, em última análise, qual a “cura” para um diagnóstico²⁰⁶ tão incerto.

²⁰⁵ Tadjbakhsh chama a atenção para este facto, afirmando que os «críticos lamentam que priorizar tudo é equivalente a não priorizar nada e, portanto, conduz à inacção. Eles argumentam que a definição de Segurança Humana, que inclui tantas componentes, que vão desde o físico ao psicológico, sem uma hierarquia claramente definida, apresenta dificuldades para os decisores políticos forçados a escolher entre objectivos concorrentes e concentrar os seus recursos em soluções específicas para problemas imediatos (2005:8). Tradução livre da autora.

²⁰⁶ Diagnóstico, Prognóstico e Terapia é o triângulo da medicina planetária para Galtung e Jacobsen (2000: 101-190). Segundo os autores, todos os Estados precisam de um diagnóstico ou análise, não só da violência mas também da paz, das causas, condições e contextos, em vários espaços e de forma transdisciplinar. Se os Estados demonstram sintomas de doença, há que fazer o prognóstico adequado e saber se haverá uma auto-recuperação ou se é necessária uma intervenção/ingerência, usualmente externa. A questão parece simples: ou o corpo tem anticorpos suficientes para combater a doença ou tem que se administrar um antibiótico. Em relação à terapia, os esforços deliberados pelo próprio ou por outro Estado para avançar para uma saúde positiva, só pode ser alcançada com uma mistura de terapia preventiva (evitar da violência) e curativa (redução/extinção da violência).

A reforçar estes “sentimentos”, vimos como diferentes “Escolas” interpretam e aplicam o conceito de Segurança Humana, provando que a prática não é de todo consensual.

Em última análise, projecta sobretudo a agenda individual desses Estados ou Organizações e no *power politics* que pretendem emanar. Senão pense-se: será por acaso a tónica do PNUD no desenvolvimento humano *tout court* como se de uma ONG global se tratasse? A normatização e institucionalização da boa governação do Canadá como forma de capacitação das comunidades políticas? Ou a necessidade de desenvolver sistemas culturais, militares, económicos, ambientais, sociais e políticos que dêem às pessoas as plataformas de sobrevivência e dignidade que o Japão considera de protecção inalienável?

Admitamos também que, ao pressupor-se que essas agendas obedecem ao princípio que as inseguranças são sentidas de forma diferenciada, o conceito apresenta o mérito da individualização e da auto-capacitação, recusando o ciclo vicioso de *one model fits all*.

O discurso da Segurança Humana tende a afigurar-se mais como um apanágio para todas as utopias, aspirações e ameaças dos indivíduos e das comunidades: promete libertação da insegurança para viver melhor e capacitação para ter aspirações maiores e melhores.

No entanto, o conceito de Segurança Humana (na forma de filosofia ou de código de conduta moral) não foi ainda *mainstreamed* e alguns cépticos encaram-na como um *wishful thinking*. E como todas as narrativas “sedutoras”, inspiradas pela filosofia das ideias, pode ser instrumentalizada para justificar novos protectorados ou intervenções internacionais sob a alçada da “responsabilidade de proteger”.

A alimentar a complexidade do conceito, das diferentes definições e perspectivas que poderíamos aqui individualizar, vimos como duas tendências têm dominado os últimos anos. Estas põem em oposição uma “abordagem ampla” centrada na “liberdade em relação à necessidade”²⁰⁷ e uma “abordagem restrita” centrada na “liberdade em relação ao medo”²⁰⁸.

Para tal, a Segurança Humana pressupõe a autonomia e a emancipação para alcançar a liberdade de agir em prol dos interesses e aspirações pessoais, participando plenamente na tomada de decisões e na criação de sistemas que proporcionam às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência. Mas estarão todas as populações interessadas ou predispostas para esse processo e a um nível que assim o permita? Será que não pressupõe de alguma forma que os direitos políticos, sociais, económicos e culturais mais básicos já estejam minimamente garantidos para se dar um passo em frente a qualquer direito individual e colectivo de primeira, segunda ou terceira geração?

De alguma maneira e mesmo com as devidas adaptações tidas em conta, não se estará a falar de um conceito ocidental que parte do pressuposto que a protecção e a capacitação são possíveis, porque as sociedades estão a fazer o seu caminho para uma democracia solidificada em um Estado de Direito normativizado? Desse modo, será que o que a Segurança Humana vem sobretudo dar aos Estados em construção não é a ilusão de um novo cenário em que «[...] a anarquia pura dá lugar à anarquia ponderada» (David, 2001: 34)?

²⁰⁷ Protagonizada pelo Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD e apoiada pela Comissão de Segurança Humana no Japão e o seu relatório “Human Security Now”.

²⁰⁸ Protagonizada em especial por uma Rede de Segurança Humana promovida pelo Canadá e que integra vários Estados, nomeadamente os Estados nórdicos da Europa.

De facto, é questionável se não existe uma “maquilhagem” colaborativa e cooperativa entre os Estados que não garante que a anarquia que estruturalmente caracteriza essas sociedades se extinga, mas apenas que conjunturalmente ela se dissipa ou se faça sentir despercebida no meio de algo mais.

Para além disso, a Segurança Humana conceptualiza-se por princípio face e em reacção às ameaças em muito produzidas pelo Estado. No entanto, os Estados, em nome da comunidade internacional, ficam eles próprios legitimados para intervir numa acção colaborativa e cooperativa entre “Estados amigos da Segurança Humana” contra “Estados inimigos da Segurança Humana”. Será que a Segurança Humana não reforçará o fosso entre activistas e perpetradores, violadores e transgressores dos Direitos Humanos à escala global?

Mais do que reforçar o poder normativo da Carta das Nações Unidas, será que esta lógica de ingerência humanitária não nos fará regressar às “bolas de bilhar” dos realistas em que “great nations have great power”?

Já Weaver dizia que a «sociedade é simultaneamente um lugar alternativo (“sociedade civil”) e a fonte última de legitimação do Estado» (1993: 19). Com o conceito de responsabilidade de proteger, será que a “sociedade civil” não legitima a ingerência dos Estados em nome da assistência humanitária? E mesmo sem ingerência externa, estará garantido que a insegurança Humana, que muitas vezes reside nos próprios ditadores dos países das populações a capacitar, não se continue a disseminar também, sob a desculpa que populações frágeis, politicamente vulneráveis e instáveis, têm que ser governadas pela acção violenta?

Definitivamente, se há conceito que nos parece suscitar mais questões do que dar respostas e que tende a dividir os investigadores um pouco por todo o mundo é com toda a certeza o de Segurança Humana. No entanto, um aspecto consensual que todos os autores parecem concordar é o da Segurança Humana como a preocupação com a segurança material e física dos indivíduos e das comunidades, mais do que dos Estados. Para Ogata (2001: 10), uma abordagem que privilegia a Segurança Humana apresenta uma vantagem dupla: «em primeiro lugar, ao se centrar nas pessoas que são as grandes vítimas das ameaças de segurança de hoje, estamos mais perto de identificar as suas necessidades de protecção. Segundo, ao examinar as pessoas com os seus interesses divergentes e relações interpessoais, descobrem-se os factores sociais, económicos e políticos que promovem ou colocam em perigo a sua segurança»²⁰⁹.

De facto, a Segurança Humana defende uma mudança de atenção de uma perspectiva “state-centred” para a segurança daqueles que vivem dentro das fronteiras do Estado e onde a contaminação de espaços é clara. Ogata e Sen (2003:8) referem, a este propósito, que «a satisfação das condições relacionadas com a Segurança Humana só se alcançará de forma simultânea com as condições de satisfação de segurança estatal e internacional. Em definitivo, uma crise internacional é simultaneamente uma crise estatal e de Segurança Humana. De igual forma, uma crise no Estado transforma-se numa crise humanitária e numa crise internacional, e uma crise na Segurança Humana é simultaneamente uma crise estatal e internacional»²¹⁰.

²⁰⁹ Tradução livre da autora

²¹⁰ Tradução livre da autora

Ao associar segurança e desenvolvimento e focando-se em respostas colectivas a novas ameaças, a Segurança Humana tornou-se progressivamente um tópico da agenda das Nações Unidas, da UNESCO e até da União Europeia.

Independentemente da tendência de análise que preferirmos adoptar, o termo Segurança Humana pode incluir de forma generalizada os seguintes elementos complementares²¹¹:

A) Perspectiva transversal, “a partir de cima” e “a partir de baixo”

É uma questão de comprometimento e de construção de uma relação com as preocupações das populações locais, tendo em conta a sua capacitação, autonomia e um desenvolvimento centrado, adaptado às suas realidades e condições particulares. As populações locais devem ser encaradas como agentes da sua própria mudança (identificando as causas e as soluções para os seus próprios problemas), e não recipientes passivos da segurança.

Ao mesmo tempo, a tomada de decisões não pode ser vista como um processo vertical, dominada por actores políticos de topo, mas sim por uma rede horizontal de compromissos comuns numa agenda inter e intra sectorial, inclusive de “*intelligence gathering*”. No entanto, o diálogo com os governos e as hierarquias locais são fundamentais para se conseguir consensos a todos os níveis e desenvolver uma abordagem transversal entre Ministérios, Gabinetes e organizações locais.

²¹¹ Estes elementos foram adaptados a partir do Relatório de Barcelona e Madrid e compilados em cinco elementos fundamentais. Recorde-se que os autores destes Relatórios elencaram como princípios: primazia dos Direitos Humanos, autoridade política legitimada, perspectiva “bottom up”, multilateralismo efectivo, enfoque regional e direcção estratégica clara e transparente,

B) Luta contra as raízes da violência estrutural

Os compromissos e as soluções devem ser abrangentes e focados em aspectos estruturais do conflito ou da crise, identificando as raízes do mesmo. A chave é então compreender os conflitos, as suas causas, as suas dinâmicas, motivações e impactos e analisar os conflitos desde a prevenção à construção, desde a prevenção atempada ao pós-conflito.

C) Multilateralismo e coordenação local/regional

Actualmente, os conflitos são primeiramente caracterizados pelas suas fronteiras “spill borders”, o que significa que a diferença entre o que está dentro e fora da base do conflito está a desaparecer, exigindo a intervenção da comunidade internacional. Assim, quanto mais multilateral for a acção, mais eficaz será e mais apoio da sociedade civil do país de origem e de destino reunirá. Ou seja, «com as ameaças predominantemente a revelarem os seus efeitos sobre o nível local, evitar os perigos de uma forma mais eficiente e eficaz é mais fácil a nível local»²¹² (Kapuy, 2004: 4), sendo que

«[...] o nível local é definido no nível mais baixo da infra-estrutura pessoal [...] na qual o individuo tem acesso à infra-estrutura social, técnica e económica, é regulado por normas, regras que interagem com o ambiente do individuo»²¹³ (*idem ibidem*: 3) .

Neste sentido, o local é reforçado quer pela percepção que as ameaças globais são melhor combatidas a nível local, quer pelo papel dos actores não estatais locais.

²¹² Tradução livre da autora.

²¹³ Tradução livre da autora

D) Construção e reforço de um Estado produtor de Segurança Humana

Uma autoridade política legitimada é a primeira garantia de protecção dos Direitos Humanos, enquanto um Estado fraco e ilegítimo produz insegurança e viola os Direitos Humanos fundamentais. Assim, Direitos Humanos, Boa governação, Estado de Direito, podem apenas ser alcançados por um poder político forte.

Uma missão sob a égide da Segurança Humana deve, assim, ser guiada pelo Direito Internacional, visto que o objectivo é legitimar o Estado como um mecanismo protector das pessoas e das comunidades e não como uma fonte de insegurança.

E) Coordenação entre meios de acção civis e militares

A ênfase deve residir numa mistura inteligente de meios civis e militares. De facto, para uma acção estratégica comum baseada na Segurança Humana, é exigida uma coerência e eficácia conceptuais de uma acção conjunta de coordenação militar e civil.

Para além disso, visto que o que aparece primeiro é o indivíduo, é igualmente exigida uma mudança a nível político e militar, no sentido de que o objectivo deve ser o de proteger os civis e não o de derrotar o inimigo.

Assim, a questão não seria focalizada na vitória militar, em ganhar a Guerra a todo o custo, mas sim ganhar a paz, evitando os usuais danos colaterais.

Em suma, podemos sistematizar algumas ideias que as diferentes leituras nos foram sugerindo. A Segurança Humana pode ser encarada como:

(1) Uma proposta de leitura do mundo e da segurança que põe em relevo as pessoas como sujeitos de direitos, pressupondo a garantia de condições políticas e económicas, sociais e culturais para exercer esses direitos e combater as suas vulnerabilidades.

(2) Uma nova concepção de segurança que se distancia dos conceitos de segurança puramente centrados no Estado e militaristas, entendendo a segurança como a construção de uma paz alargada, estabilidade internacional e protecção dos indivíduos e comunidades, respondendo assim a ameaças muito distintas e à complexidade dos problemas mundiais (fim do confronto bipolar da guerra fria, novas relações de poder, impacto da globalização, novos actores internacionais, novas ameaças, aumento de conflitos intra-nacionais).

(3) Uma narrativa inclusiva, integrada, multidisciplinar e holística, que serve de “chapéu-de-chuva” e de ponte assegurando que, na prática, estão assegurados o respeito pelo Direitos Humanos, a Boa Governação ou o desenvolvimento;

(4) Um conceito “securitizador”, porque securitiza a agenda do desenvolvimento e dos Direitos Humanos, ao incluí-los na agenda da Segurança Humana.

Por fim, «se a segurança é em última análise um sentimento, então a Segurança Humana deve ser uma experiência sentida» (Tadjbakhsh, 2005: 7).

Em resumo, podemos afirmar que vimos neste capítulo como vários actores internacionais integraram no seu *modus operandi* o conceito de Segurança Humana, orientando a sua visão do mundo, independentemente de ser uma abordagem ampla ou mais restrita, para um plano menos militarizado e estatal e mais humano, no sentido da capacitação das necessidades reais das populações. Problematizámos a hipótese que a União Europeia ainda não é um actor de Segurança Humana, ainda mais se comparado com Estados nacionais que regulam a sua política externa com soberania própria.

Mas como é que os princípios de Segurança Humana que estabelecemos entretanto são visíveis na prática nas missões que o actor de gestão de crises tem vindo a encetar? Como pode ser operacionalizável? Kay (2006:259) explora a tese que «a Segurança Humana pode ser pensada em ser alcançada quando e onde os indivíduos e comunidades: (1) têm as opções necessárias para pôr termo, mitigar ou se adaptarem às ameaças aos seus Direitos Humanos, ambientais e sociais; (2) têm a capacidade e a liberdade de exercer dessas opções; e (3) participam activamente na concretização dessas opções». Para além disso, reforça o autor, é possível medir a Segurança Humana, utilizando indicadores, como o índice de desenvolvimento humano das Nações Unidas, visto que, por correlação «[...] a aplicação de vários dados mostram que é possível conseguir aumentos relativamente significativo na Segurança Humana através de pequenos aumentos no desenvolvimento económico»²¹⁴ (*idem ibidem*).

Com esta reflexão, retomaremos o assunto da operacionalização no próximo capítulo.

²¹⁴ Tradução livre da autora

II. 4. Portugal, *actor de Segurança Humana*? Dez propostas de operacionalização²¹⁵.

Embora não constitua o objectivo de estudo desta dissertação, uma reflexão possível decorrente deste trabalho seria a de saber se o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que define os aspectos fundamentais da estratégia global adoptada por Portugal para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional, já inclui ou poderia incluir de forma explícita aspectos concretos que identificamos com a SH. Quais são os pontos de contacto entre os princípios de SH e o actual conceito estratégico de segurança nacional? Como é que a actuação de Portugal nos *fora* internacionais, nomeadamente no apoio à estratégia UE-África e a experiência nas missões da GNR e PSP em todo o mundo, podem incorporar esta abordagem centrada no indivíduo?

Pode o Conceito Estratégico de Defesa Nacional²¹⁶, que define os aspectos fundamentais da estratégia global adoptada por Portugal para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional, incluir de forma explícita aspectos concretos que a literatura académica e alguns Estados associam com dimensões de Segurança Humana? Poderemos assumir a Segurança Humana como fio condutor da política de segurança e defesa e também de cooperação para o desenvolvimento em Portugal? Que elementos do conceito estratégico nacional poderão ser identificados

²¹⁵ Esta proposta é baseada num exercício feito por Nuñez e tal (2007: 8-9) que definiram dez propostas para a Espanha assumir a Segurança Humana como fio condutor da sua política de segurança e defesa e também de cooperação para o desenvolvimento.

²¹⁶ Conceito Estratégico de Defesa Nacional, publicado em Diário da República, a 20 de Janeiro de 2003 (I SÉRIE-B), acessível em <http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/776C9B8B-4807-4A60-A2CE4319D68B59D6/0/ConceitoEstragDefNac.pdf> (último acesso a 21/05/2010)

numa espécie de *roadmap*²¹⁷ para o Caso Português? Citando expressamente algumas passagens do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, este capítulo centra-se numa proposta de operacionalização do conceito de Segurança Humana numa análise baseada em 10 pontos fundamentais:

1. Uma política externa de segurança e defesa que faz da segurança global do indivíduo a prioridade essencial, articulando desenvolvimento e segurança como elementos complementares e indissociáveis.

Desenvolvimento e Segurança devem estar de mãos dadas na luta contra as ameaças estruturais de insegurança, numa óptica de prevenção e reacção atempada para evitar uma escalada de tensão e conflito. Por isso, «[...] cada vez mais, se propende hoje para definir um conceito alargado de segurança que, continuando a integrar os objectivos mais tradicionais dos Estados — defesa do território e da soberania —, confere atenção acrescida a uma filosofia preventiva e a uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem, com o intuito de as prevenir e limitar, evitando o seu desenvolvimento para formas agravadas de conflitualidade» (CEDN, 2003:280)

²¹⁷ Um exercício similar, mas adaptado ao contexto Espanhol, foi ensaiado por Nuñez, Jesus A., Villaverde, Nunez, Hageraats, Balder e Marcos, Francisco Rey, (2007)

2. Estreita coordenação entre instrumentos diplomáticos, culturais, económicos, de cooperação e políticos e instrumentos militares em funções específicas na acção externa.

Todos os instrumentos clássicos de Política externa devem estar ao serviço de um objectivo global de construção de paz e segurança, accionando todos os dispositivos, militares e civis, para esse objectivo. Deste modo, «assumindo um novo conceito estratégico de defesa nacional, as instituições devem ter presente que o mesmo implica consequências, não apenas na componente militar, mas também nas componentes não militares que o enformam, dando-se aqui particular relevância aos interfaces da defesa com as políticas educativas, económicas, industriais, ambientais, de infra-estruturas e comunicações, bem como a sua articulação com as políticas externa e de segurança interna» (CEDN, 2003: 283).

3. Diálogo permanente entre actores com reforço de mecanismos de coordenação.

A coordenação estratégica entre Ministérios e Departamentos Governamentais e Associações e Plataformas Não governamentais facilitam a gestão de esforços de estratégias e reforçam a complementaridade entre uma perspectiva transversal, “a partir de baixo” (*bottom up*) e “a partir de cima” (*top down*). O diálogo com os governos e as hierarquias locais são fundamentais para se conseguir consensos a todos os níveis e desenvolver uma abordagem transversal entre Ministérios, Gabinetes e outros interlocutores. Deste modo, a busca activa de parceiros deve ser uma constante em todo o processo de condução da política externa, ao nível decisório e ao nível da acção no território onde intervêm. Assim, a

tomada de decisões não pode ser vista como um processo vertical, dominada por actores políticos de topo, mas sim por uma rede horizontal de compromissos comuns numa agenda inter e intra sectorial, inclusive de *intelligence gathering*.

4. Potenciar a vantagem competitiva do país e as suas idiossincrasias geográficas e laços históricos preferenciais.

Portugal tem uma geografia e história que lhe são favoráveis se forem potenciadas na sua política externa e que sempre foi valorizado pelas Organizações Internacionais de que faz parte. De facto, «Portugal foi, é e será sempre um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite operar, harmoniosamente, uma multiplicidade de «fronteiras». A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português» (CEDN, 2003:283).

Para além disso, Portugal apresenta uma vantagem competitiva no relacionamento com os países da Lusofonia que lhe é favorável. Por isso, «a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa é um instrumento relevante para o relacionamento entre povos ligados pela história, pela cultura e pela língua, para a afirmação lusófona nas instituições internacionais e para a efectivação de uma comunidade de valores e interesses económicos, culturais e de cidadania» (CEDN, 2003: 286).

Antes disso, no mesmo documento referia-se claramente que «são áreas prioritárias com interesse relevante para a definição do espaço estratégico de interesse nacional conjuntural as seguintes: O espaço euro-atlântico, compreendendo

a Europa onde nos integramos, o espaço atlântico em geral e o relacionamento com os Estados Unidos da América; O relacionamento com os Estados limítrofes; O Magrebe, no quadro das relações bilaterais e do diálogo com o Mediterrâneo; O Atlântico Sul em especial e o relacionamento com o Brasil; A África lusófona e Timor-leste; Os países em que existem fortes comunidades de emigrantes portugueses; Os países ou regiões em que Portugal tenha presença histórica e cultural, nomeadamente a Região Administrativa Especial de Macau; Países de origem das comunidades imigrantes em Portugal» (CEDN, 2003: 284)

5. Reforçar a actuação nos *fora* internacionais no âmbito da paz e segurança.

O facto de pertencer a diferentes Organizações Internacionais, onde as questões da paz e segurança são discutidas e operacionalizadas, quer seja na ONU e União Europeia, NATO ou OSCE, confere a Portugal uma acção estratégica que pode ser reforçada. O CEDN reitera a importância de um sistema de alianças e organizações internacionais onde se tem vindo a impor «uma ideia de segurança cooperativa».

Nesse sentido, refere-se o CEDN à Organização *das Nações Unidas (ONU)* e ao seu «papel mais interventivo na área da segurança internacional, enquadrando um conjunto crescente de acções no domínio das operações humanitárias e de paz nos mais diversos pontos do globo», à *Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)* que «continua a orientar a sua atenção para os aspectos relacionados com a defesa dos Direitos Humanos, a resolução pacífica e a prevenção de conflitos, a gestão política de crises e a participação em actividades de manutenção de paz, tendo reforçado a sua capacidade política, em particular no domínio da diplomacia

preventiva», à *Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)* que «corresponde à melhor opção de Portugal no quadro da defesa do nosso espaço geográfico e da valorização da nossa posição estratégica» e que «representa um factor de modernização das nossas Forças Armadas e tem sido uma bandeira fundamental na afirmação, em missões de paz, dos militares portugueses», bem como à *União Europeia (UE)* em que «[...]no quadro específico da defesa nacional, interessa-nos a participação nas chamadas missões de Petersberg, tal como nos interessa que a União Europeia seja capaz de ter um protagonismo mais efectivo na resolução de conflitos ou de crises que lhe digam respeito» (CEDN, 2003:281).

6. Reforçar nos mandatos das missões em que participa princípios e valores associados à Segurança Humana

Esses princípios e valores podem passar por: consideração preferencial do impacto no nível de bem-estar e segurança dos seres humanos potencialmente afectados por qualquer acção desenvolvida no exterior; respeito por princípios universais do Direito Internacional e construção e reforço de um Estado produtor de Segurança Humana; orientação para o desenvolvimento a médio e longo prazo das estruturas Estatais; envolver as populações locais como agentes da sua própria mudança (identificando as causas e as soluções para os seus próprios problemas) e não como recipientes passivos da segurança; os compromissos e as soluções devem ser abrangentes e focados em aspectos estruturais do conflito ou da crise, identificando as raízes estruturais dos mesmos; accionamento de mecanismos *à la long* e acordos de parceria com agentes locais; construção e reforço de um Estado protector das pessoas e das comunidades e não como uma fonte de insegurança com

uma autoridade política legitimada e um poder político forte; coerência e eficácia conceptuais de uma acção conjunta de coordenação militar e civil; ganhar a paz, evitando danos colaterais; recusar lógicas de *one model fits all*, em que as características dos locais não são tidas em conta para a avaliação das condições.

7. Reforçar a actuação de Portugal no apoio à estratégia UE-África e na implementação dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Pelas suas ligações históricas, Portugal tem uma relação privilegiada com África e, por isso, tem desempenhado um papel de relevo no impulso à estratégia da União Europeia a África. Neste sentido, Portugal pode continuar a ter um papel de relevo na gestão deste dossier, por exemplo, reforçando uma agenda de promoção de um controlo mais exaustivo na venda de armas pequenas e ligeiras e aposta pela elaboração de um Tratado Internacional que regule o seu comércio; na emancipação e capacitação das mulheres como principais vítimas da violência e como actores fundamentais na articulação de mecanismos de resolução pacífica dos conflitos; no impulso de acções necessárias para corrigir as situações que originam os fluxos migratórios e para evitar a exploração de seres humanos por parte de grupos criminais organizados; no desenvolvimento de programas especificamente orientados à reintegração das crianças soldado nas suas comunidades de origem e atenção prioritária a crianças submetidas a situações de conflito violento; e na melhoria da resposta às faltas de cuidados sanitários, especialmente no que concerne a doenças infecto-contagiosas. Muitas destas questões inserem-se nos Objectivos de

Desenvolvimento do Milénio, metas com as quais Portugal se comprometeu em 2000 na Cimeira do Milénio das Nações Unidas²¹⁸.

8. Potenciar a experiência das missões da GNR e PSP em todo o mundo, reforçando mecanismos de avaliação das missões e identificando indicadores concretos para medir o êxito das actividades numa lógica de “lições aprendidas”.

Uma das dimensões que mais tem premiado a presença de Portugal no mundo é o destacamento de militares da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública e o seu papel naturalmente apaziguador e diplomático, reconhecido pela comunidade internacional. De facto, «a participação activa de Portugal no reforço dos mecanismos de legalidade internacional conduziu à nossa participação nas missões mais relevantes das Nações Unidas, quer nos Balcãs, para a manutenção da paz, quer em Timor, para a construção de um Estado independente, o que nos dá experiência e conhecimentos que devemos aproveitar para modernizar estruturas, conceitos e mentalidades» (CEDN, 2003: 282).

Para além disso, os laços históricos que nos ligam a alguns países têm sido considerados como uma mais-valia e, por isso, «[...] Portugal foi chamado, em 1998, na Guiné-Bissau, a participar na defesa dos seus cidadãos e na criação de condições para facilitar o diálogo político, com vista a assegurar a estabilidade de um país amigo, numa operação que testou as nossas capacidades de defesa militar e não militar, nomeadamente em termos de projecção de forças, operação conjunta dos ramos, apoio de informações e planeamento civil de emergência (CEDF, 2003: 282).

²¹⁸http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=221&Itemid=253
(ultimo acesso a 21/05/2010)

Não admira, por isso, que o CEDF refira que «a importância crescente da participação de Portugal no quadro de intervenções multinacionais, designadamente no âmbito militar, é uma opção consolidada que prestigia o nosso país» (CEDN, 2003: 283) e, por isso, um objectivo estratégico de reforço no futuro. A importância de reflectir sobre as lições aprendidas afigura-se igualmente como prioritário.

9. Estabelecer linhas de comunicação permanente com os países que acumulam uma maior experiência na aplicação dos princípios da Segurança Humana nas suas estratégias de acção externa.

No plano das diversas organizações e instâncias internacionais, Portugal apoia e participa nos esforços multilaterais com vista a promover a estabilidade internacional, mas o diálogo internacional pode passar também por intercâmbios bilaterais com países, como o Canadá ou o Japão, que operacionalizaram as dimensões de Segurança Humana que mais se adaptavam à sua política externa. Deste modo, Portugal poderá deste modo contribuir de forma mais activa para o debate no seio da União Europeia que tem passado um pouco à margem das Instituições Europeias e que se tem reduzido aos impulsos académicos dos Relatórios de Barcelona e Madrid.

10. Reforço dos *curricula* escolares de educação para a cidadania, para uma educação para a paz e para a consciência de segurança e defesa.

Não há Segurança Humana sem educação e sem uma alteração de *settings* culturais das sociedades em situação de vulnerabilidade, mas a Educação para o Desenvolvimento e para a Paz deve ter uma abordagem global. Por isso, Portugal

pode reforçar, nos *curricula* escolares de Formação cívica, dimensões da sua política de segurança e defesa, que reforcem a consciência das camadas mais jovens para estas questões. Essa necessidade é reiterada pelo CEDN ao referir que «a articulação da política de defesa com a política de educação constituirá uma prioridade, que se encara como elemento importante do exercício da cidadania (CEDN, 2003: 283).

Em suma, «[...] há uma evolução recente e incontornável no Conceito de Segurança; para além do Território e do seu espaço marítimo a aéreo, o Cidadão é agora também objecto central deste Conceito actualizado face ao tipo de novas ameaças e riscos já apresentados [...]» (Garcia Leandro, 1999: 151). Para além disso, o Cidadão surge como núcleo central do triângulo que inclui o Estado e a Segurança. De facto, «[...] existe assim uma Componente Externa da Ameaça Interna, coabitando com uma Componente Interna da Ameaça Externa, estando o espaço todo ocupado por preocupações de Segurança, cujo ponto focal é esse actor chamado Cidadão, o que torna a actividade dos responsáveis mais difícil, para o que se torna indispensável a existência de conceitos claros e por todos bem interiorizados». (*idem ibidem*: 152)

Ora, em Portugal, o debate sobre a Segurança Humana é ainda menos claro do que no resto da Europa, embora o conceito se comece a generalizar e até a banalizar para rotular todas as dinâmicas em que a pessoa humana é o *core* das políticas de segurança. Frequentemente (e abusivamente) tem-se também generalizada a associação quase exclusiva da Segurança Humana à acção humanitária e à preocupação humanista dos Estados na ajuda ao desenvolvimento. Ora, essa não é a perspectiva de Segurança Humana que se pretendia operacionalizar

nesta reflexão, nem será esse o carácter inovador a propor para discussão num primeiro congresso de Segurança e Defesa.

A análise do Conceito Estratégico de Defesa Nacional como pretexto para a nossa reflexão pretendeu desde logo ilustrar as múltiplas dimensões em que Portugal se pode empenhar enquanto actor de Segurança Humana. Mas poderá dar um passo em frente e assumir-se como um Estado militante (Falk, 1996) de suporte de capacitação e emancipação da própria sociedade civil na consciência de uma segurança global que é humana, não em contraposição aos Estados, mas em cooperação estreita com eles. Assim, «[...] trata-se do dever de os governos assegurarem a sobrevivência, os meios de subsistência, e a dignidade dos cidadãos, uma urgência determinada pelas graves ameaças existentes a todos esses valores, e que, por outro lado, atingiram a própria estabilidade das soberanias» (Moreira, 2010).

