



Universidade do Minho
Instituto de Ciências Sociais
Escola de Economia e Gestão

João Almeida Silveira

**EU NAVFOR Atalanta: O Compromisso da
União Europeia com a Segurança Global**



Universidade do Minho

Instituto de Ciências Sociais
Escola de Economia e Gestão

João Almeida Silveira

EU NAVFOR Atalanta: O Compromisso da União Europeia com a Segurança Global

Trabalho de Projeto
Mestrado em Políticas Comunitárias e Cooperação Territorial

Trabalho realizado sob a orientação da
**Professora Doutora Ana Paula Lima Pinto
Oliveira Brandão**

Agradecimentos

A elaboração do trabalho de projeto que se apresenta é apenas possível graças a um conjunto vasto de pessoas cujo contributo, direto ou indireto, me cumpre reconhecer e agradecer.

Um especial agradecimento é devido à minha orientadora, Professora Doutora Ana Paula Brandão. A sua forte competência académica, aliada ao seu espírito crítico, bem como compreensão, possibilitaram nas nossas reuniões um espaço de troca de ideias e opiniões salutares que me ajudaram a definir e trilhar o meu caminho.

A todos os amigos e colegas que me acompanharam e apoiaram nesta jornada o meu sincero agradecimento, por providenciarem momentos de descontração, agradável convívio e debate de ideias, sem os quais o trabalho aqui apresentado não teria chegado a bom porto.

EUNAVFOR Atalanta:
O Compromisso da União Europeia com a Segurança Global

Resumo Analítico

A crescente complexificação do ambiente securitário mundial em concomitância com graves restrições orçamentais no seio dos Estados-Membros da União Europeia (UE), tornam imperativo um reforço da coordenação e cooperação europeias. Proteger os interesses e valores comunitários, assim como o bem-estar das populações europeias requer uma abordagem comum aos problemas securitários e capacidade de ação a nível global. Neste sentido é de crucial importância percebermos os desenvolvimentos e racional da Política Comum de Segurança e Defesa, bem como as estratégias adotadas pela UE, conducentes à proteção dos Estados-Membros perante as ameaças à sua segurança coletiva, por forma a percebermos o papel securitário comunitário e introduzirmos melhorias na sua ação.

A partir de uma abordagem histórica, focalizada primordialmente nos desenvolvimentos militares do complexo securitário que afetam a UE, nas relações interestaduais entre os Estados-Membros, assim como na operação naval anti pirataria na Somália, EUNAVFOR Atalanta, analisamos o papel e contributo da UE para a segurança global. Verificamos que a evolução progressiva institucional, estratégica, e de capacidades e meios, possibilitou o progressivo envolvimento da União em cenários de ameaça à paz internacional, e o desenvolvimento de um modelo de gestão de crises comunitário adequado à realidade hodierna. A Atalanta, seguindo o modelo comunitário, possibilitou a melhoria da situação na Somália através da redução dos valores da pirataria na região, capacitação regional e reforço institucional das instituições somalis.

Palavras-chave: Pirataria; Somália; EUNAVFOR Atalanta; Política Comum de Segurança e Defesa; União Europeia.

**EU NAVFOR Atalanta:
European Union's Commitment towards Global Security**

Abstract

The increasing complexity of the global security environment in conjunction with severe budgetary constraints within European Union's (EU) Member States make it imperative to enhance European cooperation and coordination. Protecting EU's interests, common values, as well as its citizen's wellbeing requires both a common approach towards security challenges and worldwide intervention capacity. It is thus crucial to understand how EU's Common Security and Defence Policy has evolved, its rational, and linked strategies adopted by the EU concerning the protection of its Member States against collective threats, in order to understand EU's security roll and introduce improvements in its action.

From an historical approach, focusing mainly on the military developments of the European security complex, in the interstate relations between Member States and in the counter piracy operation in Somalia, EUNAVFOR Atalanta, we analyze the EU's role and commitment towards global security. We found that the progressive institutionalization, strategic evolution and improvements of means and capacities has enabled the progressive involvement of the Union in scenarios of threat to international peace and the development of a crisis management model suited to face current security challenges. Following EU's crisis management model operation Atalanta allowed the improvement of the situation in Somalia by assisting in the reduction of the levels of piracy, and by supporting regional capacity building and institutional strengthening of Somali institutions.

Keywords: Piracy; Somalia; EUNAVFOR Atalanta; Common Security and Defence Policy; European Union.

Índice

Introdução	1
Capítulo I – Interesse Nacional, Cooperação e Intergovernamentalismo Liberal ...	5
1.1 – Interesse Nacional	6
1.2 – Cooperação Interestadual	8
1.3 – Intergovernamentalismo	11
1.4 – Intergovernamentalismo Liberal	13
Capítulo II – Complexo Securitário Europeu.....	19
2.1 – Construção da Hegemonia Europeia.....	20
2.1.1 – Construção Estadual Europeia	20
2.1.2 – Soberania Estadual, Povo e Pátria.....	23
2.1.3 – Militarismo Europeu, Rumo à Guerra Mundial	26
2.2 – O Fim da Hegemonia Europeia.....	28
2.2.1 – II Guerra Mundial e Guerra-Fria	28
2.2.2 – Pós Guerra-Fria: Novas Ameaças, Novos Valores e Novos Agentes	30
2.2.3 – Fim do Pós Guerra-Fria, Uma Ordem Internacional em Mudança	35
2.2.5 – Estabelecimento Militar e Guerra no Novo Milénio	38
Capítulo III – Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.....	45
3.1 – Da cooperação Política à Política Comum de Segurança e Defesa	45
3.1.1 – Ato Único Europeu e a Cooperação Política Europeia	45
3.1.2 – Tratado de Maastricht e a Política Externa de Segurança Comum	48
3.1.3 – Tratado de Amesterdão: Capacitação e Delimitação do Ator Securitário ..	49
3.1.4 – Política Europeia de Segurança e Defesa: Capacidades Militar e Civil.....	50
3.1.5 – A Securitarização pelo Ator: Ação, Estratégia e Reforço de Capacidades .	52
3.1.6 – O Tratado de Lisboa e a Política Comum de Segurança e Defesa.....	55
3.1.7 – A Crise Económica e a Crescente Preocupação com os Meios Securitários	58
3.2 – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança	63
3.2.1 – Estratégia e Cultura Estratégica: a Diversidade Comunitária	63
3.2.2 – Alinhamento e Prioridades Estratégicas.....	65
3.2.3 – Ameaças Comuns à Segurança da União.....	67
3.2.4 – Interesses Comuns e Opinião Pública Europeia.....	69

3.2.5 – Alcance Geográfico da EES.....	71
3.3 - União Europeia: o Carácter do Ator Securitário	72
3.3.1 – Operações PCSD entre o Militar e o Civil.....	72
3.3.2 – Modelo Europeu: Racional e Condicionaismos.....	76
3.3.3 – A Coerência Evolutiva do Ator: Avaliação Global.....	79
Capítulo IV – A União Europeia e o Combate à Pirataria Somali: O Caso da	
EUNAVFOR Atalanta.....	87
4.1 – Pirataria na Somália e seus Efeitos	88
4.1.1 – A Geopolítica do Oceano Índico.....	88
4.1.2 – A Pirataria e a Problemática Somali	89
4.1.3 – Pirataria Somali: a Orgânica do Fenómeno	93
4.1.4 – Consequências da Pirataria Somali	98
4.2 – EUNAVFOR Atalanta: A Resposta Comunitária à Pirataria Somali.....	101
4.2.1 – Racional da Intervenção Comunitária.....	101
4.2.2 – Missão, Mandato e Estrutura da Operação	104
4.3 – Evolução da EUNAVFOR Atalanta 2008-2014.....	108
4.3.1 – Grandes Tendências	108
4.3.2 – Ação Anti Pirataria: Uma Abordagem Compreensiva.....	111
4.3.3 – Apoio a Missões Humanitárias e de (Re)Construção Estadual.....	114
4.3.4 – Multilateralismo: Cooperação Interorganizações.....	115
4.3.5 – Legitimidade Normativa e Popular	117
4.3.6 – Apoio ao Setor Marítimo	119
4.3.7 – Monitorização das Atividades de Pesca e da Bacia da Somália	120
4.3 – O Contributo da Atalanta: Avaliação Global.....	122
Conclusão	129
Anexo I – Mapa de Zona de Operações dos Piratas da Somália.....	133
Anexo II – Lista de Nomeações da Operação EUNAVFOR Atalanta.....	135
II.1 - Lista de Comandantes da Operação da UE Nomeados.....	135
II.2 - Lista de Comandantes da Força da UE Nomeados.....	135
Anexo II – Bibliografia.....	137
II.1 – Fontes Primárias	137
II.2 - Fontes Secundárias.....	147

Lista de Gráficos, Tabelas e Figuras

Gráfico 1. Tendências globais nos conflitos armados, 1946-2011.....	31
Gráfico 2. Missões de manutenção de paz em execução das Nações Unidas, 1948-2013	34
Gráfico 3. Operações PCSD em execução entre Janeiro de 2003 e Fevereiro de 2014.	74
Gráfico 4. Distribuição geográfica das operações PCSD entre Janeiro de 2003 e Fevereiro de 2014.	75
Gráfico 5. Ataques e tentativas de ataques piratas: Mundo e países selecionados, 2000- 2014.	91
Gráfico 6. Ataques e tentativas de ataques atribuídos a piratas da Somália, 2000-2014.	96
Tabela 1. Síntese dos principais interesses da União Europeia no Golfo de Adem....	103
Tabela 2. Evolução das funções da EUNAVFOR Atalanta, 2008-2014.....	106
Tabela 3. Síntese dos instrumentos comunitários utilizados ao abrigo da abordagem compreensiva para o Corno de África.	109
Figura 1. Fluxograma de comunicados de imprensa da operação EU NAVFOR Atalanta entre Dezembro de 2012 e Fevereiro de 2014.	111
Figura 2. <i>Wordclouds</i> dos fluxos 4, 10 e 13 respetivamente.....	113
Figura 3. <i>Wordclouds</i> dos fluxos 7 e 8, respetivamente.....	114
Figura 4. <i>Wordclouds</i> dos fluxos 2 e 3, respetivamente.....	116
Figura 5. <i>Wordclouds</i> dos fluxos 1, 6 e 11, respetivamente.....	119
Figura 6. <i>Wordclouds</i> do fluxo 5.....	120
Figura 7. <i>Wordclouds</i> dos fluxos 9 e 12, respetivamente.....	122
Figura 8. Mapa de Zona de Operações de Piratas Somali, 2005-2010.	133

Lista de Acrónimos

ADM – Armas de Destruição Maciça;
AEI – Artefactos Explosivos Improvisados;
AESM - Agência Europeia da Segurança Marítima;
AL – Arqueação Líquida;
AR – Alto Representante;
BITD – Base Industrial e Tecnológica de Defesa;
BITDE – Base Industrial e Tecnológica de Defesa Europeia;
BMP – *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy*;
BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul;
CCPC – Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações;
CdC – Comité de Contribuintes;
CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço;
CED – Comunidade Europeia de Defesa;
CEE – Comunidade Económica Europeia;
CEEA – Comunidade Europeia da Energia Atómica;
CGPCS – *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia*;
CIG – Conferência Intergovernamental;
CJTF – *Combined Joint Task Forces*;
CMF – *Combined Maritime Forces*;
CMUE – Comité Militar da União Europeia;
CPE – Cooperação Política Europeia;
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa;
CPS – Comité Político e de Segurança;
CSNU - Conselho de Segurança das Nações Unidas;
CTF 150 – *Combined Task Force 150*;
ECAP – *European Capabilities Action Plan*;
EDA – Agência Europeia de Defesa;
EES – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança;
EMUE – Estado-Maior da União Europeia;
ESA – Agência Espacial Europeia;
ESM-UE – Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia;

EUA – Estados Unidos da América;

EUBG – Agrupamentos Táticos / *EU Battlegroups*;

FERR – Força Europeia de Reação Rápida;

GTF – Governo de Transição;

I&D – Investigação e Desenvolvimento;

ICP – *International Comparison Program*;

ICU – *Islamic Courts Union*;

IESD – Identidade Europeia de Segurança e Defesa;

IESUE – Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia;

IISS – *International Institute of Strategic Studies*;

IMB – *International Maritime Bureau*;

IMO – Organização Marítima Internacional / *International Maritime Organization*;

INN – Ilegal, Não declarada e Não regulamentada;

INTERPOL – Organização Internacional de Polícia Criminal;

IRTC – Corredor de Trânsito Internacionalmente Recomendado / *Internationally Recommended Transit Corridor*;

ISTAR – Informação, Vigilância, Aquisição de Objetivos e Reconhecimento / *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance*;

MAI – Ministério da Administração Interna;

MASE – Programa para a Segurança Marítima / *Maritime Security Programme*;

MSC-HOA – *Maritime Security Centre – Horn of Africa*;

NATO/OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte;

NBRQ – Nuclear, Biológico, Radiológico e Químico;

NCO – *Centric Network Operations* ou *Network Centric Warfare*;

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico;

OGC – Objeto Global Civil;

OIG – Organização Intergovernamental;

OMC – Organização Mundial do Comércio;

ONG – Organização Não-Governamental;

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa;

PAG – Grupo de Ação Pirata / *Pirate Action Group*;

PAM – Programa Alimentar Mundial;

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa;

PESC – Política Externa de Segurança Comum;
PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa;
PEV – Política Europeia de Vizinhança;
PIA – Propulsão Independente de Ar;
PIB – Produto Interno Bruto;
PMI – Política Marítima Integrada;
PPC – Paridade do Poder de Compra;
PTCI – Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento;
RDA – República Democrática da Alemanha;
REUE – Representante Especial da união Europeia;
REVO – Reabastecimento em Voo;
RFA – República Federal da Alemanha;
RPG – Lança-granadas-foguetes / *Rocket-propelled Grenade*;
SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa;
SEMG – Grupo de Acompanhamento da Somália e Eritreia;
SHADE – *Shared Awareness and Deconfliction*;
SLOCS – Linhas de Comunicação Marítimas / *Sea Lines of Communications*;
TPI – Tribunal Penal Internacional;
TUE – Tratado da União Europeia;
UA – União Africana;
UE – União Europeia;
UEO – União da Europa Ocidental;
UNCLOS – Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar / *United Nations Convention on the Law of the Seas*;
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas;
USD – Dólar dos Estados Unidos da América / *United States Dollar*;
VANT – Veículo Aéreo Não Tripulado ou *Drone*;
ZEE – Zona Económica Exclusiva;

Introdução

Surgida nos anos cinquenta do século XX a União Europeia (UE) constituiu-se como uma organização pós-vestefaliana, capaz de romper com a tradição secular de guerras e ódios entre os povos da Europa Ocidental. Prosseguindo uma estratégia institucionalizada, sectorial e gradualista, vetorizada pelas dimensões externas à União, comunitárias e nacionais, a UE cresceu em dimensão e competências, possibilitando um clima de paz e estabilidade entre os seus Estados-Membros, cujos efeitos de estenderam à sua periferia.

A dimensão económica esteve na génese do projeto europeu, contudo a dimensão securitária e de defesa acompanhou todo o processo de integração europeu. A evolução desta dimensão observou um percurso oscilante, de avanços e recuos, num jogo dual de integração *versus* manutenção dos poderes soberanos dos Estados-Membros. Receios de perda de soberania e de um elemento de identidade nacional – as forças armadas – favoreceram a adoção de um modelo de cooperação marcadamente intergovernamentalista para a política externa e política de segurança e defesa da UE.

Os anos noventa marcaram o despertar político da União, potenciando o progressivo desenvolvimento de instituições, meios, capacidades e estratégias conducentes à adoção da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), firmada pelo Tratado de Lisboa. Durante este trajeto a UE procurou assumir-se enquanto ator de segurança, capaz de contribuir ativamente para a paz e estabilidade mundial. Através da intervenção em vários cenários de ameaça à paz e segurança global, bem como aos interesses europeus, a União procurou projetar-se internacionalmente e afirmar o seu modelo de gestão de crises.

O presente trabalho enfoca, precisamente, nesta dimensão comunitária. Pretendemos perceber e analisar (i) o racional e evolução histórica da PCSD; (ii) a tipologia e racional das respostas institucionais criadas; (iii) os mecanismos, meios e capacidades existentes no domínio da segurança e defesa; (iv) a evolução da perceção coletiva de ameaças no âmbito da UE; (v) o modelo de gestão de crises europeu; e (vi) a sua coerência e resultados. Adicionalmente é nosso objetivo (vii) aferir a adaptabilidade do sistema criado ao atual quadro securitário, marcadamente multidimensional, com atores heterogéneos e ameaças complexas e interligadas. Neste sentido estabelecemos como estudo de caso a ação da anti pirataria da UE na Somália, especificamente a

operação militar naval EUNAVFOR Atalanta. Fundamentamos esta escolha por ser uma operação localizada numa área de grande importância e competição geoestratégica, num domínio de crescente importância para a estabilidade económica e securitária da UE, e por nos possibilitar testar o modelo europeu de gestão de crises nas suas várias dimensões.

Deste modo pretendemos descobrir *de que forma é que a Atalanta contribui para a afirmação da União Europeia enquanto ator securitário global?* Como hipótese de partida argumentamos que esta operação, dado os seus resultados positivos na diminuição da pirataria marítima, dimensão humanitária, capacidade de diálogo e cooperação multilateral, bem como estabelecimento de pontes com as comunidades locais, possibilitou à UE ser percebida como um ator ativo, benigno e capaz na gestão de crises internacionais.

Para testarmos a nossa hipótese e respondermos à nossa pergunta de investigação, recorreremos a uma metodologia mista, combinando análise quantitativa e qualitativa de fontes como tratados/acordos/convenções internacionais, discursos, legislação específica, relatórios de execução de políticas europeias e da missão, bem como estatísticas consideradas pertinentes. Concomitantemente analisamos os contributos de outros autores sob forma de livros, artigos e comunicações, assim como memórias e/ou escritos de agentes diretamente envolvidos no processo de aprofundamento da política de defesa e segurança europeia, nas negociações que originaram a missão e que executam e/ou observam diretamente a missão. Procedemos, ainda, a uma análise linguística dos comunicados de imprensa (*newsletters*) da operação, como forma de identificarmos e hierarquizarmos as principais linhas de ação da operação, bem como sua evolução temporal. Para tal faremos uso do programa probabilístico Paper Machines. Tendo por base algoritmos de agrupamento o Paper Machines permite filtrar o texto (*textmining*) de grandes coleções de documentos, agrupando os dados em tópicos com contextos semelhantes. Adicionalmente permite a visualização dos tópicos ao longo do tempo. O conteúdo dos tópicos é expresso por ‘nuvens de palavras’ (*wordclouds*), que priorizam as palavras de maior revelo dentro de cada tópico (De Spiegeleire et al. 2014b).

Utilizando uma abordagem histórica marcadamente eurocêntrica, e fazendo uso da teoria de integração europeia intergovernamentalista, o presente trabalho de projeto é composto por quatro capítulos.

O primeiro capítulo procede à definição de um quadro de análise teórico-conceptual, que nos possibilita compreender e aprofundar o conhecimento acerca do carácter e evolução da cooperação no âmbito da política de segurança e defesa comunitária. Definimos o conceito de interesse nacional, estabelecemos os passos necessários à cooperação interestadual e explicitamos o intergovernamentalismo liberal.

No segundo capítulo discorremos sobre os diversos fatores que influíram no desenvolvimento e construção Estadual europeu, sistema de alianças, ligação intraestatal entre poder político, militar, económico e sociedade e, por consequência, complexo securitário. Será dado especial enfoque à componente militar e aos desenvolvimentos ocorridos a partir dos anos noventa por servirem para melhor contextualizar o espectro securitário europeu atual e elucidar sobre as forças de mudança que, tendo uma amplitude global, afetam o posicionamento dos Estados-Membros, quer na definição das suas prioridades e interesses nacionais, quer na sua negociação comunitária aquando do estabelecimento e desenvolvimento da UE.

No terceiro capítulo explicamos o racional da evolução comunitária no domínio da segurança e defesa, bem como as diversas forças de avanço e bloqueio subjacentes ao processo. Através de uma perspectiva histórica enunciaremos os principais elementos orgânicos, institucionais e estratégicos que resultaram na atual ação externa do ator no domínio da segurança e defesa.

Por fim, o quarto capítulo enfoca na operação naval europeia EUNAVFOR Atalanta e na ação anti pirataria da União na Somália. Partindo de uma análise geoestratégica da região, bem como causas, orgânica e consequências da pirataria somali, olhamos para a operação comunitária de forma a discernirmos não só as suas motivações, mas, também, a forma como esta operação integra o modelo de gestão de crises europeu, bem como o contributo dado para a projeção da UE enquanto ator de segurança.

Capítulo I

Interesse Nacional, Cooperação e Intergovernamentalismo Liberal

Human beings find it profitable to live in communities, but their desires, unlike those of bees in a hive, remain largely individual.

Bertrand Russell em *Power*

O processo de construção europeu não é monolítico, isto é, dependendo da área ou domínio pode assumir características intergovernamentais e/ou supraestaduais. Nas áreas intergovernamentais verifica-se cooperação i.e. os Estados-Membros agem coletivamente mediante um objetivo comum. Já nos domínios supraestaduais assiste-se a integração i.e. os Estados-Membros transferem/delegam poderes para uma entidade superior que passa a gerir e a decidir sobre esses domínios. O nosso estudo incidirá sobre a área da Política Externa e de Segurança Comum, no domínio específico da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Deste modo iniciamos a nossa análise com a definição de um quadro de análise teórico-conceptual, que nos possibilite compreender e aprofundar o conhecimento acerca do carácter e evolução da cooperação neste sector.