O Estado militante pode assumir-se assim como um novo movimento social articulador de novos e velhos movimentos sociais que « [...] num quadro de “responsabilidades comuns mas diferenciadas” [...] para ser agente de uma certa boa governação (“good governance”) de bens e espaços que constituem preocupação comum da humanidade, isto é, de acordo com os critérios de precaução ecológica e justiça distributiva internacional»²¹⁹ (Falk, 1996: 249).

²¹⁹ Tradução livre da autora

A pensar na União Europeia, um exercício semelhante poderia ser desenvolvido, passando então por:

1. Redefinir a política externa de segurança e defesa segundo os princípios da Segurança Humana, fazendo da segurança global do indivíduo a prioridade essencial. Devem-se articular actores e visões complementares no campo do desenvolvimento ou da segurança (tradicionalmente de costas voltadas para si) ao serviço de um objectivo comum.
2. Apostar pelo protagonismo dos instrumentos diplomáticos, culturais, económicos, de cooperação e políticos (sem esquecer os instrumentos militares em funções específicas) na acção externa, ao serviço de uma política coerente que evite a dispersão de esforços e que garanta a estreita coordenação entre todos os actores envolvidos.
3. Reorientar a dotação de recursos humanos, físicos e financeiros, garantindo a suficiência e a sustentabilidade do empenho a longo prazo.
4. Estabelecer mecanismos permanentes de coordenação entre os diferentes departamentos da administração estatal, autónoma e local, junto a representantes da sociedade civil organizada especializados nestes campos, com o objectivo de assegurar a resposta adequada a cada situação particular e a complementaridade nos esforços realizados.

5. Identificar as áreas em já se dispõe ou que se pode criar a curto prazo alguma vantagem comparativa em terrenos associados à Segurança Humana, com a intenção de promover novas iniciativas.
6. Incorporar-se activamente nos órgãos e instâncias internacionais mais relevantes neste campo (desde logo as que já estão em marcha nos organismos internacionais como a ONU).
7. Elaborar uma série de documentos básicos que definam os princípios que devem guiar, a diferentes níveis, o processo de actuação dos diferentes actores envolvidos. Entre estes documentos, podiam incluir-se:
 - A consideração preferencial do impacto no nível de bem-estar e segurança dos seres humanos potencialmente afectados por qualquer acção desenvolvida no exterior;
 - A busca activa de interlocutores/parceiros civis no território no qual se decida actuar, com a intenção de convertê-los em partes protagonistas dos programas em projectos a realizar;
 - Cálculo dos efeitos a longo prazo das actividades realizadas;
 - A educação permanente sobre os princípios e potencialidades da Segurança Humana, dirigida tanto aos actores europeus envolvidos na acção externa do Estado como os parceiros locais activados em cada caso.
8. Pôr em marcha, a curto prazo, actividades específicas que possam ser desde o princípio assumidas e que sejam identificadas directamente com a visão da

Segurança Humana. Exemplos da potenciação de temáticas já identificadas seriam:

- Armas ligeiras – promoção de um controlo mais exaustivo na venda de armas pequenas e ligeiras. Aposta pela elaboração de um Tratado Internacional que regule o seu comércio.
- Tráfico Humano – impulso de acções necessárias para corrigir as situações que originam os fluxos migratórios e para evitar a exploração de seres humanos por parte de grupos criminais organizados.
- Crianças em conflitos armados – desenvolvimento de programas especificamente orientados à reintegração das crianças soldado nas suas comunidades de origem e atenção prioritária a crianças submetidas a situações de conflito violento.
- Acção humanitária e desenvolvimento – estabelecimento de pautas de actuação em países com risco de conflito violento, em linha com a avaliação de impacto da paz e do conflito. Elaboração teórica e prática sobre o papel da ajuda nestes cenários.
- Violência de género – potenciação dos esforços dirigidos a alcançar a emancipação e capacitação das mulheres como principais vítimas da violência e como actores fundamentais na articulação de mecanismos de resolução pacífica dos conflitos.
- Saúde – melhoria da resposta às faltas de cuidados sanitários, especialmente no que concerne a doenças infecto-contagiosas.

9. Estabelecer linhas de comunicação permanente com os países que acumulam uma maior experiência na aplicação dos princípios da Segurança Humana nas suas estratégias de acção externa.

10. Utilizar os indicadores já existentes (como os identificados no Relatório de Segurança Humana) e elaborar outros para medir o êxito das actividades levadas a cabo para consolidar a efectividade da estratégia de Segurança Humana a longo prazo.

Capítulo III. O actor de Gestão de crises: a União Europeia em missão e as missões da União Europeia

III.1. Os indicadores de Segurança Humana: definição de uma *checklist* por missão de gestão de crises

O capítulo anterior pretendia problematizar se e como a União Europeia tem vindo a aplicar mais ou menos implicitamente os princípios e valores que identificámos como associados à Segurança Humana.

Nesse capítulo, deixámos em aberto a possibilidade de que,

«se queremos que a Segurança Humana se assuma como uma expressão que complemente e inclusivamente prevaleça perante a concepção tradicional da segurança nacional, é necessário antes de mais que todos os países e instituições que estão a promover o seu uso adoptem uma definição partilhada do conceito»²²⁰ (*Bassedas: 56*).

De facto, a necessidade de um maior consenso na delimitação e definição do conceito de Segurança Humana foi sentida no capítulo anterior, espelhando diferentes abordagens e perspectivas ao conceito, tendo em vista uma operacionalização prática, no âmbito desde logo da política externa dos Estados. De facto, concluímos também que os governos nacionais e a própria UE não falam expressamente em garantir a Segurança Humana como um objectivo da sua política externa, não obstante os elementos deste “rótulo” estarem presentes em documentos basilares da sua condução estratégica.

²²⁰ Tradução livre da autora.

Acresce o facto de a literatura académica ainda não ter conseguido estabelecer critérios e indicadores concretos e mensuráveis que nos permitam apurar e detectar elementos de Segurança Humana na política externa dos Estados ou da própria União Europeia, pressupondo também que as dimensões da “freedom from fear” e “freedom from want” são categorias demasiado amplas para metodologicamente destriçar e esmiuçar o conceito em indicadores mais palpáveis.

De facto, antes de se desenvolver um quadro metodológico para a avaliação da Segurança Humana e política externa, várias questões que formam o fundo do problema têm de ser resolvidos. Uma interpretação extensiva da Segurança Humana (descritos na secção anterior), implica uma série de elementos (presumivelmente) igualmente importantes, mas para que o conceito não seja absorvido pelo conceito de desenvolvimento humano, tem que ter uma identidade própria.

Assim, a Segurança Humana tem duas dimensões de extrema importância para este capítulo que importa rever: a **gestão de crises**, com um enfoque explícito na defesa dos Direitos Humanos da população local durante a resolução de crises externas e as missões de gestão de crises; e o **desenvolvimento**, que está ligado à Segurança Humana, com a ajuda de políticas específicas.

Vimos também como existe pouco consenso na literatura e que a União pode praticar Segurança Humana na sua política externa e não indicá-lo publicamente. Assim, afigura-se necessário perceber o que há na segurança das pessoas que a distingue de outros conceitos e, portanto, a substância tem de ser, no mínimo, diferente daquele de outros conceitos. Kaldor tentou resolver este problema quando avaliou as perspectivas para o desenvolvimento de uma abordagem comum da UE para a Segurança Humana. A autora argumenta que, apesar de não falar de Segurança

Humana, muitos dos conceitos utilizados pela UE nas suas missões já inclui a preocupação com a Segurança Humana, como o “multilateralismo efectivo e o “desenvolvimento humano”, pelo que é inevitável que as missões da UE apresentem alguns elementos de Segurança Humana.

No entanto, procurando estabelecer a Segurança Humana como um conjunto de princípios orientadores para as missões externas da UE, Kaldor sugere no relatório de Madrid que «todos os casos de compromisso da UE por nós examinados continham pelo menos alguns elementos de Segurança Humana, reforçando a visão de que, longe de ser um salto radical no escuro, uma abordagem de Segurança Humana poderia construir o que já está a ser feito no domínio da PESD e aumentar a sua coerência e eficácia».

Não obstante, Kaldor também argumenta que a aplicação dos princípios da Segurança Humana foi assistemática e acidental. Assim, a Segurança Humana pode ser um elemento de política externa, mesmo que não esteja explícito dessa maneira, mas deve-se estar ciente que a referência não sistemática de vários elementos de Segurança Humana é susceptível de produzir os resultados desejados simplesmente porque a Segurança Humana foi integrada na política externa num caminho de *go-as-you-please*.

Elaborar uma espécie de *checklist* sobre se as missões de gestão de crises da União Europeia estão ou não em consonância com esses princípios é, assim, um desafio exigente e subjectivo.

De facto, uma das dimensões em que esta indefinição se nota com mais apuro para a nossa investigação é na dimensão PESC/PESD, ou seja, nas missões

de gestão de crises que a UE tem vindo a desenvolver, desde 2003, em todo o mundo²²¹.

No entanto, para perceber se e como é que a UE pode, afinal, implementar na prática os princípios de Segurança Humana, propomo-nos a identificar um guião de avaliação que poderia passar pela identificação de prioridades e a resposta às seguintes questões²²²:

Prioridade 1 – Perspectiva transversal, “a partir de baixo”(bottom up) e “a partir de cima” (top down)

Guião: As missões estabelecem-se a um nível “top down” ou “bottom up”? O diálogo é feito a que nível de hierarquia? Topo ou base? Ou ambos?

Prioridade 2 – Luta contra as raízes da violência estrutural

Guião: As missões vão ao encontro das raízes estruturais dos conflitos ou resumem-se à conjuntura? Permitem o accionamento de mecanismos *à la long* e até reatam acordos de parceria anteriores à missão?

²²¹ Vide nas páginas 224 e 225 desta dissertação um panorama geral das missões conduzidas desde 2003 (figuras 1 e 2)

²²² Três ressalvas importantes a este respeito: a primeira, a lista de prioridades não é hierárquica nem cumulativa, ou seja, os passos não têm que ser seguidos por esta ordem nem só se pode passar para a prioridade seguinte se se completar a prioridade anterior; a segunda, como se pressupõe que o mesmo guião não é necessariamente válido para todos os casos, a ser implementada, esta proposta deverá também incluir recomendações futuras e identificação de lições aprendidas; a terceira e última, fica implícita que a avaliação será qualitativa, não descartando a possibilidade de se utilizar um índice que nos permita quantificar o sucesso da missão, não obstante tal poder acarretar um juízo de valor simplista e demasiado estatístico.

Prioridade 3 – Multilateralismo efectivo e coordenação com outras entidades locais/regionais/internacionais

Guião: As missões coordenam-se com outros actores? Se sim, quais, como e porquê?

Prioridade 4 – Respeito por princípios universais do Direito Internacional e construção e reforço de um Estado produtor de Segurança Humana

Guião: O mandato inclui uma preocupação real com as populações, tendo em vista a primazia dos seus Direitos Humanos? As missões orientam-se para um desenvolvimento a médio e longo prazo das estruturas Estatais?

Prioridade 5 – Coordenação entre meios de acção civis e militares

Guião: As missões prevêem a utilização de todos os meios PESD necessários? Como se adequa a complementaridade entre meios civis e militares no terreno?

No próximo ponto, veremos como estas cinco prioridades se verificaram na prática em missões concretas de gestão de crises²²³. Primeiro, iremos perceber o enquadramento da missão e justificarmos a presença da União Europeia no terreno. Só numa segunda fase é que iremos avaliar a missão nos parâmetros qualitativos que definimos.

²²³ Embora um exercício semelhante seja feito no Relatório de Madrid, neste último a opção de análise é mais generalista e abrange todas as missões em que a União Europeia esteve envolvida na República Democrática do Congo, Palestina, Líbano, Kosovo e Aceh. No entanto, analisaremos também as opiniões veiculadas pelo Relatórios de Madrid em relação aos conflitos em concreto, considerando-o uma ferramenta de análise académica interessante e útil para a nossa investigação.

III.2. As Missões de gestão de crises na prática da União e a SH em prática

Não obstante a União Europeia se ter empenhado em mais de 20 missões em várias partes do globo desde 2003, neste capítulo, iremos centrar-nos nas missões mais emblemáticas que a União Europeia iniciou, no âmbito da PESD, posteriores à data de Dezembro de 2004 (depois da Estratégia Europeia de Segurança) e que terminaram até Dezembro de 2008, altura em que o próprio Solana fez um balanço da sua EES e das missões PESC/PESD em geral.

Neste sentido, consideramos que os exemplos que se seguem, entre a Ásia, o Médio Oriente, os Balcãs Ocidentais e África, auxiliam à avaliação dos tópicos de Segurança Humana definidos anteriormente.

III.2. 1. Na ÁSIA – AMM – Aceh Monitoring Mission – Missão de Observação de Aceh/Indonésia, 2005-2006²²⁴

III.2.1.a) Enquadramento da missão e background justificativo do envolvimento da União Europeia

A missão de observação de Aceh tornou-se operacional a 15 de Setembro de 2005 e foi concluída a 15 de Dezembro de 2006, após as primeiras eleições livres e directas a 11 de Dezembro em Pikada. Esta foi uma missão lançada em tempo recorde, durante as férias de verão e que fica para a história das missões de gestão de crises da UE como a mais rápida missão a ser lançada desde que a União Europeia assumiu o seu papel como gestor de crises internacionais.

A AMM foi considerada pela União Europeia como uma missão fundamentalmente civil, enquadrada no âmbito da PESD, com o controlo político e orientação estratégica do Comité Político e de Segurança. Foi também a primeira missão europeia a 10.000 quilómetros de casa com este enquadramento, o que reforça a sua natureza paradigmática.

O objectivo geral da missão centrou-se na observação a implementação do acordo de paz definido no memorando de entendimento assinado a 15 de Agosto de 2005, em Helsínquia, entre o governo da Indonésia (GOI) e o Movimento pela Libertação do Aceh (GAM²²⁵).

Embora se tivesse testemunhado uma breve presença interina de observação desde a assinatura do memorando, a AMM iniciou-se oficialmente no dia em que se

²²⁴ O site oficial da missão é www.aceh-mm.org

²²⁵ Tradução livre da autora. No original, “Gerakan Aceh Merdeka”. O GAM era um movimento separatista criado em 1976.

iniciou a entrega das armas pertencente ao movimento pela libertação da Indonésia e à recolocação das forças não-orgânicas militares e de polícia. Assim, foi lançada oficialmente a 15 de Setembro de 2005, por um período inicial de seis meses e foi depois estendida por mais seis meses, depois da luz verde de Bruxelas a 11 de Maio de 2006.

O mandato desta missão foi adaptado ao abrigo do n.º 2 do Art. 2.º, através da acção comum do Conselho 2005/643/PESD de 9 de Setembro de 2005, sendo que os objectivos da missão repercutiam-se em:

- Observar a desmobilização do GAM e apoiar a desmobilização, deposição e destruição de armas, munições e explosivos;
- Observar a recolocação das forças militares não orgânicas e forças de polícia governamentais não orgânicas;
- Observar a reintegração dos membros activos do GAM
- Observar, fiscalizar a situação dos Direitos Humanos e dar assistência nesta área no contexto dos outros objectivos;
- Observar o processo de alteração legislativa;
- Julgar sobre casos de amnistia;
- Investigar e julgar sobre queixas e alegadas violações do memorando;
- Estabelecer e manter ligações e boas relações de cooperação com as partes.

Durante as cinco rondas de negociações coordenadas pela ONG “Iniciativa de Gestão de Crises” (CMI)²²⁶, entre 27 e 29 de Janeiro e 17 de Julho de 2005, o envolvimento da União Europeia foi circunscrito.

No entanto, a pedido de Solana, a UE foi apoiando progressivamente o processo de paz e instaurou mesmo um mecanismo de reacção rápida até que, em fins de Junho, foi lançada uma missão de apuramento prévio de factos, identificação e avaliação de necessidades²²⁷. De facto, durante as rondas de Fevereiro, Abril e Maio, começou a desenhar-se a necessidade de identificar um parceiro internacional credível e imparcial que observasse o acordo e impedisse que este fosse quebrado e que as hostilidades recomeçassem.

Posteriormente, entre 2 e 13 de Agosto de 2005, civis e militares de diferentes Estados-Membros visitaram Jacarta e Aceh numa missão de avaliação técnica. Para além disso, entre 15 de Agosto de 2005 (data da assinatura do memorando) e 15 de Setembro de 2005 (colocação definitiva dos observadores da AMM), 2000 observadores estiveram presentes na fase inicial e 80 observadores internacionais fizeram parte da AMM, sendo cerca de 2/3 dos Estados-Membros, Noruega e Suíça e 1/3 dos Estados da ASEAN²²⁸.

O ano do lançamento desta missão não poderia ser mais simbólico. Foi o *annus horribilis* dos dossiers Iraque, Afeganistão e Líbia e da contestação da própria

²²⁶ Tradução livre da autora. No original, “Crisis management Initiative”

²²⁷ A 23 de Junho de 2005, o documento da UE 10462/05 estabelecia uma capacidade civil operacional de reacção rápida de tamanho e composição flexível mandatada para, antes da adopção de uma acção comum, levar a cabo missões de identificação e averiguação de factos para a gestão de crises em resposta a necessidades urgentes. Estas equipas foram lançadas em apenas alguns dias.

²²⁸ Segundo Schulze (2007: 7), o número de observadores internacionais diminuiu à medida que a situação de segurança foi melhorando. De facto, entre 15 de Setembro e 31 de Dezembro de 2005, estiveram no terreno 125 observadores europeus e 93 da ASEAN; entre 31 de Dezembro de 2005 e 15 de Março de 2006, 100 observadores europeus e 93 da ASEAN; entre 15 de Março e 15 de Setembro de 2006, 54 observadores europeus e 32 da ASEAN; e entre 15 de Setembro e 15 de Dezembro de 2006, 29 observadores da UE e 7 da ASEAN. A segurança destes observadores seria assegurada pelas forças Indonésias.

construção europeia com a recusa do projecto de Tratado Constitucional por parte da França enquanto país fundador. De facto, como lembra Grevi,

«a missão em Aceh foi vista como potencialmente benéfica em vários aspectos. Primeiro, iria demonstrar que, não obstante a rejeição do Tratado Constitucional e a proposta orçamental inerente, a PESD estava ainda de pé e pronta para andar. Segundo, a missão na Indonésia iria de encontro à visão daqueles que encaravam a União como um actor global, não limitada a estabilizar a sua vizinhança mas alimentando objectivos mais ambiciosos. Terceiro, a missão iria oferecer um caso de teste para o funcionamento da maquinaria da PESD para a gestão civil de crises, e em particular da recém criada célula civilo-militar»²²⁹ (2005:21).

No entanto, o lançamento da missão em tempo recorde – preparada no espaço de seis semanas durante o verão – não foi totalmente pacífico. No final do mês de Julho, a União ainda não sabia se podia ou não avançar com os seus compromissos para a missão, mesmo que a 50%, devido à falta de dinheiro no orçamento para a PESD, mas sobretudo à relutância de alguns Estados-Membros em se envolverem na jurisdição da Indonésia (o caso de Portugal).

Este impasse fez com que se conclísse pela necessidade de, em missões futuras, se ultrapassarem mais rapidamente as dificuldades financeiras de apoio logístico. Em boa verdade, só a 26 de Julho é que Solana se dirigiu ao Comité Político e Social e conseguiu desbloquear 15 milhões de euros: 9 milhões do orçamento da PESD, 5 milhões das contribuições estatais e 1 milhão da Suíça e Noruega, com direito a três observadores cada.

²²⁹ Tradução livre da autora.

III.2.1.b) Balanço da missão à luz de elementos de Segurança Humana

O multilateralismo efectivo desta missão repercutiu-se desde logo no facto da União Europeia ter alinhado numa das parcerias mais alargadas em missões internacionais, já que à União Europeia se juntou a Noruega e a Suíça e cinco países membros da ASEAN (Tailândia, Malásia, Brunei, Filipinas e Singapura) na colocação de observadores do processo de paz em Aceh.

Assim, a AMM foi, simultaneamente, a primeira missão liderada pela UE na Ásia e a primeira missão em cooperação com Estados-Membros da ASEAN, de modo a estreitar igualmente as relações com a região no seu todo, fomentando a paz, estabilidade, segurança e justiça a médio e longo prazo. De facto, esta foi a primeira missão na Ásia e a primeira cooperação com Estados-Membros da ASEAN, comprometendo-se também com a estabilidade e segurança das regras no seu todo.

A parceria multilateral passou ainda por doadores internacionais, como as Nações Unidas (através do PNUD), o Banco Mundial e a USAID, mas sempre através de interlocutores locais que já mantinham uma relação duradoura privilegiada com as populações. Assim, obedeceu-se ao compromisso de um multilateralismo eficaz promovido com outras Organizações Internacionais e regionais.

Para além disso, a missão da UE foi lançada com um convite oficial por parte do governo da Indonésia e contou com o apoio dos líderes do movimento da libertação da Indonésia. Neste sentido, a União Europeia não se impôs no processo de paz, mas foi formalmente requerido o seu apoio, o que favoreceu, quer a ligação privilegiada com o governo Indonésio e movimento pela libertação do Aceh, quer o

apoio da população do Aceh que viu na AMM uma missão transversal, simultaneamente “top down” e “bottom up”.

Prova disso é o facto das negociações de paz terem nascido a partir de uma Organização não governamental Finlandesa denominada “Iniciativa de gestão de crises, dirigida pelo ex-Presidente Finlandês e Prémio Nobel da Paz Martti Ahtisaari. Deste modo, foi uma entidade de natureza não governamental e uma figura com experiência governamental que criaram o espaço de sinergia entre GOI e GAM. Assim, conseguiu garantir-se a imparcialidade entre as partes numa espécie de “bons ofícios” em cinco rondas de negociações diferentes. Foi esta ONG que facilitou o processo de negociação entre as duas partes, não sendo essa nunca a função da AMM.

Para além do objectivo muito concreto da observação da implementação do processo de paz, definido entre o GOI e o GAM, a AMM definiu uma missão mais abrangente, mais transversal em termos de *cross-cutting issues* e mais atenta às raízes dos conflitos. De facto, tendo em conta o tsunami de 26 de Dezembro de 2004 e o modo como tal influenciou o *modus vivendi* das populações, em última análise a AMM pretendeu desenvolver as condições necessárias para uma paz abrangente e sustentável.

Este desígnio passou ainda pela observação do cumprimento, defesa e salvaguarda dos Direitos Humanos fundamentais, pelo acompanhamento da construção do Estado em termos de poder legislativo e a reintegração na sociedade de antigos combatentes da GAM²³⁰.

²³⁰ A Comunidade Internacional assumiu aqui um papel essencial na desmobilização (reabilitando-os social e economicamente pela satisfação das necessidades educacionais, sanitárias e habitacionais, beneficiando a economia no seu todo dos “dividendos da paz” ou gastos militares não produtivos) e desarmamento (concentrando os combatentes em campo ou barracas para confiscar e destruir armas).

A natureza da missão foi predominantemente civil, com a inclusão de cerca de trinta e seis observadores da UE para efectuarem patrulhas, comunicarem com ambas as partes, bem como inspeccionarem e investigarem os elementos necessários para o cumprimento do acordo de paz. Não obstante os observadores não andarem armados nem poderem utilizar armas, alguns destes elementos possuíam uma formação alargada em várias competências civis e militares.

O compromisso da União Europeia para com a região de Aceh ultrapassou as fronteiras temporais desta missão, quer através de programas comunitários, quer através de esforços de cooperação bilateral por parte dos Estados-Membros. De facto, a reconstrução da paz a longo prazo centrar-se-á sobretudo na área do comércio e desenvolvimento. Desde logo, um novo acordo de parceria e cooperação entre a UE e a Indonésia estende a parceria até, pelo menos, 2013. Uma parceria que é também anterior à AMM e que remonta ainda à resposta humanitária do ECHO ao Tsunami de 26 de Dezembro de 2004 e que faz da UE o maior doador colectivo para o fundo de reconstrução de longo prazo da Indonésia.

Nesta missão, uma das mais importantes tarefas da UE foi a de monitorização, orientação e aconselhamento do processo de redacção da lei fundamental do governo de Aceh, embora não interviesse directamente no trabalho do Parlamento Nacional. Outra importante função prendia-se com a deposição das armas, porque o GAM recusava-se a entregar as armas às forças Indonésias e esse foi um alargamento do escopo da missão não previsto.

Deste modo, a reinserção dos “adversários” no seio de uma nova cultura de paz envolve, a curto e médio termo, a desmobilização e admissão dos antigos soldados, quer das forças armadas governamentais quer de outros grupos armados. A médio e a longo prazo, envolve ainda um processo de democratização e de reconciliação nacional que inclui a subordinação das forças armadas às autoridades civis na afirmação da cultura da paz.

Mas não eram as únicas tarefas. De facto, outras medidas incluíam: amnistia dos prisioneiros do GAM; reorganização das forças de segurança internacionais; apoio à reintegração dos antigos combatentes na sociedade civil e na vida política democrática²³¹; apoio aos deslocados pelo conflito e retornados de países terceiros; assistência técnica e capacitação da polícia local, sistema judiciário e acesso à justiça; reforço da administração pública e protecção dos Direitos Humanos.

Em relação a este último ponto, importa realçar que os Direitos Humanos foram expressamente incluídos no mandato da missão, tal como o memorando de entendimento incluía cláusulas específicas do respeito pelos Direitos Humanos. De facto, referiu-se o compromisso da Indonésia em aderir ao Pacto Internacional de Direitos civis e políticos e Pacto Internacional de Direitos económicos e sociais da ONU, em estabelecer um Tribunal de Direitos Humanos em Aceh e uma Comissão de verdade e reconciliação²³².

Neste sentido, o objectivo da AMM pressupunha também a fiscalização do estabelecimento do Tribunal e da Comissão, paralelamente à observação de violações de Direitos Humanos. No fundo, a única alteração de fundo entre o memorando e a acção comum do Conselho é que esta última limita o alcance da fiscalização dos Direitos Humanos à sua violação ou não nas tarefas de acompanhamento e validação da desmobilização, deposição, recolocação e reintegração.

No entanto, a questão dos Direitos Humanos nunca foi pacífica e sempre foi um assunto muito sensível no relacionamento entre a Comunidade Internacional e a Indonésia (remontando ainda à questão de Timor Leste, em 1999). O dilema

²³¹ O objectivo da AMM era apenas o de fiscalizar essa reintegração, já que os programas eram coordenados por agências internacionais, governo local e a agência governamental Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRA).

²³² Uma obrigação já definida no plano nacional de acção de Direitos Humanos da Indonésia em 2004 e que foi formalizada a 30 de Setembro de 2005.

subjacente à AMM acabou, assim, por ser o de nunca pressionar demasiado nem a questão dos Direitos Humanos, nem a entrega à justiça dos violadores dos abusos antes de 15 de Agosto de 2005 ou a missão no seu todo cairia por terra.

Por isso, a AMM também não dispunha de instrumentos específicos de fiscalização do incumprimento e violação dos Direitos Humanos, revelando-se mais relutante em tratar de assuntos de Direitos Humanos, mais do que em qualquer outro mandato. De facto, o mandato de Direitos Humanos da missão pressupunha dois limites: « [...] primeiro, que a AMM não tinha poder sancionatório. E segundo, que o seu mandato só cobria as violações ou pelo GAM ou por forças de segurança internacionais»²³³ (Schulze, 2007: 17).

Talvez pela sensibilidade da questão, a União Europeia não conseguiu evitar que a lei fundamental do Estado²³⁴ produzido pela Sharia, o órgão da jurisprudência islâmica relativo a todos os aspectos da vida, apresentasse disposições contrárias aos Direitos Humanos. De facto, «a AMM tinha como missão fiscalizar as alterações legislativas e consequentemente deveria ter prevenido ou pelo menos desencorajado a inclusão de provisões incompatíveis aos Direitos Humanos» (*idem ibidem*: 18).

Aparentemente, a missão não conseguiu salvaguardar os *standards* mínimos da UE em matéria de Direitos Humanos (nomeadamente no que à participação igualitária das mulheres dizia respeito), muitos considerando que o memorando de entendimento conseguira ser mais pioneiro do que a lei fundamental do Estado. Esta última apresentava-se, assim, incompatível com a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e a Carta fundamental dos Direitos Humanos. Os pontos violados diziam respeito, nomeadamente, ao

²³³ Tradução livre da autora.

²³⁴ Referimo-nos à *Loga – Law on the governance of Aceh*

tratamento degradante e desumano, à limitação do direito à liberdade de religião, ao desrespeito pela vida privada e familiar e ao desigual tratamento entre homens e mulheres.

O fim do mandato acabou por precipitar que a UE não tivesse um envolvimento tão proactivo como o desejável. De facto,

«regressando à questão se o mandato da AMM incluía a fiscalização da violação dos Direitos Humanos no contexto da Sharia, na ausência de uma decisão da UE, a AMM decidiu interpretar o seu mandato de uma forma limitada, acima de tudo de modo a não pôr em risco o processo de observação num todo ou a envolver-se num debate político altamente sensível»²³⁵ (*idem ibidem*: 23).

Outra questão importante e que se prende com a relação com a população. O facto da UE se ter comprometido logo desde a assinatura do memorando com o processo de paz e a estabilidade na região fez com que construísse uma relação de confiança com a população de Aceh. Do mesmo modo, o facto de a UE ter sempre a sua base sediada no próprio país, neste caso em Banda Aceh, reforçou o sentimento de proximidade e identificação da população com a missão²³⁶.

Este sentimento deveu-se igualmente ao facto dos observadores terem uma preocupação muito grande em se aproximarem da cultura do país da missão, quer pelo respeito das tradições, cultura e religião, quer pela tentativa de se chegar à fala na sua própria língua ou dialecto. Como referia Pieter Feith, responsável pela missão,

«[...] aproximadamente metade dos nossos observadores Asiáticos são muçulmanos e muitos deles falam a língua Indonésia. Isto favorece uma

²³⁵ Tradução livre da autora.

²³⁶ Este escritório criado pela delegação da Comissão Europeia em Jacarta ficou conhecido como “Casa Europa”.

excelente compreensão da cultura local e costumes e a participação da ASEAN deu uma legitimidade regional acrescida à missão»²³⁷ (2006: 18).

No entanto, no seio do contingente europeu faltavam tradutores Indonésios e ainda mais “nativos”.

Na generalidade, a missão foi considerada pela UE um caso de sucesso e uma lição para futuras missões no que à capacidade de coordenação entre a Comissão Europeia e o Conselho influenciou disse respeito. Foi considerada exemplar a capacidade de rapidamente lançar uma missão no âmbito da PESC, que combinou simultaneamente uma coordenação entre instrumentos de reconstrução da região pós Tsunami de emergência e alerta rápido com um novo processo político de deposição, desmobilização e reintegração. Conseguiu, assim, implementar um vasto conjunto de instrumentos de gestão de crises e de enquadramento institucionais típicos das missões tradicionais de manutenção de paz. Deu também um passo em frente na condução de outro género de missões, mais orientada para a fiscalização dos Direitos Humanos, num efectivo *continuum* de desenvolvimento.