A PCSD pertence às denominadas *high politics* - áreas consideradas vitais para a sobrevivência dos Estados – pelo que, na ótica clássica de Estado, devem ser domínio exclusivo destes. De acordo com esta visão, e tal como explicado por Jean Bodin, os Estados são soberanos e a soberania corresponde a um poder que não tem igual na ordem interna dos Estados, nem superior na sua ordem externa. É, portanto, uma área sensível cuja evolução, como veremos no capítulo III, é marcada por avanços e ‘recuos’. Com efeito, apesar de existir a consciência de benefícios mútuos para os Estados-Membros e de ter as suas origens nos anos 50 do século XX, a PCSD continua a ser encarada com uma certa desconfiança. De entre os vários elementos que contribuem para a parca vontade política de integração neste domínio, a ideia de interesse nacional, associada ao conceito de soberania, adquire um lugar importante. Esta importância advém da elevada relevância que estes conceitos têm na definição da ação externa dos Estados-Membros tanto na sua ação individual como comunitária.

1.1 – Interesse Nacional

A ideia de interesse nacional não é consensual, existindo mesmo teóricos que contestam a sua utilidade enquanto instrumento analítico. É um termo subjetivo que, conforme as inclinações ideológicas dos decisores políticos, dentro de cada Estado, assume ramificações distintas. Não obstante reveste-se de importância por dois motivos:

Primeiro, é através do conceito de interesse nacional que os decisores políticos percebem os objetivos que o Estado deve prosseguir na sua política externa. Forma portanto, na prática, a base para a ação do Estado. Segundo, funciona como um instrumento retórico, através do qual se gera a legitimidade e o apoio político para a ação estatal. Logo o ‘interesse nacional tem um considerável poder, por ajudar na constituição e legitimação das ações executadas pelos Estados’¹. (Weldes 1996, 276)

Na formulação de Friedrich Meinecke o interesse nacional “diz ao governante o que ele tem que fazer para preservar a saúde e a força do Estado”² (apud Benoit 2011, 59). Morgenthau, numa abordagem realista que se centra na necessidade de proteção dos Estados no sistema anárquico das relações internacionais³, considera que o fundamental do interesse nacional, para qualquer Estado, é “a sua proteção física e política, assim como da sua identidade cultural, contra ingerências de outras nações”⁴ (apud Weldes 1996, 277). Esta conceção de interesse nacional é originária da crença realista de que “o problema central da política internacional é a guerra e o uso da força e os actores principais são os Estados”⁵ (Ney 2002, 5). No plano externo os Estados não estão constringidos por leis morais ou éticas porquanto as suas ações, que traduzem o interesse nacional, servem o propósito da sua sobrevivência. Deste modo, o processo de formação do interesse nacional obedece a uma forma primária de preservação, sem que para tal sejam necessários arranjos na ordem interna dos Estados para a sua definição. O interesse nacional é, posteriormente, utilizado como argumento para a persecução de outros interesses.

Os teóricos liberais, que se focam na relação entre o Estado e a sociedade, vêm esta lógica realista como simplista e redutora. Para estes, os Estados, não são estanques e sempre estiveram envolvidos em trocas comerciais e culturais dentro e fora das suas fronteiras. Segundo esta visão

¹ Tradução livre do autor: “First, it is through the concept of the national interest that policy-makers understand the goals to be pursued by a state's foreign policy. It thus in practice forms the basis for state action. Second, it functions as a rhetorical device through which the legitimacy of and political support for state action are generated. 'The national interest' thus has considerable power in that it helps to constitute as important and to legitimize the actions taken by states.”

² Tradução livre do autor: “it tell the statesman what he must do to preserve the health and strength of the state”.

³ Forma de percepção da política internacional, para a qual a “política mundial é um sistema anárquico de Estados, composto por Estados relativamente coesos mas sem um poder superior acima deles” (Ney 2002,3).

⁴ Tradução livre do autor: “protect [its] physical, political, and cultural identity against encroachments by other nations”.

⁵ Em citações em português optamos por manter a ortografia original.

a maioria dos Estados não são espartanos: fazem concessões securitárias ou de soberania para atingirem outros fins ou, até mesmo, apenas para poupar dinheiro. Os Estados modernos não procuram ‘riqueza’ de forma uniforme. Em oposição engajam em complexas permutas económicas, sociais e políticas. Finalmente, não procuram ‘poder’ no sentido da ‘dominação’: muitos países preferem, claramente, gastar dinheiro em ‘manteiga’ do que em ‘armas’ (Moravcsik 2010, 3)⁶.

O interesse nacional é a manifestação dos interesses económicos individuais ou coletivos, nacionais e transnacionais, que emergem da sociedade e, posteriormente, ascendem à agenda política nacional e são apresentados como interesse nacional na esfera externa dos Estados. Os governos dos Estados são, assim, constrangidos pelas lutas de influência de grupos ou interesses económicos que, deste modo, se constituem como a influência principal tanto na ação interna como externa dos Estados. As questões da segurança nacional, caras aos realistas, são vistas por um prisma de interdependência económica, o interesse na manutenção da paz advém da percepção de que territórios pacíficos e cooperantes são geradores de estabilidade o que se traduz num maior crescimento económico.

O construtivista Alexander Wendt acrescenta a este debate a ideia de intersubjetividade. Para este, a definição dos objetivos de Estado está ligada ao significado que esses objetivos têm no seu interior (Welds 1996). Jutta Weldes (1996) contesta esta abordagem, por considerar que falha na explicação sobre a origem do significado que é atribuído aos objetivos. Para este autor o interesse nacional é uma construção social, criada pelo Estado, que tem por base a intersubjetividade e a cultura nacional. Esta ajuda os decisores políticos a interpretar a sua realidade circundante e a agirem, com sentido, nas relações internacionais. A criação do interesse nacional, obedece, portanto, ao consenso nacional e está dependente da realidade social, cultural e histórica (Welds 1996). Estas linhas de pensamento estabelecem uma ligação entre a ação externa dos Estados e a sua cultura. Esta ligação possibilita a legitimação da ação do Estado quer a nível interno, quer a nível externo.

Os neoconservadores adicionam a questão da moralidade e da ética. Para estes “uma sociedade moralmente coesa, com um claro senso de interesse público, fornece a base do interesse nacional”⁷ (Williams 2005, 321). Assim, o interesse nacional está associado à história, aos valores e à identidade de um país. Consequentemente

⁶ Tradução livre do autor: “Most modern states are not Spartan: They compromise security or sovereignty in order to achieve other ends, or, indeed, just to save money. Nor do modern states uniformly seek “wealth.” Instead they strike rather strike complex and varied trade-offs among economic, social and political goals. Nor, finally do they seek “power” in the sense of “domination”: Many countries would clearly rather spend money on “butter” rather than “guns.”

⁷ Tradução livre do autor: “A strong morally cohesive society with a clear sense of public interest provides a basis for national interest”.

ultrapassa as exigências da política externa contemporânea, isto é, os interesses de curto e médio prazo. Por conseguinte afastam-se dos realistas e liberais, cujas teorias criam uma divisão entre a política interna e externa, o que, a longo prazo, pode corroer a sociedade por advogar, na ordem interna, princípios e valores que não cumprem na ordem externa. Como consequência deste desfasamento, os Estados, não conseguem potenciar o interesse nacional enquanto elemento interno agregador e elemento externo legitimador.

A breve caracterização efetuada sobre vários prismas de análise acerca do interesse nacional revela a complexidade da sua análise. Dos elementos comuns percebemos que os Estados agem, na sua esfera externa, de acordo com os seus interesses, sejam eles marcadamente securitários, económicos, políticos ou culturais e que estes variam conforme a interpretação que os decisores políticos fazem da sua envolvente. Assim sendo, é relevante tentar perceber quais os interesses nacionais (dos Estados-Membros) que estão presentes nas políticas comuns e a forma como estes influenciam o desenvolvimento das mesmas. Tal afigura-se necessário porque “o mundo da política doméstica não para aquando da definição de uma política comunitária”⁸ (Dorussen e Nanou 2006, 237) e, como vimos anteriormente, o que tem lugar na esfera interna dos Estados influi na sua ação externa, logo alterações significativas nas ordens internas de um ou vários Estados-Membros, podem condicionar ou alavancar políticas comunitárias.

Estas têm na sua base a cooperação entre os Estados, logo importa, neste ponto, identificar as características necessárias para a cooperação. Esta não ocorre de forma espontânea, existindo, com efeito, um conjunto de características indispensáveis à sua materialização.

1.2 – Cooperação Interestadual

A cooperação é um fenómeno recorrente na construção social humana e está na base da construção europeia. Recorrendo a várias disciplinas científicas procuramos identificar as características básicas que a justificam e/ou a impulsionam. Pretendemos, deste modo, definir os critérios mínimos para que a cooperação possa ocorrer. Ao debruçar-se sobre a cooperação transfronteiriça e sobre os organismos que a compõe Wladimir Brito observa que

⁸ Tradução livre do autor: “‘world of domestic politics’ does not stop once a common policy has been agreed.”

o diálogo, a homogeneidade relativa, a funcionalidade, a coordenação e a concertação de interesses e a base voluntarista da sua constituição aparecem assim como as características gerais e comuns mais marcantes de todos esses organismos, que, obviamente, não perdem a sua individualidade específica (Brito 2000, 410).

É importante observar que, tal como Brito coloca a questão, a cooperação não elimina a individualidade, sendo, assim, compatível com a existência de interesses nacionais e/ou regionais.

As características observadas por este autor, com as devidas adaptações, são passíveis de serem verificadas na cooperação interestadual. Na cooperação territorial existe diálogo “a nível interno [diálogo horizontal], isto é entre as regiões que a integram, e a nível externo [diálogo vertical], ou seja entre essas regiões e as organizações internacionais” (Brito 2000, 410). Do mesmo modo, a cooperação estadual impõe um diálogo horizontal, entre os Estados cooperantes, e vertical, entre as populações e as instituições supraestaduais (criadas via cooperação). Este diálogo deve ser permanente no sentido que “as organizações não se podem basear em dogmas: existem para providenciar respostas às necessidades dos Estados e das suas gentes, não vice-versa e devem mudar se as circunstâncias o requererem”⁹ (Lasheras et al. 2010, 7). Esta mudança só pode ocorrer quando os Estados e a sua população são escutados durante o processo de execução de determinadas políticas ou ações.

Para que o diálogo se inicie é imprescindível a perceção da existência entre as regiões ou entre Estados cooperantes de “uma relativa homogeneidade espacial e económico-social, ou de uma coerência funcional e de problemas comuns que deverão ser resolvidos conjuntamente” (Brito 2000, 410). Com efeito a biologia identifica dois mecanismos de cooperação, o parental e o “altruísmo recíproco” (Dubreuil 2006). Para a nossa análise é relevante o altruísmo recíproco, segundo o qual

se os indivíduos são capazes de se reconhecerem entre si e se interagirem frequentemente, então a cooperação pode imergir. De forma simples, os indivíduos são capazes de cooperar de forma condicionada, isto é, cessam a cooperação quando o parceiro se mostra não cooperativo” (Dubreuil 2006, 17)¹⁰.

Este reconhecimento não implica uma identificação total das populações, como ocorre com a identidade nacional, contudo carece que estas sejam “suficientemente

⁹ Tradução livre do autor: “Organizations cannot be base on dogma: they are meant to provide answers to the needs of states and their peoples, not vice-versa, and should change, if circumstances so require.”

¹⁰ Tradução livre do autor: “Si les individus sont capables de se reconnaître entre eux et s'ils interagissent fréquemment, alors la coopération peut émerger. Il suffit pour cela que les individus soient capables de coopérer de manière conditionnelle, c'est-à-dire de cesser de coopérer lorsque leur partenaire se montre non coopératif.”

similares entre si em algumas características arbitrárias”¹¹ (Rick e Cohen e Axelrod 2001, 441),

de facto, a homogeneidade só nos assinala uma identidade espacial que ela reflecte sob a forma de paisagem dominante num dado território, uma identidade económico-social, assumida sob a forma de identidade de estágio de desenvolvimento económico-social e de carências várias, e uma identidade política das regiões, assumida sob a forma de uma tendencial unidade de ação política em defesa dos interesses dos seus membros (Brito 2000, 411).

A mera constatação dos fatores ou necessidades unificadoras é insuficiente para a existência da cooperação. É necessário codificar o que une os Estados por forma a tornar a cooperação funcional;

a funcionalidade exige assim o planeamento dos objetivos a atingir e o controlo das diversas fases do plano por forma a que se possa proceder às correcções que se mostrarem adequadas em cada momento e a que se possa avaliar o funcionamento global do sistema (Brito 2000, 414).

Neste sentido os Estados necessitam de se coordenarem e concertarem esforços. Cada Estado propõe-se na realização de determinados objetivos, em articulação com outros Estados. Tal implica um bom balanceamento entre rigidez contratual e flexibilidade. O primeiro permite assegurar a base legal que suporta a cooperação, a estrutura institucional criada e previne comportamentos oportunistas, enquanto a segunda permite que, a longo prazo, os objetivos inicialmente programados sejam atingidos mesmo perante alterações de conjuntura (Luo 2002).

A par da coordenação e concertação encontra-se a representatividade. Como já referido, a cooperação é um ‘caminho’ de longo prazo que, no seu interior, concomitantemente com interesses comuns, tem aspirações e interesses distintos. Consequentemente é necessário que os órgãos que acordam a cooperação (os governos nacionais) e que a executam (organismos criados) estejam legitimados para o fazer. Os governos nacionais, em democracia, encontram a sua legitimidade, poder e força representativa “quando atende[m] às aspirações mais profundas de um povo e permite[m] que todos possam contribuir para a sua história”¹² (Benoit 2011, 43). São, assim, o veículo da vontade da coletividade, logo seus legítimos representantes. Do mesmo modo, a nível externo (em organismos supraestaduais, criados pelos Estados) “não são as instituições que fazem a democracia, mas a participação da população nas

¹¹ Tradução livre do autor: “cooperation can arise when agents donate to others who are sufficiently similar to themselves in some arbitrary characteristic.”

¹² Tradução livre do autor: “when it meets the deepest aspirations of a people and enables everyone to contribute to its history”

instituições” (Benoit 2011, 96)¹³, o que permite que esta se reconheça nas instituições criadas e se sinta representada.

Esta participação, para uma efetiva integração, tem uma base voluntária porquanto

constituídos por acordos formalmente assumidos ou não, é obvio que só por livre manifestação de vontade em ser parte no acordo é que qualquer região passa a ser membro de um dado organismo e que só essa vontade de participar no esforço da cooperação é que torna eficaz a ação de tais instituições (Brito 2000, 416).

Por último, parece-nos importante destacar uma característica que, estando presente de forma implícita na sistematização elaborada por Brito, não assume protagonismo direto: a confiança. Os Estados tal como os indivíduos, por natureza, desconfiam do ‘outro’. Para esta análise, o uso do

altruísmo recíproco, tal como descrito por [Robert] Axelrod, pode funcionar na medida em que os indivíduos interagem de forma continuada, isto é, na medida em que existe consciência e memória da identidade dos seus parceiros, da atitude cooperativa ou não cooperativa que adotaram no decurso de interações passadas. Assim, a capacidade de cooperar com um elevado número de indivíduos depende da capacidade de reter informações sobre “quem é quem” e “quem fez o quê”. (Dubreuil 2006, 19)¹⁴.

Assim, a nível estatal, a construção de um sistema de confiança inicia-se com a partilha de experiências, que resulta na criação de uma base histórica de ação comum. Nasce da cooperação bem-sucedida, onde os Estados corresponderam positivamente às exigências resultantes do processo de cooperação e se tornam percebidos, pelos seus parceiros, como amigos e não como meras ‘peças de xadrez’. O processo de integração europeu observa estas sete características e o intergovernamentalismo, enquanto teoria explicativa deste, embute-as na sua conceptualização.

1.3 – Intergovernamentalismo

O intergovernamentalismo, enquanto modelo explicativo do processo de integração europeu, surgiu nos anos 60 do século XX por Stanley Hoffmann. Tem a sua raiz na teoria realista das relações internacionais e “explica a direção e o paço do processo de integração focando-se, sobretudo, nas decisões e ações encetadas pelos governos dos Estados europeus” (Nugent 2010, 433)¹⁵.

¹³ Tradução livre do autor: “So it is not institutions that make democracy, but rather the people’s participation in institutions.”

¹⁴ Tradução livre do autor: “L’altruisme réciproque décrit par Axelrod peut fonctionner dans la mesure où les individus interagissent de manière suivie, c’est-à dire dans la mesure où ils gardent en mémoire l’identité de leurs partenaires, de même que l’attitude coopérative ou non coopérative qu’ils ont adoptée au cours de leurs interactions passées. Ainsi, la capacité de coopérer avec un grand nombre d’individus dépend de la capacité à garder en mémoire des informations sur « qui est qui » et « qui a fait quoi à qui ».”

¹⁵ Tradução livre do autor: “Intergovernmentalism thus explains the direction and pace of the integration process mainly by reference to decisions and actions taken by the governments of European states.”

Coloca, portanto, os Estados como ‘pedra de toque’ do processo de integração. Sendo estes os atores com mais poder e influência, reconhece alguma influência de atores não-estatais nas *low-politics*¹⁶, contudo advoga a decisão última das políticas europeias para os Estados. A ação dos Estados, no processo de integração, visa a promoção e proteção do seu interesse nacional e a sua ação é baseada em cálculos políticos nacionais. Os governos dos Estados-Membros preocupam-se com o impacto que a integração tem nas suas economias nacionais, já que efeitos negativos das políticas europeias podem-se traduzir numa baixa do apoio dos eleitorados nacionais.

Para os defensores desta teoria os Estados são atores racionais e únicos com legitimidade de ação, daí a sua condição de poder. A legitimidade dos Estados, em oposição à legitimidade de outros atores que intervêm no processo de integração, advém, por um lado, da soberania legal dos seus espaços territoriais e, por outro, por serem os únicos atores democraticamente eleitos¹⁷ (Bache, George e Bulmer 2011, 12).

O processo de integração está, portanto, dependente de negociações entre os Estados-Membros (*interstate bargaining*). Como cada Estado tem os seus interesses nacionais e cada governo os seus interesses eleitorais, as “negociações convergem tipicamente para o ‘menor denominador comum’ dos interesses estaduais, circunscrevendo-se os avanços da integração a *pequenos* sacrifícios de soberania para atingir objectivos comuns” (Brandão e Lobo-Fernandes 2001, 7).

Estes “sacrifícios de soberania” permitem o aparecimento de entidades comunitárias supraestaduais que são criadas e existem para servir os interesses nacionais dos vários Estados-Membros. Deste modo “o processo de integração permanecesse essencialmente intergovernamental: avança, apenas, até onde os governos estão preparados para permitir que avance” (Bache, George e Bulmer 2011, 12)¹⁸, dado que são estes que estabelecem as regras de funcionamento, financiamento e continuidade dos organismos supraestaduais.

A explicação do processo de integração europeia, proposta pelos intergovernamentalistas, carece, contudo, de aprimoramento. Com efeito, não explica de forma cabal as variações políticas internas nos Estados-Membros, tem um “carácter tautológico [onde a] explicação baseada no interesse nacional parece ser irrefutável”

¹⁶ Compreende áreas económicas e sociais.

¹⁷ O Estado encontra a legitimidade, interna e externa, através da representatividade dos seus cidadãos, sendo que esta é tão mais forte quanto for capaz de ir ao encontro das aspirações da sua população (Benoit 2011).

¹⁸ Tradução livre do autor: “the integration process therefore remained essentially intergovernmental: it would go only as far as the governments were prepared to allow it to go”

(Brandão e Lobo-Fernandes 2001, 7) e menosca o poder de influência que os órgãos supraestaduais comunitários exercem sobre a tomada de decisões dos Estados-Membros. Estas ‘fragilidades’ foram endereçadas, posteriormente, com o intergovernamentalismo liberal.

1.4 – Intergovernamentalismo Liberal

Andrew Moravcsik prosseguiu o trabalho de Hoffmman, e nos anos 90 do século XX, desenvolveu uma corrente alternativa/complementar ao intergovernamentalismo que denominou de intergovernamentalismo liberal (IL).

O IL percebe que o processo de integração não é passível de explicação por um único fator, porquanto necessita de uma explicação mais compreensiva. Assim como o intergovernamentalismo, advoga que os Estados são o elemento central do processo de integração e que atingem os seus objetivos via negociação, partilhando, ainda, a crença de que os Estados são atores racionais que visam a maximização das suas preferências nacionais.

A partir destas assunções propõe um modelo de análise dividido em três fases: 1) definição das preferências nacionais; 2) processo negocial interestadual (*inter-state bargaining*) e 3) criação de um quadro institucional supraestadual¹⁹. Para cada uma destas fases, adota uma teoria distinta (Moravcsik e Schimmelfenning 2009, 69) que passamos a explicar.

A definição das preferências nacionais ocupa o lugar cimeiro porquanto, “primeiro, os governos definem o conjunto dos seus interesses para depois os negociarem entre si, num esforço de concretização dos mesmos”²⁰ (Moravcsik 1993, 481). Recorre aos ensinamentos da teoria liberal para a compreensão sobre a formação do interesse nacional. De forma resumida:

Grupos [sociais] articulam preferências; governos agregam-nas. Para os liberais, a relação entre sociedade e governo é assumida numa relação sujeito-agente; os representantes sociais delegam poder (ou, pelo contrário, constroem-no) em agentes governamentais. O principal interesse dos governantes é a sua manutenção no poder; em sociedades democráticas tal implica o apoio de um conjunto de votantes domésticos, partidos, grupos de interesse e burocratas, cujas visões são transmitidas, direta ou indiretamente, através de instituições domésticas e de práticas de representação política.