Schulz identificou, ainda, cinco razões principais para a missão ter sido bem sucedida:

«[...] primeiro, o compromisso para com o processo de paz da GAM e o governo Indonésio; segundo, a liderança e imparcialidade do chefe de missão, Pieter Feith, e a missão no seu todo; terceiro, o apoio da embaixada Britânica em Jacarta bem como da Suécia e da Finlândia, durante a fase de preparação; quarto, a rápida amnistia e o Comité de

²³⁷ Tradução livre da autora.

Assuntos de Segurança (COSA); e, finalmente, embora de alguma forma controverso, devido à ausência de foco em implementar os elementos dos Direitos Humanos no início do processo, o que tornou possível para a AMM completar em definitivo a sua missão no contexto fortemente sensível da política externa Indonésia»²³⁸ (2007:2).

A autora reforça ainda que

«o que fez a AMM ser bem sucedida foi o compromisso quer pelo GAM quer pelo governo Indonésio em fazer funcionar o processo de paz bem como as circunstâncias internas no interior do GAM e do governo Indonésio, que permitiu que eles chegassem e concordassem com uma solução de compromisso. Se os factores internos de outros conflitos forem similares – mas apenas nesse caso – os actores externos podem ser bem sucedidos em termos de facilitação, mediação ou observação. E aí a AMM pode servir de modelo»²³⁹ (*idem ibidem*:27).

No entanto, se é bem verdade que a AMM se saldou por um grande sucesso e que foi exemplar o processo de fiscalização de deposição e destruição das armas do GAM e o modelo de cooperação entre a UE e a ASEAN ser um bom exemplo para o futuro, algumas lições devem ser retiradas desta missão.

Para além dos constrangimentos financeiros a que aludimos na primeira parte, a principal fragilidade tem, de facto, a ver com a questão dos Direitos Humanos e na politização deste assunto em terrenos não ocidentais e não cristãos. De facto, ao não incluir no mandato qualquer disposição sobre a intervenção da União na promoção dos Direitos Humanos de forma mais activa e tendo em conta o respeito que a UE

²³⁸ Tradução livre da autora.

²³⁹ Tradução livre da autora.

deve manter sobre o Estado que a convidou para ajudar na estabilização, levam a que nesta matéria o papel da UE fique aquém, não só das naturais expectativas, como do papel de actor normativo que quer projectar em todo o mundo.

Neste sentido, uma missão que alicerce nos princípios de Segurança Humana poderia não só ajudar na definição da tríade desenvolvimento-direitos-segurança (Ogata e Sen, 2003:8), como a potenciá-los e criar condições para os auto-afirmar (Aravena, s/d: 5).

III.2. 2. No Médio Oriente – EUBAM RAFAH, EU Border assistance Mission at Rafah crossing point in the Palestinian Territories, 2005-2008

III.2.2.a) Enquadramento da missão e background justificativo do envolvimento da União Europeia

A 15 de Novembro de 2005, Israel e a Autoridade Palestiniana assinaram um Acordo de desenvolvimento e acesso que definia os princípios de passagem para Rafah, em Gaza (fronteira com o Egipto).

A 21 de Novembro, a União Europeia responsabilizou-se, como parte terceira no acordo, de lançar uma missão de assistência e observação das operações no ponto de passagem de Rafah. A fase operacional da missão começou a 30 de Novembro de 2005, por um período inicial de um ano. A 13 de Novembro de 2006, foi estendida por mais seis meses e a 24 de Maio de 2007, o Conselho adoptou por acção conjunta o mandato da missão por mais um ano.

A acção comum do Conselho de 12 de Dezembro considerou que «a abertura do ponto de fronteira de Rafah tem implicações económicas, securitárias e humanitárias» (alínea 5, 2005/889/PESD).

Os objectivos desta missão foram desenvolvidos em três pontos no artigo 2.º:

a) Activamente monitorizar, verificar e avaliar a acção da Autoridade Palestiniana em relação à implementação dos acordos de enquadramento, segurança e alfândega concluído entre as partes nas operações no terminal de Rafah;

b) Contribuir, enquanto mentores, para desenvolver as capacidades Palestinianas em todos os aspectos da gestão da fronteira de Rafah;

c) Contribuir para a ligação entre as Autoridade Palestiniana, Israelita e Egípcia, em todos os aspectos relativos à gestão do ponto de fronteira de Rafah.

Esta missão surgiu de um convite da Autoridade Palestiniana e do governo de Israel para marcar presença no ponto de fronteira de Rafah como parte terceira para contribuir para a abertura da passagem e reforçar a relação de confiança entre as duas partes. A UE não se substituiu às partes, mas teve apenas autoridade para fiscalizar o cumprimento de todas as regras e regulamentos de passageiros, bagagem, veículos ou bens por parte da Autoridade Palestiniana.

Para o efeito, a EUBAM RAFAH mobilizou cerca de 55 oficiais de polícia na fase inicial em que a fronteira esteve aberta cinco a nove horas por dia²⁴⁰ e 75 oficiais de polícia de 17 Estados-Membros na sua fase operacional completa com a fronteira aberta 24 horas por dia.

A 7 de Fevereiro de 2006, 100 000 pessoas passaram a fronteira, quer de Gaza para o Egipto, quer do Egipto para Gaza. Entre a abertura da fronteira, a 25 de Novembro de 2005 e 25 de Junho de 2006, 280 000 pessoas tinham passado a fronteira. Entre a abertura da fronteira e Abril de 2007 passaram 400000 pessoas. A missão estima uma média de 1385 pessoas por dia a passar a fronteira desde o início das operações.

²⁴⁰ Até 17 de Janeiro de 2006, 98 observadores dos Estados-Membros colaboraram com a EUBAM no primeiro ano de operações

III.2.2.b) Balanço e avaliação geral da missão à luz de elementos de Segurança Humana

A passagem por Rafah só foi autorizada por Israel no acordo de paz, com a condição que uma missão da União Europeia iria monitorizar a sua gestão. Assim, pode concordar-se que o registo mais visível do sucesso desta missão é os Palestinos considerarem-na uma fronteira eficiente e segura.

Como relata um treinador de futebol Palestino em entrevista ao jornalista Mitch Potter (2006) do *Toronto Star*,

«mesmo as coisas estando más como estão, isto é algo novo para nós. Quando os Israelitas controlavam Rafah, podia-se passar três ou quatro dias sentado num lado a esperar que a fronteira abrisse. Agora, mesmo com os controlos de segurança muito apertados, pode-se ter a certeza que se irá passar num único dia»²⁴¹.

É importante percebermos que Rafah era o único ponto de passagem com o Egipto que Israel não controlava. De resto, Israel monopolizava Sufah, Karni e Gatz, onde «[...] a passagem é um exemplo de violação e humilhação diária, o medo e a intimidação, que é consequência da ocupação Israelita dos territórios Palestinos»²⁴² (Faber; Kaldor, 2007: 1).

Por isso, as autoras não hesitam em afirmar que «o conflito entre Israel e os Palestinos é na essência um conflito entre a segurança estatal e a Segurança Humana» (*idem ibidem*: 12) e que

²⁴¹ Tradução livre da autora.

²⁴² Tradução livre da autora.

«a falta de Segurança Humana para as pessoas que vivem na Palestina é primeiro e antes de mais nada causada pela insegurança física. É o resultado, quer da ocupação, quer da falta de segurança interna, que estão ligadas. [...] Os Palestínianos experienciam insegurança económica, ambiental e alimentar também, mas fundamentalmente, estas formas de insegurança não podem ser desarticuladas da falta de segurança física, a situação de medo em que a maior parte das pessoas vive» (*idem ibidem*: 2).

A situação é mais dramática se pensarmos que cerca de 1, 4 milhões da população de Gaza (3/4 do total) são refugiados. Por isso, o actor que está de forma mais permanente no terreno é a UNRWA²⁴³, através do apoio à ajuda de emergência, serviços sociais, educação e cuidados de saúde. Paralelamente, as forças de segurança também não conseguem manter a lei e a ordem por causa das milícias e das facções.

Mesmo com a presença da União Europeia, os Palestínianos confidenciavam continuar a sentir o controlo indirecto de Israel que, por sua vez, se orgulhava de considerar que a presença dos observadores europeus estava sempre dependente da autorização Israelita em permanecerem nas fronteiras. De facto, «no caso dos observadores de Rafah, eles são paralisados por decisões Israelitas para manter a passagem fechada a maior parte do tempo» (*idem ibidem*: 12).

O resultado desta ausência de poder executivo foi um questionamento da autoridade da missão da União Europeia por parte dos Palestínianos e da

²⁴³ No original, *United Nations relief and Works agency for Palestine refugees in the near east*.

imparcialidade e neutralidade dos seus observadores. Esta politização da missão foi mais longe, denotando-se

«[...] uma grande distância entre o que é feito no terreno e o que se passa a nível político, através do quarteto e das relações *top down* com Israel e Palestina. Se a Segurança Humana é um princípio guia para o que está a ser feito no terreno, a geopolítica molda as relações ao nível dos governos, e a consequência é que a geopolítica constrange o que é feito no terreno. As sanções na Palestina como consequência da eleição do Hamas complica bastante e até subverte os esforços da UE. Para além disso, a pressão está só de um lado; pouco ou quase nada é exercido contra Israel»²⁴⁴ (*idem ibidem*: 2).

Neste sentido, alguma literatura sobre esta missão questiona sobre se um dos objectivos da missão não deveria ter sido também o de colmatar a lacuna entre o nível político e o nível de implementação prática como forma de aproximar as perspectivas estatal e humana, legitimando a autoridade política na Palestina para assegurar a gestão imparcial e neutra da fronteira. Do mesmo modo, poderia ter-se tentado exercer uma eficaz pressão política para com Israel e Palestina em proteger os indivíduos e comunidades para aliviar o sofrimento, de modo a que a passagem da fronteira de Rafah fosse uma zona livre de conflito. Uma eventual proposta seria a de a União Europeia desempenhar um papel mais activo no quarteto para a paz, guiando o *roadmap* para a defesa de princípios de Segurança Humana.

Outra alternativa seria a da União Europeia ultrapassar as suas diferenças internas e convergir em torno da prática do actor global. De facto, a União Europeia

²⁴⁴ Tradução livre da autora.

é o maior doador de ajuda humanitária de todas as regiões onde intervém, e também da Palestina, e tem a capacidade de adaptar os seus meios e instrumentos disponíveis para diferentes missões de índole civil e/ou militar. No entanto, como relembra Faber e Kaldor, a União Europeia

«a nível político [...] é muito frágil porque é constringida pela sua própria estrutura interna e a dificuldade de chegar a um acordo entre os Estados-Membros. Um intelectual Palestino defendia que a UE é incapaz de agir independentemente por causa do seu complexo de holocausto. Mas uma explicação mais provável é a influência dos EUA em determinados Estados-Membros, especialmente o Reino Unido e a Alemanha. Mas acima de tudo, a maioria dos Estados-Membros não está preparada para transferir poder político substantivo para a UE como seu representativo. O resultado é que a UE age mais como um corpo diplomático do que um órgão político, explorando o terreno no Médio Oriente sem muito conhecimento político»²⁴⁵ (2007:11).

²⁴⁵ Tradução livre da autora.

III.2.3. No Sudão/Darfur – AMIS II, 2005-2006

III.2.3.a) Enquadramento da missão e background justificativo do envolvimento da União Europeia

A missão de natureza civilo-militar que a União Europeia encetou a 18 de Julho de 2005 foi uma resposta directa ao pedido da União Africana para apoiar a Missão Africana no Sudão, a AMIS II²⁴⁶ para resolver a crise no Darfur, desenvolvendo todos os esforços políticos, militares e policiais para o efeito.

O apoio em termos de planeamento, financiamento, aconselhamento técnico e apoio nos equipamentos já se tinham verificado no apoio à AMIS I²⁴⁷ mas, neste caso em concreto, e tendo em conta as conclusões da Conferência Internacional de Addis Ababa de Maio de 2005, o apoio foi sobretudo a dois níveis. O primeiro nível, relativo à componente militar, repercutiu-se na assistência técnica e de planeamento a todos os níveis de comando da AMIS II, incluindo uma estrutura de coordenação de apoio logístico. Para tal, a missão forneceu meios e equipamentos, assistência técnica e de planeamento ao nível do comando; disponibilizou observadores militares; formou tropas africanas e de observadores externos parte da AMIS II na área do transporte estratégico e tático; fez observação aérea²⁴⁸.

O segundo nível, relativo a uma componente de polícia civil (CIVPOL²⁴⁹), de apoio à linha de comando da componente militar da AMIS II. Para tal, a missão

²⁴⁶ Tradução livre da autora. No original, *African Mission in Sudan*.

²⁴⁷ A 28 de Maio de 2004, a União Europeia lançou uma missão de observação para fazer cumprir o acordo de cessar-fogo humanitário de N'djamena de 8 de Abril de 2004. Assim nascia a AMIS I. A 20 de Outubro de 2004, a UE e as Nações Unidas decidiram reforçar a AMIS I e incluir no mandato o apoio ao processo de confiança e protecção dos civis em operações humanitárias.

²⁴⁸ Secção 3 do mandato definido pela acção comum do Conselho 2005/557/PESD de 18 de Julho de 2005

²⁴⁹ Tradução livre da autora. No original, *Civilian Police Component*

deveria disponibilizar à União Africana observadores seniores de polícia a todos os níveis da linha de comando, de modo a apoiar a formação e treino do pessoal da CIVPOL, capacitando-os para uma formação em missão real por um grupo de formadores experientes da União Europeia. Para além disso, a componente civil da AMIS II pressupunha também o apoio ao desenvolvimento de uma unidade de polícia inserida no secretariado da União Africana²⁵⁰.

²⁵⁰ Secção 2, Arts. 6-8 do mandato definido pela acção comum do Conselho 2005/557/PESD de 18 de Julho de 2005

III.2.3.b) Balanço e avaliação geral da missão à luz de elementos de Segurança Humana

Foi um pedido expresso da União Africana de reforçar o apoio a uma missão em nome próprio, tornando-se a primeira missão da União Europeia em cooperação com esta Organização Regional. Para além disso, com esta missão, a União Europeia trabalhou em parceria com os maiores contribuintes da comunidade internacional, como as Nações Unidas, os EUA, o Canadá, a Noruega e a NATO. A coordenação com outros actores internacionais foi aliás enfatizada pelo art. 3.º do mandato.

Importa, também, aqui sublinhar que, à semelhança de outros locais, o apoio da UE a esta crise é anterior a esta missão e remonta à primeira linha de assistência de retaguarda à União Africana em 2003. Desde esta data, cinco áreas principais têm sido privilegiadas:

- 1) Mobilização de fundos da Comissão Europeia e dos Estados-Membros para a assistência humanitária dos refugiados do Darfur para o Chad, apoio ao processo político de cessar-fogo e de paz;
- 2) Criação de uma Comissão internacional de inquérito sobre violações e abusos de Direitos Humanos em Darfur;
- 3) Apoio na implementação das resoluções do Conselho de Segurança pelo Representante Especial da União Europeia Jan Pronk;
- 4) Apoio às conversações de paz de Abuja, tendo em vista a assinatura do acordo de Paz de Darfur, desempenhando um papel crucial na fase de

reconstrução e reconciliação pós-conflito através do processo de consulta e diálogo e na Comissão de identificação e avaliação;

5) Apoio à implementação do acordo de paz e de estabilização generalizada do país com programas de assistência transversais.

A vertente mais significativa desta missão foi na área da polícia. De facto, o financiamento foi canalizado sobretudo para a área da formação e treino da polícia local, desenvolvendo uma capacidade sustentável a longo prazo, de planeamento e autonomia na condução de operações policiais.

III.2. 4. Na República Democrática do Congo - EUPOL KINSHASA, 2005-2007 e EUFOR CONGO, 2006

III.2.4.a) Enquadramento das missões e background justificativo do envolvimento da União Europeia

O ano de 2003 fica na história das relações entre a UE e a ONU por, pelo menos, duas razões: a apresentação, por Javier Solana, da Estratégia Europeia de Segurança (EES), em que o multilateralismo se afigura como o princípio-guia da relação entre as duas Organizações no combate ao terrorismo internacional, proliferação de armas de destruição maciça, crime organizado, tráfico de armas e pessoas, imigração ilegal e existência de Estados fracos ou falhados; e o convite da ONU à UE para intervir na República Democrática do Congo (RDC) com uma missão em nome próprio, em matéria de prevenção e gestão de conflitos.

Dois factos complementares, aos quais não foi alheio o trajecto que a ONU e a UE vinham já a trilhar em paralelo em outras três áreas de cooperação:

- 1) Assistência humanitária: a Comunidade Europeia é uma fonte importante de financiamento dos fundos, programas e agências especializadas das Nações Unidas;
- 2) Direitos Humanos: a Comissão Europeia goza de estatuto de observador na Comissão dos Direitos Humanos das NU e participa activamente no terceiro comité da Assembleia-geral dedicada aos assuntos humanitários, sociais e culturais;

- 3) Luta contra o terrorismo: a UE adoptou, na Cimeira Extraordinária de 21 de Setembro de 2001, um plano de acção contra o terrorismo, em resposta directa aos atentados às Torres Gémeas, seguindo-se depois uma série de medidas reforçadas pelo 11 de Março de 2004 (Atocha, Madrid) e 07 de Julho de 2006 (Londres).

Especificamente no que concerne à prevenção e gestão de conflitos, a Comissão foi das primeiras apoiantes à implementação do Relatório do painel das NU sobre as operações de paz (o conhecido Relatório Brahimi de Agosto de 2000²⁵¹), subscrevendo na íntegra a abordagem de *peace-building* apresentada no relatório assente em mecanismos de alerta precoce²⁵². Para além disso, na sua Comunicação sobre a Prevenção de Conflitos, adoptada em Abril de 2001, a

²⁵¹ Em Março de 2000, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, pediu a um grupo de especialistas internacionais liderado pelo antigo Primeiro-Ministro da Argélia Lakhdar Brahimi, que avaliasse o funcionamento das operações de paz das Nações Unidas e identificasse as áreas e as missões em que as Nações Unidas poderiam apresentar uma vantagem competitiva na manutenção da paz.

O Relatório do Grupo para as Operações de Paz da ONU do Relatório Brahimi apresentou, também, sugestões para melhorar a eficácia das missões, chamando a atenção para a necessidade de um mandato claro e específico, o consentimento das partes em conflito e a mobilização dos recursos necessários para cumprir a missão no seu pleno. No seguimento destas recomendações, não só as Nações Unidas e os seus Estados Membros introduziram uma série de medidas destinadas a melhorar as actividades da ONU no domínio da manutenção da paz, a saber: aumento dos efectivos de pessoal da sede do Departamento de Operações de Manutenção da Paz (DOMP) e reforço dos seus gabinetes de conselheiros militares e da polícia; criação de uma Unidade de Boas Práticas destinada a analisar as lições extraídas de missões anteriores e aconselhar as missões sobre questões relacionadas com a igualdade entre homens e mulheres, a conduta dos capacetes azuis, o planeamento dos programas de desarmamento, desmobilização e reintegração ou o Estado de Direito; criação de um mecanismo de financiamento que anteceda o mandato e que se destine a assegurar os fundos necessários ao arranque de novas missões, reforço do financiamento da base logística do DOMP em Brindisi (Itália) para a aquisição de stocks estratégicos para colocação rápida no terreno; reforço das acções de formação em curso para aumento da capacidade de resposta rápida; reorganização do Sistema de Forças e Meios de Reserva do DOMP, com uma lista dos recursos específicos dos Estados Membros, incluindo pessoal militar e civil especializado, bem como material e equipamento disponível para missões de manutenção da paz da ONU.

Em resultado do Relatório Brahimi, desde logo ao disponibilizarem tropas dentro de 30 a 90 dias a contar do início de uma nova operação, Guéhenno (2009: 7) afirma que «[...] as Nações Unidas – não obstante as suas limitações – é de longe melhor equipada que a UE para projectar as suas capacidades quer civis quer militares».

²⁵² Tradução livre da autora. No original, *early warning*.

Comissão Europeia reforçou a importância da cooperação com as NU nesta área e definiu o objectivo de um diálogo mais estruturado entre a Comunidade Europeia e as NU no objectivo comum da prevenção de conflitos.

Não admira, por isso, que, face à agitação que se registava na RDC e à incapacidade material das NU em lutar contra as milícias na região de Bunia, o secretário-geral Kofi Annan tivesse solicitado à União o comando da Missão da Organização das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUC). É assim que, fundamentada pelo capítulo VII da Carta das NU, o Conselho de Segurança adopta a resolução 1484, a 30 de Maio de 2003, legitimando a operação Artemis com um mandato a ser posteriormente alvo de uma acção comum por parte do Conselho Europeu, a 5 de Junho de 2003.

Javier Solana, em conjunto com vários países europeus, preparam então uma força multinacional Interina de urgência (FMIU), para desembarcar em Bunia, capital de Ituri, com quatro objectivos de acção: a estabilização do território em termos de segurança; a resolução da crise humanitária que então assolava a região; a protecção do aeroporto; e o auxílio aos deslocados que se encontravam nos campos de refugiados em Bunia.

Composta por cerca de 1800 soldados, foi a França que liderou no papel de “nação-quadro” nesta operação, com o General Neveux a assumir a gestão do Comando da operação da UE, o General Thonier na qualidade de Comandante das forças e Aldo Ajello como Representante Especial da União para a região dos grandes lagos. A França assumiu também a localização, em Paris, do Centro de planificação e condução das operações, ficando os centros de Operações situados em Entebbe no Uganda e em Bunia. Outros países contribuíram com tropas de combate,

militares, como o Reino Unido, enquanto a Bélgica e a Alemanha contribuíram com forças não combatentes, associando-se ainda a África do Sul, o Brasil e o Canadá como contribuintes não europeus. Tónica manifesta, portanto, na cooperação concertada.

A operação conheceu o seu *terminus* a 1 de Setembro de 2003, sendo que, a 6 de Setembro do mesmo ano, Bunia ficou definitivamente sob a égide da MONUC, após terem saído os últimos elementos europeus.

Depois disso, mais três missões da União Europeia (EUPOL, EUFOR e EUSEC), enquadradas no âmbito da PESC, provaram a acção da UE no apoio à estabilidade e transição no país e da cooperação activa entre a União e as Nações Unidas na gestão de crises, ajudando a alcançar os objectivos da paz, desenvolvimento e estabilidade definidos no acordo de Cotonou e da estratégia UE-África.

De facto, a 25 de Abril de 2006, a Resolução 1671 do Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizava o destacamento temporário de uma operação militar autónoma da UE no âmbito da PESC, durante o processo eleitoral na República Democrática do Congo, para apoiar a Missão da Organização das Nações Unidas na República Democrática do Congo (MONUC²⁵³). A 26 de Abril, era a vez do Conselho adoptar a acção comum da segunda missão da União na RDC no âmbito da PESC. Esta missão foi, assim, lançada a 12 de Julho e concluída a 30 de Novembro de 2006 e é a segunda operação militar autónoma da UE em África, com o objectivo

²⁵³ Tradução livre da autora. No original, “United Nations Organisation Mission in the Democratic Republic of the Congo”.

de garantir a estabilidade do país para as eleições presidenciais e legislativas em fins de Julho²⁵⁴.

As missões específicas da EUFOR, como explicitadas no mandato da Resolução 1671 (2006) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, eram cinco:

1. Apoiar a MONUC na estabilização da situação, já que a MONUC encontrava dificuldades sérias em cumprir o seu mandato com as capacidades existentes;
2. Contribuir para a protecção dos civis em eminente ameaça de violência física nas áreas do seu destacamento e sem prejuízo da responsabilidade do governo da RDC;
3. Contribuir para a protecção do aeroporto em Kinshasa;
4. Assegurar a segurança e a liberdade de movimento do pessoal, bem como a protecção das instalações da EUFOR.
5. Executar operações de carácter limitado em ordem a retirar os indivíduos do perigo.

Compreendendo um total de 2400 homens, participaram nesta força 21 Estados-Membros, essencialmente a França e a Alemanha, e a Turquia²⁵⁵. Encontravam-se em Kinshasa 1100 homens e 1200 em Libreville. Esta força incluiu, ainda, a disponibilização de um batalhão de 1500 homens em reserva estratégica, à espera para ser destacada quando necessário. Da parte da MONUC contabilizavam-se 17600 capacetes azuis (dados de Dezembro de 2005).

²⁵⁴ As primeiras eleições democráticas no país desde há 40 anos.

²⁵⁵ As contribuições mais significativas vieram 1090 da França, 780 da Alemanha, 130 da Espanha, 130 da Polónia, 60 da Bélgica e 55 da Suécia.

Quase paralelamente, a Missão de polícia da União Europeia em Kinshasa (EUPOL KINSHASA²⁵⁶) foi estabelecida no Art. 3.º da Acção Comum do Conselho 2004/847/PESC, de 9 de Dezembro de 2004, sendo lançada oficialmente a 14 de Abril de 2005, após um pré-destacamento, a 3 de Fevereiro de 2005.

A 22 de Novembro de 2005, tendo em conta a continuação do processo de transição na RDC até 30 de Junho de 2006 e depois de um pedido expresso do Presidente Kabila a 6 de Outubro de 2006, foi decidido estender a missão a 8 de Dezembro de 2006 até 30 de Junho de 2007.

A EUPOL representa a terceira missão de polícia da história da União²⁵⁷, mas a primeira missão civil de gestão de crises em África no âmbito da PESC, com o objectivo principal de monitorizar, coordenar e aconselhar a unidade de polícia integrada²⁵⁸ (IPU). Após uma formação recebida no centro da Academia (com orçamento do Fundo de Desenvolvimento Europeu), a IPU foi criada por requisito do governo do Congo, treinada e operacionalizada sob comando Congolês, devendo a UE assegurar-se que esta agisse de acordo com as melhores práticas internacionais.

O Comissário de Polícia Português, Superintendente Adílio Ruivo Custódio, foi designado chefe de missão que contava com vinte e nove membros: doze elementos franceses, seis elementos portugueses, quatro elementos italianos, dois elementos belgas, dois elementos alemães, um sueco, um canadiano (Estado convidado) e um turco (como Estado candidato à adesão). O efectivo foi aumentado durante o período eleitoral para melhor aconselhar a polícia Congoleza encarregue de assegurar a ordem pública.

²⁵⁶ Tradução livre da autora. No original, “European Union Police Mission in Kinshasa”

²⁵⁷ Depois da EPM na Bósnia e da EUPOL na Macedónia

²⁵⁸ Tradução livre da autora. No original, “Integrated Police Unit”

Para além desta missão geral, a EUPOL teve ainda como prioridades a protecção das Instituições Estatais (através da definição de uma agência de transição para o reforço da boa governação) e o reforço do aparelho de segurança Interna, através da desmobilização de antigos combatentes e reforma do sector de segurança. Neste sentido, pode sumariar-se do seguinte modo as quatro grandes missões da EUPOL:

1. Apoio à IPU – A IPU é uma unidade especializada inter-constituída pela polícia nacional congoleza (que inclui 1080 homens responsáveis pela protecção das Instituições e actores da transição e que beneficiou de um programa de formação e de equipamento no centro de Formação de Kasangulu, mencionado na acção comum 2004/494/PESC de Maio de 2004.

As missões da IPU são fundamentalmente três: a) acompanhar alguns actores da transição bem como personalidades durante as missões oficiais, bem como preservar as Instituições; b) contribuir para a segurança das eleições organizando patrulhas de prevenção e intervenção; c) constituir uma força de reserva táctica de 350 homens para os objectivos de manutenção da ordem.

2. Actividade de formação

A missão EUPOL estabeleceu um programa de formação contínua em cooperação com a delegação da UE em Kinshasa. O programa iniciou-se ainda em Fevereiro de 2006 na base operacional da IPU em Echangeur de Limete e acabou em Novembro de 2006.

Com seis formadores envolvidos, o programa de formação que pretendia reforçar as capacidades operacionais, de planeamento e de gestão, incluía também informações sobre Direitos Humanos, cortesia da parceria com o Comité Internacional da Cruz Vermelha.

3. Reforma e Reorganização da polícia nacional Congolesa através de uma célula conjunta de actores numa espécie de *think tank* que juntou a MONUC, França, Grã-Bretanha, Angola, África do Sul e União Europeia.

4. Estabelecimento de um elemento de coordenação das forças Congolesas mantendo a ordem durante o período de eleição.

Em suma, a missão tentou assegurar que se agisse sempre em acordo com as regras democráticas de polícia para a manutenção ou restabelecimento da ordem pública. De facto, a manutenção da ordem foi sempre reconhecida pelas Nações Unidas como um elemento chave para o sucesso do processo eleitoral. A Assistência da EUPOL fez-se assim através da implementação de uma agenda de transição, do reforço da boa governação, do fomento do equilíbrio das instituições democráticas, da tónica nas eleições livres e da segurança como pré-condição para um Estado democrático baseado no Estado de Direito.

A 19 de Março de 2006 foi assinado um acordo técnico que previa a assistência da ONU à EUPOL em três níveis: nível técnico de assistência no domínio das transmissões; nível securitário de garantia de eventual evacuação do pessoal da

EUPOL; e a nível sanitário, com possibilidade do pessoal da EUPOL de beneficiar das estruturas de base.

Assim e quando se fala da RDC e como recorda Sebahara e Stiftung,

«a UE e os seus Estados-Membros apoiam o processo eleitoral através de dois canais principais. Primeiramente, o apoio financeiro: sobre os 370 milhões de euros que vão custar as eleições Congolesas, 149 milhões serão financiados pela UE. Em segundo, a UE e os seus Estados-Membros intervêm na reforma do sector da segurança e no financiamento de acções de sensibilização da população levadas a cabo pelas organizações da sociedade civil»²⁵⁹ (2006).

²⁵⁹ Tradução livre da autora.

III.2.4.b) Balanço e avaliação geral da missão à luz de elementos de Segurança Humana

Não foi por acaso que fizemos referência à Operação Artemis no início do ponto V.II.4.2. Em boa verdade, o sucesso das missões que se seguiram e que fazem parte do objecto da nossa dissertação, devem muito à impressão que a União Europeia deixou no terreno em 2003.

De facto, na sua generalidade, a operação Artemis foi considerada um sucesso, cumprindo os objectivos para os quais se tinha proposto. De facto, a situação na capital Bunia melhorou significativamente em termos de segurança, diminuindo em muito a ameaça dos grupos organizados e milícias armadas contra a população civil, com as negociações com o governo interino a darem os seus frutos. O incremento das condições de segurança permitiu o conseqüente retomar da ajuda humanitária e o regresso dos mais de 200000 deslocados à cidade onde habitualmente viviam. O regresso à normalidade foi progressivo, sobretudo em termos económicos, com a crescente abertura dos mercados.