¹⁹ Em 1995 Moravcsik, ao descrever estas as três fases, optou por utilizar a expressão ‘delegação de soberania’ (*delegation of sovereignty*) para enunciar a terceira fase do modelo.

²⁰ Tradução do livro do autor: “governments first define a set of interests, then bargain among themselves in an effort to realize those interests”

Através deste processo emerge o conjunto de interesses ou objetivos nacionais que os Estados defendem nas negociações internacionais²¹ (Moravcsik 1993, 483).

Estes interesses não são fixos nem uniformes, variando, temporalmente, em conformidade com setores específicos de atividade ou áreas de integração.

Esta análise *vis-à-vis* acrescenta às teorias liberais preocupações analíticas não económicas, como sendo as de foro geopolítico e ideológico. O IL assume que estas últimas têm mais relevância em áreas não económicas, como a política externa, não obstante, mesmo em áreas marcadamente económicas, podem alterar o rumo de políticas que, do ponto de vista liberal, fariam mais sentido. Assim sendo, o interesse nacional, que origina as preferências nacionais, deriva da conjugação de interesses económicos, geopolíticos e ideológicos.

Na análise do processo negocial, o IL implementa a teoria da negociação da cooperação internacional (*bargaining theory of international cooperation*). Durante este processo os “Estados têm que ultrapassar resultados sob ótimos e alcançar benefícios mútuos através da coordenação e cooperação; em simultâneo, têm que decidir como é que os ganhos adquiridos são distribuídos entre si”²² (Moravcsik e Schimmelfenning 2009, 71). Os resultados sob ótimos são originários dos vários interesses nacionais que influem nas negociações e que resultam que as mesmas se encontrem no menor denominador comum (lógica semelhante está patente no intergovernamentalismo). Deste modo as “negociações interestaduais refletem interesses nacionais e poder relativo”²³ (Moravcsik 1991, 27) dos Estados, demonstrando, por um lado, os padrões de interdependência assimétrica e, por outro, a assimetria de informação existente.

Esta teoria explica-nos que o poder negocial dos Estados pode resultar de vários fatores e varia conforme a intensidade da preferência relativa (*relative preference intensity*) em determinada negociação. Os Estados com menor intensidade de preferências (ou interesses) em aprofundar a cooperação interestadual, num determinado setor, têm mais poder negocial. O inverso, ou seja, os Estados que percebem mais vantagens no processo de integração, logo com maior intensidade de preferência

²¹ Tradução livre do autor: “Groups articulate preferences; governments aggregate them. For liberals, the relationship between society and the government is assumed to be one of principal- agent; societal principals delegate power to (or otherwise constrain) governmental agents. The primary interest of governments is to maintain themselves in office; in democratic societies, this requires the support of a coalition of domestic voters, parties, interest groups and bureaucracies, whose views are transmitted, directly or indirectly, through domestic institutions and practices of political representation. Through this process emerges the set of national interests or goals that states bring to international negotiations.”

²² Tradução livre do autor: “States must overcome collectively suboptimal outcomes and achieve coordination or cooperation for mutual benefit, yet at the same time they must decide how the mutual gains of cooperation are distributed among the states.”

²³ Tradução livre do autor: “Interstate bargains reflect national interests and relative power”

relativa, tendem a procurar mais o acordo. Assim sendo estão mais predispostos a cedências negociais, desde que, as cedências não ultrapassem os ganhos que pretendem com o aprofundamento da integração (Moravcsik e Vachudova 2003). Concomitantemente, a assimetria de informação condiciona o resultado das negociações. Estados com uma rede de informação superior e com maior disponibilidade de técnicos, especializados por área, afetos à negociação, conseguem adquirir um melhor *output* negocial, já que conseguem, por um lado, imprimir nas negociações uma qualidade técnica superior e, por outro, fazer uma leitura mais precisa das posições negociais dos seus ‘opositores’, explorando, deste modo, as possíveis falhas.

O ambiente interno dos Estados pode, também, resultar em benefícios negociais. Na negociação os Estados podem argumentar dificuldades na transposição de determinadas normas comunitárias para a sua ordem interna, como forma de adquirirem condições ou benefícios mais vantajosos. O consenso nacional, ou a falta dele, torna-se então uma arma negocial importante (Dorussen e Nanou 2006).

Relativamente à explicação sobre a criação de um quadro institucional supraestadual, o IL recorre ao institucionalismo neoliberal. Encara as instituições internacionais como condição para maior durabilidade da cooperação. Os Estados recorrem a este expediente como forma de veicular futuros governantes às suas decisões. Assim a institucionalização torna-se um instrumento para evitar consequências indesejadas e não previstas, reduzindo a incerteza (Moravcsik e Schimmelfenning 2009 72).

A institucionalização supraestadual tem benefícios para os Estados já que permite maiores ganhos com menores custos. Reduz a incerteza sobre o futuro, porquanto os avanços na integração deixam de estar ligados aos ciclos eleitorais e alteração de governos, o que garante estabilidade nas preferências previamente acordadas e reduz a incerteza sobre comportamentos futuros dos parceiros. A partilha de custos torna possível que as instituições consigam aceder a melhor informação e reunir especialistas das diversas áreas. A nível doméstico ajuda os Estados a ultrapassarem oposições internas, ao diminuir a iniciativa e influência de determinados grupos que, em comparação com um quadro internacional, vêm o seu poder relativo reduzido. Por último, os Estados definem o ‘espartilho’ institucional ao qual os agentes supraestaduais estão restritos, estabelecendo, ainda, condições de controlo que podem passar pelo veto

ou sanções sobre prevaricadores. Desta forma os Estados previnem efeitos negativos que possam advir com maior integração.

O grau de compromisso e de delegação de soberania que os Estados estão dispostos a incluir nestas instituições varia conforme a área de integração. Estão dispostos a cedências sempre que obtenham vantagens domésticas com as mesmas e reticentes quando implicam contestação interna.

Alguns dos elementos desta teoria são alvo de crítica. Com efeito pode-se considerar que a sua base empírica é demasiado seletiva, centrando-se em grandes acontecimentos históricos. Concentra-se em demasia no aspeto formal e nos estágios finais de negociação, menoscabando elementos de integração informal (Nugent 2010), o que torna implausível a “apresentação de uma teoria de integração europeia completa [por ser] focada, apenas (ou principalmente) em conferências intergovernamentais e negociações interestaduais”²⁴ (Slapin 2012, 2). A concentração em ‘grandes’ Estados (Alemanha, França e Reino Unido) limita a compreensão acerca da negociação interestadual por não considerar a capacidade relativa (tamanho, grandeza económica ou outro) de Estados mais ‘pequenos’ na interdependência assimétrica comercial (Franchino 2012, 4). Por último, é insuficiente na explicação do processo de tomada de decisão interno e subestima o papel desempenhado por entidades supraestaduais no processo de integração (Nugent 2010).

De acordo com o anteriormente evidenciado, as questões do interesse nacional estão conectadas à segurança e defesa dos Estados e traduzem as preferências nacionais do mesmo na esfera internacional. Estão ligadas à sua história, valores, cultura, objetivos geoestratégicos, são uma das prerrogativas básicas de soberania e são um elemento constitutivo dos Estados. As forças armadas nacionais são símbolos do poder do Estado, com as quais as populações estabelecem ligações emocionais. Simultaneamente as ações das mesmas moldam a forma como os Estados são percebidos pelo exterior isto é, se são encarados como forças benignas ou ofensivas.

No seio da UE, existem Estados com passados coloniais que conservam ligações políticas e militares especiais com ex-colónias (como, por exemplo, Portugal e a CPLP ou o Reino Unido com a Commonwealth), Estados, como a Alemanha, cujo passado expansionista condiciona, ainda hoje, a utilização das suas forças armadas, ou, ainda, Estados neutrais como a Áustria ou Suécia que vêm a sua ação militar altamente

²⁴ Tradução livre do autor: “I do not believe it is possible to offer a complete theory of EU integration that focuses solely (or even primarily) on IGGs and interstate bargaining.”

constrangida pelo seu estatuto. Esta diversidade tem que ser considerada aquando da análise da evolução da PCSD e das missões executadas no âmbito europeu. Não é uma área puramente técnica e racional, onde os benefícios são de análise tangível, daí a resistência dos Estados.

Necessitamos, portanto, de uma teoria política de integração que tenha na sua base as preferências e as nuances próprias de cada Estado, que encarre interesses económicos em ligação com interesses geopolíticos e ideológicos. Uma teoria que conceba que os Estados estão dispostos a cooperar, mas que continuam com os seus interesses egoístas, intimamente ligados à sua história e posicionamento na esfera mundial. O IL consegue acomodar esta dualidade de ter, por um lado, uma forte posição nacional e, por outro, interesse em integração, daí que partamos para a nossa análise com este quadro teórico como referência base.

* *

*

A ação externa dos Estados projeta o seu interesse nacional em determinado espaço geográfico-temporal. Mediante a corrente de pensamento ou ideologia do detentor de poder a sua formulação assume características geopolíticas, securitárias, económicas, culturais, histórias ou ideológicas. Após a sua definição, ou interpretação, o Estado engaja em negociações internacionais que visam a sua afirmação e a concretização dos seus interesses.

Esta concretização pode ser maximizada por meio da cooperação. Todavia, existem um conjunto de características que devem ser observadas, nomeadamente diálogo, homogeneidade, funcionalidade, coordenação e concertação, representatividade (interna e externa), base voluntária e confiança. Estes elementos permitem aos Estados o estabelecimento de interesses comuns o que possibilita uma ação comum que, no caso da UE, se pode traduzir em integração.

Esta integração pode ser vista por um prisma intergovernamentalista. Nos anos 60 Stanley Hoffmann teoriza o intergovernamentalismo que, derivando da teoria realista das relações internacionais, percebe os Estados como motores da integração regional, assumindo-se estes como únicos atores com legitimidade de ação. A influência de outros atores é relegada para o quadro das *low politics*. A integração faz-se, deste modo,

através de negociação interestadual, na qual os Estados convergem, para o menor denominador comum. Os órgãos supraestaduais, criados pela integração, existem para servirem os interesses dos Estados. Esta teoria, contudo, é insuficiente para explicar as variações da política interna dos Estados, além de se basear em demasia no interesse nacional. Nos anos 90 Andrew Moravcski inspira-se nesta corrente e teoriza o intergovernamentalismo liberal (IL).

O IL argumenta que o processo de integração não é passível de explicação por um único fator porquanto necessita de uma abordagem mais compreensiva. Tem duas assunções básicas: os Estados são o elemento central do processo de integração, atingindo os seus objetivos via negociação; os Estados são atores racionais que visam a maximização dos seus interesses nacionais. Tendo por base estes dois princípios propõe a análise da cooperação internacional (europeia) em três estágios que servirá de grelha analítica para o estudo de caso.

No que respeita ao primeiro, recorre à teoria liberal para a definição de preferências nacionais. Estas variam conforme determinada questão e/ou área e são determinadas por elementos de ordem económica, geopolítica e ideológica. Seguidamente analisa o processo de negociação com recurso à teoria da negociação da cooperação internacional. Nesta fase os Estados percecionam a coordenação e cooperação interestadual como forma de atingirem benefícios mútuos. O poder negocial dos Estados depende das redes de interdependência assimétricas entre os Estados, assim como da assimetria de informação. A última fase traduz-se na criação de um quadro institucional supraestadual, para a análise deste o IL recorre ao institucionalismo neoliberal. Defende que o quadro supraestadual atua dentro do espartilho institucional definido pelos Estados em sede negocial. A sua necessidade é explicada como forma de prevenir consequências negativas da cooperação, como garante do cumprimento dos compromissos assumidos, assim como de previsibilidade nas ações dos parceiros.

Capítulo II

Complexo Securitário Europeu

A guerra não é meramente um ato de política, mas um verdadeiro instrumento político, uma continuação das relações políticas realizada com outros meios.

Carl von Clausewitz em *Da Guerra*

A história dos Estados europeus é pautada por profundas divisões, conflitos e desconfianças conducentes ora à aproximação ora ao afastamento dos povos da Europa. Diversos fatores influíram no desenvolvimento e construção Estadual europeu, sistema de alianças, ligação intraestatal entre poder político, militar, económico e sociedade e, por consequência, complexo securitário²⁵.

O presente capítulo enfocará, precisamente nesses diversos elementos. A partir de uma análise histórica, marcadamente eurocêntrica e sob uma ótica securitária, pretendemos tomar consciência das dinâmicas, contextos, fatores e nexos causais que afetaram e afetam o sistema securitário europeu. Será dado especial enfoque à componente militar, cuja realidade presente enfrenta desafios complexos e necessidades adaptativas, num cenário, tal como descrito por Herman Van Rompuy (2013), de rápida evolução estratégica. Os desenvolvimentos ocorridos a partir dos anos noventa são particularmente importantes por servirem para melhor contextualizar o espectro securitário europeu atual e elucidar sobre as forças de mudança que, tendo uma amplitude global, afetam o posicionamento dos Estados-Membros, quer na definição das suas prioridades e interesses nacionais, quer na sua negociação comunitária aquando do estabelecimento e desenvolvimento da UE.

Consideramos que compreender as várias construções europeias e adaptações aos câmbios conjunturais nos posiciona em terrenos mais elevados para compreendermos os desafios enfrentados pelos Estados-Membros no atual quadro securitário: multidimensional, com atores heterogéneos e com ameaças complexas e

²⁵ No quadro do presente trabalho de projeto entendemos por complexo securitário o conjunto de preocupações securitárias cujo processo de securitarização ou dessecuritarização, estão suficientemente interligadas para que os problemas securitários não possam ser resolvidos de forma independente, em contexto puramente nacional, mas necessitem de análise do contexto macro em que estão inseridas (Buzan e Weaver 2003).

interligadas. Jean Delumeau observou que os medos se modificam, mas o medo continua (apud Ramonet 2003), este capítulo serve, então, o propósito de expor os medos hodiernos e o racional na resposta aos mesmos num ambiente internacional aparentemente desviado do eixo europeu. Estabelecemos, assim, o segundo passo para a compreensão da política comunitária de segurança e defesa cuja matriz, como veremos no capítulo subsequente, é ainda matizada por vincados interesses e estratégias nacionais, estabelecidos ao longo de séculos de hegemonia e declínio hegemónico europeu, que coexistem com interesses e estratégias comunitárias.

2.1 – Construção da Hegemonia Europeia

2.1.1 – Construção Estadual Europeia

A Europa medieval caracterizou-se pela sua estrutura político-organizativa fragmentada em feudos, na qual “Deus era considerado o topo da hierarquia, [e] toda a atividade secular tinha um significado religioso”²⁶ (Gilbert 1986, 12). A guerra, não se excluía a esta matriz, sendo encarada como uma forma de juízo divino sobre as disputas. Era essencialmente travada por cavaleiros com o fito de reclamarem direitos individuais dos senhores feudais (Howard 1978). Nesta estrutura eram reconhecidas três tipos de guerras: guerras privadas²⁷, guerras públicas²⁸ e guerras mortais²⁹. Estas utilizavam exércitos *ad hoc* que “só podiam ser congregados quando surgisse uma disputa específica”³⁰ (Gilbert 1986, 13).

O desenvolvimento de uma economia monetária, o início do processo de centralização de poder e a descoberta da pólvora, com conseqüente aplicação em armas de fogo e artilharia, alteraram a geopolítica do medieval³¹ (Gilbert 1986). A disponibilidade financeira dos reis europeus permitiu-lhes aumentar os seus exércitos e modificar a sua composição ao

²⁶ Tradução livre do autor: “God was envisaged as the head of a hierarchy, all secular activity had been given a religious meaning.”

²⁷ Tipologia de guerra que devia causar o menor dano possível à comunidade, podia-se matar o inimigo, mas não queimar ou saquear a sua propriedade. A consolidação de poderes centrais eliminou esta tipologia de guerra (Howard 1978).

²⁸ Tipologia de guerra onde era permitido fazer prisioneiros e pedir resgate, sequestrar a propriedade do inimigo e impor contribuições à população. As propriedades eclesiásticas e dos camponeses estavam isentas de apropriação a menos que tivessem participado no esforço de guerra do senhor feudal (Howard 1978, 17).

²⁹ Tipologia de guerra onde quer os bens quer a vida dos vencidos estavam à disposição dos vencedores (Howard 1978, 17).

³⁰ Tradução livre do autor: “The medieval army could be assembled only when a definite issue had arisen;”

³¹ As armas de fogo transformaram as táticas de batalha e organização de defesa. Os mosquetes, apesar de pesados e difíceis de recarregar, permitiam atingir alvos a 250 metros e provocar danos nos mesmos. As armas de fogo e os piques conviviam no campo de batalha. Os canhões (artilharia pesada) tornaram obsoletos os castelos que dominaram o espectro defensivo da idade medieval e obrigaram ao desenvolvimento de novas fortificações. A infantaria assumiu-se, neste período, como ‘rainha’ do campo de batalha (Howard 1978).

potenciar o aumento das oportunidades de recrutamento dos exércitos. Novas classes de homens, livres das tradições militares precedentes, foram atraídas pelo dinheiro. Com esta injeção de novos homens, novas armas e novas formas de combate puderam ser introduzidas³² (Gilbert 1986, 14).

Daí que no final de 1400 os exércitos compreendessem infantaria, cavalaria pesada e artilharia ligeira (Howard 1978, 41) e, “qualquer que fosse a matriz de guerra daquele período, [...] eram sustentadas por uma classe largamente internacional de contratados, com critérios prevalentemente comerciais”³³ (Howard 1978, 49), i.e. forças mercenárias. Os beligerantes com maior disponibilidade financeira dominavam no número de homens e tecnologia ao seu serviço (Gilbert 1986, 15).

A dependência dos Estados em relação aos *condottieri*³⁴ obstaculizava o processo de centralização de poder e autonomia dos Estados, facto pelo qual pensadores renascentistas como Maquiavel³⁵ teorizaram alternativas que passavam pela constituição de exércitos próprios. Assim, no término do séc. XVI iniciou-se uma reforma militar na Holanda que marcou a organização político-militar europeia no sentido da sua profissionalização e submissão ao poder estatal. Preconizava a guerra como uma aplicação ordeira da força e defendia que esta deveria ser dirigida por uma autoridade competente e *legítima*. A base do exército moderno deveria ser fundada sobre princípios da subordinação hierárquica e obrigação social, onde a disciplina se devia constituir como elemento central. Segundo esta doutrina os oficiais do exército deviam aprender a obedecer (as ordens emanadas pelo representante legítimo do Estado) e a liderar (os soldados), sendo considerados profissionais ao serviço da comunidade (Rothenberg 1986). Estabeleceu-se, assim, uma alteração conceptual favorecedora do poder e controlo central, na qual “as dimensões social e moral, ao invés da tecnológica, estabeleceram os parâmetros fundamentais do ordenamento militar do início da era moderna”³⁶ (Rothenberg 1986, 35). Estes princípios começaram a ser visíveis nos

³² Tradução livre do autor: “The impact of the money economy provided a broader opportunity for recruiting armies. New classes of men, free from the preceding military traditions, were attracted into the services by money, and with this infiltration of new men, new weapons and new forms of fighting could be introduced and developed.”

³³ Tradução livre do autor: “Qualunque fosse la matrice delle guerre di quel período [...] esse venivano sostenute da una classe largamente internazionale di appaltatori, com criteri prevalentemente commerciali.”

³⁴ Líderes de exércitos mercenários ou senhores da guerra.

³⁵ Maquiavel, na sua obra *O Príncipe*, referiu que “as [forças] mercenárias e auxiliares são inúteis e perigosas, e se um Estado se apoia nas forças mercenárias nunca ficará tranquilo nem seguro, porque estas são desunidas, ambiciosas, indisciplinadas, desleais, corajosas entre amigos e vis entre os inimigos, não temem a Deus nem se comportam lealmente perante os homens, e com elas a derrota é adiada conforme é adiado o ataque” (Maquiavel 2003, 57). Para contrariar esta tendência, os perigos do recurso a este tipo de expediente e adquirir independência externa e estabilidade interna, em Dezembro de 1505, Maquiavel preparou uma lei que ordenava a organização de uma milícia florentina de 10.000 homens (divididos em companhias de 300) entre os 18-50 anos provenientes das partes rurais da Toscana sob influência florentina (Gilbert 1986).

³⁶ Tradução livre do autor: “Social and moral dimensions, rather than technology, provided the fundamental parameters for the new military establishments of the early modern era.”

exércitos do príncipe holandês Maurício de Nassau-Siegen³⁷ (1604-1679), do rei sueco Gustavo Adolfo II³⁸ (1594-1633) e do britânico Oliver Cromwell³⁹ (1599-1658). As reformas militares foram possíveis pela ligação entre exército e finanças, sustentada pelo desenvolvimento de máquinas fiscais centralizadas que controlavam e fiscalizavam os gastos dos exércitos (Howard 1978). Os recursos gerados pelo comércio mundial permitiram manter um exército profissional permanente, conduzir cercos e construir fortificações capazes de sustentar o poder da artilharia (Rothenberg 1986).

Foram estas circunstâncias europeias que favoreceram, a partir do séc. XV, expedições navais que procuraram alargar o poder de influência dos Estados europeus e captar fundos necessários para a preservação dos Estados (capacidade económica era indispensável para capacidade militar, o que se traduzia em poder e estabilidade). O mar e os descobrimentos eram percebidos como forma de encontrar fortuna, sendo que a nobreza europeia era incentivada a participar (sob um comando central estatal que fornecia os navios) com a perspectiva de ganhos económicos e conquista de novas terras (Howard 1978). Tal contrastou com dificuldades internas na China⁴⁰ para a mesma empreitada. O movimento interno europeu de apoio conduziu ao aumento das capacidades navais e de projeção de *poder naval*⁴¹, enquanto o movimento interno

³⁷Para Maurício de Nassau-Siegen os exércitos não precisavam de ter um grande número de homens, mas homens bem escolhidos, bem alimentados e bem pagos, que deviam obedecer a códigos de conduta previamente definidos. Percebia que as funções de autoridade não deviam advir da condição de nobreza, mas através de uma comissão estatal (Rothenberg 1986). Foi o primeiro a compreender com clareza que o fogo era o elemento decisivo nas batalhas, pelo que o pique devia proteger o mosquete e não vice-versa. Procurou, assim, desenvolver o fogo contínuo, que só era possível através do adiestramento, treino e disciplina dos soldados (Howard 1978).