Neste sentido, o balanço desta missão foi deveras positivo, considerando mesmo Aldo Ajello, o Representante da União para os grandes Lagos, que a operação pautou pela rapidez de resposta. Ao evitar um massacre de proporções descontroladas, contribuiu em muito para criar as condições necessárias e para dar um novo impulso ao processo político até então irremediavelmente suspenso. O que de mais positivo também se subtrai é que a UE permaneceu ainda em Ituri a apoiar o processo de paz na região, através de programas de cooperação e reconstrução vários, em cooperação com o Banco Mundial, na coordenação de um programa pluri-

regional com vários países, para além dos fundos da Comissão accionados a partir do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) para a prevenção de conflitos nos países ACP (África, Caraíbas e Pacífico).

Desde logo, a 2 de Setembro de 2003 (já após a saída formal da UE da RDC) foi assinado um programa de cooperação que assegurou à RDC 205 milhões de euros, por um período de cinco anos, orientado para o reforço das infra-estruturas políticas, económicas e sociais. O mesmo é dizer que, através deste acordo, se garantiu o apoio às Instituições para a transição democrática e reforço do Estado de Direito e da justiça, através do incremento da administração pública, do sistema judiciário, da polícia e da transparência do sistema eleitoral.

Neste sentido, pode afirmar-se que a missão Artemis foi, de facto, pioneira e valiosa em termos de ilações para acções futuras. Em muitos dos sucessos materializados, foram evidentes alguns limites à operação, que eram previstos já *ab initio*. Não foram indiferentes a insuficiência das capacidades militares europeias, sobretudo no que concerne a uma maior interoperabilidade entre as forças armadas europeias e a uma instrumentalização mais coerente das tecnologias de informação e das comunicações de longa distância.

De resto, as grandes falhas da missão, parecem ter sido sobretudo duas, ambas por falta de meios e/ou por falta de visão estratégica na definição do mandato. A primeira, referiu-se à circunscrição geográfica da operação de Bunia, limitando necessariamente os objectivos à cidade e arredores como se de um *bunker* sagrado se tratasse.

A segunda, relacionada com a circunscrição temporal, no sentido em que a duração do mandato de poucos meses não permitiria senão essa mesma circunscrição

geográfica e uma estabilização aparente em que desmilitarização não acarretaria necessariamente desarmamento, nem pacificação *a la long*.

Por estas duas grandes razões, tornou-se claro que à FMIU teria necessariamente que se suceder uma renovada missão da ONU como força internacional mais evidente em termos de capacidade militar de intervenção e em alcance numérico.

De todo o modo, a operação Artemis fica para a história como a primeira operação de gestão de crises completamente autónoma de qualquer outro actor influente na cena internacional. De facto, a operação Artemis provou que a União pode responder de forma rápida a uma situação de emergência num curto espaço de tempo, num teatro de operações exigente em termos de logística e distante da sua área de influência estratégica residual. Conseguiu ainda assumir a sua utilidade na estabilização e protecção em África ao abrigo dos mandatos das NU.

Em relação à EUFOR, esta operação foi conduzida com o acordo total das autoridades Congolesas e em forte coordenação com as autoridades e o MONUC. Foi a quarta operação PESD na República Democrática do Congo e, para além dos Balcãs, é o destacamento mais importante da PESD numa zona que não representa necessariamente um desafio estratégico para a União. De todo o modo, tanto os parceiros como os observadores internacionais reconheceram o papel da União no país, anterior, durante e posterior a esta missão.

De facto, a cooperação da Comunidade Europeia em relação à RDC foi assumida em 2002 pelo acordo de Cotonou. No ano a seguir, foi definido o programa indicativo da Comissão de 2003-2007 que pretende lutar contra a pobreza, reforçar as Instituições e apoiar a macro-economia. O programa indicativo para 2008-2013

orientou-se, por sua vez, para o apoio da reforma do sector da segurança, reforma judicial e de governação.

Para Javier Solana²⁶⁰, a missão EUFOR foi um sucesso por várias razões. Claro que não houve danos colaterais e isso só por si daria boa imagem ao balanço da missão. Mas não só. Primeiro, porque se evitou uma presença de artilharia militar pesada desnecessária em Kinshasa e que estava em Gabon, fora do horizonte operacional, mas com capacidade de destacamento para qualquer parte do país. Tal foi decisivo para minorar o número de incidentes.

Para além das tropas altamente profissionais, Solana considerou que foi crucial a posição de neutralidade da EUFOR aos olhos da população Congoleza, reforçando a credibilidade da missão em conter a violência e encontrar a via de reconciliação do povo. Sobressaiu a preocupação permanente com uma política activa de comunicação, quer em relação à população Congoleza, quer para os actores chave no processo eleitoral. Neste sentido, a missão foi

«[...] Segurança Humana em acção, uma missão normativa, desbravando novo terreno no modo como a força militar pode ser usada no contexto de proteger a população civil e tratando-a como se fossem cidadãos mais do que uma população estranha»²⁶¹ (Martin, 2007: 5).

O alto nível de interacção com a MONUC²⁶² e com os demais actores internacionais constituiu, para Solana, um terceiro factor de sucesso da missão. De facto, ao longo de todo o processo houve transparência e partilha de informação com os parceiros africanos, com a União Africana e outras Organizações regionais

²⁶⁰ Discurso proferido numa apresentação em Nova Iorque, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre a EUFOR na RDC, a 9 de Janeiro de 2007.

²⁶¹ Tradução livre da autora.

²⁶² A MONUC foi a maior missão de manutenção de paz alguma vez destacada pelas Nações Unidas

africanas convidadas para facilitar este processo nos gabinetes de ligação. Em boa verdade, desenvolveu-se um quadro de envolvimento global de toda a gama de meios políticos, civis e militares, financeiros e de desenvolvimento, numa cooperação estreita com todos os actores internacionais e regionais.

Neste sentido,

«este papel maior conduz a fazer da situação Congoleza um laboratório e, assim, um desafio, para a acção externa da UE: testar o potencial de sinergia entre instrumentos financeiros, políticos e militares, pôr em prática o “multilateralismo eficaz” através da cooperação com as Nações Unidas, o Banco Mundial ou o FMI»²⁶³ (Braud, 2007).

Ironicamente,

«[...] uma crítica chave a partir de uma perspectiva de Segurança Humana da presença da UE na RDC é que se focou demasiado em iniciativas *top down* que têm uma visibilidade ou impacto limitado em termos da população Congoleza, e que reside nos governos – e em particular na capacidade de Kabila de promover a paz e a reconstrução»²⁶⁴ (Martin, 2007: 7)

e que «[...] a Comissão não produziu um diálogo significativo com a sociedade civil sobre como transformar um aparato estatal corrupto e disfuncional» (*idem ibidem*: 8).

Alguns meses antes, Solana²⁶⁵ tinha considerado que a coordenação civilo-militar entre as diferentes missões europeias no terreno (EUFOR, EUSEC e EUPOL) era eficaz, mas não se tinha conseguido evitar alguns incidentes. As tensões em

²⁶³ Tradução livre da autora.

²⁶⁴ Tradução livre da autora.

²⁶⁵ Reunião informal dos Ministros de Defesa da UE em Levi, na Finlândia, a 3 de Outubro de 2006.

Kinshasa entre os dois candidatos agudizavam-se e os dois campos reforçaram o armamento. O código de boa conduta que regeu a campanha eleitoral revelava-se insuficiente, mantendo-se a necessidade de reformar o sector da segurança e de assegurar o processo de transição.

Para além das questões já referidas, há três lições que podem ser retiradas desta missão (ISIS Europe, 2007: 3):

1. Os **limites geográficos** determinados por falta de vontade política de destacar as tropas em áreas mais perigosas poderiam ser problemáticos se a violência se estendesse.

2. O **limite temporal** da missão era inflexível e não previa que a violência pudesse eclodir depois de se conhecerem os resultados finais das eleições. A duração legal da missão foi deliberadamente curta para coincidir com o calendário eleitoral. Para além disso, «outro factor foi o imperativo político na Alemanha de ter as suas tropas em casa no Natal»²⁶⁶ (Martin, 2007: 9).

Por tudo isto, a União Europeia arriscou ficar à margem do conflito ou das violações aos Direitos Humanos, porque o mandato simplesmente acabou. A EUFOR conseguiu assistir a MONUC na preservação de um ambiente estável para o processo eleitoral, mas não conseguiu apoiar o processo de paz, tendo em conta o alívio do sofrimento da população civil. A missão deixou o país ainda as tensões estavam em alta na capital com a violência entre as milícias e

²⁶⁶ Tradução livre da autora.

com a EUFOR desautorizada a usar qualquer tipo de força do que a auto-defesa limitada.

3. O **comando operacional** entre a ONU e a UE correu bem, mas a EUFOR não poderia agir sem ser com a requisição da MONUC que, por sua vez, dependia de Nova Iorque e o atraso no processo de decisão fez-se notar no terreno.

Tendo em conta estes constrangimentos, pode questionar-se também se o sucesso da missão foi ou não profundamente facilitado por três elementos limitativos (Idem: 2).

O primeiro, o **limite funcional do mandato** da ONU que apenas dava à EUFOR a missão de apoiar a MONUC no seu papel de estabilização, protegendo o pessoal civil, contribuindo para a protecção do aeroporto de Kinshasa e desempenhando operações limitadas de evacuação dos indivíduos em perigo. A missão da EUFOR era apenas a de dar a assistência que a ONU requeria e nunca a estabilização do país e a sua orientação para a democracia *per se*.

O art. 8.º da resolução 1671 (2006) do Conselho de Segurança das Nações Unidas de 25 de Abril de 2006, definia exactamente esta limitação de dar apoio à MONUC para estabilizar uma situação, no caso onde a MONUC encontra graves dificuldades para alcançar o seu mandato e no limite das suas capacidades. Neste sentido, a contribuição para a protecção dos civis expostos à ameaça iminente de violência física só será real se a ONU considerar necessário o seu destacamento e sem prejuízo da responsabilidade do governo da RDC.

Em segundo, a **restrição da direcção da missão** aos quatro meses posteriores à primeira volta das eleições presidenciais. Esta questão foi desenvolvida anteriormente.

Em terceiro, o **destacamento do EUFOR** foi mobilizado, a pedido da Alemanha, sobretudo para Kinshasa e não para regiões mais perigosas, embora o mandato da ONU não previsse a restrição geográfica.

Tendo em mente estes determinismos, realça-se então cinco aspectos positivos a realçar desta missão (Ibidem: 5):

1) A operação esteve em linha com a estratégia geral da UE para África e Objectivos do Desenvolvimento do Milénio de 2000, para a resolução geral dos conflitos da região do sub-Sahara. A saber: a posição comum em prevenção de conflitos, gestão e resolução em África; o plano de acção para o apoio da paz e segurança em África; a estratégia para África de 19 de Dezembro de 2005; e a própria Estratégia Europeia de Segurança.

2) A EUFOR e a MONUC trabalharam bem no compromisso de um “multilateralismo efectivo”. A EUFOR foi ainda o primeiro modelo da UE a ter uma força em reserva de reacção rápida fora do horizonte operacional. No entanto, a coordenação com a MONUC nem sempre foi sinónimo de tomada de decisões e resolução de problemas em conjunto.

3) A EUFOR surge no seguimento de uma estratégia da UE no Congo com duas missões civis que ajudaram a criar um exército nacional (a EUSEC) e

uma força de polícia (EUPOL Kinshasa). A UE é ainda o maior doador bilateral e multilateral de ajuda ao desenvolvimento;

4) A capacidade de reacção rápida foi activada ao ponto de não ser preciso recorrer à força de reserva estratégica, graças à cooperação com a EUPOL e EUSEC;

5) A EUFOR conseguiu desenvolver uma estratégia de convencimento dos Congolezes que a sua presença era imparcial, neutral e credível e apenas de apoio à ONU. Conseguiram ainda ganhar o apoio e confiança da população porque falavam Francês e patrulhavam a pé várias vezes ao dia.

No que diz respeito à EUPOL Kinshasa, esta foi lançada em coordenação com as Nações Unidas e como resposta a um convite directo do governo da RDC. A importância de Kinshasa era enorme: representa o maior foco geográfico de uma missão PESD. Mais uma vez, a EUPOL acabou por se constituir como uma operação de teste, no sentido de demonstrar que a União tinha capacidades para contribuir efectivamente para operações das Nações Unidas em ambientes muito complexos.

Para além disso, ficou sempre claro que a União respeitaria a integridade territorial, a soberania e a independência política na RDC e apoiaria o acordo de transição na RDC assinado em Pretoria, a 17 de Dezembro de 2002.

A EUPOL foi reforçada por elementos de polícia de países terceiros, incluindo países africanos que foram convidados, o que representou uma nova dimensão da acção da União na área da gestão civil de crises. Para além disso, esteve

em perfeita interacção com a MONUC, a missão EUFOR e as Autoridades Congolezas.

Para além disso, um Comité Internacional de acompanhamento da transição foi criado e constituído pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, África do Sul, Angola, Bélgica, Canadá, Gabão, Zâmbia, União Africana, União Europeia e MONUC.

Para além da ajuda em termos de financiamento do processo eleitoral, a UE foi particularmente activa na RDC com a ajuda ao desenvolvimento. De facto, através do ECHO, a interacção com as Organizações Humanitárias e Organizações Não Governamentais foi facilitada e, depois do conflito, foi assinado um programa de cooperação por um período de cinco anos.

De forma mais agravada do que em outras operações a que já fizemos aqui referência, a EUPOL conheceu alguns desacordos internos por parte dos Estados-Membros. Foi necessário mais de um ano e meio para que o Comité político e de segurança do Conselho da União Europeia convencesse os Estados a desbloquearem esta missão e a adoptarem uma acção comum.

Sendo a primeira missão de polícia em África, os Estados-Membros consideravam que esta missão iria consumir recursos desnecessários numa área distante da sua vizinhança. Do mesmo modo, era questionável para os Estados-Membros o envio de armas e munições para uma região tão volátil em termos de segurança, mesmo dirigido a oficiais e para a criação de uma unidade de polícia especializada.

O apoio à IPU acabou por ser uma das marcas mais positivas desta missão, criando laços de confiança próximos entre os membros do governo de transição,

aproximando diferentes facções políticas, rivalidades e lutas de poder no recrutamento desta força. No entanto, e embora se envolvesse directamente com a população «a protecção dos civis está afastada desta missão quando se pressupõe que a IPU tem como objectivo proteger os oficiais do governo de transição, a elite das antigas facções militares – até às eleições»²⁶⁷ (ISIS Europe, 2005: 4).

Numa avaliação global, a situação no Congo deixa muitas interrogações quanto ao sucesso do processo de paz, visto que é indiscutivelmente um terreno fértil para a escalada de violência em que a avaliação da eficácia e do impacto das missões PESD podem ser postas em causa pelo pela conflitualidade estrutural.

Se é verdade que missões como a EUFOR conseguiram conter a violência entre milícias privadas, também se pode equacionar que «a Segurança Humana é uma comodidade precária num país ainda a tentar livrar-se de décadas de ditadura e guerra civil» (Martin, 2007: 3).

Ainda do ponto de vista da Segurança Humana, a EUFOR foi a missão que mais conseguiu «[...] promover diferentes formas de estabilização, num ambiente de latente crise mais do que manifesta, criando em resumo um espaço para a política do dia-a-dia, o que é a chave para uma perspectiva de Segurança Humana» (*idem ibidem*: 28).

Se nos focarmos nos aspectos menos positivos da presença da União Europeia na RDC,

«onde as três missões mais falharam foi na área da coerência e na sua habilidade quer de ligar os diferentes aspectos do envolvimento da UE no Congo, quer de assegurar um *continuum* entre medidas de reacção rápida

²⁶⁷ Tradução livre da autora.

de curto prazo e assistência de longo prazo, ou entre a gestão de crises e a prevenção de conflitos» (*idem ibidem*: 29).

Nenhuma das missões incluía no seu mandato uma perspectiva explícita de Segurança Humana, mas todas revelaram uma preocupação com alguns dos seus aspectos, como sendo o multilateralismo efectivo ou a salvaguarda dos Direitos Humanos (mesmo quando só se falava de protecção e assistência dos membros da comunidade Internacional).

No caso da EUFOR, a mais mediática e visível missão da União no Congo, foi mesmo produzido um “cartão do soldado” para as tropas internacionais, com instruções claras sobre os limites do uso da força, a importância dos assuntos de género, a atenção para com o abuso sexual ou a sensibilização para a realidade das crianças soldado.

Do ponto de vista da PESD, a missão assinalou também um facto importante: toda a missão foi planeada em Bruxelas, numa unidade de coordenação, e não pelos Estados-Membros individualmente ou em parcerias organizadas.

III.3. Rumo a missões de Segurança Humana: definições, indicadores e princípios-guias

Ao pedir uma Europa mais capaz e mais coerente, a Estratégia Europeia de Segurança pretendia pedir aos Estados-Membros que fizessem convergir todos os seus diferentes instrumentos e capacidades civis e militares para agirem nos cenários de crise e pós conflito de forma mais efectiva e rápida, ultrapassando barreiras institucionais e financeiras.

Ora, depois de termos avaliado algumas das missões de gestão de crises, concluímos que

«no caso da UE, o sucesso vai depender na maioria dos casos em maximizar a sinergia entre todos os instrumentos disponíveis pela União, independentemente de caírem no âmbito da PESC ou nas competências da Comunidade. Quando tem lugar uma acção no mundo, a União é percebida como um sucesso, fracasso, determinação, profissionalismo, competição e perícia. São todas atribuídas não a actores institucionais separados mas à União enquanto tal»²⁶⁸ (Braud e Grevi, 2005: 6).

Mas importa também ter em conta que

«a UE tem-se focado na reforma judicial em lugares onde a segurança básica não foi ainda correctamente estabelecida, como no Iraque, Afeganistão ou Congo, ou em teatros onde os locais não têm incentivo

²⁶⁸ Tradução livre da autora.

para cooperar politicamente, como os territórios Palestinos.»²⁶⁹
(Guéhenno, 2009: 12)

Para além disso,

«quando a UE se tem implantado em ambientes hostis, os seus funcionários têm sido geralmente protegidos pela ONU, EUA ou tropas da OTAN; quando conseguiu implantar-se rapidamente e sem protecção, como em Aceh e na Geórgia, as suas capacidades civis foram colocados sob grande pressão. As missões civis da UE estão muito mal preparados para lidar com ameaças à sua própria segurança, e a UE tem lutado para coordenar as actividades dos seus civis com as forças militares – até mesmo seus próprios soldados de manutenção de paz»²⁷⁰ (*idem ibidem*).

Estas duas reflexões levam-nos a pensar que a geração dos desafios de segurança pós-Balcãs²⁷¹ exigem uma maior ênfase nas capacidades de gestão de crises e um enquadramento estratégico de como pensar e agir no terreno que tem que dar maior visibilidade e reconhecimento às missões.

Neste sentido, Guéhenno (*idem ibidem*: 8), identifica três questões que devem ser substancialmente melhoradas para reforçar a capacidade de gestão de crises da União:

«primeiro, a UE e os seus Estados-Membros devem desenvolver uma melhor compreensão sobre o que torna uma operação de paz multidimensional efectiva: a importância da velocidade, quer para evitar

²⁶⁹ Tradução livre da autora.

²⁷⁰ Tradução livre da autora.

²⁷¹ Para Guéhenno (2009: 12), a experiência da Bósnia definiu a *capacity building* como um enquadramento que pode ser um modelo para futuras missões, através da reforma da segurança e da polícia a médio prazo, nomeadamente na forma de pequenas equipas de especialistas europeus em formação dos agentes locais. Mas o autor adverte que o modelo da Bósnia pode ter feito sentido nos Balcãs, uma região onde a herança do autoritarismo ainda remonta à era comunista, mas o modelo tem-se mostrado ineficaz em todos os outros lugares do mundo.

uma deterioração na violência ou para agarrar a mais pequena janela da oportunidade que se abre no rescaldo de um conflito; a necessidade de orquestrar as intervenções abrangentemente de forma a maximizar a influência, algo que tem sido tragicamente secundarizado nos esforços da comunidade internacional no Afeganistão; e, sobretudo, a importância da apresentação de cada componente do esforço – militares, policiais civis - para uma única visão política unificadora.

Segundo, os Estados-Membros não devem tratar a mobilização das capacidades civis como uma necessidade posterior. Devem identificar os especialistas certos, para lhes proporcionar a formação adequada e criar os incentivos certos para atrair as melhores pessoas. Eles precisam de adoptar procedimentos de avaliação sistemática, e transformar aquilo que são actualmente esforços nacionais *ad hoc* e desarticulados num esforço pan-europeu mais sistemático.

Terceiro, a máquina em Bruxelas, bem como nas missões, deve reflectir uma nova compreensão de como tornar as operações de paz efectivas. Nenhuma burocracia ou conselho – por mais eminente que sejam os seus membros – pode gerir a nível micro a complexidade de um compromisso multidimensional a partir de longe. O que precisamos de Bruxelas em termos de supervisão estratégica e direcção, com critérios claros, é de um representante especial da União Europeia no domínio, a quem seja concedida autoridade sobre todos os componentes que representam a UE e com poderes para fazer verdadeiras decisões»²⁷².

²⁷²²⁷² Tradução livre da autora.

Em suma, parecem subsistir, para Guéhenno três razões principais para as falhas da UE: a fragilidade dos conceitos que regem as intervenções da PESD, a ausência de capacidade civil em quase todos os 27 Estados-Membros, e disputas institucionais em Bruxelas, que podem ter um impacto devastador a centenas ou milhares de quilómetros de distância no terreno.

Neste sentido, as missões PESD poderiam ser reequacionadas através de três princípios-chave (*idem ibidem*: 12):

1. Velocidade – O sucesso de uma missão depende muitas vezes do número de pessoal que podem ser implantados nas primeiras três a seis meses. Embora a UE tenha reconhecido este princípio há muito tempo, raramente o pôs na prática.
2. Segurança – Ameaças às missões PESD estão a crescer. Os civis não vão ser sempre capazes de confiar nas tropas para garantir a sua segurança.
3. Auto-suficiência – Os civis terão de ser melhores a tomar a iniciativa e os seus superiores hierárquicos em Bruxelas terão de estar preparados para cortar. Isto é particularmente importante onde a UE quer incluir civis em grandes e perigosos teatros com uma infra-estrutura deficiente, como o Afeganistão ou da África central.

Paralelamente, a formação poderia ser reforçada através da criação de um Instituto Europeu Central para a Paz (Guéhenno, 2009: 18) e através de uma revisão, de cinco em cinco anos, das capacidades civis e militares com um balanço *after action*, que inclua um relatório com lições aprendidas (*idem ibidem*:20).

Esta dissertação equaciona a possibilidade das missões PESD incluírem de forma explícita os princípios de Segurança Humana, podendo aqui realçarmos oito.

1. Definição de uma abordagem Integrada, transversal e sustentada do processo de desenvolvimento estrutural e conjuntural

O objectivo é reforçar um processo de desenvolvimento auto-sustentável, que inclua medidas de apoio posteriores ao fim formal da missão, para manter a segurança e o aparato Estatal criado. Vannesson e Buger (2009: 13), consideram, a este respeito, que o

“State-building aponta para a importância das instituições e, se seguirmos os críticos dos conceitos, devem referir-se também ao não-estado, instituições sub-estatais. Peace-building refere-se à prioridade em estabelecer práticas de resolução de conflitos através da não-violência de uma maneira pragmática e abrangente. Enquanto as instituições (do Estado) liberais podem, em princípio, fazer parte de práticas estabelecidas da resolução de conflito, a orientação deste quadro protagoniza um passo em frente não idealista e pragmático.

A Segurança Humana encoraja-nos a priorizar as necessidades e as preocupações das pessoas, e convida à reflexão no carácter ambivalente do Estado quer como fonte de segurança quer como fonte de insegurança. A responsabilidade de proteger salienta a importância de considerar as preocupações sobre os princípios de direito internacional, soberania, não interferência, auto-determinação e direito humanitário em políticas em direcção à fragilidade. Estes quadros conceptuais ajudam-nos também a

levantar quatro questões: primeira questão, se a paz, a segurança e a estabilidade devem ser entendidos em termos restritos (negativo), ou se as políticas devem ser mais ambiciosas e remetem para uma forma abrangente (positiva); segundo, se as medidas que têm um impacto visível e imediato na emergência da violência devem ser prioritizados a longo prazo, práticas preventivas, ou se ambos devem ser equilibrados. Terceiro, a questão de quando, se e até que ponto os actores internacionais podem, ou devem, intervir em estados frágeis e que papel as populações locais e as elites assumem neste processo. Quarto, a questão de como é que as organizações de segurança e do desenvolvimento e as práticas podem ser transformadas, integradas e fundidas, ou se elas só podem ser coordenadas enquanto a separação funcional é preservada»²⁷³.

Para além disso, Aravena (s/d: 3), considera que a Democracia assegura e potencia a Segurança Humana, já que

«a melhor forma de assegurar que todas as pessoas possam ter e exercer os seus direitos são os sistemas democráticos, em especial aqueles que têm capacidades de governabilidade e de exercer um bom governo. A Democracia é o sistema político que potencia o exercício dos direitos das pessoas e facilita a resolução dos conflitos e das diferenças de interesses de forma pacífica e institucionalizada»²⁷⁴.

²⁷³ Tradução livre da autora.

²⁷⁴ Tradução livre da autora.

2. O mandato de qualquer missão deve incluir como prioridade as necessidades básicas da população e das comunidades, tendo em vista a sua primazia dos seus Direitos Humanos.

Deve incluir-se, para o efeito, em todas as missões um conselheiro para os assuntos de Direitos Humanos e de assuntos de género. O que alguns mandatos revelam é que é a protecção do pessoal da missão e não dos civis que é prioritária.

Se, para Aravena (s/d: 3), numa Democracia, o respeito pelos Direitos Humanos em coordenação com o apoio ao desenvolvimento humano pode conduzir a uma política de Segurança Humana de libertação do medo e das ameaças, também «a Segurança Humana pressupõe o direito a ter direitos», [...] reafirma e potencia a aplicação do Direito Humanitário»²⁷⁵ e, conseqüentemente, o respeito pelos Direitos Humanos em geral.

No que à participação das mulheres em missões de gestão de crises diz respeito, e sob o pretexto do 10.º aniversário da resolução 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre as mulheres, a paz e a segurança, decorreu, a 27 de Janeiro de 2010, uma Conferência de Alto Nível em que a conclusão assumida foi a de que todas as operações conduzidas pela UE e pela NATO devem conjugar esforços para que as mulheres sejam agentes da paz e da segurança, promovendo assim o papel das mulheres no desenvolvimento sustentável e construção da paz.

Catherine Ashton, Alta-representante da UE e vice-presidente da Comissão Europeia concluía que «[...] a marginalização das mulheres (..) constitui uma ameaça real para a segurança global» e Margot Wallstrom, vice-presidente da Comissão Europeia, referia que «A menos que aumentemos os direitos e as responsabilidades

²⁷⁵ Tradução livre da autora.

das mulheres em todo o mundo, os nossos objectivos de política externa permanecerão inatingíveis, e aqueles que alcançarmos resultarão insustentáveis»²⁷⁶.

Recorde-se que a resolução 1325 da ONU sobre as mulheres, a paz e a segurança, adoptada a 31 de Outubro de 2000, constitui uma resolução pioneira que apela a que os Estados-Membros sejam sensíveis à necessidade de protecção das mulheres em zonas de conflito, bem como para um reforço do seu papel nas operações de manutenção e consolidação de paz, quer ocupando cargos de chefia, quer como consultoras para as questões do género em missões internacionais, quer como ponte de diálogo com as comunidades locais.

3. Necessidade de um mecanismo de financiamento rápido

O financiamento destas missões deve ser mais enérgico, transparente e orientado. Enquanto a UE canaliza cerca de 12 biliões de euros para a defesa, os EUA investem cinco vezes mais, cerca de 400 biliões de euros. A questão não é quanto dinheiro é gasto, mas como é gasto. É frequentemente relatado que o investimento externo massivo, por exemplo na condução de eleições livres e justas, não é seguido por um apoio de longo termo e a violência estrutural acaba por ressurgir.

De facto,

«no nexo entre segurança e desenvolvimento, quando uma operação de gestão de crises civil e militar no âmbito da PESD converge com a construção de instituições, a prevenção de conflitos e o desenvolvimento

²⁷⁶ Vide RAPID – Edição da Representação da Comissão Europeia em Portugal, IP/10/54, 27/01/2010. Tradução livre da autora.

económico, levantam-se sérias questões de demarcação dos poderes entre pilares»²⁷⁷ (Hoffmeister, 2008).

Neste sentido, os novos mecanismos instituídos pelo Tratado de Lisboa e o fim formal dos pilares pode ultrapassar muitas insuficiências endémicas.

4. Mistura de meios civis e militares

Os *battle groups* devem estar mais agilizados para intervenções conjuntas, quer civis, quer militares, quer multilateral (Nações Unidas e NATO) quer regionalmente (organizações regionais e poderes locais).

De facto, a Coordenação entre actores civis e militares e o envolvimento das várias agências das NU no pós-conflito, foi reiterada pelo Relatório Brahimi, como componente de uma compreensão abrangente do processo de construção de paz com ênfase na dimensão social da manutenção de paz.

5. Mistura de *top down* e *bottom up*, simultaneamente *from above* e *from below*

O quadro mental e educacional das elites deve ser alterado de uma “cultura NATO” ou da expertise militar e dos conselheiros (demasiado processo de tomada de decisão “top down”) para uma perspectiva que subjaz na opinião dos actores políticos locais e da consciência do nível do terreno, tendo em conta quer as plataformas governamentais, quer as plataformas não-governamentais. Incluir nas negociações de paz e em todo o processo a sociedade civil, grupos pró e contra governo, milícias ou organizações paramilitares – todas as sensibilidades possíveis.

²⁷⁷ Tradução livre da autora.

Assim, deve capacitar-se transversalmente a sociedade civil e promover-se um movimento que trabalha de forma integral, quer com as autoridades governamentais, quer com a sociedade civil para alcançar as reformas necessárias. Deve trabalhar-se em estreita coordenação com vários Ministérios ou departamentos, não separando assuntos de saúde, educação, habitação ou segurança.

Essa atenção tem que se manifestar sobretudo em missões que, pela sua natureza mais “técnica”, lidam sobretudo com as elites.

Independentemente de tudo, sente-se a necessidade de desenvolver uma boa relação com o governo central, tendo na capital um escritório a tempo inteiro e dos observadores serem fluentes na língua do terreno da missão.

5. Reformulação dos mandatos

A linguagem deve ser simplificada, orientando os mandatos para a resolução concreta de problemas, de modo a evitar a narrativa de tipo declarativo.