³⁸ Gustavo Adolfo II era discípulo dos reformistas holandeses e aplicou os métodos definidos pelo príncipe Maurício ao seu exército. Procurou inovar nas capacidades ofensivas do seu exército e foi o primeiro a compreender o valor de articular as capacidades do fogo com as virtudes do embate físico. Em 1625 introduziu um sistema de conscrição, que era organizado pelas comunidades locais, para homens entre os 18-40 anos. O serviço militar durava por 20 anos, mas apenas um em cada dez homens era chamado, os restantes eram taxados para suportar e equipar estes homens. A cavalaria era recrutada junto da nobreza e agricultores abastados (Rothenberg 1986). Estavam dispensados desta obrigação filhos únicos de mães viúvas, irmãos de militares em serviços, operários nas minas e no fabrico de armas, nobres (serviam como oficiais) e sacerdotes. Tanto os oficiais como os soldados eram pagos (quando em serviço no estrangeiro), vestidos, armados e equipados pela coroa e comandados pelo rei ou pessoa próxima a ele. Tal como no exército de Maurício a disciplina era severa, sendo reforçada com a existência de cortes marciais (Howard 1978). Quando em guerra eram contratados soldados mercenários que, efetivamente, representavam um custo inferior. Com efeito no ano da sua morte o exército de Gustavo Adolfo II contava com apenas um décimo de suecos (Howard 1978 e Rothenberg 1986). Em batalha Gustavo procurava preservar as tropas suecas, utilizando ao máximo as tropas estrangeiras (Rothenberg 1986).

³⁹ O exército parlamentar liderado por Cromwell durante a guerra civil inglesa (1642-1651), o *New Model Army*, é exemplo da disciplina e subordinação dos soldados ao líder. O “*Laws and Ordinances of warre, Established for better Conduct of the Army*” expunha, de forma clara, as regras e obrigações dos soldados assim como as punições para as transgressões. O *New Model Army* era uma instituição moral, tolerante (existiam várias confissões religiosas e diversas opiniões políticas no seu interior) e com autocontrolo, onde através da monitorização das tropas, as transgressões eram devidamente punidas. A violência gratuita era evitada a todo o custo, sendo a ausência de violações apontado como um exemplo do autocontrolo do exército parlamentar. Cromwell conseguiu estabelecer um rígido controlo sobre o seu exército por pagar regularmente aos soldados, por existirem reais possibilidades de promoção dentro do exército e por existir espírito de corpo (Mitchell 2004).

⁴⁰ Os navios da frota chinesa da dinastia Ming eram equipados com canhões e entre 1405 e 1433 lançaram expedições em direção ao oceano Índico. Estas forças rivalizavam com a frota de Henrique V de Inglaterra, tendo alcançado o Golfo do Adém e Mogadishu e invadido o Sri Lanka em 1411 (Black 2009, 6-7).

⁴¹ Poder naval afere-se através da “relação entre navios, efetivos militares, bases de apoio, suporte logístico, financiamento e apoio político” (Black 2009, 18). [Tradução livre do autor: “This power [Naval power] was the function of ships, manpower, bases, logistical support, funding and political support, each of which was intimately related to the others.”]. Em cenário de guerra torna-se importante para manter o controlo das águas territoriais, evitar/efetuar bloqueios, transferir homens e logística para os teatros de

crítico chinês resultou no abandono dos programas navais em benefício de programas predominantemente terrestres (Black 2009). Assim, a partir do séc. XV, o desenvolvimento dos navios e a inserção de canhões nos mesmos (inclusive em navios mercantes) fez com que “guerra, descobrimentos e comércio se tornassem termos quase intercambiáveis”⁴² (Howard 1978, 79) e colocou a Europa no centro da política mundial, graças ao seu domínio marítimo, supremacia técnico-militar e controlo do comércio mundial.

O domínio marítimo passou, então, a desempenhar um papel de relevo na afirmação do poder Estadual europeu. O controlo deste espaço apresentava adversários de duas ordens. Em primeiro plano Estados rivais que estendiam ao mar os conflitos em terra. Em segundo plano forças navais semi-independentes como os piratas da Berbéria colocavam obstáculos ao comércio, utilizando o saque de embarcações como modelo económico, capaz de prover recursos para as suas regiões. A pirataria⁴³ e roubo em mar, independente ou sob comando de determinado Estado, através da emissão de cartas de corso, obrigaram os Estados a protegerem os seus mares e embarcações. Revoluções e guerras civis em terra diminuía a capacidade Estadual de fazer face a esta ameaça irregular (Black 2009).

2.1.2 – Soberania Estadual, Povo e Pátria

A assinatura do tratado de Vestefália (1648) encerrou a guerra dos 30 anos⁴⁴ (1618-1648) e consagrou uma alteração no sistema internacional (Paz de Vestefália) e na organização da guerra. A Europa setecentista tornou-se num

sistema de Estados com fronteiras claramente traçadas e os seus governantes eram soberanos absolutos no interior dos seus reinos. As suas relações eram conduzidas através de um protocolo diplomático bem preciso e em harmonia com princípios claros de direito internacional. As guerras desenrolavam-se segundo protocolos definidos, empregando forças armadas profissionais, recrutadas em todo o continente⁴⁵ (Howard 1978, 143).

Este ambiente de profissionalização favoreceu as *guerras limitadas*⁴⁶, onde se combate por objetivos específicos e com recursos limitados. As guerras eram longas, mas não intensas, sendo as batalhas, por força do desenvolvimento tecnológico,

operações e manter as linhas de comércio externo. Manter o controlo do mar e das linhas de comércio internacional tornou-se um imperativo para a sobrevivência e independência dos Estados (Black 2009).

⁴² Tradução livre do autor: “Era un’epoca storica in cui guerra, scoperte e commercio erano termini quasi intercambiabili”.

⁴³ Ao longo deste trabalho de projeto a palavra pirataria e/ou pirata referem-se especificamente ao domínio marítimo.

⁴⁴ Guerra que opôs a Europa católica à Europa protestante (Ney 2002).

⁴⁵ Tradução livre do autor: “Sistema di stati con frontiere chiaramente tracciate e i reggitori erano sovrani assoluti all’interno dei loro reami. I loro rapporti reciproci erano condotti all’insegna di un protocollo diplomatico ben preciso e in armonia con chiari principi di diritto internazionale. Le loro guerre si svolgevano secondo un protocollo altrettanto definito, impiegando forze armate professionali reclutate in tutto il continente.”

⁴⁶ Opõe-se às *guerras ilimitadas*, sem grandes objetivos práticos, do foro ideológico e religioso.

destrutivas (Palmer 1986). O elevado custo dos exércitos profissionais fez com que se evitassem batalhas das quais não adviessem grandes ganhos. Com efeito, em instruções aos seus generais, em 1747, Frederico II da Prússia, escreveu: “o êxito da guerra é decidido em grandes batalhas e não se conclui se não desta forma. Assim, devemos combater-las no momento e do modo mais oportunos e com toda a vantagem da nossa parte”⁴⁷ (apud Howard 1978, 138).

A revolução francesa (1789-1799) e o governo de Napoleão (1804-1815) alteraram este paradigma e conduziram à militarização⁴⁸ da sociedade ao adicionar o conceito de *Nação em Armas*⁴⁹ à organização profissional do anterior regime⁵⁰. Toda a Nação francesa foi convocada para o esforço de guerra, já que era do *interesse nacional* a defesa do território. Não se tratava de uma *guerra de rei*, mas de uma *guerra nacional*, para proteger a *pátria*. Tal originou uma *economia de guerra* para a qual todos os setores sociais foram chamados a contribuir (Howard 1978), surge, assim, o conceito de *guerra total*⁵¹. Introduz, ainda, a conscrição generalizada⁵² que permitiu alimentar os exércitos napoleónicos⁵³. A disponibilidade em obter massa humana para os combates, aliada à pouca profissionalização da mesma, conduziu a que França revolucionária e a França napoleónica, rompendo com a ordem estabelecida, apostassem nos números em detrimento da técnica⁵⁴ (Howard 1978).

⁴⁷ Tradução livre do autor: “L’esito della guerra è deciso dalle grandi battaglie e non se conclude se non com esse. Così dobbiamo combatterle al momento e nel modo opportuni e com tutti i vantaggi dalla nostra parte”.

⁴⁸ Militarização de uma sociedade traduz-se na sobrevalorização da vida militar. Sacrificar-se pela pátria é o exemplo máximo de virtude. Toda a Nação é embebida no espírito nacional e subordinada à estrutura organizativa (Howard 1978, 212). Este sentimento contrasta com o sentido na Europa pré-revolução francesa na qual cafés e espaços públicos europeus ostentavam letreiros onde se podia ler “Proibidos cães, lacaios, prostitutas e soldados” (apud Palmer 1986, 93) [Tradução livre do autor: “No dogs; lackeys; prostitutes or soldiers.”].

⁴⁹ Este conceito contrasta com a conceção social do anterior regime. “Um bom governo do Velho Regime exigia pouco aos seus súbditos, considerava-os úteis, valiosos e uma mais-valia produtiva para o Estado e, em tempo de guerra, interferia o menos possível na vida civil. Um “bom povo” era aquele que obedecia a lei, pagava as taxas e era leal à casa reinante; não necessitava de ter permissão de entidade coletiva ou de unidade enquanto nação ou responsabilidade na vida pública ou obrigação de fazer o esforço supremo na guerra” (Palmer 1986, 92). [Tradução livre do autor: “A good government of the Old Regime was one that demanded little of its subjects, which regarded them as useful, worthy, and productive assets to the state, and which in wartime interfered as little as possible with civilian life. A “good people” was one that obeyed the laws, paid its taxes, and was loyal to the reigning house; it need have no sense of its own identity as a people, or unity as a nation, or responsibility for public affairs, or obligation to put forth a supreme effort in war.”].

⁵⁰ O exército nacional francês (milícia militar) começou a ser organizado no reinado de Luís XIV (1643-1715) pelo Cardeal Richelieu, cujo trabalho foi continuado por Le Tellier e Louvois. Construíram um exército sob administração civil, definiram a hierarquia militar e asseguraram a autoridade real sobre o exército (Guerlac 1986). O exército francês foi, portanto, uma construção do Estado Francês contrastando, como observado por Palmer, com a Prússia onde ocorreu precisamente o oposto. Frederico Guilherme I da Prússia fundou uma nova entidade política e económica para suportar o seu exército (Palmer 1986).

⁵¹ Nas palavras de Lazare Carnot, coordenador do exército revolucionário, no final de 1794: “o nosso objetivo é o extermínio, o extermínio até às últimas consequências” (apud Howard 1978, 152) [Tradução livre do autor: “Il nostro scopo è lo sterminio, lo sterminio fino alle estreme conseguenze.”].

⁵² Uma lei de 23 de Agosto de 1773 declarou que todos os franceses estavam permanentemente requisitados para o serviço militar até que os inimigos da república fossem expulsos do seu território (Howard 1978). A 5 de Setembro de 1798 a *Loi Jourdan-Delbrel* estabeleceu a conscrição para toda a população masculina francesa, a partir dos 20 anos, que passasse os exames médicos obrigatórios. Estabeleceu o serviço militar obrigatório (abre a possibilidade de pagar alguém para cumprir o serviço militar) por 5 anos em tempo de paz, contudo não previa a duração do serviço militar em tempo de guerra.

⁵³ A estratégia militar de conquista de Napoleão assentava em 3 estágios: 1) Destruição do exército inimigo; 2) Ocupação do território e 3) Prostração moral da população inimiga (Howard 1978).

⁵⁴ As palavras de ordem de Carnot eram: “*Agir toujours en masse!*”, Agir sempre em massa (Howard 1978, 151).

Reformadores militares prussianos⁵⁵ inspiraram-se no modelo francês e projetaram um exército

constituído por patriotas, seres inteligentes, dignos de confiança, que se considerassem defensores do próprio país e que fossem considerados como tal pelo resto da comunidade. Mas, antes de tudo, era necessário, como observou Gneisenau secamente «dar ao povo uma pátria, se se pretende que este a defenda de forma eficaz»⁵⁶ (Howard 1978, 166).

Como consequência o Estado prussiano foi modernizado⁵⁷, foi criado um quadro de oficiais cultos⁵⁸, a conscrição tornou-se um princípio sacro⁵⁹ e foi criada a *Landwehr*⁶⁰ que aproximou a burguesia ao exército. Em antítese, a posição insular da Grã-Bretanha conjugada com a hegemonia marítima da marinha real britânica e coesão política interna permitiu-lhe manter uma estrutura setecentista (Howard 1978). Note-se, ainda, que economistas de referência da época⁶¹ percecionavam os exércitos permanentes e a guerra como uma doença do Estado.

Com o fim da era napoleónica a Europa tentou voltar ao *status quo* setecentista⁶². A revolução industrial aumentou a dimensão das cidades⁶³, introduziu novas técnicas de produção agrícola e de refrigeração, a ferrovia⁶⁴, novos meios de comunicação como a imprensa, o telégrafo⁶⁵ e novas armas⁶⁶ que modificaram a estrutura civil e militar dos séculos XIX e XX. Fruto da nova dimensão da guerra em termos humanos e capacidade destrutiva, na segunda metade do séc. XIX, surgiu a

⁵⁵ Gerhard von Scharnhorst (1755-1813), Hermann von Boyen (1771-1848), August von Gneisenau (1760-1831), Heinrich von Stein (1757-1848) e Carl von Clausewitz (1780-1831).

⁵⁶ Tradução livre do autor: “L’esercito doveva essere costituito da patrioti seri, intelligenti, degni di fiducia, che si considerassero i defensori del próprio paese e che fossero considerati tali dal resto della comunità. Ma anzitutto era necessario, como Gneisenau osservò seccamente, «dare al popolo una patria, se si pretende da esso che la difenda efficacemente».”

⁵⁷ Consubstanciou-se na criação de ministérios como o da guerra, justiça, finanças, entre outros e na abolição da servidão.

⁵⁸ A formação/instrução de oficiais levou à criação de escolas militares um pouco por toda a Europa. A Grã-Bretanha fundou o *Royal Military College* em 1802, a França o *Saint-Cyr* em 1808, a Prússia o *Kriegsakademie* em 1810, a Rússia a Academia Militar Imperial em 1832 e Portugal a Academia Militar em 1837.

⁵⁹ O sistema prussiano previa a rotação de soldados; i.e., após instrução militar estes passavam à reserva e eram chamados quando necessário. A sacralidade da conscrição eliminou a possibilidade de pagar para não realizar o serviço militar ou pagar a um substituto, como acontecia no resto da Europa (Holborn 1986, 282).

⁶⁰ Milícia territorial.

⁶¹ David Ricardo (1782-1823); Thomas Malthus (1766-1834) e James Berton (1748-1832).

⁶² Na Prússia a conscrição não desapareceu, contudo as milícias foram controladas (Howard 1978).

⁶³ O início da era industrial (final do séc. XVIII) criou a classe dos operários, e permitiu uma explosão demográfica.

⁶⁴ Aumentou a mobilidade e diminuiu a distância-tempo entre países e regiões. Em termos militares, como explica Howard (1978), a ferrovia introduziu três grandes alterações: 1) Aumentou a mobilidade dos exércitos. Na guerra Franco-Austríaca de 1859 o corpo expedicionário francês de 120.000 homens demorou apenas 11 dias a alcançar o teatro de operações; 2) Permitiu, com maior intensidade, reabastecer as tropas, o que majorou a importância do sistema de suporte logístico. Repare-se que, com esta alteração, acabou a dependência dos exércitos face aos recursos locais. A Prússia foi a primeira potência a perceber a importância de desenvolver a ferrovia de acordo com necessidades estratégicas (e.g. Guerra Franco-Prússia de 1870); 3) Criou um desfazamento entre a frente de combate e a retaguarda, o que possibilitou que soldados feridos tivessem acesso a melhores cuidados médicos e, em caso de guerras longas, terem licenças de repouso, longe dos combates (Howard 1978, 185).

⁶⁵ A guerra começou a ser objeto de reportagens jornalísticas. Informações sobre a guerra e a frente de batalha chegaram aos civis o que aumentou o peso da opinião pública na condução de guerras (burguesia tradicionalmente contra guerras). Tornou-se, assim, necessário criar propaganda de guerra.

⁶⁶ No final do séc. XVII apareceram os primeiros protótipos de submarinos. A artilharia começou a dominar o campo de batalha. Em 1862 surgiu a primeira metralhadora, a *Gathering* com capacidade de disparar 400 balas por minuto. Em 1887 a *Maxim* com capacidade para 500 balas por minuto. Iniciou-se o desenvolvimento de carros de combate e da aeronáutica.

preocupação de humanizar⁶⁷ as guerras através do estabelecimento de acordos internacionais⁶⁸ que codificaram as regras de tratamento de civis e militares em tempo de guerra.

A estrutura do Séc. XIX ficou, ainda, marcada pela *Pax Britannica*, sustentada pela supremacia naval Britânica. Pese embora esta supremacia fosse parcialmente ilusória já que o número de navios aptos ao serviço era inferior ao julgado pelas restantes potências⁶⁹, o Reino Unido viu reconhecida a doutrina da marinha real britânica de proteção dos mares em benefício de todos, logo sustentáculo da ordem mundial da época. Tal permitiu ao Reino Unido impor a sua visão ao mundo, exemplificada pela proibição do tráfico de escravos. A ação marítima focava-se então combate ao tráfico de escravos e à pirataria. A extensão das leis e autoridade governamental à atividade marítima reforçaram o domínio Estadual no ambiente marítimo, e permitiram clarificar as águas e territórios costeiros sob domínio de determinado Estado; contribuindo para o fim da ligação entre Estados e pirataria, cuja ação continuou enquanto empresa individual, devido à lucratividade da atividade. Para o seu combate eram utilizados navios de guerra em articulação com navios de menor porte de controlo costeiro (Black 2009).

2.1.3 – Militarismo Europeu, Rumo à Guerra Mundial

A partir de 1870/71 verificou-se uma nova onda de militarização na sociedade europeia (durou até à primeira guerra mundial) e o modelo prussiano⁷⁰ assumiu-se como modelo dos exércitos europeus (Howard 1978, 196). O exército tornou-se a escola da nação e adquiriu um importante papel no combate ao analfabetismo (Howard 1978, 209). Entre 1870-1914 o imperialismo europeu atingiu o seu apogeu, os nacionalismos cresceram, emergiram movimentos laborais, correntes como o marxismo e o darwinismo⁷¹, o sistema de alianças dos Estados europeus afunilou-se (Ney 2002) e gerou-se na sociedade europeia o sentimento de que era necessária uma guerra, capaz de

⁶⁷ E.g. Criação da Cruz Vermelha em 1859.

⁶⁸ E.g. Convenção de Genebra de 1864, revisitada em 1906, 1929 e 1949, tendo, atualmente, três protocolos adicionais, dois a vigorar desde 1979 (adotados em 1977) e um desde 2007 (adotado em 2005). Convenção de Haia de 1899 e 1907.

⁶⁹ A diminuição da armada britânica deve-se à diminuição da ameaça naval e à rápida deterioração das embarcações britânica devido a problemas de construção (Black 2009, 118).

⁷⁰ Conscrição sem exceções, hierarquia e treino regular, rede ferroviária construída em função de objetivos estratégicos, exército visto como instrumento político, meio dissuasor e de coesão interna (a guerra prepara-se em tempo de paz). A burguesia adquiriu valores conservadores e militares, próprios da velha aristocracia, e deixou de ser opositora às questões da guerra. A nobreza adaptou-se à nova sociedade sem comprometer o seu *status*, i.e., continuou em posições de liderança dentro das forças armadas (Howard 1978 e Holborn 1986).

⁷¹ O conceito de seleção natural e sobrevivência do mais forte ligava bem com o espírito da época. Contudo, por ser exigida uma boa preparação física aos soldados eram, precisamente os mais fortes fisicamente, que morriam na linha de combate.

pôr à prova o valor dos povos e possibilitadora do nascimento de um novo Homem e de uma humanidade melhor (Howard 1978).

Neste quadro iniciou-se a I Grande Guerra (1914-1918)⁷². Foi uma guerra total (saldou-se na perda de 15 milhões de vidas), sem batalhas decisivas, entre os Estados da Tripla Entente e da Tríplice Aliance, cujo resultado favorável da Tripla Entente se deveu “não a vitórias no campo de batalha, mas ao exaurimento económico e psicológico”⁷³ (Howard 1978, 221). As evoluções tecnológicas das revoluções industriais possibilitaram o uso de novos instrumentos de combate como armas químicas, meios navais subaquáticos e meios aéreos. A utilização de submarinos⁷⁴ obrigou à redefinição das táticas navais, já que estes eram eficazes na dissuasão e limitação das manobras dos adversários (Black 2009). A importância deste meio estende-se até ao novo milénio pela sua capacidade de projeção de poder e ação discreta (IISS 2013, 22). A cavalaria (que representava os valores tradicionais), enquanto força de combate, travou a sua última guerra, sendo substituída por unidades de motocicletas e blindados (Howard 1978, 206). O poder aéreo deu os primeiros passos sendo especialmente útil quando articulado com o poder naval para a deteção de submarinos (Black 2009).

A experiência da guerra suscitou uma reação adversa ao militarismo do final do século XIX (Howard 1978, 225), os povos da Europa desejavam paz. No período entre 1918-1939 a palavra paz dominou os discursos políticos, inclusive em governos totalitários⁷⁵. Pese embora a sua filosofia militarista⁷⁶ esforçaram-se por manter uma aparência pacífica⁷⁷. Os discursos de paz, a memória das perdas durante a I Guerra

⁷² As 6 grandes potências europeias, durante a I Guerra Mundial, dividiram-se entre: Tripla Entente (Grã-Bretanha, França e Rússia) e Tríplice Aliança (Alemanha, Áustria-Hungria e Itália).

⁷³ Tradução livre do autor: “Quando venne la pace, essa non fu tanto il risultato di vittorie sui campi di battaglia quanto dell'esaurimento economico e psicologico.”

⁷⁴ Pese embora a violação do direito internacional a Grã-Bretanha e a Alemanha utilizaram os submarinos para comprometerem o comércio internacional do adversário. A utilização incondicionada desta tática pela Alemanha resultou na declaração de guerra dos EUA e do Brasil em 1917. A capacidade da marinha britânica em fazer face à marinha germânica possibilitou ao Reino Unido o acesso a recursos necessários para a condução da guerra e a negação dos mesmos à Alemanha que se viu constringida aos recursos existentes no espaço europeu. Note-se que o número de submarinos alemães era reduzido, sendo o investimento naval priorizado em navios de superfície (Black 2009). Com efeito detinha apenas 28 submarinos contra os 78 da Grã-Bretanha que dominava, ainda, no número de bases navais (Ney 2002, 86). A vitória britânica contra os submarinos deveu-se a evoluções técnicas como as cargas de profundidade e aparelhos de localização, assim como a percepção que a defensiva era mais eficaz que a ofensiva para destruir os submarinos inimigos (Howard 1978, 244).

⁷⁵ O fascismo suportava-se em valores como autoridade, submissão ao Estado, hierarquia, obediência e superioridade racial (Howard 1978, 227-228). Estes valores tiveram especial incidência nos casos germânicos e italianos, não obstante são verificáveis, também, no caso português (o luso-tropicalismo é exemplo da tentativa de justificar a superioridade racial portuguesa e a Mocidade Portuguesa um exemplo de militarização da sociedade).

⁷⁶ Hitler fez apologia aos benefícios da guerra no seu livro ao escrever: “nada melhor do que a Guerra [...]. Em horas de angústia, surgem subitamente, de crianças aparentemente inofensivas, heróis dotados de resoluta coragem perante a morte e de grande frieza de reflexão. Não fosse tal momento de provação, ninguém teria pressentido o herói no rapaz ainda imberbe. Quase sempre é preciso algum solavanco para provocar o génio” (Hitler 2005a, 217-218).

⁷⁷ A 26 de Setembro de 1938, cerca de um ano antes da II Guerra Mundial, Hitler afirmou: “ nos últimos anos persegui uma política para a paz. Abordei todos os problemas, aparentemente impossíveis, com a firme convicção de os resolver de forma pacífica” (Hitler 2005b, 80). [Tradução livre do autor: “I have really in these years pursued a practical peace policy. I have approached all apparently

Mundial e a não ameaça a interesses nacionais (Schreiber 2004), justificam a política de apaziguamento (*appeasement*) seguida pela França e Grã-Bretanha em relação às potências expansionistas (Alemanha e Itália). Quando a II Guerra Mundial (1939-1945)⁷⁸ se iniciou, Hitler (2005c, 82-84), perante o *Reichtag* a 1 de Setembro de 1939, justificou a invasão da Polónia como retaliação por ataques sofridos. O ambiente securitário obrigava a que o agressor se colocasse como vítima como forma de legitimar externa e internamente a guerra⁷⁹.

2.2 – O Fim da Hegemonia Europeia

2.2.1 – II Guerra Mundial e Guerra-Fria

O aparente espírito de paz desaguou numa guerra total, a II Guerra Mundial, na qual as evoluções técnicas e científicas permitiram uma destruição sem precedentes⁸⁰, originando questões morais⁸¹ e traumas nacionais cujas consequências se fizeram sentir nas décadas subsequentes. Em termos militares ficou marcada pela multiplicidade de armamento disponível, pela importância militar do poder aéreo, pela interoperabilidade entre exército, marinha e força aérea (que permitiu desembarques), pelo desenvolvimento do radar e pelo desenvolvimento da bomba atómica, elemento central do complexo securitário das décadas posteriores (Schreiber 2004).

Com o final da II Guerra Mundial a Europa deixou de ser o centro da política mundial, sendo substituída por duas potências de raiz europeia (EUA e URSS) (Howard 1978). Os EUA assumiram-se, então, como principal potência naval do mundo, substituindo o Reino Unido (Black 200). Tal como ocorrera no pós I Guerra Mundial, os Estados democráticos europeus verificaram uma onda de desmilitarização que se mantém até aos dias de hoje. A dimensão da guerra evidenciou a necessidade de uma

impossible problems with the firm resolve to solve them peacefully”]. Não obstante desenvolveu o exército e a capacidade de atuação alemã e, em 1939, conseguiu mobilizar 4 milhões e 600 mil homens (Scheiber 2004, 27).

⁷⁸ Os principais intervenientes dividem-se em dois blocos: Aliados (Reino Unido, França, EUA e Rússia) e forças do Eixo (Alemanha, Japão e Itália). Não obstante este conflito, que resultou na vitória das forças Aliadas, envolveu 39 países.

⁷⁹ Em Setembro de 1931 o Japão utilizou um alegado incidente junto à linha férrea da Manchúria para justificar a invasão de toda a Manchúria (Ney 2002, 111).

⁸⁰ 110 milhões de homens foram chamados aos vários exércitos. Mais de 60 milhões de perdas humanas (Scheiber 2004).

⁸¹ No pós-guerra a Alemanha confrontou-se com crimes contra a humanidade e crimes de guerras cometidos pelas suas formas armadas e de segurança. O holocausto traduziu-se no extermínio de milhões de hebreus, eslavos, homossexuais, ciganos e opositores políticos. Os prisioneiros direcionados para campos de trabalho forçado constituíram cerca de 24% da força laboral da economia de guerra. Prisioneiros de guerra foram executados, inclusive antigos aliados, como os 7 mil prisioneiros de guerra italianos executados por soldados alemães, aquando da retirada italiana da guerra (Scheiber 2004). As forças aliadas tiveram, também, a sua quota-parte de dilemas morais. A política de bombardeamentos à zona dizimou milhares de civis. O ataque a Dresden em Fevereiro de 1945 perpetrado por uma força conjunta Reino Unido-EUA resultou na morte de 18 a 25 mil civis o que é incomparavelmente mais destrutivo que o bombardeamento de Coventry em 1940 pela *Luftwaffe* que originou cerca de 550 baixas civis. As consequências morais deste tipo de ataque mantiveram-se pelo menos até 2012 data em que foi erigido um memorial ao comando de bombardeiros britânico (Fisher 2013).

abordagem coletiva às questões securitárias pelo que, em 1945, foi criada a Organização das Nações Unidas (ONU) com o objetivo de regular as relações internacionais, inclusive o uso da força através do seu Conselho de Segurança (CSNU)⁸². O estatuto das Nações Unidas reconfirmou, no seu essencial, a ordem internacional instituída pelo tratado de Vestefália de 1648 (Bordoni 2013), ao manter a lógica de equilíbrio e balanço de poder entre as grandes potências mundiais (ȚuȚianu 2013, 53).

Fruto de clivagens políticas, militares, económicas e ideológicas iniciou-se a *Guerra-Fria* (ȚuȚianu 2013, 53); caracterizada como “um período de intensa hostilidade sem guerra efetiva” (Ney 2002, 136) onde

a segurança internacional era dominada por confrontos extremamente militarizados e ideologicamente altamente polarizados entre as superpotências [EUA e URSS]. Esta confrontação dividiu o Norte industrializado em Primeiro Mundo (o Ocidente) e Segundo Mundo (o bloco Soviético). Porque a rivalidade era intensa, o perigo de guerra era real, as preocupações político-militares dominavam a agenda securitária. Esta ênfase político-militar alastrou-se para a periferia onde as duas superpotências utilizavam a transferência de armamento como meio de explorar hostilidades pré-existentes no Terceiro Mundo⁸³ e como veículo para perseguirem as suas próprias rivalidades⁸⁴ (Buzan 1991, 433).

O conceito de segurança era, então, dominado pelo nível nacional (Baylis 2001) e a política de segurança era “estruturada essencialmente em termos militares, particularmente em estratégias de dissuasão, envolvendo toda a gama de armamento nuclear e convencional”⁸⁵ (Keatinge e Tonra 2012, 3). A prioridade estratégica assentava na preservação territorial e na inviolabilidade das fronteiras, sendo o foco percebido da ameaça essencialmente interestadual. Este ambiente conduziu à criação de alianças do foro político-militar como a NATO⁸⁶.

Como consequência verificou-se uma corrida ao armamento militar. As armas nucleares assumiram-se como elemento central e “criaram uma forma peculiar de

⁸² A génese da ONU foi delineada ainda durante o curso da guerra. A estrutura e missão da organização foram definidas na Declaração das Nações Unidas (1942), Declaração de Moscovo (1943), Conferências de Dumbarton Oaks (1944), Conferência de Ialta (1945) e Conferência de S. Francisco (1945).

⁸³ O processo de descolonização europeu e lutas independentistas potenciaram os palcos de confronto armado entre as duas superpotências (Scott 2001), obedecendo a uma lógica de guerra limitada. As armadas dos principais poderes imperialistas (Portugal, Reino Unido, França e Países Baixos), foram instrumentalizadas para assegurar o movimento das tropas e logística, para orquestrar ataques anfíbios, bem como para limitar o movimento dos insurgentes (Black 2009, 199).

⁸⁴ Tradução livre do autor: “During the Cold War, international security was dominated by highly militarized and highly polarized ideological confrontation between the superpowers. This confrontation divided the industrialized North into the First World (the West) and the Second World (the Soviet bloc). Because their rivalry was intense, the danger of war was real, and political/military concerns dominated the security agenda. This political/military emphasis was transmitted into the periphery by the use of arms transfers by both superpowers as a means of exploiting already hostilities within the Third World as a vehicle for pursuing their own rivalry”.

⁸⁵ Tradução livre do autor: “During the cold war, policy was framed mainly in military terms, especially the strategy of deterrence, involving the full spectrum of nuclear and conventional weapons”.

⁸⁶ Em 1948 foi criada a União da Europa Ocidental (UEO), organização internacional intergovernamental, com o intuito de aumentar a colaboração económica, social e cultural assim como defesa coletiva dos Estados europeus. O seu principal objetivo era garantir a assistência mútua entre os seus membros em caso de ataque. Em 1949 foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), que se constituía como uma aliança político-militar de Estados alinhados com os EUA (Primeiro Mundo). Como reação foi criada em 1955 a aliança militar nomeada de Pacto de Varsóvia, constituída por Estados alinhados com a URSS (Segundo Mundo). Este pacto foi extinto em 1991.

equilíbrio de poder, que foi por vezes designada por «equilíbrio de terror»” (Ney 2002, 168) ao postular a destruição da civilização humana aquando de um confronto nuclear entre as potências hegemónicas. De certa forma o ‘equilíbrio de terror’ colocou em causa a visão *clauswitziana* da relação entre poder político e instrumento militar no jogo político-militar entre as grandes potências nucleares (Tuțuianu 2013). No prisma político havia a

aceitação por parte das maiores potências mundiais do *status quo* como única estrutura capaz de ser utilizada para a condução das suas políticas e a relutância comum em tolerar conflitos verdadeiramente perigosos⁸⁷ (Howard 1978, 267),

o que permitiu que crises como as de Berlim em 1961⁸⁸ ou Cuba em 1962⁸⁹ não escalassem em conflitos mundiais⁹⁰.

2.2.2 – Pós Guerra-Fria: Novas Ameaças, Novos Valores e Novos Agentes

Em 1991, com a extinção da União Soviética, findou a Guerra-Fria. A vitória Ocidental afirmou a hegemonia norte-americana e, com ela, a

exaltação do regime democrático, a celebração do estado de direito e a glorificação dos direitos humanos. Tanto na política interna como na externa, esta moderna trindade foi considerada como uma espécie de imperativo categórico constantemente invocado. Não isenta de ambiguidades [...], esta trindade contava com a adesão dos cidadãos que viam nela um avanço do direito contra a barbárie (Ramonet 2003, 54).

No campo militar, os anos 1990 ficaram marcados pela inversão de uma tendência ascendente da conflitualidade mundial. Correntes realistas apontam o poder nuclear como responsável pela diminuição da conflitualidade; liberais encontram na pulverização das democracias, de instituições multilaterais e no aprofundamento e complexificação da interdependência económica a base desta inversão. Por seu turno correntes construtivistas, não menoscabando os fatores apontados quer por realistas quer por liberais, enfocam no câmbio ideológico da modernidade⁹¹ (Fettweis 2011, 323).

Dados do *Center for Systemic Peace* (CSP, 2013), presentes no gráfico 1, demonstram a tendência para a diminuição da conflitualidade armada global. Após o aumento sistemático da conflitualidade armada entre 1945 e 1991, entre 1991 e 2011

⁸⁷ Tradução livre do autor: “L’acettazione da parte delle maggiori potenze mondiali dello status quo como l’unica struttura praticamente utilizzabile per la condotta delle loro politiche e la comune riluttanza a tollerare conflitti veramente impegnativi.”

⁸⁸ Construção do muro de Berlim, em Agosto, e incidentes no *Checkpoint Charlie*, em Outubro.

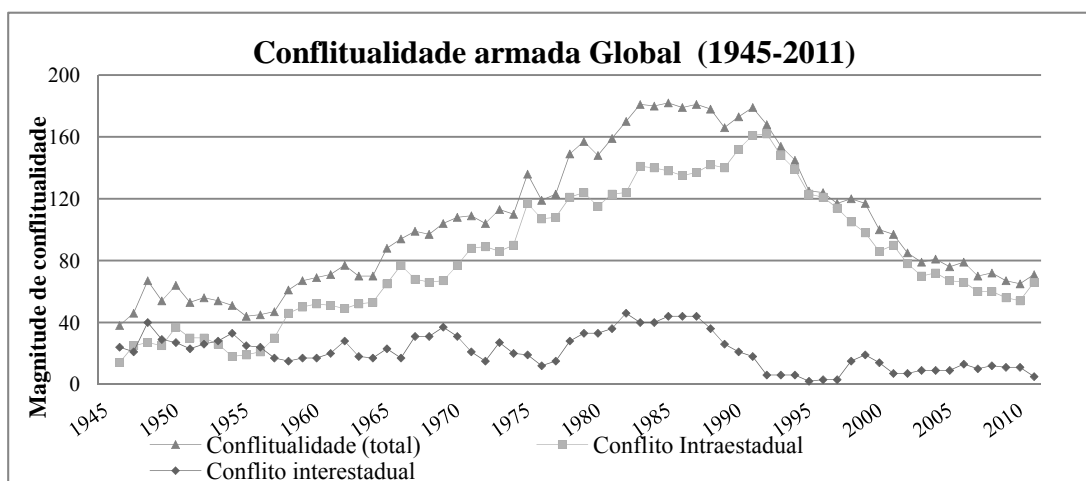
⁸⁹ A crise dos mísseis cubanos foi o ponto da Guerra-Fria onde um possível conflito nuclear esteve mais iminente. Os EUA iniciaram, então, um bloqueio a Cuba. A utilização de 183 navios de guerra serviram para consolidar o bloqueio e evitar a entrada de navios soviéticos em espaço marítimo cubano. Este desenvolvimento fez crescer na União Soviética a vontade de reforçar o seu poder naval (Black 2009, 193).

⁹⁰ Num discurso, em 1987, Robert McNamara, antigo secretário da defesa norte-americano, declarou: “não acredito que a União Soviética queira guerra com o Ocidente. E certamente que o Ocidente não vai atacar a URSS ou os seus aliados” (McNamara 1987). [Tradução livre do autor: “I do not believe the Soviet Union wants war with the West. And certainly the West will not attack the U.S.S.R. or its allies.”]

⁹¹ A substituição do conceito de ‘guerra de glória’ pelo de ‘guerra justa’ nos discursos dominantes sobre guerra e paz ao longo da segunda metade do século XX é demonstrativo deste câmbio (Sweijts e Polchar 2014)

verificou-se o caminho inverso com a diminuição acentuada da mesma na ordem dos 60%. Os conflitos armados intraestaduais foram os principais responsáveis pelo aumento da conflitualidade entre 1945 e 1991 e a sua evolução mimica a evolução da conflitualidade armada global total. No sentido oposto verificou-se um decréscimo da conflitualidade interestadual entre 1945 e 2011, pese embora no período compreendido entre 1978 e 1989 se tenha verificado um aumento relativamente significativo. Seguindo esta tendência também o risco de morte durante conflitos diminuiu, desde o término da Guerra-Fria, assim como o número médio anual de baixas por batalha (Fettweis 2011, 320).

Gráfico 1. Tendências globais nos conflitos armados, 1946-2011.



Fonte: CSP (2013).

Com a redução da ameaça militar o espectro das categorias de ameaças e riscos à segurança do Estado alargou-se (Tuțuianu 2013, 56). Às clássicas segurança militar⁹² e política⁹³, foram adicionadas a segurança económica⁹⁴, societal⁹⁵ e ambiental⁹⁶ (Buzan 1991, 433). O alargamento e complexificação dos desafios e agentes securitários⁹⁷ resultou, nos Estados Ocidentais, no gradual abandono do modelo tradicional de defesa, assente na defesa fronteiriça e da soberania, para dar lugar a uma forma mais lata de

⁹² I.e., capacidade armada ofensiva e defensiva assim como a percepção sobre as intenções de outros Estado (Buzan 1991, 433).

⁹³ I.e., estabilidade organizativa dos Estados, sistema de governos e ideologia que lhes confere legitimidade (Buzan 1991, 433).

⁹⁴ I.e., acesso a recursos, finanças e mercados necessários para a manutenção do bem-estar e poder Estatal (Buzan 1991, 433).

⁹⁵ Visa a manutenção dos padrões tradicionais linguísticos, culturais, associativos, religiosos, de identidade nacional e costumes de um determinado Estado (Buzan 1991, 433).

⁹⁶ Abarca a manutenção da biosfera local e planetária enquanto suporte de toda a ação humana (Buzan 1991, 433).

⁹⁷ Com a globalização e novas e mais baratas formas de comunicação, o sistema internacional deixou de ser domínio exclusivo dos Estados e começou a ser influenciado por Organizações Intergovernamentais (OIG); Empresas Transnacionais; Cadeias Televisivas (media); Redes Criminosas Transnacionais; Guerrilhas e Movimentos de Libertação; Partidos Políticos e Organizações não-governamentais (ONG) (Willetts 2001).

intervenção e uso da força em conflitos que ameaçassem a segurança internacional (Arteaga 2013, 7). Assim, à lógica unívoca de segurança territorial, acresceu uma componente de segurança humana (Keatinge e Tonra, 2012), onde a questão dos direitos humanos e da soberania estiveram no centro do debate sobre o futuro da comunidade internacional (Țuțuianu 2013, 58).

Esta concepção de comunidade internacional rompeu com os valores vestefalianos ao substituir a centralidade do Estado, seus direitos de soberania e de não-intervenção, pelos direitos das pessoas que, neste novo paradigma, devem ser protegidas pelo Estado. O uso de intervenções militares humanitárias, encaradas como aberração nas relações internacionais até então, passou a ser um instrumento aceitável (Seybolt 2008), tornando “a gestão de crises no paradigma que constituiu a pedra angular do sistema securitário do pós Guerra-Fria”⁹⁸ (Gärtner 2003, 59). A questão do fracasso dos Estados esteve no centro da maioria das operações de gestão de crise, e caracterizou-se por uma ação internacional tendencialmente tardia e com poucos recursos (Fukuyama 2005, 125).

O clamor e apoio popular foram fundamentais para a execução de intervenções humanitárias. A opinião pública Ocidental, consciente do sofrimento humano que conflitos intraestaduais causavam, persuadiu os seus líderes a agirem nestes cenários (Wheeler e Bellamy 2001). Teorias e conceitos como a guerra justa, teoria da paz democrática, princípio de boa governação, entre outros, adquiriram relevo na opinião pública. No mesmo sentido generalizou-se a lógica de que as fronteiras não são barreiras impenetráveis, dentro das quais atrocidades como tortura ou genocídio podem ocorrer de forma livre (Fisher 2013). A resolução 688 das Nações Unidas (1991) é demonstrativa desta nova concepção ao considerar os ataques à população civil iraquiana por parte do Estado iraquiano como uma ameaça à paz mundial (UNSC 1991).

Efetivamente as Nações Unidas imbuíram o espírito do pós Guerra-Fria, adaptaram-se à nova tipologia de conflitualidade predominante, marcadamente intraestadual, e procuraram construir respostas adequadas às novas exigências, através da utilização do argumento humanitária e flexibilização do seu entendimento de soberania. Em 1992, pela mão de Boutros Boutros-Ghali, a Agenda para a Paz marcou uma alteração significativa no posicionamento da ONU no campo da diplomacia

⁹⁸ Tradução livre do autor: “Crisis management is the paradigm that forms the cornerstone of the post-Cold War security system.”

preventiva, e missões de paz⁹⁹, incluindo este tipo de atividades no âmbito do capítulo VII da carta das Nações Unidas. Esta questão foi sendo sucessivamente trabalhada através de outros documentos como o relatório Brahimi (2000), a doutrina *Capstone* (2008), o relatório *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict*, entre outros, que permitiram reforçar o papel e competências das operações de paz (UNDPKO 2012). Um dos grandes conceitos emergidos no seio da ONU e exemplificativo da alteração de paradigma da comunidade internacional é o conceito de responsabilidade de proteger (*responsability to protect – R2P*), ao preconizar a responsabilidade primordial do Estado em proteger as suas populações¹⁰⁰, a responsabilidade da comunidade internacional em auxiliar e providenciar assistência aos Estados para que estes possam cumprir com a sua responsabilidade primordial, bem como a obrigação da comunidade internacional em agir de forma coletiva¹⁰¹ em cenários nos quais os Estados falharam na proteção das suas populações (UN 2014).