6. Respeito integral do processo apropriado pelo local.

A expressão “de acordo com os melhores standards internacionais” vem em todos os mandatos. É uma linguagem perniciosa e imposta.

7. Multilateralismo efectivo

O multilateralismo só faz sentido se for efectivo. Devem ser reforçadas as parcerias regionais e internacionais.

8. Vontade política

Em suma, a mudança chave parece residir na vontade política. A Segurança Humana é sobretudo uma prática e um modo de ver o mundo e agir sobre ele, o que exige mais do que um novo Tratado ou outro documento internacional que assuma o conceito como uma orientação jurídica vinculativa.

Ora, estes oito princípios em acção podem fazer-nos reflectir sobre o passado das missões da União Europeia, mas sobretudo perspectivarmos o futuro, com base nas lições aprendidas. Por fim, recordar também que, na sua origem, «a UE, como as NU, não foi criada para executar operações. Necessita agora de criar as capacidades para essa missão – e, seguindo o acordar das NU, deve ser capaz de evitar fazer os mesmos erros»²⁷⁸ (Guéhenno, s/d: 9).

As próximas figuras espelham bem a multiplicidade de acções conduzidas nos últimos anos.

²⁷⁸ Tradução livre da autora.

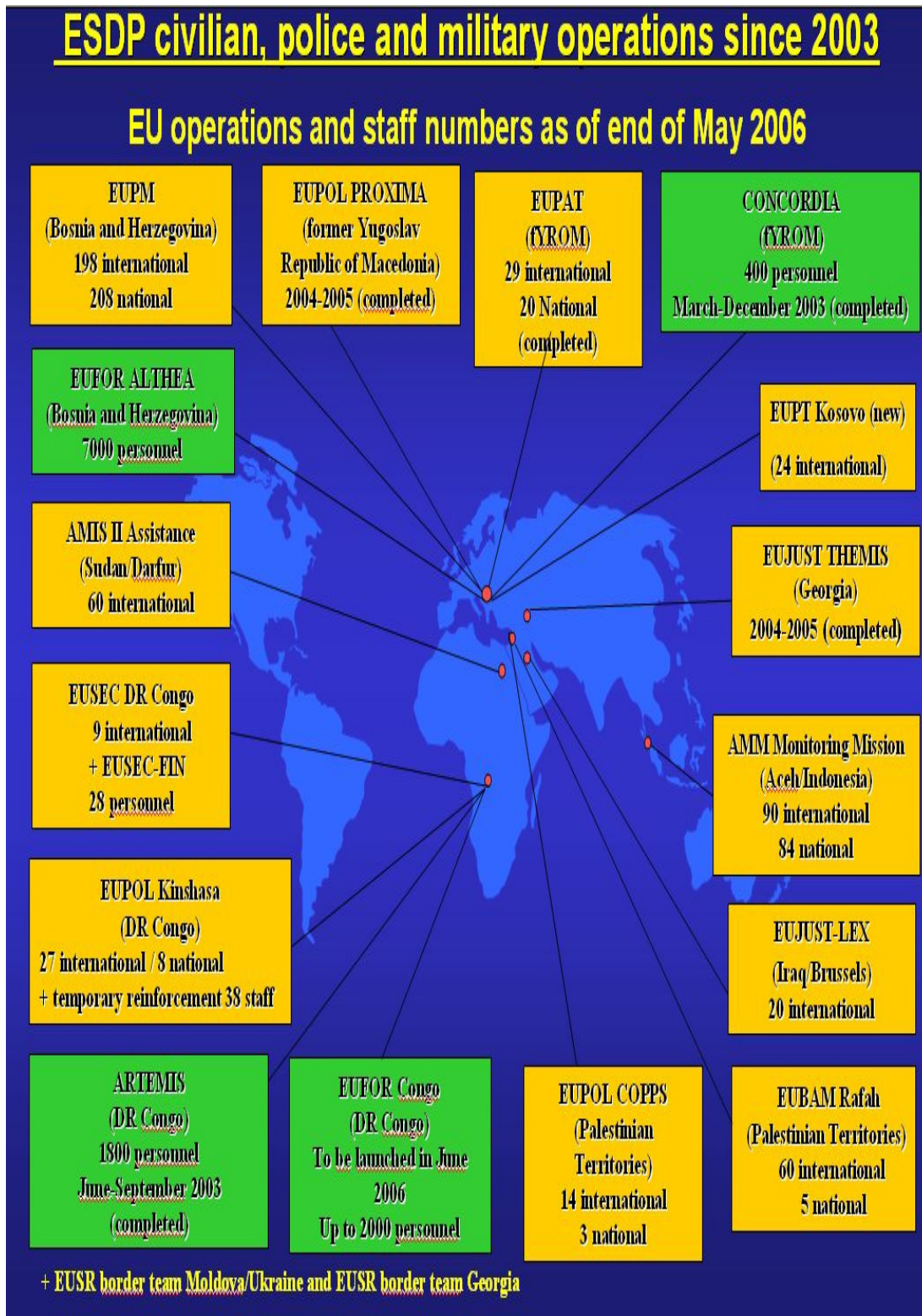


FIGURA 1: Visão global das Operações civis, militares e de polícia no âmbito da PESD

FONTE: www.consilium.europa.eu

Aperçu des missions et opérations de l'Union européenne

Jun 2008

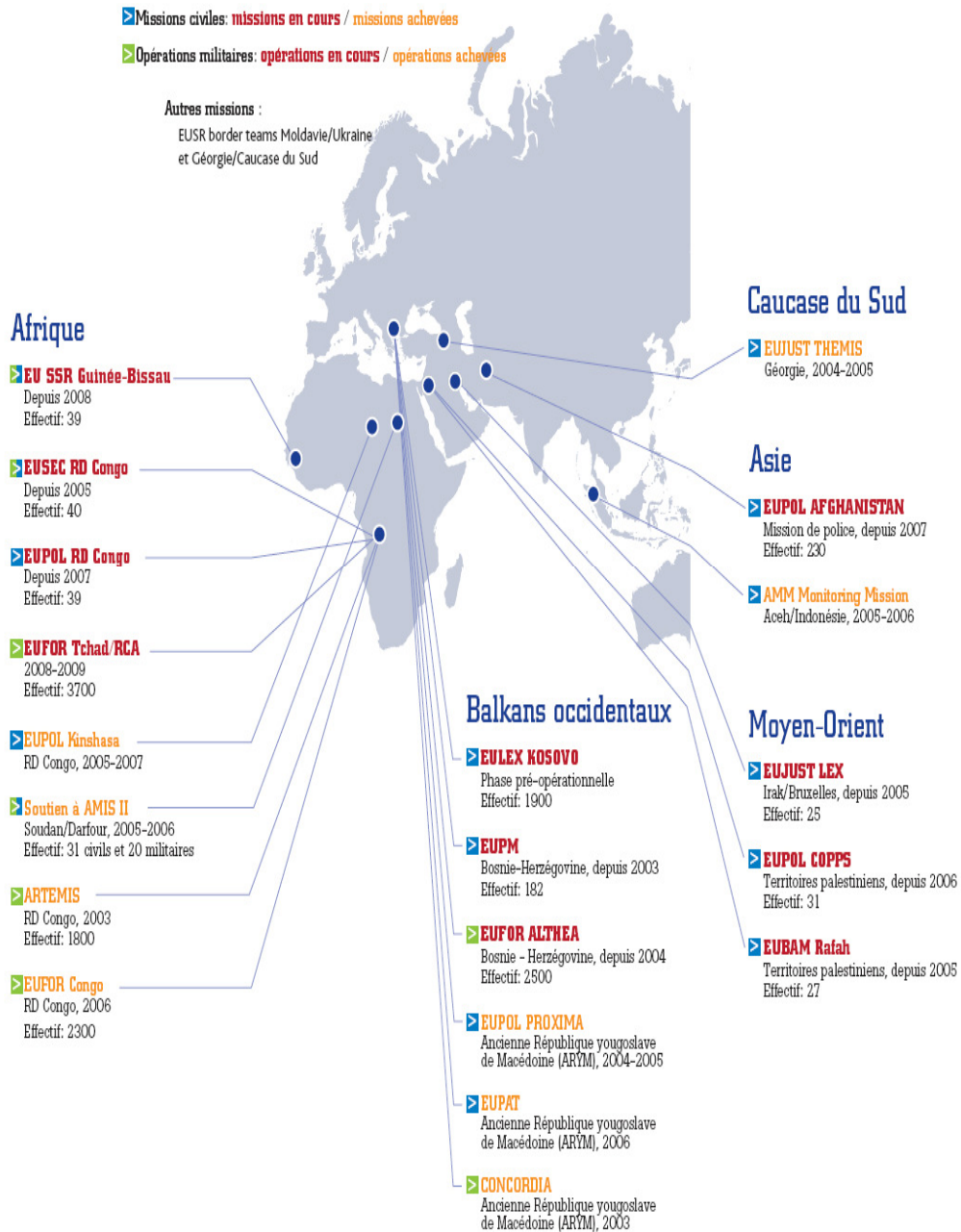


FIGURA 2: Visão global das missões e operações da União Europeia em Junho de 2008

FONTE: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/MapENjuly09.pdf>

Para uma imagem mais actualizada, à data de Julho de 2010, vide

www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=en

Capítulo IV. A União Europeia actor político (não) identificado: o actor Internacional/Global em busca de uma Cultura Estratégica

IV. 1. A União Europeia actor global

Embora sob uma fórmula nova e atípica e apesar de não possuir uma política externa no sentido clássico, a UE assegura hoje uma importante presença internacional e assume-se, indiscutivelmente, como um dos actores centrais da cena internacional contemporânea. Somos forçados a resgatar a provocação de Bull (1982) de que «a Europa não é um actor nas relações internacionais, e não parece susceptível de se tornar um», para a refutar com o conceito de “actor em processo”, em construção, sempre inacabado, com um complexo de Instituições com regras e procedimentos diferenciados, articulados em vários níveis ou pilares, mas em que continua a persistir um enorme *déficit* entre o “querer” e o “poder” em termos de projecção internacional.

De facto, ao longo dos últimos anos, a UE foi desafiada de várias formas. No dealbar do século XXI, todos enfrentamos as mesmas ameaças globais e apenas em colectivo podemos tentar combatê-las, já que ultrapassam largamente a distinção tradicional entre segurança interna e segurança internacional. Se nos posicionarmos numa perspectiva meramente económica, é inquestionável que a UE é um actor global²⁷⁹. De facto, a União alargada abrange um mercado de mais de 450 milhões de pessoas; o euro é uma moeda forte e estável no mercado financeiro internacional; a

²⁷⁹ A expressão “actor global” foi pela primeira vez assumida academicamente por Bretherton e Vogler (1999)

União Europeia é um grande parceiro comercial de África, América Latina e com as mais recentes economias competitivas como a Índia e a China.

Em suma, mais de 50 anos depois da assinatura dos Tratados de Roma, a União Europeia é hoje reconhecida na arena internacional até como contraponto à hegemonia unilateral americana, mesmo que se mantenha a percepção de ser um “gigante económico mas um anão político”.

De facto, se a UE não deixa de ser hoje um actor incontornável no quadro das questões comunitárias (sobretudo no que concerne à União Económica e Monetária), também é verdade que a dimensão política da construção europeia não tem evoluído na medida da configuração do papel que pode e deve desempenhar²⁸⁰: se uma potência económico-comercial sem necessitar de realizar qualquer tipo de adaptação ao *acquis* existente ou de criar novos dispositivos, visto esta dimensão já estar assegurada em letra de Tratado; se uma “potência civil”, exigindo-se uma adaptação dos dispositivos comunitários e intergovernamentais já existentes, numa comunhão inter-pilares; ou se uma potência *tout court* em que os dispositivos comunitário e intergovernamental têm que ser assegurados conjuntamente com o desenvolvimento de uma capacidade militar credível e efectiva.

No entanto, admitamos que a União é hoje um actor distinto do actor associado no passado quase exclusivamente às relações externas com as antigas colónias e baseadas no comércio internacional. Relembre-se também que a UE é, no conjunto dos seus Estados-Membros o maior doador de ajuda humanitária, e é um

²⁸⁰ Esta questão da União ter uma presença internacional e apresentar elementos que a definem como um actor global em algumas matérias mas não em outras, é desenvolvida por Ginsberg (1999).

modelo de Paz, Liberdade, Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos²⁸¹ em todo o mundo. Guéhenno (2009: 7) afirma, a este respeito, que

«[...] nenhum grupo de países no mundo tem maior potencial enquanto capacidade civil que a UE, e que as pesquisas de opinião realizadas em mais de 50 países encontram mais apoio para um aumento da influência global da UE do que para qualquer outra grande potência. Este é um voto de confiança extraordinário. Pode a Europa viver com ele?»

De facto, no plano político e sobretudo no plano militar podemos questionar se a UE é um actor global, no sentido de ser capaz de influenciar decisivamente a política internacional e de ser uma voz única reconhecida pela comunidade internacional e com capacidade de forças internacionais.

Neste sentido,

«podíamos esperar que a União Europeia, supostamente o poder civil por excelência, estivesse na linha da frente deste esforço, e certamente bem à frente que os EUA, que frequentemente têm sido criticados por uma perspectiva dominada pelo Pentágono. Não obstante, os americanos são mais rápidos a aprender lições a partir das suas dificuldades no Iraque e Afeganistão e daí terem desenvolvido muito rapidamente as suas capacidades civis. Os Europeus, não obstante terem definido ambiciosos objectivos estratégicos ambiciosos em 2004, estão em risco de serem deixados para trás» (*idem ibidem*).

Deste modo, terá a União Europeia capacidade para agir como um actor estratégico a nível global como uma comunidade de normas e valores de estabilidade

²⁸¹ Estes são os cinco valores basilares de definição de um poder normativo por Manners (2002).

e cooperação em todo o mundo? Por outras palavras, será o papel da União Europeia similar ao de um poder normativo com o poder de influenciar as normas dos outros povos em direcção à paz, liberdade, democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos?

Para Diez,

«não há dúvidas que essa tentação de superpotência existe. Aqui ficam apenas três citações do website da Comissão: “Uma Europa forte deve agir como uma só no mundo”. A UE deve “desempenhar um papel na política internacional e segurança mais em linha com o seu estatuto económico”. E a UE deve assumir-se como “um actor global”» (2009:3)²⁸².

Claro que a UE tem a capacidade para agir como um actor estratégico no plano internacional e como uma comunidade de normas e valores de estabilidade e cooperação em toda a Europa, vizinhança próxima e parceiros estratégicos, sendo importante ter em conta que

«[...]a força da UE não reside no tradicional poder compulsório ou coercivo, mas ao invés no contágio e difusão, em liderar pelo exemplo e em oferecer um modelo para a organização política».[...] «No entanto, liderar pelo exemplo exige manter a sua própria casa arrumada, e não dizer aos outros para a limpar. A UE e os seus Estados-Membros ainda têm muito trabalho a fazer. O tratamento das minorias e migrantes, relações comerciais com os países desenvolvidos e o consumo de energia

²⁸² Tradução livre da autora.

são três exemplos que não fazem parte da PESC mas que claramente têm fortes implicações no papel da UE na política mundial» (*idem ibidem*:9)

De facto, a difusão de normas para além das suas fronteiras, fortemente moldada por instrumentos de *soft power*, é bastante visível na influência e mudança de Estados tradicionalmente não democráticos em Estados democráticos, onde eleições livres e justas são apoiadas pela União Europeia, e onde velhas normas e hábitos autoritários são substituídos por estruturas de transição orientada para a coerência económica e estabilidade política.

Questionaremos e desenvolveremos entretanto se esta “oportunidade” é suficiente para projectar o papel externo da União Europeia de um actor de difusão de normas para um poder estratégico com uma “presença” efectiva e “capacidades” que façam atingir as expectativas. Poderemos também questionar se o poder normativo, em termos de exportação de políticas e valores são considerados como um processo de europeização da própria PESC.

Independentemente das sensibilidades pessoais de preferirmos os requisitos de Bretherton e Vogler (2006) na definição de actor global ou de Caporaso e Jupille (1998), na concepção de um actor internacional pós-moderno, um aspecto tende a parecer manifesto: se a União quiser desempenhar o seu papel como actor estratégico no xadrez global, um longo caminho deve ainda ser feito no sentido de evitar lógicas de “dois pesos, duas medidas” e, conseqüentemente, controlar vozes dissentes que colocam em causa a coesão política interna e externa da União.

Assim,

«[...] uma renovada coesão política interna é uma pré-condição necessária para a União defender a sua reputação de poder normativo global e agir

efectivamente como um actor internacional estratégico na política externa e segurança»²⁸³ (Grevi, 2005).

Em 1993, Christopher Hill escreveu que

«[...] a Comunidade não é um actor internacional, quer em termos da sua capacidade para produzir decisões colectivas e os seus impactos nos acontecimentos. A perspectiva realista que o Estado é a base do poder e interesse no sistema internacional, e que a distribuição desigual de poder militar é ainda um factor estruturante a determinar resultados, têm vindo consequentemente a danificar a imagem da Comunidade como uma força progressiva e poderosa em redefinir o sistema internacional»²⁸⁴.

Depois, Hill dá seguimento a esta ideia e defende que «[...] existe uma lacuna significativa entre capacidades e expectativas», nomeadamente no que respeita à sua «[...] capacidade para convergir os seus recursos e instrumentos à sua disposição» (Hill, 1993: 306 e 315). Também Toje considera que

«[...] a lacuna entre os consensos e as expectativas deve continuar a impedir a UE de se envolver em efectiva gestão de crises, deixando os europeus a continuar a fazer declarações e a dar exemplos – ao invés de realmente moldar os assuntos internacionais»²⁸⁵ (2008: 139).

Em suma, como já foi referido, é evidente um hiato entre as capacidades das Instituições europeias para concretizar as expectativas de uma política externa comum.

O que é deveras curioso é que Hill escreveu as suas reflexões em 1993, quando também era evidente uma incapacidade de agir de acordo com as suas

²⁸³ Tradução livre da autora.

²⁸⁴ Tradução livre da autora.

²⁸⁵ Tradução livre da autora.

expectativas com o novo Tratado de Maastricht e em que a União contava com apenas doze Estados-Membros. Uma situação similar à de hoje, mas com vinte e sete Estados-Membros e o novo Tratado de Lisboa.

De facto, as lacunas entre o que é esperado e o que pode ser atingido para ser bem sucedido no palco internacional como actor global continuam a residir na capacidade de encontrar **consensos** (capacidade de falar a uma só voz com uma política externa comum baseada na cooperação mútua), **recursos efectivos** (meios da PESC e conciliação com os instrumentos da NATO) e **instrumentos** (capacidade operacional no campo da segurança e defesa).

Em boa verdade, como Ginsberg defende, «os académicos concordam que a UE tem uma “presença” internacional (é visível nos fora regional e global) e que exhibe alguns elementos do “actor em processo” (é um actor internacional em algumas áreas mas não em outras)»²⁸⁶ (1999: 437).

Na prática, poderemos concordar com este entendimento? No ano de 1993, Hill denunciava que

«a presença da comunidade é certamente sentida nas Organizações Internacionais, na diplomacia económica internacional, através dos subsistemas europeus e as suas fronteiras, no Terceiro Mundo, e onde as soluções de mediação para os conflitos internacionais são desejadas»²⁸⁷ (Hill, 1993:309).

Nunca é demais recordar que, também em 1993, o recém Tratado de Maastricht assumia que o principal objectivo de uma estrutura tri-pilar era o de dar

²⁸⁶ Tradução livre da autora.

²⁸⁷ Tradução livre da autora.

visibilidade externa ao novo actor, sob a égide de um edifício de uma política externa comum com coerência, consistência e capacidades.

Na sua reflexão, Hill reforçou a sua linha de argumentação considerando que a Comunidade Europeia desempenhava então quatro funções no sistema internacional que eram fortemente influenciadas pelas dinâmicas da guerra-fria (*idem ibidem*:310-311):

- 1) A estabilização da Europa ocidental (nomeadamente os países do sul em transição para a democracia, como a Grécia, Portugal e Espanha e a *entente* Franco-Alemã);
- 2) Gestão do comércio internacional (a Comunidade Europeia como o mais importante actor único na negociação do processo no GATT e, depois, na OMC);
- 3) Ser a principal voz do mundo desenvolvido nas relações com o sul (referência às Convenções de Lomé e aos acordos preferenciais com o Mediterrâneo);
- 4) E assumir-se como a segunda voz ocidental da diplomacia internacional (a diplomacia europeia colectiva como alternativa à dos Estados Unidos, nomeadamente na reconstrução da Europa Oriental depois de 1989).

Ainda tendo como referência o ano de 1993, Hill acreditava que a União Europeia pode ter a potencialidade de assumir seis funções na arena internacional no futuro (*idem ibidem*: 312-315):

- a) Ser um **substituto da URSS no equilíbrio de poder** (a CE como candidata para preencher o vacuum deixado pela hegemonia soviética num mundo bipolar);
- b) Ser um **pacifista regional** (agir como mediador/árbitro coercivo quando a paz regional e a estabilidade de uma determinada região está sob ameaça de se espalhar a uma escala global);
- c) Ser um **interveniente global** (interveniente na crise global com os instrumentos económicos e políticos e onde a instabilidade de um Estado ou região pode ameaçar os interesses económicos e os valores e princípios da comunidade internacional);
- d) Ser um **mediador de conflitos** (acção diplomática, incluindo coerção e medidas de condicionalidade para levar as partes terceiras a resolver os seus conflitos e evitar a regressão às plataformas não democráticas);
- e) Ser uma **ponte entre ricos e pobres** (devido a uma relação especial, uma herança das ligações coloniais, com um vasto número de países condenados a fracas condições de riqueza de poder);
- f) E ser um **supervisor conjunto da economia mundial** (capacidade para agir de forma coerente e consistente com o FMI, Banco Mundial, cimeiras do G7 ou outras instituições onde a CE negocia directamente com os Estados Unidos ou o Japão).

Dezassete anos depois, em que lugar nos posicionamos? Um aspecto pode ser assumido desde já:

«Existe um chão por baixo do qual a UE como actor internacional não é provável que caia e uma plataforma a partir da qual a UE pode expandir a sua actividade, e os novos membros são requeridos a aceitar o *acquis* na sua totalidade»²⁸⁸ (Ginsberg, 1999: 437).

O chamado *acquis communautaire* assume

«[...] então que independentemente do que o futuro reservar à capacidade da UE para agir internacionalmente, os membros são obrigados a um repertório de posições fixas de política externa» (*Idem ibidem*: 436).

Para além disso, os Estados-Membros tendem a reconhecer que quando a UE fala a uma só voz, como um bloco, o peso internacional parece maior e as parcerias estratégicas com os blocos regionais projectam o papel global da União.

Neste contexto, há mais uma reflexão a salientar e que se prende com a tese dos autores Hettne e Soderbaum (2005) que se dirigem à União Europeia como um “actor em processo” (*actorness*). De facto, para estes autores, quatro diferentes tipos de relações de política externa devem ser tidos em consideração. A primeira dimensão estaria relacionada com o último alargamento para uma área central da Europa. Em boa verdade, o alargamento de 2004, simultâneo a dez países da Europa Central e Oriental e as negociações com a Turquia, Croácia e Macedónia para a adesão, questionam as fronteiras actuais da Europa e colocam novos desafios políticos ao “actor”.

²⁸⁸ Tradução livre da autora.

Em segundo, os autores consideram que não se pode ignorar a estabilização da denominada vizinhança e do papel da política europeia de vizinhança (PEV) com o objectivo de estabilizar a nova região de influência numa parceria estratégica que expande a UE como actor global.

Em terceiro lugar, os autores enfatizam também as relações bilaterais com as consideradas historicamente super-potências, especificamente os EUA e a Rússia.

Finalmente, a quarta dimensão das relações externas a que os autores fazem referência é o inter-regionalismo com outra região organizada, nomeadamente as relações externas com os países ACP – África, Caraíbas e Pacífico.

Com estas quatro dimensões «[...] é aqui assumido que o tipo de poder exercido pela UE é do mais do tipo “soft” do que “hard” e baseia-se em instrumentos económicos, diálogo e diplomacia [...]»²⁸⁹ (Hettne e Soderbaum, 2005:536).

Uma das principais evidências desta *softness* são, certamente, as operações de gestão de crises que a UE, enquanto tal ou protagonizada por um determinado Estado-membro ou com o apoio de outras Organizações regionais ou Internacionais, tem levado a cabo. Subjacente está uma lógica de integração de outras regiões do mundo numa espécie de “fronteira comum de segurança” e de estratégia de auto-segurança e defesa.

Consequentemente, um aspecto que será frequentemente sublinhado nesta dissertação é que a União Europeia é essencialmente um poder civil, uma designação que é atribuída a Duchêne²⁹⁰, quando conceptualiza a UE como um modelo natural

²⁸⁹ Tradução livre da autora.

²⁹⁰ Foi Duchêne que avançou com o termo “potência civil”, alegando estarmos perante um actor internacional especial cuja força reside na sua capacidade para promover e reforçar a estabilidade através de meios políticos e económicos. Um ano depois, o autor afirmava ainda: «A Comunidade Europeia deve ser uma força para a difusão internacional de normas civis e democráticas ou ela

de estabilização, reconciliação e paz para outras regiões do mundo²⁹¹. Mesmo sem uma dimensão militar pura, um poder civil deve ter a capacidade para influenciar outros actores internacionais e lograr por uma presença política, diplomática e económica de relevo.

Assim,

«[...] a eficácia de um poder civil depende não só da promoção externa das normas internacionais, a alocação de ajuda ao desenvolvimento, ou a execução efectiva das missões de Petersberg, mas também e acima de tudo no que a Europa representa [...] no que a Europa faz» (Duchêne, 1973: 220).

De facto, vários académicos têm chamado a atenção para o facto das missões de gestão de crises em que a União Europeia se tem envolvido se têm centrado sobretudo no âmbito civil e policial, o que nos leva a reflectir que «[...] a UE precisa de projectar a sua influência quer pelo “*soft power*” quer pela capacidade de destacar “*hard power*” de uma forma estratégica e direccionada [...]» (Grevi, 2005).

Do mesmo modo, as capacidades em acção da União têm vindo a denunciar, para além da ausência de uma base de apoio da sociedade civil europeia e a falta de convergência entre os Estados-Membros, um dilema estrutural e um *gap* entre capacidades e expectativas²⁹², entre as suas necessidades de segurança e a inadequação generalizada dos seus instrumentos e meios disponíveis.

Mesmo admitindo um esforço de integração operacional, bem como o reforço das capacidades civis e militares, a verdade é que são os próprios líderes Europeus

própria pode ser mais ou menos a vítima da política conduzida por poderes mais fortes e mais coesa do que em si» (1973:20).

²⁹² O fosso entre expectativas e capacidades ou no original ‘*capability-expectations gap*’ é um termo da autoria de Hill (1993), como já vimos.

que reivindicam uma “nova alma” para a Europa. Foi essa aliás a expressão usada pela Chanceler Alemã Angela Merkel na Cimeira Extraordinária de Berlim de 25 de Março de 2007, comemorativa dos 50 anos do Tratado de Roma, reivindicando uma nova identidade e um novo papel baseado num renovado processo de actor estratégico.

Neste sentido, alguns passos, desde logo consagrado em letra do Tratado de Lisboa (mas com referências na anterior proposta do Tratado Constitucional ou já com prática consubstanciada), têm sido dados para um embrião de uma identidade europeia e uma cultura estratégica europeia comum: a institucionalização de uma cláusula de estabilização pós-conflito; de uma cláusula de solidariedade entre os Estados-Membros em caso de ataque terrorista ou calamidades naturais; a criação de um serviço europeu de acção externa tendo em vista uma verdadeira comunidade diplomática à escala europeia; o reforço do papel da Agência Europeia de Defesa e do seu orçamento de 22 para 32 milhões de euros; ou a definição da cooperação estruturada permanente.

Nesse processo de autor, concluímos já que, no que ao comércio, Direitos Humanos e Democracia, ou até às missões de manutenção de paz, diz respeito, a UE soube explorar as oportunidades para projectar a sua presença em todo o mundo. Frequentemente, senão exclusivamente, este processo de autor é expresso pelo *soft power*, utilizando instrumentos como a PEV ou o condicionalismo económico e/ou político como “cenouras” de democratização e aceitação pela comunidade internacional.

É neste contexto que Bretherton e Vogler (2006: 2) defendem que esse “processo de autor” (ou *actorness* no original) é conquistado por três elementos:

oportunidade (para agir no mundo), **presença** (capacidade efectiva para se deslocar e permanecer fora das suas fronteiras, influenciando o desenvolvimento dos outros Estados) e **capacidade** (para aproveitar todas as oportunidades para marcar presença). Claro que a extensão da presença depende largamente se a perspectiva de análise é económica, cultural, política ou estratégica.

Ao aceitar a proposta de “actor internacional” de Sjostedt atribuída à UE, Caporaso e Jupille (1998) avançaram também com quatro pré-requisitos para alcançar um estatuto maior que uma mera presença internacional. A saber: **reconhecimento, autoridade, autonomia e coesão**. Requisitos para a União Europeia se assumir desde logo como um verdadeiro actor global.

IV.2. A União Europeia actor estratégico

Será a União Europeia capaz de desenvolver uma cultura estratégica baseada no conceito de Segurança Humana, um conceito chave da investigação académica a que associámos com os estudos críticos de segurança? Por outras palavras, estará a União Europeia capacitada para se assumir como um actor estratégico baseado num novo tipo de cultura estratégica em que o uso de força é secundarizado, senão mesmo limitado, por uma perspectiva *people to people*?

Mas o que poderemos considerar uma cultura estratégica? De uma forma geral, podemos afirmar que todos os Estados têm uma cultura estratégica e a UE, como “comunidade de segurança”, tem também uma cultura estratégica, porque partilha valores e ideais relacionados com a vontade colectiva de gestão de crises, por exemplo. No entanto, é uma cultura estratégica embrionária, em estágio de formação, visto que não é uma cultura estratégica comum ou única para todos os Estados-Membros, o que é ainda mais óbvio no campo da política externa onde o actor global está ainda a evoluir.

De facto, tem sido reconhecido que a União Europeia constitui um dos melhores exemplos do que Karl Deutsch apelidava em 1957 de uma plêiade de espaços-conceitos entre os quais o de “comunidade de segurança” «aquela em que os seus integrantes compartilham valores fundamentais e adoptam seu comportamento e princípios, normas e instituições comuns e a processos conjuntos de decisão em nome de um convívio político»²⁹³.

²⁹³ Tradução livre da autora.

As Comunidades de segurança podem, assim, ser definidas como comunidades de segurança transnacionais, de partilha de uma identidade comum²⁹⁴ mas simultaneamente de respeito pelas preocupações e percepções nacionais do processo de cooperação institucional entre os Estados-Membros no âmbito da PESC/PESD. Uma comunidade de práticas unida em torno de um processo de integração económica e política comum, historicamente coincidente, desenvolvendo-se expectativas recíprocas, valores partilhados e perspectivas semelhantes sobre como é que a segurança pode ser atingida.

Uma outra definição interessante que podemos aqui referir é que as comunidades de segurança são «regiões transnacionais constituídas por Estados soberanos, cujo povo mantém expectativas confiantes de mudança pacífica»²⁹⁵ (Adler; Barnett, 1998: 30).

Por sua vez, ainda na linha da “comunidade”, Weiler distingue entre a ideia da Europa como unidade cujo objectivo era, em última análise,

«uma união política, numa qualquer versão federal dos Estados Unidos da Europa [...] um modelo utópico de “governo mundial”» e a ideia da Europa como comunidade [...] que encara a regulação do direito internacional como promovendo uma arena “neutral” para os Estados para prosseguirem os seus objectivos (“nacionais”) assumida no poder e auto-interesse».

²⁹⁴ Esta questão da construção de uma identidade é partilhada por autores como Morel e Cameron, que sugerem para reflexão que «[...] a visão é a de encarnar uma comunidade de destinos, que crie um projecto verdadeiramente político, abrangendo a capacidade de garantir a sua própria segurança, ou para dar forma a uma comunidade de valores, que apela sobretudo a um conjunto de acções e cooperações comuns [...]» (2009: 80).

²⁹⁵ Tradução livre da autora.

Weiler reforça a sua tese, adiantando ainda que tal ideia para a União Europeia

«[...] não envolve uma negação do Estado. Não é nem um Estado nem uma comunidade. A ideia da comunidade procura ditar um tipo diferente de relação entre os actores que pertencem a isso, um tipo de auto-limitação na sua auto-percepção, um auto-interesse redefinido e, até, objectivos políticos redefinidos. Ao interesse do Estado deve ser adicionado o interesse da comunidade. Mas crucialmente, não extingue os actores separados que estão fadados a viver numa tensão incómoda com dois sentidos competitivos na própria política, na própria autonomia e no mesmo como parte de uma comunidade mais abrangente, e comprometida com uma procura ilusória de um equilíbrio óptimo entre objectivos e comportamento entre a comunidade e os actores. [...] Para além disso, a ideia da Europa como comunidade não só condiciona o discurso entre os Estados, mas também estende-se às pessoas dos Estados, influenciando as relações entre os Estados»²⁹⁶ (1991: 2479).

Mais um elemento de reflexão é sugerido por Kolodziej, para quem um dos paradigmas que mais imbuiria este espírito de comunidade de segurança seria hoje a UE, nomeadamente porque a proposta de criação de um exército europeu em torno do EUROCORPS,

«simboliza e institucionaliza o comprometimento dos Estados Europeus com a renúncia ao uso da força e a formação de uma opinião comum,

²⁹⁶ Tradução livre da autora.

semelhante a que rege sua política comercial no relacionamento com o restante do mundo»²⁹⁷ (1995: 329).

Avançando com mais um conceito, Kolodziej recupera ainda R.K. Betts para defender que a União está longe (recorde-se que tal foi escrito em 1992) de se constituir como uma “organização para a segurança colectiva”, pois «como o caso da Jugoslávia demonstra os Estados Europeus estão muito divididos no tocante às políticas a adoptar em relação a esse conflito»²⁹⁸ (*idem ibidem*).

Este conceito de Comunidade de Segurança foi sendo desenvolvido pelos próprios Estados-Membros, interagindo com outras Organizações Internacionais e parceiros estratégicos para juntos enfrentarem as ameaças à paz e estabilidade. Para tal a União Europeia assumiu a responsabilidade e comprometeu-se a desenvolver mais meios e capacidades, instrumentos vários de gestão de crises internacionais, de prevenção e estabilização de conflitos, como um verdadeiro actor provedor de segurança.

Progressivamente, a União Europeia passou de uma “comunidade de não Guerra” (Weaver, 1998:76) para uma Comunidade de paz onde o poder de atracção para “pertencer ao clube” é grande. A este processo evolutivo, Weaver chamou de desecuritização, argumentando que as políticas de integração da União Europeia foram removendo as componentes militares de segurança do contexto histórico da Europa transferindo-a para a NATO.

A União concentrar-se-ia então em desenvolver uma paz positiva baseada em programas, apoios, numa lógica de Segurança Humana de libertação do medo, mas também da necessidade. A União seria, assim, uma âncora que separa uma ilha de

²⁹⁷ Tradução livre da autora.

²⁹⁸ Tradução livre da autora.

paz de um mundo de caos, desordem e insegurança (Cooper, 2003). Neste mundo, a Segurança seria então entendida não como a ausência de guerra entre os Estados-Membros, mas como aliança de democracias, através de um processo de institucionalização e socialização (Risse-Kappen, 1994: 51-54)²⁹⁹.

Reflectindo sobre todas as sugestões conceptuais destes autores, há sinais que uma cultura estratégica se está a desenvolver através de um processo de socialização, que foi pressionado pelos traumas do Kosovo. Para além disso, foi também consideravelmente acelerado pela arquitectura institucional do segundo pilar, com uma cultura comum definida pelo objectivo estratégico de Helsínquia de 1999 e pela associação que Santa Maria da Feira fez dos instrumentos militares à assistência humanitária, gestão civil de crises e instrumentos de desenvolvimento ou até as missões de gestão de crises em que a União, enquanto tal, está a levar a cabo. Mais recentemente, podemos assumir a Estratégia Europeia de Segurança como a busca de uma cultura estratégica comum.

Qualquer conceito de cultura estratégica pressupõe, assim, a análise dos principais aspectos de continuidade e mudança nas políticas de segurança numa tentativa de compreender as opções políticas partilhadas pelos membros de uma dada comunidade estratégica nacional de Estados.

Na União Europeia, contamos com 27 Estados-Membros com uma dimensão de identidade nacional muito clara e distinta, influenciada por diferentes percursos históricos, níveis de desenvolvimento económico, condicionantes geopolíticas e

²⁹⁹ Corroborando as ideias deste autor, Vasconcelos diz que «uma das características do mundo de hoje é a improbabilidade de um confronto militar entre os principais actores globais. Esta é uma enorme oportunidade para promover uma agenda internacional que não seja dominada por preocupações de segurança, mas pelo desenvolvimento humano, incluindo a protecção do indivíduo contra qualquer tipo de violência. Este é um clima muito favorável para a UE exercer o seu “soft power”. Para manter o seu “soft power”, para proteger o seu poder de atracção da erosão inevitável ou caso contrário a UE terá de evitar qualquer forma de 'securitização' das suas políticas, no discurso, bem como em termos reais (2009: 18)».

geográficas, uma história militar, as suas relações internacionais, a sua cultura política e ideologia... Assim, uma cultura estratégica europeia pode inspirar uma referência, um guia-de-acção até, mas não obriga a uma voz comum ou única.

Por exemplo, se tivermos em conta o uso legítimo da força, e o impacto nas opiniões públicas nacionais, em países como França ou Reino Unido a força pode ser entendida como defesa de interesses próprios, mas em países nórdicos, tradicionalmente neutros, como a Finlândia, a Suécia ou a Dinamarca, a força deve ser restringida o mais possível e sempre com parcerias estratégicas e aprovação das Nações Unidas.

Em suma, podemos concluir que uma cultura estratégica da UE será sempre de uma natureza muito especial, uma versão híbrida e amálgama da “comunidade de segurança” de Deutsch onde a diversidade de uma experiência geográfica, política, cultural e estratégica particular de uma dada sociedade produz múltiplas culturas estratégicas e os seus Estados-Membros podem partilhar uma cultura estratégica comum, mas em grande medida fragmentada e, por isso, longe de uma cultura estratégica única.

Se pensarmos que uma das ideias fundadoras da Europa sempre foi a construção do comum e especialmente a definição de uma identidade e a partilha de um processo comum de identidade, no caso da UE, uma cultura estratégica será sempre caracterizada por culturas sub-estratégicas que dificilmente podem suplantar uma possível cultura transnacional dominante que por ora parece fadada à filosofia das ideias.

Para a União se assumir como um actor estratégico global, parece estar subjacente uma procura de estratégia e de mecanismos e capacidades para agir, quer

na sua política externa, quer na diplomacia coerciva. Tal deve envolver necessariamente, numa lógica de complementaridade, ferramentas civis e militares integradas, vontade política por parte dos Estados e consenso/apoio das opiniões públicas nacionais e europeia.

No entanto, se a União Europeia quiser agir como um actor estratégico a nível global, um longo caminho tem que ser feito no sentido de se evitar dois pesos e duas medidas e vozes dissidentes que questionam a coesão política da UE, interna e externamente.

Para além disso, devido à sua natureza política *sui generis*, a União Europeia não dispõe de instrumentos de soberania ou de potência análogos ao de um Estado e muito menos de uma superpotência, fazendo da sua política externa de defesa sobretudo uma política discursiva e declarativa. De facto, a União não tem um centro de soberania concentrado que permita uma afirmação estratégica igual a uma superpotência e, por isso, será sempre uma comunidade de Estados com diferentes culturas estratégicas submetidas a uma certa europeização.

Precisamente por este facto, revela sucessivas vezes problemas de coerência e consistência³⁰⁰ entre os Estados-Membros, um *deficit* de legitimidade, quase confidenciando-nos ser mais uma aliança entre Estados do que uma verdadeira União. De facto, a quase inviolabilidade da soberania dos Estados em matéria de segurança é reforçada pelo paradigma de uma aparente estabilidade interna e externa em que o emprego da força surge *qui ça* apenas e só em último recurso. Neste sentido, podemos afirmar que a UE é um actor essencialmente normativo, valorativo, regulativo e construtivo mais do que securitário e confrontacional.

³⁰⁰ Para Rynning, «na análise da UE, devemos, portanto, tratar a cultura como um contexto que, se integrado e coordenado, pode ajudar os actores a superar até mesmo obstáculos sérios à cooperação; e ao contrário, a cultura pode ser a fonte predominante de "incoerência estratégica"»³⁰⁰ (2003:481).

Assim, a União tenderá sempre a ser um actor com uma cultura estratégica baseada no Estado de Direito, na Democracia e nos Direitos Humanos. Princípios estes presentes na EES e que servem como *leitmotiv* da acção internacional e que manifestamente se afastam da defesa realista e Vestefaliana³⁰¹ do território e dos cidadãos: multilateralismo, legitimidade/legitimação, justiça e normativismo.

³⁰¹ A este propósito, note-se a reflexão de Telò da UE em « [...] lidar com o desafio de prover o seu próprio conceito de segurança global e abrangente para além dos limites do continente europeu: enfrentar as alterações climáticas, o terrorismo, os desequilíbrios financeiros e a luta contra a pobreza. O conceito e prática da segurança global favorecida pela UE é apenas uma parte de uma cultura política emergente e das interações que coexistem com um mundo ainda essencialmente Hobbesiano ou Vestefália» (2009:24).

IV.3. A União Europeia actor normativo

Quando se pensa na União enquanto «força importante de mudança positiva» (Hirschman, 1963: 4), as reflexões académicas guiam-nos em primeiro lugar para o trabalho de Ian Manners que considera que «a UE como uma potência normativa tem uma qualidade ontológica para tal - que a UE pode ser melhor *conceptualizada* como um actor que define normas no sistema internacional; tem uma quantidade positivista para tal - que a UE *age* no sentido de alargar as suas normas para o sistema internacional, e uma qualidade normativa para tal - que a UE *deve agir* no sentido de alargar as suas normas para o sistema internacional³⁰² (2001; 2002).

Reforçando a sua linha de argumentação, Manners considera que o poder normativo da União é perceptível por cinco vias:

«Contágio (a difusão intencional pela UE); Informacional (comunicações estratégicas e declaratórias pela EU); Procedimental (institucionalização das relações da UE); Transferência (troca de benefícios entre a UE e países terceiros); Evidência (a presença física da UE em países terceiros e organizações); Filtro cultural (difusão cultural e aprendizagem política em países terceiros e organizações)» (2001: 13).³⁰³

Para além disso, os elementos que Manners define como os conceitos chave de uma União normativa residem na Paz, Democracia, Estado de Direito, Boa Governação, Respeito pelos Direitos Humanos, o que nos faz lembrar a cultura universal da Atenas platónica.

³⁰² Tradução livre da autora.

³⁰³ Tradução livre da autora.

Capítulo IV. A União Europeia actor político (não) identificado: o actor Internacional/Global em busca de uma Cultura Estratégica

De facto, para Manners, a base normativa da UE já existe e encontra-se no *acquis communautaire e acquis politique* da união:

Princípios fundadores	Missões e objectivos	Instituições estáveis	Direitos Fundamentais
Liberdade	Progresso social	Garantia de democracia	Dignidade
Democracia	Discriminação (positiva)	Estado de direito	Liberdade
Respeito pelos Direitos Humanos e Liberdades fundamentais	Desenvolvimento sustentável	Direitos Humanos e liberdades fundamentais	Igualdade
Estado de direito		Protecção das minorias	Solidariedade
			Cidadania
			Justiça
Base de tratado – Art. 6.º TUE	Base de Tratado – Arts. 2 TCE e TUE, Arts. 6 e 13 TCE	CrITÉrios de Copenhaga³⁰⁴ – conclusões do conselho europeu de Junho de 1993	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia

Quadro 2: O *acquis* normativo da União para Manners, 2001: 11.12

Por esta lógica de Manners, podemos então concluir que com o Tratado de Lisboa, a UE está mais normativa visto que a carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, proclamada politicamente no Conselho Europeu de Nice, de Dezembro de 2000, só encontrou valor, vinculativo neste último Tratado.

Também Morel e Cameron, dão particular importância ao *acquis* e percebem a União como uma «potência de direito» (2009), também no sentido em que «um Estado que adere à UE deve integrar na sua própria legislação nacional as cerca de 80 mil leis europeias, que vão alterar gradualmente o seu próprio

³⁰⁴ Para Grabbe «A adesão à UE exige uma profunda transformação das leis de um país, as instituições, as políticas e orientações. Ganhar a entrada na União é muito mais difícil e complexo do que aderir à OTAN [...]» (2002: 3). Tradução livre da autora.
Também para Têlo, «[...] a CE / UE é amplamente reconhecida como 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». (2009:13). Tradução livre da autora.

funcionamento, às vezes profundamente, e o equilíbrio de forças na sociedade.» (2009:81)³⁰⁵.

Mas, voltando a Manners, para o autor considerado o pai da reflexão sobre o actor normativo adaptado à União Europeia, «[...] a noção de uma Europa potência normativa situa-se na discussão de uma ideia-chave, o "poder sobre a opinião", o "poder ideológico", ou o "poder simbólico" e o desejo de ir além do debate sobre a projecção do actor como um Estado através da compreensão da identidade internacional da UE. [...] a União Europeia não representa nem um poder civil de natureza intergovernamental, utilizando instrumentos económicos e a diplomacia internacional, nem uma força militar de natureza supranacional, utilizando a força armada e a intervenção internacional, mas um poder normativo de uma natureza que se caracteriza por princípios comuns e pela vontade de relativizar as noções de "Estado" ou de "internacional"»³⁰⁶. (2001: 7).

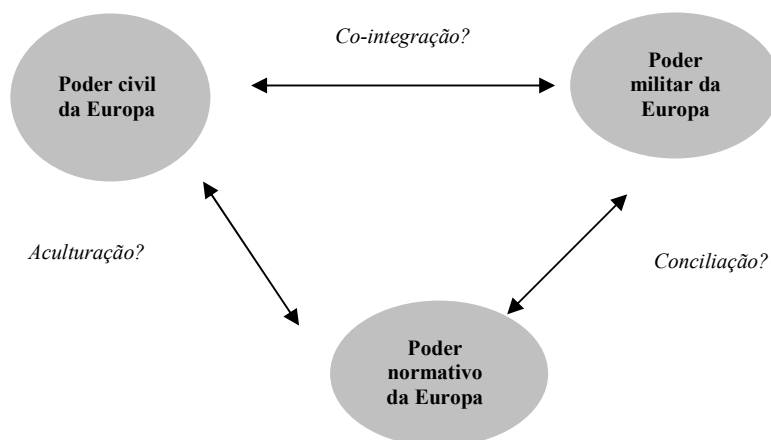
Neste sentido, Manners corrobora a ideia de Christopher Hill da “questão federal”, citando-o, «[...] na medida em que a UE está a tornar-se um governo federal capaz de utilizar a força militar, mais do que continuar a ser um governo confederado capaz de usar apenas instrumentos civis»³⁰⁷.

³⁰⁵ Tradução livre da autora.

³⁰⁶ Tradução livre da autora.

³⁰⁷ Tradução livre da autora.

O resultado seria,



Esquema 1 – Os três poderes da Europa (Manners, 2001: 8), inter-relacionados, visto que para o autor «um compromisso normativo da UE para uma paz sustentável envolve cada vez mais a combinação entre a prevenção de conflitos de curto a longo prazo com a construção de capacidade civil, que facilita a reconciliação». (*idem*, 2002:186). Também como refere Rynning, «um pensamento estratégico deve incluir concepções de como a força militar e policial se relacionam» (2003:482)

No entanto, embora se associe a Manners a identificação da UE com o conceito de actor normativo, podemos encontrar em E.H. Carr o embrião da sugestão de normas como pauta para a condução da política ao afirmar que «a acção política deve ser baseada numa coordenação de moralidade e poder» (2001: 92).

Mas como se mede a normatividade e quem a define, sobretudo se pensarmos que há diferentes tipos de normas - regulativas, constitutivas e prescritivas - todas elas princípios de Segurança Humana que garantem aos indivíduos segurança no colectivo?

Surge, de facto, a necessidade de explicitar um possível *standard* para o actor normativo, pois a literatura académica tende a generalizar a ideia de que «[...]a UE se distingue de outros actores, porque não é apenas um poder civil (no sentido de que

não dispõe de instrumentos militares à sua disposição), mas (também) um poder normativo, civilizatório ou éticos dentro do sistema internacional» (2006:170)³⁰⁸. Mas «[...] como reconhecemos um poder “normativo” ou “civilizador” quando o vemos? E mais importante ainda, essas características iriam distinguir a UE de outros actores do sistema internacional?» (Sjursen, 2006).

Solana adianta apenas que,

«a forma distinta em que a UE exerce o poder, seja ele civil ou militar, é cada vez mais colocada em termos de uma “maneira europeia” de conduzir as suas relações internacionais, o que implica a existência de um sistema emergente de valores europeus que determina as regras que regem a acção externa»³⁰⁹ (2005).

Associado ao conceito de “normativo”, cedo se disseminaram outros conceitos, como o de Aggestam e da sugestão de uma “Europa de poder ético” (EPE)³¹⁰, que representa

«uma mudança conceptual no papel da UE e nas aspirações do que “é” para o que “faz”: de simplesmente representar um “poder de atracção” e um modelo positivo para trabalhar proativamente para mudar o mundo em direcção à sua visão do “bem comum global” »³¹¹ (2008:1).

No entanto, a mesma autora levanta uma questão relacionada com esta visão ética da Europa, considerando que

«o problema com esta ambição de moldar o mundo à imagem da Europa é que se baseia na suposição de que os valores europeus e as formas de

³⁰⁸ Tradução livre da autora.

³⁰⁹ Tradução livre da autora.

³¹⁰ Tradução livre da autora. No original, “Ethical power Europe”.

³¹¹ Tradução livre da autora.

fazer as coisas são intrinsecamente superiores. Isso levanta a possibilidade inquietante de que, sem uma maior auto-reflexividade, essa concepção pode facilmente conduzir a um discurso de identidade entre "nós" e "eles" e poderia ser entendida como um imperialismo cultural incipiente. [...] O problema com este ponto de vista é que ele transmite uma mensagem da Europa como moralmente superior e uma imagem dos outros, regidos pela "lei da selva"»³¹² (*idem ibidem*: 7).

Outra questão interessante para reflexão prende-se com a projecção deste actor normativo. De facto, como relembra Telò,

«a influência da UE em matéria de governação global baseia-se em simultâneo nas suas realizações a longo prazo como um modelo de cooperação regional, um actor múltiplo e decisores políticos, bem como sobre a sua espécie incipiente e sem precedentes de poder» (2009:1)³¹³.

De facto,

«[...] a nível global e regional, apesar de oscilações e novos desafios, a UE não é apenas um *player* relevante nos esforços em curso para consolidar um modelo de múltiplos níveis de governação multilateral, mas, se mais coerente na sua acção, pode tornar-se uma referência destacada no mundo em função dos seus recursos internos de sucesso e estratégias baseadas na cooperação regional e inter-regional» (*idem ibidem*:17)³¹⁴.

³¹² Tradução livre da autora.

³¹³ Tradução livre da autora.

³¹⁴ Tradução livre da autora.

No entanto, como o autor prossegue,

«A questão central que se coloca é se o poder multilateral e cooperativo europeu - incluindo a sua diplomacia de cooperação, acordos múltiplos, e missões de paz - está apto a lidar com a transição pós-guerra fria corrente, bem como com as novas ameaças globais de o século XXI»³¹⁵
(idem ibidem: 8).

No próximo ponto, as reflexões conceptuais irão debruçar-se sobre a União Europeia actor político.

³¹⁵ Tradução livre da autora.

IV.4. A União Europeia actor político

Pressupusemos já que o conceito de actor global se define no sentido de ser capaz de influenciar decisivamente a política internacional, com capacidade de mobilização e de ser uma voz única reconhecida pela comunidade internacional. É, por isso, um actor com peso político que determina e influencia a sociedade actual.

Referimos também que a concepção da União Europeia enquanto actor de segurança começou por se definir enquanto actor com natureza eminentemente civil (Duchêne, 1972) e com um pendor fortemente normativo (Manners, 2002) e até provedor de bem-estar público (Biscop, 2006: 89).

Por isso, consideramos que a União Europeia está verdadeiramente a assumir-se como um actor provedor e distribuidor de segurança (não mero consumidor passivo) e a responsabilizar-se por procurar as raízes, as causas da instabilidade e da insegurança, considerando que só a Boa Governação, os Direitos Humanos e um Estado de Direito podem alterar estruturas de cultura de guerra. Para tal, para uma agenda de segurança, a União Europeia socorre-se de uma abordagem abrangente e transversal a toda a política de segurança, trans-pilar, multinível e deslocalizada (Hauser, 2006), ganhando mais visibilidade internacional e mais presença efectiva.

A União Europeia é um actor incontornável com expressão global no quadro da União Económica e Monetária, é um modelo de Paz, Liberdade, Democracia, Estado de Direito e Direitos Humanos em todo o mundo e é uma comunidade de normas e valores de estabilidade e cooperação em toda a vizinhança próxima e parceiros estratégicos.

Para além disso,

«[...] somos também obrigados a constatar que, actualmente, com as negociações para a adesão da Turquia, com a ajuda e intervenção nos Balcãs, com a questão do Kosovo e os futuros alargamentos a esses países e com a Política de Vizinhança, mas também com os conflitos no Afeganistão, em África e no Médio Oriente, mas não só, a UE é confrontada com desafios e problemas estratégicos e geopolíticos que só poderá enfrentar de maneira coerente e eficaz se assumir-se e afirmar-se como **actor internacional politicamente significativo**³¹⁶.» (Leitão, 2010: 154).

Não obstante, Gowan e Brantner consideram que a União pode, junto dos seus parceiros, perder “credibilidade política”, pois «[...] enfrenta uma mudança do contexto internacional, com a China e a Rússia, emergindo como pólos alternativos de atracção, e blocos de países do Oriente Médio, África e em outros lugares se colocando em oposição aos valores que a Europa defende»³¹⁷ (2008:3). E desde logo no seio das Nações Unidas, onde

«o problema não é a falta de coesão interna, o que melhorou consideravelmente desde o limiar da guerra do Iraque. O problema é a falta de capacidade para definir as regras do jogo. Os membros da UE insistem que a ONU é fundamental para a sua visão da ordem internacional e os Direitos Humanos universais, mas a ONU é cada vez mais moldada pela China, Rússia e seus aliados. [...] Isto deve-se particularmente às mudanças geopolíticas [...] a UE também tem sido o

³¹⁶ Negrito original do autor citado.

³¹⁷ Tradução livre da autora.

arquitecto do seu próprio infortúnio. A Europa perdeu terreno devido a uma relutância em usar o seu peso, e uma tendência para olhar para dentro - com 1.000 reuniões de coordenação em Nova York sozinho todos os anos - em vez de conversar com outras pessoas. [...] Se a Europa não pode continuar a ganhar o apoio da ONU para a acção internacional sobre os Direitos Humanos e justiça, substituindo a soberania nacional, em casos extremos, foi derrotada mais uma de suas mais profundas convicções sobre a política internacional como um todo. Isto é particularmente verdadeiro nos casos que envolvem a responsabilidade de proteger contra genocídios e atrocidades em massa, quando as consequências humanitárias da inacção são mais graves»³¹⁸ (*idem ibidem*: 1).

Mas, os autores vão mais longe e descrevem o declínio da União nos três fóruns principais da Organização:

«No Conselho de Segurança, a China e a Rússia têm obstruído as iniciativas europeias no Darfur, Kosovo e - em duas reveses recentes - a Birmânia e o Zimbabué. Na Assembleia-Geral, os poderes que se opõem ao universal dos Direitos Humanos são capazes de reunir amplas coligações para apoiar suas posições, enquanto a Europa fica para trás. No Conselho de Direitos Humanos, os países da UE têm sido do lado perdedor em mais da metade dos votos [...]»³¹⁹ (*idem ibidem*: 11)

³¹⁸ Tradução livre da autora.

³¹⁹ Tradução livre da autora. Os autores descrevem o que descrevem de inacção da União na Assembleia-geral, Conselho dos Direitos Humanos e Conselho de Segurança (*idem ibidem*: 4 -6, 18-53), fazendo também recomendações várias para o ultrapassar da situação (*idem ibidem*: 7-10, 54-58).

Assim, a capacidade para agir como um actor estratégico no plano político e sobretudo no plano militar é absolutamente questionável e a construção europeia parece não ter evoluído na medida da configuração do papel que pode e deve desempenhar. A UE pode não ser um actor global, mas é um actor com uma expressão globalmente normativa, valorativa, regulativa e construtiva, mas nunca securitária e/ou confrontacional.

Não obstante a Europa sempre ter tido e mantido um inquestionável poder atractivo para o bem – uma espécie de “força para o bem”³²⁰, a verdade é que faltam alguns mecanismos à UE para ser um actor global em pleno. Os mais eurocéticos fariam da incapacidade da União influenciar as relações com o mundo islâmico (nomeadamente a resolução do conflito Israelo-Palestiniano) ou de não ter conseguido ser mais do que uma voz de “bons officios” em muitas questões, nomeadamente na questão recente da invasão da Ossétia do Sul, parte integrante da sua vizinhança.

O actor UE não cessa de comprovar que um continente inteiro não consegue resolver uma crise regional sem a interferência dos EUA, não tendo potencial ou capacidade para influenciar decisivamente um conflito à escala internacional ou de lidar com as implicações políticas directas de um dado desenvolvimento na China,

³²⁰ Tradução livre da autora. No original, “force for good”. A este propósito, Solana afirmou que a UE «tem a responsabilidade de contribuir para o “bem comum global”. Essa é a forma mais adequada para descrever o papel global da UE e a sua ambição» (2005: 2). Tradução livre da autora. Mais tarde (2007) afirmou também: «A unificação pacífica do nosso continente tem sido a nossa grande conquista e agora o nosso principal desafio é agir como uma força credível para o bem. A partir de uma agenda continental, devemos avançar para uma agenda global. Da construção da paz na Europa a um construtor da paz no mundo». Também Aggestam (2008:1) acalenta esta visão, ao afirmar: «A União a 27 procura um novo sentido de propósito colectivo e de legitimidade que, ao que parece, deve ser encontrada nas relações de segurança e defesa. Esta dimensão externa está articulada num discurso de ética universal que define a UE como um “poder para o bem” e promotores de paz” no mundo. O desenvolvimento de uma capacidade militar tem andado de mãos dadas com uma ênfase na União Europeia como uma “força para o bem”, justificando assim as novas capacidades de potência na política externa europeia». Tradução livre da autora.

Índia, Rússia ou EUA. Talvez este facto explique que se tenha vindo a ocupar por crises “menores” numa escala global, como os Balcãs e alguns conflitos em África.

Para além disso, há um facto inequívoco que explica os limites da União Europeia enquanto actor global e é provavelmente o elemento no qual reside o desbloqueio da questão. Em boa verdade, o que distingue actores como os EUA, a Rússia, o Japão, a China ou a Índia (estes três últimos considerados hoje verdadeiros actores globais pela sua supremacia militar e densidade populacional) da União Europeia é que os primeiros são todos Estados nacionais, com uma convergência de interesses a nível nacional e com uma voz única na política externa, o que facilita claramente os processos de decisão.

Ao invés, a União Europeia não é um Estado, nem um super-Estado e, muito menos, uma Federação de Estados. Não está representada no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que revela que a nível político continua a ter vozes diferenciadas de representação. Mesmo num futuro próximo, é mais provável que a União evolua para uma *Europa Unida de Estados* mais do que para uns *Estados Unidos da Europa*³²¹.

A verdade é que a União continua a ser um conjunto de instrumentos e identidades nacionais dependentes de uma superestrutura comunitária, em que ainda prima a regra da unanimidade em muitas questões centrais para a integração europeia e em que, se um Estado bloqueia uma decisão, o processo no seu todo pára.

Deste modo, é particularmente moroso e complexo formar uma essência de vontade, mesmo que se admita que no mundo globalizado de hoje nenhum Estado-

³²¹ Jogo de palavras a lembrar o discurso de Winston Churchill, pronunciado em Zurique, a 19 de Setembro de 1946: «É imperioso construir uma espécie de Estados Unidos da Europa [...] A estrutura dos Estados Unidos da Europa, a concretizar-se, tornará menos importante a força material de um único Estado...».

membro individualmente possa influenciar o desenvolvimento global. Assim, a maior fraqueza da União é que não há, em bom rigor, uma Europa. Tal reforça o sentimento na opinião pública que também não há uma identidade europeia, nem uma responsabilização comum.

O que também é curioso é que a reivindicação da União Europeia enquanto actor global, acaba por ser muito mais um exercício académico ou algo percebido do exterior, do que uma preocupação interna.

É essa literatura académica que tem reflectido sobre o que é que faz falta à União Europeia para ser um actor global, sugerindo que, antes de mais, parecem faltar poderes explícitos num Tratado que defina expressamente quais as competências e poderes do actor, em detrimento do dos Estados. Um processo que só seria eficaz se procedimentos concretos de maioria qualificada reorientassem as Instituições Europeias como instrumentos políticos para atingir esses mesmos objectivos, de modo a permitir a integração da política externa no quadro geral das políticas comunitárias.