Estas alterações conceptuais deram lugar a um exponencial aumento das missões de paz em execução a nível global, a partir dos anos 1990. Conforme o gráfico 2 revela 73,53% das operações de manutenção de paz tiveram o seu início entre 1990 e 2013 e, apesar do ligeiro declínio verificado entre 1999 e 2001, mantêm-se em valores muito superiores aos da Guerra-Fria¹⁰².

⁹⁹ Restabelecimento, manutenção, imposição, e construção da paz.

¹⁰⁰ Em específico, proteção de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade ou limpeza étnica.

¹⁰¹ Fazendo uso da diplomacia, ajuda humanitária ou outros instrumentos previstos pela carta das Nações Unidas.

¹⁰² Entre 1948 e Abril de 2013 iniciaram-se 68 operações de manutenção de paz (UN 2013).

Gráfico 2. Missões de manutenção de paz em execução das Nações Unidas, 1948-2013.



Fonte UN (2013), cálculos do autor.

Além da alteração conceptual entre valores humanos *versus* valores de Estado, também, a diminuição da conflitualidade entre as potências globais contribuiu para o acréscimo de missões. A redução acentuada do número de vetos no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), principal órgão responsável pela aprovação e legitimação deste tipo de operações, demonstra uma maior capacidade interventiva da comunidade internacional em cenários de ameaça à paz. Ao avaliarmos a totalidade dos vetos no CSNU concluímos que apenas 14,29 % dos vetos se efetuou entre 1990 e 2012¹⁰³ (UN 2012). Note-se que a base teórico-jurídica possibilitadora desta tipologia de ação foi definida nos anos 1940, assim torna-se clara a pertinência da alteração da ordem político-social e ideológica global para a utilização mais expressiva de missões de manutenção de paz.

A transformação dos valores subjacentes ao sistema securitário global não eliminou a racionalidade da escolha sobre os cenários a intervir. Esta extravasa a questão humanitária *per se* e inclui questões culturais e de interesse nacional do Estado apoiante de determinada ação. Apesar do apoio popular, estas operações podem ter externalidades negativas para os Estados já que podem, por exemplo, resultar em baixas nas forças armadas, o que obriga a uma criteriosa análise de custo benefício (Wheeler e Bellamy 2001).

¹⁰³ Cálculos do autor.

2.2.3 – Fim do Pós Guerra-Fria, Uma Ordem Internacional em Mudança

O século XXI iniciou-se com uma nova alteração no ambiente securitário mundial. A 11 de Setembro de 2001 terminou o período pós Guerra-Fria com o ataque ao *World Trade Center* e ao pentágono¹⁰⁴, perpetrado pela organização terrorista internacional al-Qaeda. Este ataque demonstrou os efeitos da globalização e do desenvolvimento tecnológico na capacitação de grupos não estatais, para a utilização de um tipo de força previamente reservada aos Estados (Obama 2014), modificando de forma substancial as definições de segurança e prioridades de vários Estados (Buzan 2006, 1103) ao chamar

a atenção para a alteração da natureza do terrorismo¹⁰⁵ e consequente insuficiência dos meios clássicos de cooperação judiciária e policial para o combater, exortando a um maior empenhamento das instituições (Brandão 2011a, 47).

Como resposta aos ataques e, estribando-se numa comunidade internacional favorável, os EUA lançaram uma ofensiva armada sobre o Afeganistão (Estado base da organização terrorista), inaugurando a primeira ação da apelidada ‘guerra contra o terrorismo’ (*war on terror*) iniciada pela administração norte-americana de George W. Bush. Esta operação multilateral, com mandato nas Nações Unidas, foi liderada pelos EUA, com uma coligação internacional apoiada por 37 Estados. Em 2003, a invasão do Iraque por parte dos EUA, sob pretexto de preservação da paz internacional, dividiu a comunidade internacional e afirmou uma postura unilateralista na política norte-americana (Ramonet 2003). A primeira década do novo milénio marca, assim, uma progressiva alteração do sistema de ‘efetivo multilateralismo’ para um sistema preferencialmente bilateral na constituição de alianças para intervenções militares que, de resto, tem visto minguar o número de Estados dispostos a intervir externamente, principalmente quando necessário o uso da força (Arteaga 2013).

Do ponto de vista moral, a invasão do Iraque rompeu com os ideais do pós Guerra-Fria já que “em nome da “guerra justa” contra o terrorismo todos [esses] ideais generosos parece[ram] rapidamente esquecidos” (Ramonet 2003, 54). Os casos de tortura da prisão de Abu Ghraib são um bom exemplo deste afastamento¹⁰⁶ e mancharam a imagem das forças armadas norte-americanas e britânicas que viram esta intervenção ser percebida como injusta (Fisher 2013). Adicionalmente o elevado

¹⁰⁴ Respetivamente símbolos do poder económico e militar dos EUA.

¹⁰⁵ O terrorismo passou a ser considerado uma ameaça e não somente um risco.

¹⁰⁶ Estes casos atentam contra os direitos humanos de primeira geração. Estes incluem: assassinios indiscriminados; tortura, detenções arbitrárias e prisão política (Mitchell 2004, 21).

número de baixas nas operações (Afeganistão e Iraque), das quais cerca de 70% resultaram de artefactos explosivos improvisados (AEI)¹⁰⁷, contribuíram para a crescente impopularidade destas intervenções nos EUA e restantes países da NATO (IISS 2013, 19). Repare-se que em operações passadas, envolvendo estes atores, o número de baixas tinha sido relativamente reduzido, como na operação nos Balcãs (1999) contra a Jugoslávia de Slobodan Milosevic na qual vigorou o princípio das ‘zero baixas’ (Ramonet 2003, 117).

O desgaste causado por estas duas longas intervenções fez equacionar a natureza das intervenções militares. No campo das operações humanitárias agudizou-se a abordagem tendente a endereçar o curto prazo, sem atender às causas da conflitualidade (Wheeler e Bellamy 2001). Este descuidar das causas dos conflitos pode resultar em futuros focos de instabilidade e insegurança principalmente em cenários de Estados fracassados porque

a ausência ou incapacidade Estatal em providenciar serviços públicos aumenta a probabilidade das comunidades se tornarem dependentes ou apoiantes de grupos criminosos ou militantes ligados a economias ilegais¹⁰⁸ (Felbab-Brown 2013, 153).

Lembre-se, por exemplo, que o sucesso da al-Qaeda em tornar o Afeganistão como a sua base de operações se deveu à extrema fragilidade do Estado afegão (Fukuyama 2005). Todavia defensores da retração em operações de longo prazo de construção de Estado (*State Building*), aconselham os governos ocidentais “a calcularem de forma criteriosa os custos e probabilidades de sucesso [nas suas operações externas], e a entregarem o papel principal da intervenção a agentes locais, que devem ser apoiados de forma discreta”¹⁰⁹ (Arteaga 2013, 12) de forma a evitarem os custos militares, económicos, políticos e sociais associados. A corrente administração norte-americana é favorável a esta perspectiva ao assumir capacitação de parceiros locais como imprescindível para o sucesso na luta contra o terrorismo, assumida como principal ameaça à segurança dos EUA em 2014 (Obama 2014).

A nível geoestratégico a administração norte-americana de Barack Obama continua a assumir os EUA como líder e potência principal nos assuntos securitários

¹⁰⁷ Ou, na sigla em inglês, IED - *Improvised Explosive Devices*.

¹⁰⁸ Tradução livre do autor: “A state’s absence or inability to provide public services increases the likelihood that communities will become dependent on, and supporters of, criminal or militant groups tied to illegal economies.”

¹⁰⁹ Tradução livre do autor: “Western governments should avoid committing themselves to nation-building interventions entailing long occupations in hostile territory and, instead, to carefully calculate their cost and chances of success, and yield the lead role to local actors and support them in the most discreet way possible.”

globais¹¹⁰ (Obama 2014), contudo alterou o foco estratégico dos EUA em direção à região Ásia-Pacífico (Bishop 2012). Esta alteração, que resulta na perda de centralidade da região Euro-Atlântica, ocorre devido à emergência de grandes centros regionais geoeconómicos e geopolíticos com grande dinamismo na Ásia, América Latina e África (Arteaga 2013, 8).

Tendo como referência dados do *International Comparison Program* (ICP)¹¹¹ verificamos que potências emergentes como a China, Índia, Rússia, Brasil, Indonésia e México representaram em 2011 32,3 % dos 90.647 mil milhões de USD que compunham o PIB mundial, apenas ligeiramente inferior às economias somadas dos EUA, Japão, Alemanha, França, Reino Unido e Itália que totalizavam 33,0%. Em termos de potências singulares os EUA continuam no lugar cimeiro da lista, contudo apenas 2.057,9 mil milhões de dólares separavam a economia norte-americana da economia chinesa¹¹² (ICP 2014). Quando comparados com os valores de 2005 é possível perceber a alteração vertiginosa no cenário económico mundial, com o primeiro grupo a representar apenas 23,4% do PIB mundial, e o segundo 43,9% (ICP 2008). A diferença entre as economias mais desenvolvidas ocidentalizadas e emergentes estreitou-se de uma diferença 20,5 % em 2005 para 0,7% em 2011 o que reduz a capacidade de influência Ocidental sobre outros Estados, especialmente quando considerado o nível de interdependência económica atual, na qual termos como *outsourcing*, *offshoring* e *insourcing* fazem parte do léxico quotidiano de companhias (nacionais e multinacionais) e Estados.

Neste cenário assistiu-se ao aumento do comércio intercontinental, baseado largamente (cerca de 90%) em rotas marítimas. Assim a proteção do espaço marítima, suas rotas, bem como infraestruturas portuárias e *offshore* (e.g., plataformas petrolíferas), tornou-se imperativo. A questão da pirataria voltou, deste modo, a estar presente nas mentes dos decisores políticos mundiais, porquanto ameaça interesses vitais, como o comércio e abastecimento energético mundial. Tal como no passado a pirataria beneficia hoje da instabilidade em terra, assim como da diminuição das patrulhas marítimas (Black 2009).

¹¹⁰ Assuntos securitários são entendidos de forma lata. No seu discurso de 28 de Maio de 2014, na Academia Militar de West Point, Barack Obama referiu como exemplos de clamores internacionais por ação norte-americana o ciclone nas Filipinas em 2013, o rapto de 200 crianças numa escola da Nigéria em 2014 e a ocupação de edifícios governamentais na Ucrânia no final de 2013 e 2014.

¹¹¹ Utilizamos como referência os valores baseados em Paridade do Poder de Compra (PPC).

¹¹² Em 2011 os EUA lideravam o ranking com 15.533,8 mil milhões de dólares norte-americanos e a China figura em segundo lugar com 13.495,9.

A um nível mais macro, a proliferação de centros económicos tem como consequência direta o aumento global da procura por terras, energia, água, bens alimentares e recursos minerais - bens necessários ao contínuo progresso social, tecnológico e industrial. Dado o carácter finito dos recursos existentes, o acesso a estes bens pode originar disputas diplomáticas e armadas especialmente na Ásia, África e América Latina. O esgotamento de recursos, em conjugação com a degradação ambiental, podem afetar negativamente a segurança internacional por afetarem seriamente as populações urbanas e rurais, e aumentar os focos de migração, violência, terrorismo e falhanço dos Estados (Andrews-Speed et al. 2012). No sentido oposto o aumento de relações económicas aumentam o conhecimento e compreensão mútuos o que facilita as negociações e reduz erros estratégicos, produzindo efeitos positivos na diminuição da conflitualidade (Tertrais 2012, 11).

2.2.5 – Estabelecimento Militar e Guerra no Novo Milénio

No campo da despesa militar as diferenças entre potências ocidentalizadas e emergentes começam, também, a esbater-se de forma paulatina. A nível mundial, de acordo com o *International Institute of Strategic Studies* (IISS), a despesa militar em termos reais tem diminuído desde 2011¹¹³, contudo esta diminuição não é transversal às várias regiões do globo. De facto as regiões da Rússia e Eurásia, Médio Oriente e África do Norte, Ásia e América Latina aumentaram as suas despesas reais, especialmente em 2012. Inversamente as regiões da Europa e América do Norte registaram quebras desde 2011, daí a evolução negativa da despesa global. Apesar desta tendência negativa, em 2012, estes dois blocos continuavam a representar 59,6% da despesa militar global. Os EUA são largamente responsáveis por este valor já que representam mais despesa do que os restantes 15 países a ocuparem o top de maiores orçamentos dedicados à defesa. Paralelamente ao volume do PIB a China é apenas secundada pelos EUA em orçamento militar. Porém, neste caso, os EUA lideram de forma destacada, tendo investido um valor mais do que 6 vezes superior ao da China em defesa, em 2012. A maior importância da Ásia é sobretudo visível quando confrontada com a Europa. Em 2012, pela primeira vez, a Ásia conseguiu ultrapassar os membros europeus da NATO em orçamentos de defesa (IISS 2013). Esta marca deve-se sobretudo à China que, de acordo com algumas projeções, conseguirá sozinha superar os orçamentos de defesa dos membros europeus da NATO até 2020 (Keohane 2013, 253). Destas tendências globais

¹¹³ Dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) revelam a mesma tendência.

resulta a proliferação de equipamentos militares de topo¹¹⁴, diminuição da assimetria tecnológica militar entre os vários polos do globo e, conseqüentemente, nivelamento do campo de batalha (IISS 2013). Adicionalmente no mundo militar, às esferas terrestre, marítima e aérea, foi acrescentada a cibernética o que reforça o nivelamento entre os vários agentes securitários¹¹⁵ e aumenta a complexificação do estabelecimento militar. Os relatos de guerras no ciberespaço (*cyberwar*) são, por vezes exagerados, contudo o potencial de armas cibernéticas na capacidade ofensiva e defensiva dos Estados, limitação da ação do adversário e recolha de informação começam a fazer doutrina nas estratégias militares hodiernas¹¹⁶ (Ney 2014), como a *Centric Network Operations* (NCO) que

visa explorar os avanços técnicos nas tecnologias de informação e telecomunicações para melhorar a consciência situacional e a velocidade da tomada de decisão [... e] fornecer um acesso directo à informação, atempadamente, a todos os combatentes e aos decisores, em todos os escalões da hierarquia militar. (Cunha 2010, 288)

Esta crescente complexificação do armamento e exercício militar¹¹⁷, em concomitância com a heterogeneidade dos riscos e ameaças¹¹⁸, originou profundas alterações na estrutura militar. Assiste-se, com efeito, à dissipação da distinção entre componentes civis e militar nas forças armadas (Ney 2010), por força da ‘civilianização’¹¹⁹ das estruturas militares (Janowitz 1957, 13). Janowitz (1957) explica que a raiz da ‘civilianização’ está no desenvolvimento tecnológico e expressa-se pela democratização das elites militares (i.e. as elites militares tornam-se heterogéneas ao recrutarem tendo em conta aptidões técnicas específicas ao invés da tradição militar), pela transmutação da base de organização da autoridade (i.e. a lógica de rigidez militar é substituída pela lógica de iniciativa) e pelo estreitamento entre aptidões civis e militares (i.e. necessidade de desenvolvimento de apetências sociais transversais e de relações

¹¹⁴ E.g. a tecnologia de Propulsão Independente de Ar (PIA), que melhora a capacidade de submarinos não-nucleares, estava circunscrita à Europa e Rússia, contudo atualmente está em uso em países como o Paquistão, Malásia, Singapura, Brasil, Índia, China, entre outros (IISS 2013, 24).

¹¹⁵ A utilização do ciberespaço está dependente apenas de uma conexão à internet e de um computador.

¹¹⁶ De entre vários exemplos podemos apontar: os ataques cibernéticos que a Rússia lançou à Estónia em 2007 (Miller 2012); a coordenação entre ofensiva militar e ataques cibernéticos russos durante a guerra da Geórgia em 2008 (Smith 2014); a utilização do vírus Stuxnet entre 2009 e 2010 para descontinuar o programa nuclear iraniano (Ney 2014); ou as acusações de mútua espionagem cibernética entre a China e os EUA que levaram à criação de um grupo de trabalho entre os dois países dedicado à segurança cibernética em 2013 (Segal 2013).

¹¹⁷ Uma elevada percentagem das missões executadas por militares no século XXI entram na categoria ‘outras missões de interesse público’ que compreende atividades tão díspares como: formação profissional, combate a incêndios, observação e prevenção de fogos florestais, distribuição de água potável, limpeza ecológica de matas, limpeza de lagoas e controlo de danos em cheias, entre outros (Cunha 2010, 289).

¹¹⁸ E.g. terrorismo (transnacional, jihadista, solitário e cibernético), revoltas armadas, fracasso dos Estados, desastres ecológicos, industriais e tecnológicos, pandemias e riscos sanitários, ataques cibernéticos, pirataria, superpopulação, migrações ilegais, grupos extremistas, proliferação de armas de destruição maciça (ADM) e armas ligeiras e de pequeno calibre (ALPC), violência urbana, desigualdades sociais, fome, agressões no espaço, acesso a recursos naturais escassos (hidrocarbonetos, minerais e água) entre outros.

¹¹⁹ Tradução livre do autor do termo “civilianizing” utilizado em 1957 por Morris Janowitz para descrever o processo de aumento de componentes civis nas forças armadas. É, no fundo, um processo inverso ao da militarização da sociedade.

públicas, para que a lógica de dominação ou emissão direta de comando possa ser substituída pela lógica de manipulação que implica persuasão, negociação, e explicação sobre as metas da organização).

A diversificação e especialização militares obrigam, ainda, à dilatação do tempo necessário para o treino militar, tornando datada a lógica de conscrição militar de curta duração¹²⁰ (Janowitz 1957, 13), com séculos de tradição europeia. Como resultado o custo por soldado aumentou, originando um maior investimento em programas de modernização tendentes à melhoria da proteção física dos soldados¹²¹ e capacidades de combate noturno (IISS 2014, 25). Assiste-se, na realidade, ao ressurgimento do pensamento estratégico de Sun Tzu que baseia “a sua teoria nas vantagens de se alcançar a vitória sem recurso ao combate directo” (Cunha 2010, 292), numa lógica que, de certa maneira, se coaduna com a noção de guerra limitada da Europa setecentista. Consideramos, todavia, relevante complementar este teórico chinês com o italiano Nicolau Maquiavel, nas suas referências quer a forças mercenárias quer à sua doutrina de que forças armadas fortes sustentam a força política e são o fundamento de boas leis (Mitchel 2004, 25). Em efetivo tem-se verificado, nas últimas décadas, um aumento no recurso a companhias privadas militares e/ou de segurança¹²², capazes de executar tarefas tradicionalmente reservadas às forças militares¹²³. O espaço marítimo, domínio tradicionalmente reservado aos Estados costeiros em termos de segurança (Black 2009), não foi exceção a este movimento. Empresas como a *Seagull Maritime Security*, *Six Maritime* ou *MAST*, oferecem serviços como proteção contra ataques piratas, guardas armados a bordo de embarcações, vigilância marítima, resposta anti-terrorista ou treino de guarda costeira, funções anteriormente desempenhadas pelos Estados.

A utilização destas forças pode revelar-se problemática para os Estados porquanto a capacidade de efetuar controlo democrático sobre estas companhias é inferior, ao que acresce o facto de as mesmas deterem uma visão de guerra assente numa lógica puramente militar; da sua coesão interna ser inferior e de não ser sempre possível aferir as motivações e condições de trabalho dos seus funcionários, o que pode produzir efeitos adversos aos pretendidos¹²⁴ (Pattison 2012).

¹²⁰ Na década de 1990 vários Estados europeus aboliram a conscrição, como o caso da Bélgica (1992), Holanda (1993), França (1996), Portugal (1999), entre outros. Os EUA já tinham dado esse passo em 1973.

¹²¹ E.g., vestuário de proteção reforçado, joelheiras e botas reforçadas, proteção pélvica, entre outros (IISS 2014).

¹²² A proporção de contratados militares em relação a soldados nas duas guerras do golfo aumentou de um para 100 na primeira guerra do golfo para uma posição quase equitativa na segunda (Pattison 2012, 3).

¹²³ E.g., treino de militares e forças policiais; apoio logístico; interrogatórios e recolha de informação (Pattison 2012, 3).

¹²⁴ E.g., assimetria de informação ou violação de direitos humanos.

As guerras do segundo milénio, guerras modernas de quarta geração¹²⁵ são, assim, marcadamente tecnológicas, multidimensionais (terra, ar, mar, espaço exterior, espectro eletromagnético e cibernético), com um espectro de atores visíveis e ‘invisíveis’, em cenários progressivamente citadinos e indefinidos (Cunha 2008), o que obriga à combinação de instrumentos militares robustos letais com instrumentos discretos¹²⁶ (Arteaga 2013, 12).