Depois, é indicado também que falta à União, enquanto tal, uma cultura estratégica e, mais do que isso, um documento político oficial com uma visão estratégica que identifique claramente ameaças, necessidades e capacidades e explicita em que circunstâncias a Europa pode agir e quando. Aquilo a que a gíria anglo-saxónica denomina de *annual basis security assessments*, já que a EES não conseguiu assumir esta dimensão em pleno. Porque é que a União não tem uma cultura estratégica? Será porque os Estados-Membros individualmente também não têm? Será que o facto da UE não ter uma estratégia não será estratégico? No fundo, o grande problema da União não será a falta de vontade política por parte dos Estados-

Membros para alterar o *status quo* e comprometerem-se, de facto, num documento operacionalizável?

Do mesmo modo, tem sido referido que falta à União vontade política para assumir mais responsabilidades e uma voz única que dê credibilidade à sua acção. Porventura, enquanto a União Europeia não conquistar um assento próprio no Conselho de Segurança das Nações Unidas essas duas premissas não se vão precipitar.

Assim, considera-se também que faltam à União mais mecanismos de acção diferenciados para os Estados. À falta de unanimidades e políticas únicas em muitas matérias centrais para a integração europeia, será previsível e até desejável que a União encontre mecanismos e instrumentos de cooperação entre os Estados, à semelhança do que sucedeu com Schengen ou a moeda única, permitindo assim que a integração europeia avance, mesmo que a várias velocidades. O Tratado de Lisboa introduz a CEP. Como funcionará na prática?

Associado aos dois últimos parágrafos, uma vasta literatura avança ainda que, para a União ser um actor global com elementos de potência política que marquem de facto presença, necessita de uma «capacidade militar mínima que lhe dê credibilidade no plano diplomático» (Teixeira, 2003), assumindo, assim, «a defesa europeia como um desígnio prioritário» (Teixeira, 2007).

A ideia da União se dotar de um músculo militar é reiterada por Verhofstadt ao afirmar que «a União Europeia tem de possuir o seu próprio braço militar, composto de forças de combate que os Estados-Membros disponibilizarão para tal» (2003).

Opinião partilhada por Hermenegildo que não hesita em defender que «o poder da UE está em projectar valores. Contudo, para os poder projectar, a Europa terá de ter capacidades militares» (2007). Ora, parece certo que a UE «[...] continuará a ser uma potência civil, mas espera-se que com uma capacidade militar proporcional»³²² (Vasconcelos, 2009: 19).

Por conseguinte, a identidade entre diferentes grupos de Estados poderá jogar-se também fora da União, no que respeita diferentes estatutos de filiação dos Estados da política de vizinhança. De facto, é sabido que as fronteiras Europeias não podem ser ilimitadas e que as próprias Instituições Europeias já dão sinais de sobrelotação. Assim, será que a solução para a Turquia, para a Vizinhança próxima ou para o Mediterrâneo passará expressamente por serem Estados-Membros de pleno direito ou poderão ser observadores ou parceiros comerciais estratégicos com estatuto especial?

No fundo, poderemos questionar se o que falta à União Europeia não é debruçar-se sobre o seu umbigo e encontrar a sua *finalité*³²³. Mais de 50 anos depois da fundação das Comunidades, qual é afinal a *raison d'être* da Europa de modo a ser mais global e mais proactiva? O que é que os Europeus esperam da União quando estes não têm alternativas para influenciar o que se passa em Bruxelas nem perceber se os resultados para as eleições do Parlamento Europeu vão fazer diferença no seu dia-a-dia?

Independentemente dos conceitos que pudermos adoptar para fugirmos ao inevitável OPNI – Objecto Político não identificado -, o futuro da União terá

³²² Tradução livre da autora.

³²³ A este respeito, Vasconcelos afirma: «A União Europeia não é, no entanto, sobre o passado. É claramente uma construção 'contra o passado', a olhar para o futuro e em permanente construção: é por isso que o objectivo último, a denominada *finalité*³²³, fadada à sua intrínseca finitude, é deixado indefinido» (2009: 17)

necessariamente que passar por uma reflexão sobre os valores comuns em nome dos quais se pede o consenso e aval dos povos europeus para a prossecução do projecto de integração (e não de mera cooperação) nas suas diversas componentes.

Seria desejável que a preocupação central de afirmar o protagonismo da União como actor global que contribui para a *governance* mundial passasse pela definição das grandes linhas da agenda da globalização em, pelo menos, dois planos: no plano da defesa e manutenção da paz e da luta contra as ameaças globais; e, no plano de um desenvolvimento sustentado e sustentável, que preserve os valores fundamentais da democracia, do respeito pela dignidade humana e da promoção da solidariedade.

Para tal, coloca-se o desafio de redesenhar o quadro institucional da União não na óptica de exportar para o plano europeu soluções pré-concebidas e generalizadas do e para o marco estadual, mas antes na perspectiva de colmatar o *déficit* político-democrático na responsabilização, representatividade e identificação dos cidadãos com as Instituições (sejam estas locais, regionais, nacionais, europeias e globais), na medida em que todas elas devem convergir para a mesma referência: o indivíduo.

Deste modo, a Segurança Humana pode ser a base de uma cultura estratégica comum da União e, para tal, as Instituições Europeias têm vindo simultaneamente a desenvolver (sobretudo desde 1998) capacidades políticas e militares de uso do poder legitimado por argumentos éticos³²⁴.

³²⁴ Este argumento poderia ser resumido na expressão *soft power use of hard power* ou no conceito de “*smart power*” (Nye: 2006), no sentido de conseguir combinar estrategicamente o *soft power* com o *hard power*.

Os casos de estudos desta dissertação provam exactamente a capacidade de desenvolver não só uma estabilidade pós-conflito, mas sim de um verdadeiro embrião de uma cultura estratégica que possa distanciar-se do estigma de ser um actor meramente civil, de domínio exclusivo de ferramentas de diplomacia e *soft power*. É esse também o objectivo da EES, assumir-se como o embrião de uma cultura, legitimando mais facilmente as dimensões próprias da Segurança Humana de *peace building* e *peace making* adaptadas à intervenção militar de *peace enforcing*.

Em virtude de tal facto, uma política de segurança e defesa comum nunca poderá ter exclusiva ou preponderantemente uma dimensão militar?

Do mesmo modo, a especialização de funções não é necessariamente uma fatalidade, podendo ser realisticamente o melhor meio da UE se poder afirmar como actor global no xadrez internacional. E aí a Segurança Humana pode assumir-se como a plataforma mais capaz de reunir consensos e vontades políticas para a definição de um órgão conjunto de gestão de crises civilo-militares.

Como salienta Javier Solana,

«a UE está destinada a ser essencialmente uma potência civil, com a ambição de contribuir para a paz e a estabilidade mundial através do desenvolvimento complementar de uma ampla série de instrumentos (...) É este o sentido do processo lançado em Helsínquia, há quase três anos, com a intenção de prover a UE com as suficientes capacidades – civis e militares – de gestão de crises» (2001)³²⁵.

A concretização mais evidente deste entendimento traduz-se na condução das missões que analisamos no capítulo anterior.

³²⁵ Tradução livre da autora.

Assim, tendo em conta a reflexão sobre os conceitos de **global, estratégico, normativo e político**, concluímos que a União Europeia «[...] é ainda um caminho a percorrer, mais ainda do que um ponto de destino. E se a Europa foi fruto de um conjunto de reflexões de intelectuais, ela foi também produto de ideais teóricos, mas é um facto que deixou de ser apenas o produto de ideais teóricos para converter-se em realidade que define o ser europeu: a razão, o direito, a democracia.» (Ribeiro, 2010: 11). Mais uma vez, são os elementos do *acquis* que são referenciados, são podendo ninguém ficar indiferente ao papel da União enquanto actor com presença em todo o mundo, com uma cultura estratégica em construção e com um conjunto de normas que a definem como um actor político bem identificado e reconhecido pela comunidade internacional, mesmo que fique em permanente discussão o seu pendor federalista. Uma discussão que, pela sua complexidade, as páginas desta dissertação não quiseram alimentar.

CONCLUSÃO

Neste capítulo conclusivo, importa reter algumas das ideias principais que quisemos propor para reflexão ao longo da dissertação.

Independentemente das lições que fomos extraíndo dos casos de estudo apresentados e que revelam algumas lacunas de acção, uma conclusão que se pode avançar é que a União Europeia é potencialmente o único actor com expressão global que poderá desenvolver uma cultura estratégica próxima aos princípios subjacentes do conceito de Segurança Humana.

De facto, com o final da guerra-fria, os sucessivos alargamentos a leste e a Constituição Europeia, a UE apresenta capacidade para exportar os ideais fundadores de Paz, Justiça e Democracia, para além das fronteiras comuns aos seus Estados-Membros e para lá de uma política de cooperação e de acção humanitária institucionalizada com países terceiros e que a projectam sobretudo como potência civil.

Parecendo ter sido talhada para operacionalização em ambientes multilaterais e de concertação entre os Estados no seio das Organizações Internacionais, uma das questões que pretendemos responder nesta tese foi em que medida podemos elencar ferramentas (uma *checklist* como lhe chamámos) que avaliem o conceito de Segurança Humana e como a União Europeia adoptou a Segurança Humana na sua política externa, nomeadamente nas principais missões de gestão de crises que conduz desde 2003. Neste sentido, começámos por explorar a Segurança Humana enquanto conceito académico, desde a sua definição em 1994 pelo PNUD, para depois delinear as condições necessárias para o desenvolvimento de um quadro

metodológico que avalie a presença de elementos de Segurança Humana e delimite os seus contornos na política externa dos Estados e Organizações Internacionais.

Das leituras propostas, considerámos que a SH é um conceito válido politicamente e que encontrou já o seu caminho de operacionalização na ONU e na União Europeia e que está cada vez mais presente (embora em diferentes perspectivas) nas relações externas de Estados como o Canadá ou o Japão. Neste sentido, tentámos perceber também em que medida os países internalizaram a Segurança Humana como parte de sua política externa, de projecção dos seus valores e princípios.

Vimos ainda como a Segurança Humana foi um conceito que se desenvolveu primeiramente num ambiente multilateral, no sistema das Nações Unidas, desviando as atenções da segurança nacional *tout court* ortodoxa e restritiva, herdeira do pós guerra fria, e ao desenvolvimento como mero crescimento económico, para a noção de desenvolvimento humano, um conceito agregador e amplo de segurança entre países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Depois de ter sido apresentado no âmbito do sistema das Nações Unidas, o conceito tem sido então utilizado por outras Organizações Internacionais (como a União Europeia) e potenciado em iniciativas internacionais várias, como a ratificação do estatuto do Tribunal Penal Internacional ou a subscrição da Convenção de Ottawa.

Do mesmo modo, percebemos que o debate político sobre o conteúdo do conceito não tem sido menos interessante. Há vários países, Canadá, em particular, que são adeptos da interpretação restritiva da Segurança Humana. A ideia por trás da adopção da interpretação restritiva tem sido a de que a segurança dos seres humanos no meio de conflitos violentos deve ser prioritizada em relação à segurança dos seres

humanos em tempo de paz (que pode ser interpretado como o desenvolvimento humano e facilitado com a ajuda da política de cooperação para o desenvolvimento).

Na sua maior parte, os esforços desenvolvidos pelos decisores políticos para fazer bom uso do conceito de Segurança Humana foram integrados, ou seja, os decisores políticos têm considerado a Segurança Humana como um conceito abrangente estreitamente ligadas ao desenvolvimento. No fundo, reconhecem que o conceito de Segurança Humana foi introduzido com o objectivo de transformar a compreensão ortodoxa do desenvolvimento, mas também abordou o problema emergente de conflitos internos, o impacto da globalização sobre a sociedade, e salientou a importância dos Direitos Humanos, ajuda humanitária intervenção e problemas relacionados com a soberania do Estado na era pós Guerra Fria.

Assim, pelo que reflectimos, a União Europeia parece inclinar-se para uma versão modificada da interpretação ampla da Segurança Humana, ou seja, aquele que envolve tanto aspectos de desenvolvimento e de gestão de crises.

Ora, como é que a UE pode e deve desempenhar um papel activo na construção de uma nova ordem internacional mais justa e solidária que veja na Segurança Humana uma nova forma de pensar a segurança global? Ao longo desta reflexão, assumimos que se há conceito que nos levanta mais questões do que nos dá respostas e que tende a dividir os investigadores um pouco por todo o mundo é o de Segurança Humana. Para além disso, o rótulo de Segurança Humana, a ser banalizado, faz com que tudo seja incluído sem capacidade de priorização.

No entanto, um aspecto consensual que todos os autores parecem concordar é o da Segurança Humana como a preocupação com a segurança material e física dos indivíduos e das comunidades, mais do que dos Estados. De facto, a Segurança

Humana defende uma mudança de atenção de uma perspectiva *state-centred* para a segurança daqueles que vivem dentro das fronteiras do Estado e pode ser definida como um guia prático para a acção de libertar o indivíduo de todos os medos e necessidades, dando prioridade a um multilateralismo cooperativo e colaborativo. Para além disso, a Segurança Humana pode ser potenciada como um “bem público internacional”, incluindo todo o património imaterial e valores partilhados que exijam uma resposta cooperativa e multilateral e que agrega Direitos Humanos, Boa Governação e Justiça social.

A alimentar a complexidade do conceito, das diferentes definições e perspectivas que poderíamos aqui individualizar, vimos como duas tendências têm dominado os últimos anos e colocado em oposição uma “abordagem ampla”, centrada na “liberdade em relação à necessidade” e uma “abordagem restrita”, centrada na “liberdade em relação ao medo”. Para além disso, ao associar segurança e desenvolvimento e focando-se em respostas colectivas a novas ameaças, a Segurança Humana tornou-se progressivamente um tópico da agenda das Nações Unidas e até da União Europeia.

No entanto, vimos também que o conceito de Segurança Humana (na forma de filosofia ou de código de conduta moral) não foi ainda *mainstreamed* e alguns cépticos encaram-na como um *wishful thinking*, fadada à filosofia das ideias, mais do que à operacionalização prática. E como todas as narrativas “sedutoras”, pode ser instrumentalizada para justificar novos protectorados ou intervenções internacionais sob a alçada da “responsabilidade de proteger”.

De facto, o discurso da Segurança Humana tende a afigurar-se mais como um apanágio para todas as utopias, aspirações e ameaças dos indivíduos e das

comunidades: promete libertação da insegurança para viver melhor e capacitação para ter aspirações maiores e melhores.

Mesmo reduzindo o alcance da definição para os quatro q's – “segurança para quem”? “De que valores”? “De que ameaças”? “Por que meios”? – para destriçar os referentes em foco, os valores em risco e as fontes de ameaça de comparação da segurança tradicional em relação à Segurança Humana, o conceito corre o risco de ser inócuo. O facto do próprio documento fundador (referência ao relatório do PNUD já citado) definir o conceito pela negativa poderá ilustrar desde logo o que seria uma das maiores fragilidades do conceito: não é visível; não é mensurável; não é noticiável (a paz não é notícia); não abarca nada e abarca tudo; não se fixa nada em concreto que prove a sua eficiência ou eficácia, porque não sabemos se existe, se sentimos a sua falta, se alguém sofre de insegurança Humana e até, em última análise, qual a “cura” para um diagnóstico tão incerto.

Assim, não obstante os diferentes ângulos de análise de uma agenda ampla ou restrita de Segurança Humana nos possam sugerir, o conceito parece convergir sobretudo para

«uma atitude. Mais do que um programa, é uma atitude, um modo de ser, um modo de ver o mundo, de ver as relações internacionais, de ver a interacção entre a economia e a política, entre a política e a cultura, entre a cultura e a sociedade, e por aí adiante. É uma tomada de posição» (Badie, 2000:23³²⁶).

Nesse sentido, pode afigurar-se difícil confiar nos princípios de Segurança Humana para reforçar os pilares de uma política externa de segurança e defesa.

³²⁶ Tradução livre da autora.

Primeiro, porque não há sequer um acordo sobre se é um conceito, um paradigma ou uma perspectiva. É por isso considerado sobretudo um “chapéu-de-chuva” que abrange tudo o que desejamos e nada em concreto. De facto, não há consenso académico em torno da definição do conceito, se é sequer um conceito, um paradigma ou uma perspectiva, como convencer os Estados e/ou as Organizações Internacionais a adoptar uma agenda e programa da Segurança Humana. A expressão “Segurança Humana” revela ainda um caminho de maturação teórica e de reconhecimento da sua visibilidade prática. Prova disso é desde logo a recusa de muitos teóricos de reconhecer a Segurança Humana como algo mais que uma expressão ou conceito, mais dificilmente ainda como uma teoria.

Ora, será a União Europeia capaz de desenvolver uma cultura estratégica baseada no conceito de Segurança Humana, um conceito chave da investigação académica a que associámos com os estudos críticos de segurança? Por outras palavras, estará a União Europeia capacitada para se assumir como um actor estratégico baseado num novo tipo de cultura estratégica em que o uso de força é secundarizado, senão mesmo limitado, por uma perspectiva *people to people*?

Mas o que poderemos considerar uma cultura estratégica? A este respeito, vimos também que, se partirmos do pressuposto que todos os Estados têm uma cultura estratégica, a UE, como comunidade de segurança, tem também uma cultura estratégica, porque partilha valores e ideais relacionados com a vontade colectiva de gestão de crises. No entanto, é uma cultura estratégica embrionária, em estágio de formação, visto que não é uma cultura estratégica comum ou única para todos os Estados-membros, o que é ainda mais óbvio no campo da política externa, onde o actor global está ainda a evoluir.

Concluimos também que uma cultura estratégica da UE será sempre de uma natureza muito especial, uma versão híbrida e amálgama da “comunidade de segurança” de Deutsch e constituída por múltiplas culturas sub-estratégicas que dificilmente podem suplantar uma possível cultura transnacional dominante que, por ora, parece fadada à filosofia das ideias.

Contudo, pelas leituras que explorámos nesta dissertação, se a União Europeia quiser agir como um actor estratégico a nível global, um longo caminho tem que ser feito no sentido de se evitar “dois pesos e duas medidas” e vozes dissidentes que questionam a coesão política da UE, interna e externamente.

É a partir destas afirmações que consideramos importante salientar aqui cinco questões que se afiguram essenciais neste momento concreto.

Em primeiro lugar, será que a França e o Reino Unido vão continuar a agir enquanto membros permanentes do Conselho de Segurança e a eleger este órgão como o palco privilegiado para as suas discrepâncias ou tentarão conciliar as suas posições como europeus? Existirá uma vontade construtiva para falar a uma só voz ou estaremos condenados à adaptação Aroniana por Timothy Garton Ash (2003: 28) de “Unidade impossível” (pela diversidade interna) mas “Colapso improvável” (mesmo com cenários menos positivos, o *acquis* comunitário já está de tal modo institucionalizado que a diluição desta realidade é profundamente improvável)?

Intrinsecamente associadas a esta falta de unidade surgem de imediato questões conexas: como ultrapassar os problemas orçamentais, a falta de coragem e vontade política para investir nas questões da defesa? Uma opinião pública pouco sensibilizada e frequentemente desinformada³²⁷ que exige segurança e um exército

³²⁷ Não no sentido de estar pouco ou nada informada, mas no sentido de lhe ser veiculada informação muitas vezes errada e extrapolada pela necessidade de mediação.

actuante em cenários “não esquecidos” mas não quer que o seu Estado canalize recursos materiais e humanos para a defesa dos outros mas sim para os problemas que no dia-a-dia sentem como seus? E até que ponto estaríamos nós dispostos a pagar um imposto europeu para as questões de defesa, mesmo que tal significasse uma maior e melhor capacidade de intervenção para uma Segurança Humana?

Em segundo lugar, como complementarizar o alargamento da UE e da NATO, quer no que respeita aos seus Estados-membros, quer no que respeita ao aprofundamento de conceitos estratégicos e capacidades de planeamento?

Recorde-se que nos dois Conselhos Europeus de 3 e 4 em Madrid e de 12 e 13 de Bruxelas de Junho, ambos no primeiro semestre de 2004, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da NATO deram forma a um novo ciclo da organização com uma nova estrutura de comandos que prevê a existência de um comando operacional, com sede no SHAPE em Mons (Bélgica) e um comando de cariz doutrinal e de estudo, denominado Comando aliado de transformação (ACT) sediado em Norfolk (EUA). Com novos comandos terrestres, aéreos e navais a consolidar a agilidade de uma NRF, a NATO fica apta a responder a novas missões. Ora, como conciliar no terreno as capacidades e meios da NATO e da União e sobretudo os diferentes tipos de protagonismo sem cair nem na subordinação nem na duplicação? Não é surpreendente que, sendo alguns Estados-membros da UE igualmente membros da NATO, a questão da “defesa europeia” permaneça como prioritária.

Ao mesmo tempo, parece-nos imperativo que se encontre um espaço próprio de afirmação estratégica e uma visão integrada de segurança e defesa que se assuma, simultaneamente, numa dimensão interna e externa e num plano civil e militar. Não é

fácil, política ou institucionalmente, organizar uma “defesa comum europeia” e criar uma espécie de “exército comum planetário”, quando nem todos os membros europeus da NATO fazem parte da UE e nem todos os membros da UE pertencem à Aliança Atlântica. Mas como qualquer defesa comum pressupõe a existência de interesses comuns, regressa-se à primeira questão: na Europa o peso das diferentes, e muitas vezes opostas, perspectivas estratégicas e de interesses nacionais torna difícil a percepção do interesse comum europeu.

O terceiro ponto de reflexão nesta fase prende-se com o alcance e versatilidade das Missões de Petersberg. Importa aqui recordar que as Missões de Petersberg foram inseridas pelo novo art. 17.º do Tratado de Amesterdão e direccionadas para missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos; para missões de manutenção da paz (*peace-keeping*) e para missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (o que incluirá a dimensão de *peace-enforcing*).

Para o novo entendimento de Segurança Humana que se sugere nesta dissertação, há que questionar se as missões de Petersberg, como tradicionalmente as entendemos, são ou não suficientes ou se há que ter em conta uma nova abordagem ou uma perspectiva mais abrangente e inclusiva dos problemas na ligação entre crises.

Quer na literatura académica, quer na prática dos Estados, as novas ameaças, que o 11 de Setembro veio recordar, acentuaram e implicaram necessariamente um novo conceito de segurança e uma redefinição da política de defesa para que a União não corra o risco de se ver marginalizado em termos estratégico-políticos e tecnológico-militares.

Para além disso, e como aliás salienta Rutten (2002a), as missões de Petersberg cobrem apenas «as crises regionais que se passam entre as fronteiras regionais e se passam entre as fronteiras nacionais» (Schmidt, 2001), e estão mais baseadas na preparação das “guerras de ontem” (“yesterday’s wars”), tendo que evoluir para uma maior ênfase nas “guerras de amanhã” (“tomorrow’s wars”)).

O Tratado de Lisboa dá um passo muito significativo na inversão desta tendência e já a proposta de Tratado Constitucional inseria estas missões no primeiro parágrafo do Artigo III-309.º, podendo estas «contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território».

Não obstante, o desenvolvimento de uma concepção preventiva e prospectiva e não meramente defensiva afigura-se necessário, primeiro, para não se agravar ainda mais o *décalage* entre a comunidade como gigante económico-financeiro e a União como anão político-militar; em segundo, para a União não se resumir ao mero papel de *clean up the mess*, ou seja, de “dar uma arrumadela à casa” e limpar os estilhaços que outros deixaram.

Ora, definitivamente, a política de segurança e defesa da UE não se pode desligar do contexto mais amplo da sua acção externa que, por sua vez, depende virtualmente do modelo europeu continuar a ser o modelo da “Europa aberta”, depois dos fatídicos acontecimentos do 11 de Setembro terem redesenhado, pelo menos temporariamente, as prioridades da agenda da segurança mundial.

Neste sentido, parece-nos que as missões de Petersberg continuarão a ser o alicerce da segurança e defesa da União, ou seja, a lógica será de continuidade mas sem descurar a reorientação necessária.

A alternativa – a ruptura total com o enunciado original das missões – afigura-se não ser politicamente benéfica para a União. Mas, pelo seu carácter ambíguo que pode suscitar múltiplas interpretações seria mais aconselhável abandonar as tradicionais missões de Petersberg e criar, ao invés, «um novo tipo de defesa terrestre que combine uma dimensão externa e interna de segurança, e uma defesa civil e militar que se integre numa estratégia multidimensional para minimizar a ameaça e os danos em caso de ataque» (Rutten, 2002a)?

Opondo-se a este cenário de *quasi* ruptura tem-se defendido também o entendimento que os ataques do 11 de Setembro e os acontecimentos que se seguiram revelaram que as missões de Petersberg são mais válidas do que nunca, porque as “velhas” e tradicionais missões e intervenções não são substituídas pelas novas ameaças tipo o terrorismo. A PESD tem o seu lugar próprio, não podendo ser substituída e o que há então a fazer não é criar novas missões mas consolidar o *acquis* de Petersberg na projecção de forças para uma maior estabilização, protecção e flexibilidade das crises.

De facto, com o 11 de Setembro, as prioridades da segurança mundial redefiniram-se de tal modo que parece que os EUA “descobriram” o terrorismo como nova ameaça (quando a ONU e a UE legislavam já há tanto tempo sobre estas matérias), distanciando-se das preocupações da segurança comum. Por isso e corroborando a opinião de Vaz, «os acontecimentos do 11 de Setembro acentuaram profundamente a percepção da ameaça terrorista, tornando mais evidente para a Europa a necessidade de fazer da cooperação internacional a todos os níveis a arma fundamental de longo prazo para combater essa ameaça». Assim, o terrorismo assume-se como um «bom pretexto para repensar também as prioridades europeias,

tanto no plano interno como externo, e assegurar coerência e complementaridade nos vários aspectos, inclusive militar, da acção externa da UE» (2001: 17, 18).

Essa opinião é partilhada por Rutten quando refere que «a Europa é agora “obrigada” a assumir responsabilidades como nos Balcãs e, por isso, deve concentrar-se mais nas suas missões originais» (2002a).

Daqui discorrerá porventura que as missões de Petersberg não só continuam a ser válidas e exequíveis, como ainda adquiriram um valor acrescido depois do 11 de Setembro, não obstante a União necessitar das capacidades da NATO para conseguir desenvolver algumas das missões numa nova parceria UE-NATO.

Assim, poderia sair renovado e revalidado esse enunciado adicionando novas missões que serão sempre missões de Petersberg. Essas renovadas missões de Petersberg poderiam incluir, pelo menos, duas novas dimensões: o desenvolvimento de uma força europeia de emergência para a gestão de catástrofes tipo 11 de Setembro, com especial incidência para a prevenção e reconstrução pós-conflito; e a reorientação das missões para as questões de Segurança Humana que já fizemos referência.

A lógica subjacente é, assim, a de continuidade (mas sob novos moldes) e não de ruptura, embora não possamos ficar indiferentes à questão de saber se haverá vontade política e meios financeiros e militares disponibilizados pelos Estados-membros para transformar as missões de Petersberg. Isto também porque, mais do que nunca, «defesa, segurança, querem hoje dizer isso mesmo: intervenção» (Rutten, 2002: 7).

Uma quarta questão relacionada intrinsecamente com a anterior e de inspiração Kaganiana, prende-se com o facto da especialização de funções não ser uma utopia, mas também não ser necessariamente uma fatalidade.

Concordamos com Kagan sobre a diferença de gene pacifista/belicista ou aceitamos que as despesas da defesa são o reflexo das ambições de cada país e as principais razões para o fosso entre a UE e os EUA são o baixo nível de investimento em defesa, a dispersão dos esforços e a reduzida apetência pela inovação na Europa.

À provocação Kaganiana, Almeida contrapõe, instrumentalizando a linguagem das Relações Internacionais, uns Estados Unidos “Hobbesianos” de luta contra todos a uma Europa “Kantiana”, constituída por «um conjunto de Estados com constituições democráticas e liberais, cujas relações estão altamente institucionalizadas, e cujos conflitos se resolvem por meios pacíficos sem recurso ao uso da força militar» (2003: 46).

Não obstante, «a Europa Kantiana, precisamente porque é “Kantiana” e se quiser continuar “Kantiana” [...] necessita da aliança com os Estados Unidos» (*idem ibidem*: 51; 49) não fazendo, por isso, sentido senão uma “gestão familiar” cuidada, repartida, realista e atenta à complementaridade dos diversos “agentes familiares” na preservação do equilíbrio e na capacidade de projecção interna e externa do agregado.

Certo é que se a 15 foi difícil assumir os EUA como aliado e a relação NATO-PESD como o veículo para a União como *global player*, a 27 será muito mais difícil de evitar o risco de se perder confiança na estrutura militar da União. Para reverter esta possibilidade, considero imperativo o incremento de uma perspectiva holística da segurança euro-atlântica, com a NATO a desempenhar o papel de fórum

de discussão para os EUA e UE e uma imprescindível interconexão entre os distintos pilares ou “cross-pillarisation” na classificação de Pastore (2001).

Do mesmo modo, a especialização de funções não é necessariamente uma fatalidade, podendo ser realisticamente o melhor meio da UE se poder afirmar como actor global no xadrez internacional. Já o dissemos aqui várias vezes. Como salienta Solana,

«a UE está destinada a ser essencialmente uma potência civil, com a ambição de contribuir para a paz e a estabilidade mundial através do desenvolvimento complementar de uma ampla série de instrumentos (...) É este o sentido do processo lançado em Helsínquia, há quase três anos, com a intenção de prover a UE com as suficientes capacidades – civis e militares – de gestão de crises»³²⁸ (2001: 16).

A União poderá afirmar-se definitivamente como actor internacional com peso efectivo para multilateralizar o actual sistema internacional, como um verdadeiro “actor estratégico”,

«capaz de defender eficazmente os seus interesses, os seus princípios e os seus valores na capacidade dos Estados-membros de assumirem compromissos financeiros necessários ao desenvolvimento das lacunas de capacidades identificadas (em Bruxelas, em Novembro de 2000, e depois em Novembro de 2001), a clarificação das relações com a OTAN e as modalidades de participação dos países não membros (...)» (Nivet, 2003:76).

³²⁸ Tradução livre da autora.

Neste sentido, e depois de se esvaír a velha “cortina de ferro” que separou duas Europas agora unidas com o processo do alargamento, o grande desafio que se coloca agora à União é que resista às tentações de criar uma nova “cortina de prata” de divisões internas entre “atlantistas” e “autonomistas” que dê primazia a preceitos “Vestefalianos” geopolíticos e geoestratégicos, ao invés de equacionar esforços concertados na luta contra o terrorismo; na redução da pobreza e incremento do desenvolvimento sustentável; na promoção de um verdadeiro espaço de liberdade, segurança e justiça; numa Europa com mais e melhores empregos e redistribuição social; com melhor cidadania e maior participação cívica. Em suma, uma série de *soft policies* concretizadas através de vários instrumentos de natureza estratégica indissociáveis da própria PESC que passa por domínios tão diversos como a política comercial comum, a cooperação para o desenvolvimento, a gestão global do ambiente, a ajuda humanitária ou a defesa dos Direitos Humanos.