* *

*

Na Europa feudal medieval a guerra era travada por cavaleiros, unidos por laços de vassalagem, de forma controlada para dirimir disputas. O desenvolvimento de uma economia monetária (séc. XV), inovações tecnológicas e processos de centralização de poder, permitiram alargar os exércitos dos reis europeus, sustentados por mercenários em oposição a vassallos, e obrigaram à reestruturação dos sistemas defensivos. Tal exigiu maior disponibilidade financeira para assegurar a segurança territorial dos Estados. Os descobrimentos marítimos europeus, a par de máquinas fiscais internas, além de alimentarem as necessidades securitárias, afirmaram a hegemonia europeia no espectro mundial, através do seu domínio marítimo, supremacia técnico-militar e controlo do comércio mundial. No sentido de reforçar a centralização do poder foi iniciada, no final do séc. XVI, uma reforma militar fundada no princípio da profissionalização, subordinação hierárquica e obrigação social das forças armadas em relação ao poder central. Durante o séc. XVII soldados profissionais (conscritos) e soldados mercenários partilharam o campo de batalha, existindo maior preocupação em preservar os primeiros devido ao seu custo, favorecendo guerras limitadas. Em 1648 o tratado de Vestefália procurou mecanismos para assegurar a paz e regular as relações internacionais através criação de um sistema de Estados com fronteiras definidas, onde os Estados eram soberanos absolutos no interior, assim como a definição de protocolos diplomáticos e bélicos.

A França Revolucionária (1789-1799) e Napoleónica (1804-1815) modificaram este cenário ao militarizar a sociedade através da conscrição generalizada. A tática

¹²⁵ As guerras modernas são divididas em: guerras de 1º geração, que corresponde ao período da revolução francesa; 2ª geração que culminou na I guerra mundial, e era assente em poder de fogo da artilharia; e 3ª geração, inspiradas nas táticas de Blitzkrieg alemãs (Ney 2010).

¹²⁶ E.g., veículos aéreos não tripulados (VANT) ou *drones*; armamento de precisão, operações especiais, operações cibernéticas, ISTAR (Informação, Vigilância, Aquisição de objetivos e Reconhecimento), entre outros.

militar passou a assentar nos números, os soldados passaram a guerrear pela sua pátria, originando guerras totais e guerras nacionais. Reformistas prussianos inspirados nesta transformação estabeleceram um sistema em que as forças armadas se constituíram como elemento de construção e agregação social (escolar, ética e moral), utilizável como instrumento político. As revoluções industriais (séc. XVIII e XIX) tornaram as guerras mais destrutivas e tecnologicamente mais complexas, motivando a necessidade de as humanizar e de galvanizar as populações para o combate. No séc. XIX o poder naval britânico possibilitou o estabelecimento da *Pax Britannia*, e a assunção deste Estado como principal polo regulador do sistema mundial. Assistiu-se, ainda, ao crescimento dos nacionalismos, surgimento dos movimentos laborais e afunilamento do sistema de alianças dos Estados europeus.

Neste quadro iniciou-se em 1914 a I Guerra Mundial. Nesta guerra total, à componente terrestre e naval, foi acrescentada uma componente aérea e subaquática. O seu poder destrutivo despertou a vontade de paz, contudo 28 anos depois a Europa iniciou uma II guerra Mundial, cujo desrespeito pelos valores básicos da vida humana traumatizou as Nações europeias. Adicionalmente a Europa perdeu a hegemonia, sendo substituída por duas potências rivais entre si (EUA e URSS).

As clivagens ideológicas entre as duas superpotências dividiram o mundo. O poder nuclear dominou a agenda securitária e preveniu um verdadeiro confronto aberto entre as superpotências, que se digladiavam de forma limitada em palcos secundários. Os anos 1990 viram terminar a Guerra-Fria e a inauguração de uma era sob hegemonia norte-americana. Democracia, Estado de Direito e Direitos humanos em concomitância com o multilateralismo sustentaram o novo regime. A ameaça militar interestadual diminuiu, porém conflitos interestaduais dominavam a agenda e conflitualidade global. A alteração do paradigma securitário de segurança territorial para segurança humana rompeu com a tradição vestefaliana ao abolir a sacralidade da soberania estadual intrafronteira. Assim adicionou-se à esfera securitária a segurança política, económica, societal e ambiental. Uma base social favorável, o aceleração das tecnologias de informação, o câmbio ideológico, bem como uma maior pacificação entre as principais potências globais permitiram o desenvolvimento de missões de manutenção de paz, assim como a redução da conflitualidade global.

Os atentados terroristas de 11 de Setembro marcaram uma nova alteração de paradigma, ao acrescentarem o terrorismo ao rol de ameaças globais e evidenciarem a

necessidade de abordagens compreensivas à segurança. A guerra ao terrorismo lançada pelos EUA consubstanciou-se numa atitude unilateralista, com expressão na invasão do Iraque em 2003. O unilateralismo e o desenrolar desta intervenção colocou em causa os valores dos pós guerra fria e fez diminuir a aceitação popular em relação a intervenções externas, inclusive humanitárias. Nos anos finais da década de 2010 surgiram novas potências económicas, rivais do eixo euro-atlântico, cuja disponibilidade financeira além de possibilitar o aumento da despesa com a defesa, aumentou a competição por recursos naturais. Consequentemente assiste-se à proliferação de armamento de topo, bem como ao aumento do custo da tecnologia militar. A multidimensionalidade das esferas da guerra (terra, ar, mar, espaço exterior, espectro eletromagnético e cibernético), a complexidade do armamento e exercício militar em concomitância com a heterogeneidade dos riscos e ameaças, fizeram aumentar o custo com a profissionalização do soldados, provocaram o estreitamento entre as dimensões civil e militar de segurança e fizeram ressurgir teorias militares tendentes à minimização de perdas militares.

Capítulo III

Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia Institucionalização, Evolução Estratégica e Caracterização do Ator de Segurança

"Europe cannot take a back seat in the great power game"

France em *French White Paper, Defence and National Security - 2013*

A construção da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) ocorreu de forma faseada e gradualista, num processo evolutivo vetorizado em dimensões externas à União, comunitárias e nacionais. A articulação entre estes três vetores moldou o seu carácter, condicionando a sua evolução. Não sendo um Estado, nem possuindo forças militares endógenas a UE tem almejado um papel securitário global, agindo internacionalmente na defesa de valores e interesses comuns aos seus Estados-Membros.

Pretendemos, neste capítulo, perceber o racional da evolução comunitária neste sector, bem como as diversas forças de avanço e bloqueio subjacentes ao processo. Através de uma perspectiva histórica enunciaremos os principais elementos orgânicos, institucionais e estratégicos que resultaram na atual ação externa do ator no domínio da segurança e defesa.

Do trajeto poderemos perceber a razão do carácter do modelo europeu, assumidamente militar-civil, apesar do cunho inicial vincadamente militar. O tipo de poder projetado pela União, poder normativo, assente nonexo segurança-desenvolvimento e no recurso a organizações multilaterais, capaz de articular as dimensões *hard* e *soft* (i.e. militar e civil) da segurança internacional será, também, contextualizado face aos objetivos e lógicas comunitárias.

3.1 – Da cooperação Política à Política Comum de Segurança e Defesa

3.1.1 – Ato Único Europeu e a Cooperação Política Europeia

O arranque do projeto europeu coincidiu com alterações profundas no ordenamento político-securitário internacional e europeu do pós II Guerra Mundial. A

perda da hegemonia da Europa ocidental e o elevado grau de destruição causado pelo conflito mundial modificaram os códigos de colaboração e cooperação entre as principais potências da Europa ocidental. Estas encetaram uma forma de cooperação e integração antitética à que conduziu à destruição da Europa em dois conflitos mundiais em menos de 50 anos (Mix 2011) e que marcou séculos de guerras entre os Estados europeus. Das cinzas da guerra, numa ordem internacional vincadamente vestefaliana, brotou o projeto europeu que

assente numa estratégia institucionalizada, sectorial e gradual, propôs-se, pela via da integração do sector do carvão e do aço, com base numa organização pós-vestefaliana, garantir a paz franco-germânica, condição da paz europeia (Brandão 2010a,51).

O projeto económico europeu foi acompanhado de um projeto securitário e defensivo, pese embora a velocidade e grau de compromisso tenha sido inferior. Prossequindo a lógica evolutiva comunitária, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) desenvolveu-se de forma institucionalizada, gradual, fruto da conjugação de elementos externos à UE, elementos comunitários e elementos nacionais. A primeira fase para a construção de uma política europeia de segurança e defesa foi uma falsa partida. Os líderes dos Estados-Membros da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço¹²⁷ (CECA), apostos na concretização da paz europeia e conscientes da ameaça que o poder militar soviético representava, acordaram na constituição de uma Comunidade Europeia de Defesa (CED) em 1952. Porém este propósito foi rejeitado em 1954 pelo Parlamento Francês que considerou a CED adversa aos interesses nacionais franceses essencialmente por dois fatores: a) incluía a RFA, o que resultaria na re-militarização alemã, e b) poderia potenciar a diluição do seu exército nacional numa estrutura supranacional (Ferreira-Pereira 2005, 91). Note-se que a principal preocupação francesa dos pós I e II Guerras Mundiais era, precisamente, a desmilitarização da Alemanha¹²⁸ (Howard 1978). A rejeição desta proposta, que resultaria numa organização pan-europeia de carácter militar, capaz de mobilizar unidades militares de todos os Estados-Membros da CECA (Metaxas e Economou 2012, 58), é demonstrativa da falta de condições de confiança mútua que suportassem uma integração do foro político-defensivo, num ambiente em que a memória coletiva dos povos europeus ainda estava marcada pelos traumas das guerras. Revela, contudo, uma vontade intrínseca ao projeto europeu em acomodar questões securitárias (Brandão 2010a). O projeto europeu

¹²⁷ Constituída por: República Federal da Alemanha (RFA), França, Bélgica, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

¹²⁸ Pese embora estas reservas em 1955 a RFA tornou-se membro da NATO e da UEO.

avançou, então, por áreas económicas com a criação, em 1957, da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (CEEA).

Volvidos quase 20 anos, em plena Guerra-Fria e numa Europa Ocidental militarmente protegida pelos EUA (Walt 1987; Scott 2001)¹²⁹ iniciou-se, nos anos 1970, uma fase de diálogo, de base consuetudinária e voluntária, que viria a ser formalizada em 1986 no Título III (“Disposições sobre a cooperação europeia em matéria de política estrangeira”) do Ato Único Europeu¹³⁰: a Cooperação Política Europeia (CPE)¹³¹. No quadro da CPE os Estados-Membros comprometeram-se a consultarem-se e informarem-se mutuamente em questões de ação externa antes de tomarem uma decisão definitiva (n.º 2 do art.º 30.º)¹³². Pretendeu a criação de uma identidade europeia em matéria de política externa, nomeadamente em aspetos políticos e económicos (n.º 6a do art.º 30.º), remetendo a questão militar para a UEO e NATO (n.º 6c do art.º 30.º). A destrição entre as esferas político-económica e militar é resultado da postura dos Estados-Membros atlanticistas¹³³, convictos de que os alicerces da cooperação securitária (militar) europeia estavam na NATO (Ferreira-Pereira 2005, 91) e da Irlanda cujo regime de neutralidade a dissuadia de se veicular em matérias militares. Esta solução é demonstrativa das reservas dos Estados-Membros em abdicar ou partilhar desta prerrogativa de soberania (Camisão e Lobo-Fernandes 2007). A institucionalização da CPE esteve, portanto, condicionada pelo ambiente securitário internacional que favoreceu uma visão norte-americana em matérias de segurança e defesa europeias (Metaxas e Economou 2012, 61). Não obstante, estabeleceu bases para o diálogo e confiança entre os Estados-Membros.

¹²⁹ Após o fracasso da CED, no início dos anos 1960, a diplomacia francesa elaborou uma proposta que previa a substituição da NATO por uma aliança supranacional pan-europeia de defesa: os Planos *Fouchet*. Esta proposta não saiu da mesa negocial porquanto os restantes Estados-Membros não estavam dispostos a trocar as garantias defensivas da NATO, a sacrificar as suas estratégias nacionais de defesa e a aumentar os seus gastos em matéria de defesa (Metaxas e Economou 2012). Repare-se que os EUA tinham uma forte presença de forças militares convencionais na Europa Ocidental desde da Guerra da Coreia (1950-1953), com função dual de prevenção de um eventual avanço comunista na Europa (Scott 2001, 80) e como demonstração de força para que os aliados norte-americanos se sentissem confiantes de que as suas necessidades securitárias estavam supridas pela NATO/EUA (Walt 1987). Adicionalmente, através do Plano Marshall, transferiram cerca de 13.2 mil milhões de dólares para a reconstrução europeia entre 1948-1951 (Metaxas e Economou 2012, 63).

¹³⁰ Assinado a 28/02/1986, entrou em vigor a 01/07/1987. Alterou a terminologia da organização que de CEE passa a Comunidade Europeia (CE). Entre o tratado fundador e o Ato Único a organização alargou-se com a entrada em 1973 do Reino Unido, Irlanda e Dinamarca; da Grécia em 1981 e Portugal e Espanha em 1986.

¹³¹ A origem da CPE remonta aos anos 1970 onde operava de forma informal e através de mecanismos intergovernamentais, para harmonizar a política externa dos Estados-Membros através de procedimentos de consulta mútua. A plataforma institucional de suporte à cooperação foi definida pelo Relatório *Davignon* (1970), reiterado, subsequentemente, pelo Relatório de Copenhaga (1973) e seguido pelo Relatório de Londres (1981) (Camisão e Lobo-Fernandes 2007).

¹³² Utilizamos como base o texto publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 1987 (JO L 169).

¹³³ E.g., Portugal, Reino Unido ou Países Baixos.

3.1.2 – Tratado de Maastricht e a Política Externa de Segurança Comum

Com o final da Guerra-Fria os Estados-Membros foram confrontados com um paradigma securitário pós-vestefaliano no qual a CPE era insuficiente para responder positivamente às exigências do complexo securitário¹³⁴ (Camisão e Lobo-Fernandes 2007). Tornou-se evidente a necessidade de um novo regime de coordenação e cooperação entre os Estados-Membros, que concomitantemente eram membros da NATO e da UEO¹³⁵ (Metaxas e Economou 2012, 61). Assim, num contexto de profundas alterações geopolíticas, onde as despesas com a defesa começaram a decrescer no Ocidente¹³⁶ (IISS 2013), no qual a Alemanha se reunificou¹³⁷, marcado pela assunção da UE enquanto gigante económico (Ferreira-Pereira 2005) e pela vontade dos Estados-Membros na afirmação de um ‘modelo europeu’ em termos de diplomacia e na gestão de crises internacionais (Smith 2009, 597), surgiu, em 1992 com o Tratado da União Europeia (TUE)¹³⁸, no seu Título V, a Política Externa de Segurança Comum (PESC). O TUE obedeceu a uma lógica de pilares com uma clara separação entre políticas comuns (e.g., política agrícola comum), políticas intergovernamentais (PESC), e cooperação política e judiciária.

A PESC marcou uma fase gradual de despertar político de uma potência económica. Prosseguia cinco objetivos que se coadunavam com os valores e ambiente otimista dos anos 1990, nomeadamente: salvaguarda dos interesses, valores e independência da UE; reforçar a segurança da UE e dos Estados-Membros; manutenção da paz e reforço da segurança internacional¹³⁹; fomentar a cooperação internacional (multilateralismo) e desenvolvimento e reforço da democracia, Estado de direito e respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais (n.º 2 do art.º J.1)¹⁴⁰. Para os atingir observou-se um modelo intergovernamental que articulava com instituições europeias¹⁴¹. A segurança política e económica foi priorizada, porém o n.º 1 do art.º J.4 expressava, de forma clara, o desígnio de constituir uma defesa comum (não define, contudo, a funcionalidade do trajeto). A preparação e operacionalidade das

¹³⁴ Marcado pelo otimismo internacional, pela redução da ameaça militar, pela complexificação dos agentes e focos de ameaça à segurança e pela centralidade da questão dos direitos humanos e da segurança humana (cf. cap. II).

¹³⁵ À exceção da Irlanda.

¹³⁶ Teorizava-se que a tecnologia iria revolucionar as forças armadas, permitindo a sua redução (IISS 2013).

¹³⁷ No pós II Guerra Mundial a Alemanha foi dividida em RFA, sob influência Ocidental e RDA (República Democrática Alemã), sob influência soviética. A desfragmentação da URSS permitiu a unificação das duas Alemanhas.

¹³⁸ Assinado a 07/02/1992, entrou em vigor a 01/11/1993. Também conhecido como Tratado de Maastricht.

¹³⁹ De acordo com o emanado da ONU.

¹⁴⁰ Utilizamos como base o texto publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 1992 (JO C 191).

¹⁴¹ Conselho (órgão central que define as orientações gerais - n.º1 do art.º J.3), a Comissão e o Parlamento. À Presidência cabia a representação da UE em matérias PESC (art.º J.5).

missões comuns¹⁴² foram delegadas à UEO, iniciando uma ligação institucional entre as organizações¹⁴³. Tal como a CPE também a PESC, procurou acomodar interesses nacionais conflitantes. Habilmente os n.ºs 4 (*Irish Clause*) e 5 do art.º J.4 salvaguardaram o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-Membros¹⁴⁴. Esta moldura legal apontou “para uma consecução a longo prazo concebida em termos ambíguos que, por isso, se prestava a uma interpretação flexível” (Ferreira-Pereira 2005, 96) capaz de satisfazer os interesses nacionais de integracionistas, atlanticistas e ambíguos¹⁴⁵. A moldura institucional do TUE foi insuficiente para dotar a UE de reais capacidades no campo da gestão de crises e conflitos internacionais o que ficou demonstrado pela sua incapacidade em agir de forma concertada e coordenada durante os conflitos na Bósnia (1992-1995), Somália (1992-1993) ou Ruanda (1994) (Metaxas e Economou 2012).

3.1.3 – *Tratado de Amesterdão: Capacitação e Delimitação do Ator Securitário*

Assistiu-se, assim, ao crescente debate sobre as capacidades de que a UE deveria dispor para se afirmar enquanto ator político, sobre o seu relacionamento com a UEO e NATO, bem como sobre os cenários pertinentes para a ação comunitária. Externamente o sistema internacional não sofreu grandes alterações, contudo o 4º alargamento incluiu na União 3 Estados militarmente não-alinhados. Na Conferência Intergovernamental (CIG) de 1996/97, foram trabalhadas várias opções como a transferência de algumas capacidades da UEO para a UE ou absorção, total ou parcial, da UEO pela UE (Ferreira-Pereira 2005; Laursen 1997). Neste debate destacou-se o memorando fino-sueco¹⁴⁶ ao sistematizar os contributos da Finlândia, que via na PESC um meio de preencher o *vacuum securitário* do pós-guerra fria, e da Suécia, aposta em ser percebida como um membro ativo da União, apesar de não desejar uma Europa da defesa (Ferreira-Pereira 2004, 3).

¹⁴² Definidas por unanimidade, exceto questões processuais (n.º 2 art.º J.8).

¹⁴³ A possibilidade de fundir a UEO com a UE foi avançada pela Itália em 1991. Esta proposta foi afastada por se ter sido considerada demasiado radical pelos restantes Estados-Membros. Ainda não estavam reunidas condições políticas para uma integração a esse nível, daí optar-se por um movimento mais gradual, suportado em organizações extra comunitárias como a NATO e a UEO (Laursen 1997).

¹⁴⁴ Este Artigo foi reproduzido nos restantes tratados: Tratado de Amesterdão no n.º 1 do art.º J.7 (Título V); Tratado de Nice no n.º 1 do art.º 17 (Parte I) e Tratado de Lisboa no n.º 2 do art.º 42 (Título V, Secção 2).

¹⁴⁵ O processo de adesão de mais Estados militarmente não-alinhados (Áustria e Finlândia e Suécia) já estava em curso, tendo sido finalizado em 1995.

¹⁴⁶ O memorando propõe uma correlação mais estreita entre a UEO e a UE (sem fusão), direcionando a PESC para missões de cariz humanitário e de salvamento; gestão de crises e manutenção de paz, incluindo missões de restabelecimento de paz. Defende que estas ações devem ser concertadas com a ONU e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE). É de salientar o esforço frásico que imprimiu um grande enfoque na questão da Paz (Hjelm-Wallén e Halonen 1996).

O Tratado de Amesterdão (1997)¹⁴⁷ refletiu a CIG 1996/97 e as missões de *Petersberg*, existentes no quadro da UEO desde 1992, transitaram para a PESC. “Missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz” (n.º 2 do art.º J.7)¹⁴⁸ entraram, então, para o conjunto de competências da PESC e a UE passou a dispor da possibilidade de “adotar ações comuns” (previamente reservadas à UEO) e a “definir estratégias comuns” (art.º J.2)¹⁴⁹. Foi, também, criado o cargo de Alto-Representante para a PESC que articulava com a Presidência (n.º 3 do art.º J.8 e art.º J.16) e tinha ao seu dispor a recém-criada Unidade de Planeamento de Política e de Alerta Precoce¹⁵⁰. Este foi um salto qualitativo na evolução da PESC com a definição de um espaço de ação próprio, que lhe possibilitou assumir um papel securitário (*security-roll*), importante para o aprofundamento político da União (Camisão e Lobo-Fernandes 2007). Deste modo a perspectiva clausewitziana de utilização de forças militares como instrumento de afirmação política entrou, de forma plausível, na lógica comunitária.

3.1.4 – Política Europeia de Segurança e Defesa: Capacidades Militar e Civil

A crise no Kosovo em 1998/99 aumentou a vontade dos líderes europeus em aprofundar a PESC. Em St. Malo (1998), o entendimento entre Reino Unido e França reforçou a solidariedade entre os Estados-Membros e demonstrou o empenho em afirmar a UE enquanto ator internacional. Sem ameaçar a centralidade da NATO como principal organização defensiva europeia¹⁵¹ (Ferreira-Pereira 2005), buscou-se a capacitação europeia para a execução de operações militares de alta intensidade (Simón 2012). Esta vontade europeia coincidiu com uma alteração da política norte-americana, que procurava reduzir a sua intervenção na Europa¹⁵², após ter sido um protagonista na estabilização europeia do pós Guerra-Fria, tendo agido quer como pacificador militar

¹⁴⁷ Assinado a 02/10/1997 entrou em vigor a 01/05/1999.