Com uma cooperação efectiva com o país que deu a primeira ideia de um pilar europeu para a redistribuição internacional do *burden sharing*, a questão não seria tanto a de decidir quem pode ou deve “lavar os pratos” ou “fazer o jantar”, mas quem pode ou deve escolher o cardápio, norteados preferencialmente para uma verdadeira cultura de solidariedade e paz.

Não por ser genético, mas por ser benéfico, já que assumimos também que «na actual desordem internacional de natureza unipolar, esta dimensão de ‘potência civil’ tem-se revelado insuficiente para permitir à União afirmar-se como actor internacional credível» (Leitão, 2003a: 340). Por isso, alguns académicos têm avançado com a ideia de vivermos num mundo multipolar, sendo necessário multilateralizar, ou seja, «[...] envolver os principais actores regionais e globais e no

quadro da cooperação estratégica, a fim de agir em conjunto»³²⁹ (Vasconcelos, 2008).

Neste sentido, a União

«[...] não se pode concentrar sobre a única dimensão militar», já que «dispõe hoje de instrumentos estratégicos vários – diplomáticos, políticos, culturais e militares – que lhe permitem ter um papel de “potência de tipo novo”» (Leitão, 2002: 50).

São estas dimensões que permitirão à União ser eminentemente política e pró-activa, com um plano estratégico definido a médio e longo prazo que passe pelo estreitamento da parceria com a ONU e o reforço da consulta, planeamento e operações com a NATO. Isto porque, independentemente de tudo,

«[...] a UE constitui o modelo mais avançado de organização de integração com dimensões supranacionais e o incremento do multilateralismo nas relações internacionais depende em grande parte do papel que a União venha a exercer na sociedade internacional. A sua história e a sua especificidade acabaram por sedimentar o princípio segundo o qual o multilateralismo é chave da paz e da estabilidade no mundo» (Leitão, 2001).

E também porque

«[...] os riscos que o espaço comunitário enfrenta, por um lado, e o papel internacional que a UE deve desempenhar, por outro, exigem a definição da finalidade política do processo de integração e a implementação de uma política de segurança global centrada na pessoa humana», sem a

³²⁹ Tradução livre da autora. Vide a este respeito da “multilateralização da multipolaridade”, Grevi, 2009.

qual «a União corre o risco de ter as notas musicais, mas nunca a melodia» (Brandão, 2003: 186).

Dito de outro modo, e como o próprio grupo de trabalho do relatório de Barcelona e Madrid sugeriu, é perfeitamente exequível e desejável que se continue a aprofundar a capacitação militar da União, mas redireccionada primordialmente para a segurança e defesa humanas, ou seja, para uma lógica atempada e preventiva de garante das condições mínimas de vida para as populações, de modo a que a espiral do conflito não surja sequer como uma opção.

Tal poderia constituir então o afirmar definitivo da UE como actor global de gestão de crises, no xadrez político internacional, almejando-se à tão ansiada definição académica do que a União é hoje e do que pode vir a ser, sempre no seu processo em acção e em busca de uma cultura estratégica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Fontes impressas

1. Livros

Andrade, Luís (2002) *Os Açores e os desafios da política internacional*. Açores: Assembleia Legislativa Regional dos Açores

Aravena, Francisco Rojas (s/d), *Seguridad Humana: Aportes en la reformulación del concepto de seguridad*.

Badie, Bertrand (2000) What agenda for Human Security in the twenty-first century – proceedings – first international meeting of directors of peace research and training institutions. Paris: UNESCO

Bajpai, Kanti (2000) *Human security: concept and measurement*. Kroc Institute.

Beebe, Shannon D.; Kaldor, Mary (2010) *The Ultimate Weapon is No Weapon: Human Security and the New Rules of War and Peace*. New York: Public Affairs

Bretherton, Charlotte; Vogler, John (1999) *Europe as a Global Actor*, London: Routledge.

Buzan, Barry et al. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Buzan, Barry (1991) *People, States & Fear – an agenda for international security studies in the post-cold war era*. London: Harvester Wheatsheaf

Carr, Edward Hallett [2001 (1981)], *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations* (with new introduction by Michael Cox). New York: Palgrave Publishers

Costa, Francisco Seixas da (2002) *Diplomacia Europeia – Instituições, alargamento e o futuro da União*. Lisboa: Publicações Dom Quixote

Cravinho, João Gomes (2002) *Visões do Mundo – As Relações Internacionais e o mundo contemporâneo*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais

David, Charles-Philippe (2001) *A Guerra e a Paz – abordagens contemporâneas da segurança e da estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget

Dougherty, James E.; Pfaltzgraff, Jr.; Robert, L. (1990) *Contending Theory of International Relations – a comprehensive survey*. Nova Iorque: Harper Collins Publishers.

Falk, Richard (1996) *On Humane Governance – toward a new global politics*. Cambridge: Polity Press.

Falk, Richard (1992), *Explorations at the edge of time: the prospects for world order*. Philadelphia: Temple University Press.

Galtung, Johan (1996) *Peace by peaceful means – peace and conflict, development and civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.

Galtung, Johan; Jacobsen, G. Carl (2000), *Searching for Peace – the road to transcend*. London: Pluto Press

Guzmán, Vicent Martínez (2001) *Filosofia para hacer las paces*. Castello: Icaria.

Hirschman, Albert O. (1963), *Journeys toward progress. Studies in Economic policy-making in latin America*. New York: the twentieth century fund

Kaldor, Mary [2001 (1999)], *New and Old Wars. Organized Violence in a Global Era*. Stanford: Stanford University Press.

Kay, Sean (2006), *Global Security in the twenty first century – the quest for power and the search for peace*. EUA: Rowman & Littlefield Publishers

Korski, Daniel; Gowan, Richard (2009), *Can the EU rebuild failing states? A review of Europe's civilian capacities*. European Council on Foreign Relations

MacFarlane, Neil; Khong. Yuen Foong (2006) *Human Security and the UN: a critical history*. Bloomington: Indiana University Press

Martins, Guilherme d'Oliveira (2003) *Que constituição para a UE? Análise do projecto da Convenção*. Lisboa: Gradiva

Morel, Jean-François; Cameron, Alastair (2009) *L'Europe de la Défense – le chœur du débat*. Paris : L'Harmattan

Neil MacFarlane; Yuen Foong Khong (2006) *Human Security and the UN: a critical history*. United Nations Intellectual History Project series. Bloomington: Indiana University Press,

Nye, Joseph (2004) *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs

Ottaway, Marina; Heven, Anatol (2003) *Rebuilding Afghanistan: fantasy versus reality*. Carnegie Endowment International Peace

Pastore, Ferruccio (2001) *Reconciling the prince's two arms – internal-external security policy coordination in the European Union*

Pfister, Stéphane (2004) *Les avantages comparatifs de l'Union européenne dans la gestion des crises et la sortie des conflits*. Institut européen de l'Université de Genève: Publications euryopa

Sen, Amartya (1999) *Development as Freedom*. New York: Random House

Strange, Susan (1996) *The Retreat of the State – the diffusion of power in the world economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Verhofstadt, Guy (2006) *Os Estados Unidos da Europa*. Lisboa: Gradiva

2. Obras colectivas

AA.VV. (2000) *The promotion of human security: the state of play - What agenda for Human Security in the twenty-first century*. Proceedings – First International meeting of directors of peace research and training institutions. Paris: UNESCO

Adler, Emanuel; Michael Barnett (eds.) (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press.

Butterfield, H.; Wight, Martin (eds.) (1966) *Diplomatic Investigations*. Londres: George Allen & Unwin

3. Contribuições em obras colectivas

Alkire, Sabina (2004) “Concepts of Human Security” in C.Chen, Lincoln; Fukuda, Sakiko; Seidensticker, Ellen (eds.), *Human Insecurity in a global world*. Cambridge: Harvard University Press

Booth, Ken (1995) “Dare not to know: International Relations theory *versus* the future”, in Booth, Ken; Smith, Steve (eds.), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.

Caporaso, J.; Jupille, J (1998) “States, Agency, and Rules: the EU in Global Environmental Politics”, in Rhodes, C. (ed.), *The European Union in the World Community*. Boulder, Co.: Lynne Rienner.

Cox, Robert W (1996) “Realism, positivism, and historicism”, in Cox, Robert W.; Sinclair, Timothy J. (eds.), *Approaches to world order*. Cambridge: University Press.

Devetak, Richard (1995) “Critical Theory”, in Burchill, S. et al. (eds.), *Theories of International Relations*. New York: St. Martin’s Press.

Duchêne, Francois (1972) “Europe’s role in World peace”, in Mayne, R. (ed), *European Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*. London: Fontana, 217-220

Freire, Raquel (2009), “The EU and Russia: Forging a Strategic Partnership?” in Kanet, Roger (ed.), *A Resurgent Russia and the West: The European Union, NATO and Beyond*. Dordrecht: Republic of Letters.

Goucha, Moufida (2000) “Recomendações finais”, in *What agenda for Human Security in the twenty-first century – proceedings – first international meeting of directors of peace research and training institutions*. Paris: UNESCO

Hamel, Louis (2000) “Towards human security: a people-centred approach to foreign policy”, in *What agenda for Human Security in the twenty-first century? – proceedings – first international meeting of directors of peace research and training institutions*. Paris: UNESCO

Leitão, Rogério Augusto (2010) “A União Europeia: um actor (politico) em permanente indefinição” in Ribeiro, Maria Manuela Tavares (ed.), *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*. Coimbra: Almedina

Leitão, A. Rogério (2003) “A Política Europeia de Segurança e Defesa: o último grande desafio da União Europeia?”, in Ribeiro, Maria Manuela Tavares (ed.), *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Editora Quarteto.

Leitão, A. Rogério (2002b) “O Tratado de Nice: preliminares de uma Europa-potência?”, in Ribeiro, Maria Manuela Tavares (ed.), *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Editora Quarteto.

Lynn-Jones, Sean M. (1999) “Realism and security studies” in Snyder, C. (ed.), *Contemporary Security and Strategy*. Londres: Macmillan

Naidoo, Sagaren (2000) “A theoretical conceptualization of Human Security”, in Goucha, Moufida & Cilliers, Jakkie (eds.), *Peace, Human Security and conflict*

prevention in Africa – proceedings of the UNESCO. Institute for Security Studies
Expert meeting. África do Sul: Pretória

Ribeiro, Maria Manuela (2010) “Introdução” in Ribeiro, Maria Manuela Tavares
(ed.), *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*. Coimbra: Almedina

Smith, Steve (1995) “The self-images of a discipline: a genealogy of International
Relations Theory”, in Booth, Ken; Smith, Steve (eds.), *International Relations
Theory Today*. Cambridge: Polity Press.

Telò, Mario (2009), “Introduction: the EU as a model, a global actor and an
unprecedented power” in Telò, Mario (ed.) *The European Union and Global
Governance*. New York: Routledge

Vasconcelos, Álvaro de (2009), “Introduction- 2020: defence beyond the
transatlantic paradigm” in Vasconcelos, Álvaro de (ed.) *What ambitions for
European defence in 2020?*. Paris: European Union Institute for Security Studies

Vasquez, John A. (1995) “The post-positivist debate: reconstructing scientific
enquiry and international relations theory after enlightenment’s fall”, in Booth, Ken
& Smith, Steve (Orgs.), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity
Press

4. Artigos em publicações periódicas

AA.VV. (2007) “EUFOR RD Congo: a preliminary assessment” *European Security Review*. ISIS Europe, 32 (3).

AA. VV. (2005) “EUPOL Kinshasa testing EU commitment to Africa” *European Security Review*. ISIS Europe, 25 (4).

AA.VV. (2003) “O manifesto dos oito” *Nova Cidadania*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais

Aggestam, Lisbeth (2008) “Introduction: ethical power Europe?”, *International affairs*. 84 (I-II), Blackwell Publishing Ltda/The Royal Institute of International Affairs

Almeida, João Marques de (2003) “A Europa Kantiana não sobrevive ao fim da aliança atlântica” *Nova Cidadania*. 16. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

Bassedas, Morillas, (s/d) “Génesis y evolución de la expresión de la seguridad humana – un repaso histórico”, *Revista CIDOB d’afers internacionals*. 76.

Bilgin, Pinar; Booth, Ken; Wyn-Jones, Richard (1998) “Security Studies: the next stage” *Nação e Defesa*. 84. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Brandão, Ana Paula (2003) “Para uma política de segurança global da UE” *Europa: Novas fronteiras*. 13/14. Centro de Informação Europeia Jacques Delors. São João do Estoril: Principia

Braud, Pierre-Antoine (2007) “L’Union en RD – Congo: un laboratoire pour la PESD” *Newsletter*. 21. Paris: EU Institute for Security Studies

Braud, Pierre-Antoine; Grevi, Giovanni (2005) “The EU mission in Aceh: implementing peace” *Occasional paper*. 51. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Buzan, Barry (1992) “Response to Kolodziej” *Contemporary Security Policy*. 13. New York: Taylor & Francis Group, 480-486

Couto, Abel Cabral (2000) “Segurança e Estudos sobre a paz” *Nação e Defesa*. 95/96 (2). Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

Feith, Pieter (2006) *ESDP Newsletter*. 2. Conselho da União Europeia

Garcia Leandro, José Eduardo (2009) “Caminhos para uma Segurança alargada em Portugal” *Nação e Defesa*. 124 (4). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, 135-165

Gayer, Laurent ; Novosseloff, Alexandra (2004) “La reconstruction de l’Afghanistan aura-t-elle lieu ?”, *Politique Étrangère*. 3. Paris : Institut Français de Relations Internationales

Ginsberg, Roy H. (1999) ‘Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-expectations Gap’, *Journal of Common Market Studies*.

Gnesotto, Nicole (2000) “Defesa: 2000 e depois” *O Mundo em Português*. 4 (I). Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais

Grevi, Giovanni (2009) “The inter-polar world: a new scenario” *Occasional Paper*. 79, Paris: Institute for Security Studies

Grevi, Giovanni (2005) “The Aceh monitoring mission towards integrated crisis management” *Occasional Paper*. 51, Paris: Institute for Security Studies

Hasegawa, Yuka (2004) “The UN peace operation and protection of Human Security: the case of Afghanistan” *Yuka Human Security perspectives*. I (2)

Hettne, Bjorn; Soderbaum, Fredrik (2005) ‘Civilian Power or Soft Imperialism?’, *European Foreign Affairs Review*. 10 (4)

Hill, Christopher (1993) ‘The Capability-expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role’, *Journal of Common Market Studies*. 31 (3).

Kapuy, Klaus (2004) “The relevance of the local level for human security” *Human Security Perspectives*, 1 (1)

Kolodziej, Edward A. (1995) “A Segurança internacional depois da guerra fria: da globalização à regionalização” *Contexto Internacional* (17, 2)

Leitão, A. Rogério (2001) “A União Europeia e a sua emissão de estabilizador regional”, *Temas de Integração*. 10/11. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Leitão, A. Rogério (2002c) “A personalidade jurídica da UE”, *Temas de Integração*, 12/13. Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Leitão, A. Rogério (2003a) “A política Europeia de Segurança e Defesa – que futuro?”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*. 18/19 (1.º/2.º)

Leitão, A. Rogério (2002a) “L’Union européenne et l’agenda de la sécurité mondiale”, *Hémisphère Gauche*. 1. Bruxelas.

Manners, Ian (2002) ‘Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?’, *Journal of Common Market Studies*. 40 (2).

Martin, Mary (2007) “A force for good? The European Union and human security in the Democratic Republic of Congo” *African Security Review*. 16 (2). Institute for Security Studies.

Monjardino, Miguel (2003) “A hiperpotência pária”, *Nova Cidadania*. 16. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

Monnet, Jean, (1963) “A ferment of change” *Journal of common markets studies* 1 (3), *Journal of Common Market Studies*, Blackwell Publishing Ltd

Nivet, Bastien (2003) “La défense: problématiques et dynamiques d’un chantier européen” *La revue Internationale et stratégique- dossier Répenser la défense européenne*. 48. Paris : PUF – Presses Universitaires de France

Núñez Jesus; Villaverde, Balder Hageraats; Marcos, Francisco, “Seguridad Humana: recuperando un concepto necesario” *Cuadernos del IECAH*. 7.

Nye Jr., Joseph S. (2002), “The American national interest and global public goods”, *international affairs*. 78 (2)

Nye, Jr., Joseph S. (1995), “East Asian Security: The Case for Deep Engagement”, *Foreign Affairs*

Ogata, Sadako (2005) “Human Security: theory and practice”, *STAIR* 1. 2

Rynning, Sten (2003) “The European Union: towards a strategic culture?” *Security Dialogue* . 34 (3). SAGE Publications

Sebahara, Pamphile (2006) “RD Congo: acquis et défis du processus électoral“, *Les rapports du GRIP*. 3. Lisboa : Friedrich Ebert Stiftung

Teixeira, Nuno Severiano (2009) “Conferência de Encerramento” *Nação e Defesa*. 123 (4). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Sjursen, Helene (2006a), “The EU as a “normative” power: how can this be?” *Journal of European Public Policy*. 13 (2).

Sjursen, Helene (2006b) “What kind of power?” *Journal of European public policy*, 13 (2).

Soares, Mário (2003) “A velha Europa” *Nova Cidadania*. 16

Solana, Javier (2001) “Estados Unidos – Europa: socios obligados para la paz”, *Politica Exterior*. Madrid

Tadjbakhsh, Shahrbanou (2005) “Human Security: concepts and implications with an application to post-intervention challenges in Afghanistan”, *Les etudes du CERI (centre d'études et de recherches internationales)*.

Teixeira, Nuno Severiano (2004) “A resposta Europeia”, *O Mundo em Português*. 36 (III). Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

Toje, Asle (2008) “The consensus expectations gap: explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy” *Security Dialogue*. 39 (1). SAGE Publications

Vasconcelos, Álvaro de (2008), “‘Multilateralising’ multipolarity” in Grevi, Giovanni; Vasconcelos, Álvaro de (eds.) *Partnerships for effective Multilateralism*. Chaillot Papers 109. Paris: European Union Institute for Security Studies.

Vaz, Maria do Rosário de Moraes (2001) “A defesa armada ainda existe?”, *O Mundo em Português*. 25 (III). Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

Vaz, Maria do Rosário de Moraes (2002) “Defesa, sinónimo de segurança”, *O Mundo em Português*. 10 (I). Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais

Villa, Rafael Duarte (1994) “Segurança Internacional: novos atores e ampliação da agenda”, *Lua Nova*. 34.

Villa, Rafael Duarte (1999) “A Segurança global multidimensional”, *Lua Nova*. 46.

Weiler, J. H. H. (1991), “The Transformation of Europe” *The Yale Law Journal*. 100 (8), Symposium: International Law.

5. Relatórios

AA.VV (2004) *A Human Security Doctrine for Europe – The Barcelona report of the study group on Europe’s Security Capabilities*

Annan, Koffi (2000) “We the people. The role of the United Nations in the 21st century”. Millenium Report of the Secretary-General of the UN. New York: United Nations.

Faber, Mient Jan; Kaldor, Mary (2007) *Report on Human Security in Palestine*

PNUD (2003) *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Queluz: Mensagem – serviço de recursos editoriais Lda.

PNUD (1994) *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Tricontinental Editora

Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafio e Mudança (2004) *Um Mundo Mais Seguro, a nossa responsabilidade comum*

Relatório do Secretário-geral A/59/2005 (2005) *Em Maior Liberdade, Segurança, Desenvolvimento e Direitos Humanos para Todos*

Relatório do Secretário-geral A/63/677 (2009) *Follow-up to the outcome of the Millennium Summit, Implementing the Responsibility to Protect*

6. Documentos de trabalho

Annan, Koffi (1999) *A Soberania do Estado versus a Soberania do Indivíduo*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas

Boutros-Ghali, Boutros (1992) *An agenda for peace*. Nova Iorque: Organização das Nações Unidas

Estratégia Europeia em matéria de segurança. Uma Europa segura num mundo melhor. 2003. Documentos do Conselho Europeu
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=pt>

EU 2006 – EU concept for support to disarmament, demobilization and reintegration (DDR), http://www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf

Gowan, Richard; Brantner, Franziska (2008), “A Global Force for Human Rights’ An audit of European Power at the UN - Policy Paper”. London: European Council on foreign affairs

Guide to the ESDP 2008

http://www.rpfrance.eu/IMG/pdf/Guide_to_the_ESDP_NOV._2008_EN.pdf

Haq, Hambub U (1994) “New imperatives of human security”, *RGICS Paper* no 17. Rajiv Gandhi Institute for contemporary studies (RGICS), Rajiv Gandhi Foundation

Martin, Mary (2007) *Human Security in the democratic republic of Congo: the European Union as a force for good?* - Case study for the Human Security Study Group. London: The centre for the study of global governance

“NATO, Partnership for Peace: Framework Document issued by the Heads of State and Governments participating in the Meeting of the North Atlantic Council” (1994) Brussels

www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm?mode=pressrelease

“Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança” (2010). Bruxelas, 5842/2/10, REV2, JAI90

“Integrated and coordinated implementation of and follow-up to the outcomes of the major United Nations Conferences and summits in the economics, social and related fields” (2010) - Resolução da AG A/64/701

“Relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança – garantir a segurança num mundo em mudança”. Bruxelas, 11 de Setembro de 2008

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/Reports/104638.pdf

Schulze, Kirsten E. (2007) “Mission not so impossible: the AMM and the transition from conflict to peace in Aceh, 2005-2006”, Case study for the Human Security Study Group. Londres: The centre for the study of global governance

The impact of Lisbon Treaty on CFSP and ESCDP – review of European security,
(2008) http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf

7. Publicações oficiais

Comissão Europeia (2002) “Solidariedade Europeia com as vítimas de crises humanitárias”, *A ajuda humanitária e a UE*, Cadernos “A Europa em movimento”.

8. Comunicações em encontros científicos ou discursos

Des Gasper (2004) “Securing humanity – situating the ‘Human security’ discourse”.
Draft paper for 4th conference on the capability approach. University of pavia.

Galtung, Johan (2003) “Human needs, Humanitarian Intervention, Human Security and the war in Iraq”. Sophia University/ICU, Tokyo (apresentado também na Regional Studies Association, Tokyo, 10/01/2004).

Kotsopoulos, John (2006) “A Human Security agenda for the EU?”. BISA 2006,
Panel 2.16 - Europe and the new global security agenda. Ireland: Cork.

Leitão, A. Rogério (2001) “A UE e a sua missão de estabilizador regional”, Colóquio *Como serão as relações internacionais no século XXI?*, no painel “A Sociedade internacional e os fenómenos do regionalismo. NERIFE (Núcleo de Estudantes de Relações Internacionais da Faculdade de Economia) e CIPRIC (Centro Interdisciplinar de Pesquisas em Relações Internacionais de Coimbra), na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Manners, Ian (2001) Normative power Europe: The international role of the EU” in European Community Studies Association. Biennial conference. Madison, Wisconsin, USA

Mayor, Frederico (2000) *What agenda for Human Security in the twenty-first century – proceedings*. First international meeting of directors of peace research and training institutions. Paris: UNESCO

Mayor, Frederico (1996) ”From partial security to global proceedings”, Simpósio Internacional no contexto do projecto *Towards a culture of peace*. França: UNESCO e Institut des Hautes Études de Défense Nationale.

Rompuy, Herman von (2010) “Transatlantic responses to global insecurity”, dinner remarks at Brussels forum at the German Marshall Fund. Brussels: Conrad hotel

Triantafyllou, Georgios (2010) *NATO and Human Security – a new guiding principle?*, International Studies Association, Annual Convention 2010

Vannesson, Pascal; Buger, Christian (2009) Coping with insecurity in fragile situations”, Conference on *Moving towards the European Report on Development 2009*. Italy: Florence.

9. Fontes jurídicas e compilações

Acção comum 2004/551/PESC do Conselho de 12 de Julho de 2004 relativa à criação da Agência Europeia de Defesa

60 anos de Europa – Os grandes textos da Construção Europeia (2008). Lisboa: Parlamento Europeu

10. Artigos em publicações diárias ou semanais

Aguirre, Mariano; Pureza, José Manuel, 09/02/2003, “Quem rompe a unidade europeia nesta guerra?”. Lisboa: Jornal *Público*.

Ash, Timothy Garton, 20/05/2003, “A difícil orquestra europeia”. Lisboa: Jornal *Público*.

Cunha, Isabel de Arriaga, 01/05/2003, “Coro de críticas contra a Europa da Defesa”. Lisboa: Jornal *Público*.

Jordão, Pedro, 04/05/2003, “Defesa Europeia – França divide (novamente) a Europa”. Coimbra: Jornal *Diário de Coimbra*.

Martins, Guilherme d'Oliveira, 04/01/2003, "Convenção Europeia: as perguntas certas". Lisboa: Jornal *Público*.

Meireles, Luísa, 21/12/2002, "NATO faz acordo com UE". Lisboa: Jornal Semanário *Expresso*.

Moreira, Adriano (2010) "A Segurança Humana e a responsabilidade de proteger"
[http://dn.sapo.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1566363&seccao=Adriano
o%20Moreira&tag=Opini%C3o%20-%20Em%20Foco](http://dn.sapo.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1566363&seccao=Adriano%20Moreira&tag=Opini%C3o%20-%20Em%20Foco)

Moller, Per Stig, 06/07/2002, "Uma Europa". Lisboa: Jornal *Público*.

Samora, Filipe, 29/09/2002, "Defesa da UE ainda sem conceito estratégico definido",
Público.

Teixeira, Nuno Severiano, 2003, "Europa, (im)potência internacional" in Diário de Notícias, 13 de Agosto de 2003, p. 21.

Fontes de internet

1.Artigos (última visualização : 24/09/2010)

Andersson, Jan Joel, Armed and ready? The battlegroup concept and the Nordic battlegroup. Estocolomo, SIEPS.

<http://www.sieps.se/en/publications/rapporterarmed-and-ready-the-eu-battlegroup-concept-and-the-nordic-battlegroup.html>

Diez, Thomas (2009) “EU Superpower Temptations and the beauty of complexity”
www.rj.se/60f7-c2d3e838aa-15457c435ec1298c

Canada Department of Foreign Affairs and International Trade, Human Security: Safety for People in a changing world (1999) www.summit-americas.org/Canada/Humansecurity-english.htm

European Union, Directorate General of the External Policies. The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP: Policy briefing 2009 (Central library in European Commission) texto integral

http://www.pana.ie/download/The_Lisbon_Treaty_and_CFSP-ESDP.pdf

Ferro, Mónica (2009), “A responsabilidade de proteger – contributos para um debate” *Jornal Defesa e Relações Internacionais*,

www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=706

Grabbe, Heather (2002), “The implications of EU enlargement”, Center for European Reform, 2002

http://www.cer.org.uk/pdf/grabbe_CEE_oct02.pdf

Grevi, Giovanni (2005) “Reflections after the NO votes: what makes the EU an international actor?”. www.iss-eu.org/new/analysis/analy129.html

Hermenegildo, Reinaldo (2007) “Valores Comuns Europeus: O verdadeiro interesse comum da política externa da UE? (2.^a parte)”,

www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=171

Krause, Keith (2004) in Brzoska, Michael & Croll, Peter J. (eds.), “Promoting security: but how and for whom? Contributions to BICC’s ten-year Anniversary Conference”. BICC Brief 30,

www.bicc.de/publications/briefs/brief30/content.php in

Leitão, Rogério (2005), Política Europeia de Segurança e Defesa – Pós Constituição Europeia.

<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=11>

Ministry of foreign Affairs of Japan, Diplomatic Bluebook 2000, Chapter 3, A. Overview

<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2000/II-3-a.html>

Nye Jr., Joseph S. (2006), "In mideast, the goal is 'smart power'". Boston Globe.
www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2006/08/19/in_mideast_the_goal_is_smart_power/.

Ogata, Sadako & Sen, Amartya (2003) *Human security now*, <http://humansecurity-chs.org/finalreport/English/chapter1.pdf>

Ogata, Sadako (2001) "State Security – Human Security" *Fridtjof Nansen Memorial Lecture 2001*, UN House, Tokyo, United Nations University,
<http://www.unu.edu/hq/public-lectures/ogata.pdf>

Potter, Mitch (2006) "Something that works", in www.thestar.com

Rutten, Maartje (2002a), "Malaise dans la PESD", www.iss-eu.org/

Rutten, Maartje (2002b), "European defence after 11 September", www.iss-eu.org/

Santopinto, Frederico (2009), "Le Traité de Lisbonne et la defense européenne – Bataille diplomatique sur fond de coopération structurée permanente". Note d'analyse www.grip.org

Schmidt, Burkhard (2001) "11 September: security and defence revisited". www.iss-eu.org/

Solana , Javier (2007) “Countering globalisation’s dark side - Europe's World”

www.consilium.europa.eu/ueDocs/CMS_Data/docs/pressdata/EN/articles/96791.pdf

Solana, Javier (2005) – “Shapping an effective EU foreign policy”, speech at the Konrad Adenauer Foundation, Brussels.

www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/discours/83461.pdf

Solana, Javier (1998), “Securing peace in Europe”, Speech at the Symposium on the Political relevance of the 1648 Peace of Westphalia, Munster

www.nato.int/docu/speech/1998/s98112a.htm

Teixeira, Severiano (2007) “Segurança Internacional: um diálogo Europa-América do Sul”.

www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais/GC17/Ministerios/MDN/Comunicacao/Intervencoes/20071115_MDN_Int_Pol_Def_UE.htm

Teixeira, Severiano (2008) “Tratado de Lisboa contém duas cláusulas vitais para a segurança comum europeia”.

http://diariodigital.sapo.pt/news.asp?section_id=12&id_news=318023

Vasconcelos, Álvaro (2009), The European Security Strategy 2003-2008: building common interests. Paris, ISS, texto integral,

http://www.iss.europa.eu/uploads/media/ISS_Report_05.pdf

3. Páginas oficiais (última consulta a 24/08/2010)

CSH: “Site oficial da Comissão de Segurança Humana” www.humansecurity-chs.org

DFAIT “Site oficial do Ministério dos Negócios Estrangeiros do Canadá”,
<http://www.international.gc.ca/international/index.aspx>

EU 2003: “EU guidelines on children and armed conflict”,
www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/GuidelinesChildren.pdf

EU 2005: “EU concept for ESDP support for security sector reform”
www.eplo.org/documents/SSR_ESDP.pdf

EU 2006: “EU concept for support to disarmament, demobilisation and
reintegration” www.eplo.org/documents/EU_Joint_concept_DDR.pdf

HSN: “Site oficial da rede de Segurança Humana” www.humansecuritynetwork.org

OCHA: “United Nations office for the coordination of humanitarian affairs”
www.ochaonline.un.org