¹⁴⁸ Utilizamos como base o texto publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 1997 (JO C 340).

¹⁴⁹ Os custos das ações comuns nos domínios militares ou da defesa eram distribuídas pelos Estados-Membros que decidissem participar nas mesmas, sendo que o orçamento comunitário apenas absorvia as despesas administrativas (n.º 3 do art.º J.18).

¹⁵⁰ Composta pelos Estados-Membros, Comissão e UEO, “visava proporcionar uma análise mais aprofundada e sistemática das percepções europeias acerca dos desenvolvimentos internacionais, bem como formular opções de política que contribuíssem para o aumento da capacidade da UE na prevenção de conflitos” (Camisão e Lobo-Fernandes 2007, 8).

¹⁵¹ No ponto 3 da declaração de St. Malo é expresso que a UE só agira em cenários em que a NATO não estivesse envolvida.

¹⁵² Os EUA pretendiam diminuir o esforço orçamental que a defesa europeia representava através do apoio na definição de uma Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) e no reforço da ação militar europeia com as *Combined Joint Task Forces* (CJTF). A primeira iniciativa pretendia criar um pilar europeu da NATO e reforçar as capacidades europeias na sua defesa coletiva e gestão de crises. A segunda pretendia estreitar as ligações entre a NATO e a UE através da realização de operações conjuntas de pequena escala fora de área (*out-of-area*) de apoio à paz da NATO. Eram forças multinacionais podiam ser separadas da NATO, mas não separáveis da NATO (Ferreira-Pereira 2005). Com efeito a despesa com a defesa norte-americana entre 1991-2000 foi de 392.8 mil milhões de dólares ao passo que no período entre 1981-1990 tinha sido de 503.6 mil milhões de dólares (Metaxas e Economou 2012, 65).

quer como mediador político nas guerras dos Balcãs de 1991-95 e 1998-99 (Alcaro 2011, 15).

Em 1999 iniciaram-se esforços conducentes à criação de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), com o objetivo de reforçar as capacidades militares, civis e civil-militar da UE, necessárias à concretização, de forma independente, de missões de gestão de crise e à projeção da UE enquanto ator securitário global (Giegerich 2010, 41). Na Cimeira de Colónia (Junho de 1999) os Estados-Membros comprometeram-se com a integração das funções da UEO na UE, e com o desenvolvimento de estruturas políticas e militares credíveis e com meios de decisão, conducentes à capacidade autónoma da UE a nível da gestão de crises, controlo político e de direção estratégica. Sem prejuízo do papel NATO, os Estados-Membros pretendiam uma UE “mais apta a contribuir para a paz e a segurança a nível internacional, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas” (CEur 1999). Na cimeira de Helsínquia (Dezembro de 1999) surgiu o ‘Objetivo Global de Helsínquia’ e os Estados-Membros acordaram em prosseguir a criação de órgãos políticos e militares comunitários tais como o Comité Político e de Segurança (CPS)¹⁵³, o Comité Militar da União Europeia (CMUE)¹⁵⁴ e o Estado-Maior da União Europeia (EMUE)¹⁵⁵ (Camisão e Lobo-Fernandes 2007, 11). Previu, ainda, a criação até 2003 de uma Força Europeia de Reação Rápida (FERR), capaz de executar qualquer tarefa incluída nas missões de *Petersberg*, com capacidade de destacar 50-60 mil elementos militares, em 60 dias, para operações de grande dimensão. Foi prevista para esta força capacidade de comando, serviço de inteligência, capacidade logística e, se possível, componentes aérea e naval (EUCO 1999). A sua aplicação deveria ser feita em consulta, cooperação e transparência entre a UE e a NATO (House of Commons 2000, 32). Na cimeira de Laeken, em Dezembro de 2001, a UE declarou a efetiva constituição da força (Gärtner 2003, 63) e a operacionalidade da PESD. Era, contudo, claro que a dimensão da força criada seria apenas passível de ser empregue em operações de pequena escala, concentradas no espectro inferior das missões de *Petersberg* (House of Lords 2002). Efetivamente o objetivo das FERR nunca foi verdadeiramente atingido e as forças

¹⁵³ Composto por embaixadores, é responsável pela gestão da PESC incluindo a PESD. Em operações militares de gestão de crises procede ao controlo político e direção estratégica das missões, sob autoridade do Conselho (House of Commons 2000).

¹⁵⁴ Composto por delegados militares dos Ministros da Defesa, providencia aconselhamento militar e faz recomendação ao CPS (House of Commons 2000, 35).

¹⁵⁵ Inserido no Conselho providencia competências e suporte à PESD, incluindo a condução de operações de gestão de crises militares. É responsável por alertas precoces, avaliação de situação, elaboração de planos estratégicos e procede à identificação das forças multinacionais e dos Estados-Membros (House of Commons 2000, 35), reporta ao CMUE.

nunca foram utilizadas (Parlamento Europeu 2013, 7), devido à inabilidade dos Estados-Membros em disponibilizarem o número de tropas e capacidades militares suficientes para responder aos cenários de crise por si propostos, comprometendo deste modo a credibilidade da UE (Metaxas e Economou 2012; Parlamento 2013). Em Junho de 2000, no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, os Estados-Membros reforçaram o empenho em aprofundar a PESD ao expressarem a necessidade de complementar a componente militar comunitária (definido em Helsínquia no ano precedente) com uma componente civil. Comprometeram-se então na constituição de uma força policial de até cinco mil agentes, até 2003, para integrarem missões internacionais de prevenção de conflitos e gestão de crises. Foram definidas quatro áreas para a gestão civil de crise, nomeadamente: policiamento, Estado de direito, administração civil e proteção civil. (CEur 2000). O despertar para a dimensão civil da PESD foi uma evolução positiva porquanto a utilização de forças policiais são de vital importância em situações de pós conflito, ao servirem para o restabelecimento de um sistema judicial operacional e estabelecimento de um Estado de Direito (House of Lords 2002). O Tratado de Nice (2001)¹⁵⁶ formalizou o CPS e procedeu à eliminação das anteriores referências à UEO¹⁵⁷. A questão da defesa não foi incluída em qualquer esquema de cooperação reforçada, daí a não alteração formal do carácter da PESC (Ferreira-Pereira 2005, 111).

3.1.5 – A Securitização pelo Ator: Ação, Estratégia e Reforço de Capacidades

Os ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001 alteraram o paradigma securitário mundial, com repercussões na União. Os ataques “aceleraram o processo de transformação do sistema securitário europeu”¹⁵⁸ (Gärtner 2003, 59), consubstanciando-se no aprofundamento da institucionalização comunitária e no alargamento das áreas comunitárias ‘securitizadas’ (Smith 2009, 605). O Conselho Europeu extraordinário de 21 de Setembro de 2001 estabeleceu o combate ao terrorismo como uma prioridade comunitária através de uma abordagem coordenada e interdisciplinar (CEur 2001) composta por elementos dispersos pelos três pilares de Maastricht (i.e. políticas comuns; PESC; justiça e assuntos internos). Assim o discurso europeu passou a evidenciar

¹⁵⁶ Assinado a 26/02/2001 entrou em vigor a 01/02/2003. Utilizamos como referência o texto publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 2001 (JO C 80/1).

¹⁵⁷ A UEO é, apenas, referida para a eventualidade de Estados-Membros estabelecerem acordos bilaterais (n.º 4 do art.º 17).

¹⁵⁸ Tradução livre do autor: “The terror attacks of September 11 have accelerated the transformation process of the European security system”.

o nexo entre a segurança externa e interna da União: abordagem compreensiva (“interdisciplinar”/ transpilares/”global”) da ameaça; a internalização de políticas de incidência externa (possibilidade de utilização interna de instrumentos da Política de Segurança Comum na luta contra o terrorismo); externalização de políticas de incidência interna (dimensão externa da Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal) (Brandão 2011b, 2).

A questão dos meios começou, também, a ser desenvolvida em 2001 com o *European Capabilities Action Plan* (ECAP). O ECAP, que se revelou um insucesso,¹⁵⁹ pretendeu ajudar a atingir as metas de capacidades a que os Estados-Membros se tinham proposto, por via de cooperação multilateral. Esta observou um modelo voluntário e *ad hoc*, no qual os Estados-Membros assumiam a liderança de determinados programas de forma desagregada (Giegerich 2010, 45; Schmitt 2004).

Dois anos após o 11 de Setembro, a intervenção unilateral liderada pelos EUA contra o regime iraquiano contou com o apoio e aceitação da autoridade e comando norte-americano por parte de alguns Estados-Membros¹⁶⁰ (Ramonet 2003, 63), o que resultou em fissuras no seio de uma União incapaz de estabelecer uma posição comum (Ferreira-Pereira 2005, 114). Com efeito, e como veremos em maior detalhe posteriormente, a ação comunitária é fortemente condicionada pela divergência e multiplicidade de interesses nacionais e culturas estratégicas (Arteaga 2013). Esta heterogeneidade não é intrinsecamente negativa, de resto a não existência de uma posição comum escudou a UE dos efeitos negativos subjacentes à operação no Iraque. Repare-se que o Reino Unido continua a sofrer as consequências dos alegados abusos praticados pelos seus militares na guerra do Iraque tendo, pela primeira vez na sua história, uma investigação a decorrer no Tribunal Penal Internacional (TPI) por abusos de guerra (ICC 2014).

Paradoxalmente a questão iraquiana contribuiu para o avanço comunitário. O evidenciar das limitações de coerência e estratégia, bem como a necessidade de ‘reunificar’ os Estados-Membros, entre outros elementos, serviram de catalisador para o desenvolvimento da Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EES), aprovada em Dezembro de 2003 (Andersson et al. 2011, 7). Adicionalmente, em 2003, registou-se um grande dinamismo na PESD, constituindo-se como ‘ano zero’ das operações europeias. Em Janeiro iniciou-se a primeira operação civil no domínio da gestão de crises da UE na Bósnia-Herzegovina (MPUE)¹⁶¹. Em Abril iniciou-se a primeira

¹⁵⁹ Não atingiu os seus objetivos devido ao subfinanciamento, bem como seu carácter *ad hoc* e voluntário (Schmitt 2004, 3; Giegerich 2010)

¹⁶⁰ E.g., Portugal, Reino Unido, Espanha, Dinamarca.

¹⁶¹ Terminou em 2012. Em 2004 foi lançada a operação militar europeia EUFOR ALTHEA, que continua operacional.

operação militar liderada pela UE com recurso a instrumentos da NATO na Macedónia (Concordia)¹⁶² e, em Julho, foi lançada a primeira missão militar autónoma fora de área (*out-of-area*), a operação ARTEMIS na República Democrática do Congo¹⁶³ (Ferreira-Pereira 2005).

No Conselho Europeu de 25 de Março de 2004, poucos dias após os ataques terroristas de 11 de Março em Madrid, foi acordada a ‘Declaração Sobre a Luta Contra o Terrorismo’ na qual o nexos interno e externo da União foi reforçado. A declaração contém uma cláusula de solidariedade onde os Estados-Membros se comprometeram, em caso de ataque terrorista, a mobilizar “todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo meios militares” para a prevenção de atos terroristas, proteção das instituições democráticas, da população civil e para prestar assistência aos demais membros quando estes o solicitassem (CEur 2004, 18).

Esta cláusula veicula, assim, a UE e os Estados-Membros a providenciarem assistência militar para uso no interno da União o que tem consequências imediatas sobre a tradicional divisão de tarefas entre forças policiais e militares¹⁶⁴ (Rickli 2008, 319).

Em Junho de 2004 foi aprovado o Objetivo Global 2010 com o intuito de reforçar as capacidades militares da União (Quille 2006), mesmo apesar das limitações presentes no Objetivo Global de Helsínquia persistirem (Giegerich 2010, 44). A questão da capacidade operacional militar tinha começado a ser desenhada na Cimeira Franco-Britânica de *Le Touquet* em Fevereiro de 2003, ao ser esboçado o conceito de Agrupamento Tático (*EU Battlegroup* - EUBG), clarificado posteriormente no encontro e Londres em Novembro. A adoção formal só foi possível em Junho de 2004, após reunido o apoio germânico (Quille 2006).

O Objetivo Global 2010 refletiu a EES e pretendeu afirmar o papel da UE no suporte da segurança internacional, definida pela ONU. Reafirmou o compromisso com as missões definidas em Nice e constatou a necessidade comunitária em deter forças mais flexíveis, móveis e interoperáveis¹⁶⁵, capazes maximizar os recursos disponíveis através da partilha de ativos. Apontou para a criação da Agência Europeia de Defesa

¹⁶² Missão possível graças aos acordos de *Berlim Plus* entre a UE e a NATO. Entre 2004-2005 foi substituída pela operação civil EUPOL PROXIMA e concluída em 2006 com a operação civil EUPAT.

¹⁶³ Operação solicitada pela ONU. Entre Abril e Novembro de 2006 a UE lançou a operação militar EUFOR RD Congo. Entre 2005-2007 estabeleceu a missão civil EUPOL Kinshasa. Neste momento encontram-se ativas as missões civis EUSEC RD CONGO, desde 2005, e EUPOL RD Congo desde 2007.

¹⁶⁴ Tradução livre do autor: “This clause therefore links the member state and the EU levels to provide military assistance for internal EU use. This has immediate consequences regarding the traditional divisions of roles between the police and the military”.

¹⁶⁵ Conceito entendido de forma lata. Refere-se à capacidade de articulação entre aspetos civis e militares, intracomunitários e extracomunitários (relação entre várias forças dos Estados-Membros e relação entre as forças dos Estados-Membros, sob bandeira da UE, e forças de OIG’s como a NATO, ONU e outros parceiros regionais) nas operações. No espectro militar refere-se à articulação entre componente terrestre, marítima e aérea.

(EDA), que viria a ser fundada a 12 de Julho do mesmo ano, e estabeleceu os EUBG¹⁶⁶, definidos como forças militares mínimas que permitiriam à UE fazer face a crises (EUCO 2004). Analogamente às FERR, os EUBG nunca foram utilizados, logo o seu efeito dissuasor e preventivo é limitado. Adicionalmente a existência de apenas duas unidades em *standby* permanente, em concomitância com uma composição circunscrita a forças terrestres, diminui a sua disponibilidade e capacidade interventiva (i.e. requer complementaridade por uma força mais alargada) (Simon 2012, 108) e contraria o conceito de interoperabilidade.

A matéria civil foi alvo de desenvolvimento em Dezembro de 2004 com a aprovação do Objetivo Global Civil (OGC) 2008, responsável por adicionar a monitorização e apoio de representantes especiais da UE (REUE) às áreas civis prioritárias. Em Novembro de 2007 foi substituído pelo OGC 2010, cujo conteúdo apontava para a melhoria de capacidades de planeamento em operação simultâneas, assim como para uma maior coordenação e partilha de boas práticas entre os Estados-membros. A cadência mais acelerada de OGC em relação a objetivos globais militares indica uma maior capacidade e necessidade da UE em aprofundar questões civis (Giegerich 2010).

3.1.6 – O Tratado de Lisboa e a Política Comum de Segurança e Defesa

O Tratado de Lisboa (2007)¹⁶⁷ repercutiu a vontade de uma UE mais interventiva e participante na cena mundial. Ao estabelecer a designação de PCSD revelou a “intenção dos Estados-Membros [em] prosseguirem uma política de segurança e defesa comum” (Silva 2014, 301). O tratado confirmou a tendência gradualista da União ao assimilar e institucionalizar os avanços do início do século XXI. De entre os vários desenvolvimentos verificados destacam-se a assunção de personalidade jurídica da UE e a confirmação da ‘transpilarização’, principiada no Conselho Europeu extraordinário de Setembro de 2001. Estes elementos permitem, respetivamente, facilitar o reconhecimento externo e capacidade de ação comunitária, assim como aumentar a sua coerência (Brandão 2010a).

¹⁶⁶ Batalhão militar especializado (1500 soldados), completamente equipado e capaz de empreender qualquer tipologia de missão de gestão de crises e de combate, inclusive missões fora de área. Deviam ser sustentáveis por um período de 120 dias e disponíveis com um aviso prévio de 15 dias. Estes batalhões deviam ficar operacionais até 2007 (Quille 2006).

¹⁶⁷ Assinado a 13/12/2007, entrou em vigor a 01/12/2009. Utilizamos como referência o texto publicado no Jornal Oficial das Comunidades Europeias em 2012 (JO C 326 /40). Entre o tratado de Nice e Lisboa a UE, pela sexta vez, alargou o número de Estados-Membros ao incluir, em 2004, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa. No ano de assinatura do tratado Bulgária e Roménia juntaram-se à União.

Também o nexu interno-externo na ação securitária da UE foi reforçado, com n.º 1 do art.º 43.º do tratado, que alarga leque de missões a que a UE pode responder (Simón 2012, 105). Em adição às missões de *Petersberg*, entraram no léxico comunitário ações conjuntas em matéria de desarmamento; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; operações de estabilização no termos dos conflitos e luta contra o terrorismo, para a qual todas as restantes missões definidas no artigo podem contribuir (UE 2012), o que colocou mais pressão sobre as capacidades militares dos Estados-Membros, especialmente quando consideramos a atual modelo de financiamento das missões da PCSD, no qual existe uma clara distinção entre missões civis e militares. A 19 de Dezembro de 2011 a decisão 2011/871/PESC criou o mecanismo de financiamento de missões comunitárias ATHENA que assenta numa base de contribuição dos Estados-Membros baseada no Produto Interno Bruto (PIB). Este mecanismo prevê um sistema dual que absorve a totalidade das despesas com operações civis, mas apenas 10% em missões militares (European Parliament 2013,73). Esta distinção prejudica a capacidade militar da PCSD daí que o Parlamento Europeu tenha, em 2013, solicitado o “alargamento significativo dos custos comuns às operações de rápida reação, cobrindo a totalidade dos custos quando forem utilizados agrupamentos táticos” (Parlamento Europeu 2013, 6). Considerando a não utilização dos EUBG, esta recomendação carece de ser alargada para a totalidade das missões militares de forma a poder produzir efeitos tangíveis.

Foi introduzida, pela primeira vez em tratados comunitários uma cláusula de assistência mútua (n.º 7 do art.º 42.º TUE). No entanto esta utiliza o conceito vago de ‘assistência’ sem especificar assistência militar o que, por um lado, concede à NATO a primazia na defesa dos seus membros (artigo V do tratado de Washington, 1949) e, por outro, escuda os Estados-Membros militarmente não-alinhados, revelando o carácter ainda difuso da questão da defesa no seio da União além de remeter para cenários reativos, afastando-se das questões de prevenção e dissuasão (Silva 2014, 302; Simón 2012, 106). Adicionalmente este tipo de cláusula só tem impacto se existir uma estrutura militar que a sustente logo, no caso da UE, a sua eficácia é discutível¹⁶⁸. Do mesmo modo, a cláusula de solidariedade (art.º 222.º), que nunca foi desenvolvida nem implementada (Arteaga 2013, 11), implica uma postura reativa; pese embora utilize a palavra ‘prevenir’ (Simón 2012, 106). Estas duas cláusulas, cuja origem esteve no

¹⁶⁸ Repare-se que a NATO e a UEO tinham a mesma tipologia frásica, contudo uma dispunha de meios militares a outra não, daí a liderança da NATO.

Conselho Europeu de 25 de Março de 2004, provam que a maioria das ameaças à segurança dos Estados-Membros são comuns contudo são, também, reveladoras da heterogeneidade comunitária a nível das perceções, culturas estratégicas e ambições nacionais (France 2013), podendo comprometer, entre outras realidades, modelos multilaterais de desenvolvimento partilhado de capacidades.

A criação do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) constituiu-se, igualmente, como novidade do tratado de Lisboa ao criar o cargo de Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança¹⁶⁹ cujo titular tem por missão a coerência e coordenação da política externa e de segurança comum da União¹⁷⁰ (UE 2012). O facto de o SEAE dispor de um conjunto alargado de técnicos próprios, em articulação com a integração do EMUE e da Capacidade Civil de Planeamento e de Condução de Operações (CCPC)¹⁷¹ no SEAE, abriu o debate sobre a influência de funcionários comunitários na PCSD. Percebidos como úteis devido à sua especialização *ergo* com potencial de gerar eficiência e ganhos operacionais, estes podem condicionar a PCSD através da manipulação de informação (i.e., fazer uso da assimetria de informação e/ou criar expectativas públicas em determinadas áreas) e da definição das agendas políticas (i.e. valorizar determinados aspetos ou operações em detrimento de outras)¹⁷². A influência destes agentes é, tendencialmente, superior em missões civis dada a sede da CCPC ser em Bruxelas e da gestão das missões civis ser centralizada. Em oposição as missões militares ficam a cargo de determinados Estados-Membros. Adicionalmente o corpo civil não detém uma doutrina própria, dificultando o seu controlo. Todavia por força dos mecanismos de controlo existentes sobre a ação comunitária e seus agentes (e.g., definição clara das funções dos funcionários comunitários; delegação das funções da PCSD em várias instituições europeias; controlo orçamental; ou mesmo a recontração de funcionários), esta realidade não afeta a posição central dos Estados-Membros na definição e desenvolvimento da PCSD (Dijkstra 2012).

¹⁶⁹ Previamente designado Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, e sob alçada apenas do Conselho, após revisão do tratado de Amesterdão.

¹⁷⁰ E.g., elaboração de propostas para o desenvolvimento da política externa e de segurança comum (inclui missões externas), execução das decisões adotadas pelo Conselho; representação externa da UE em organizações internacionais; controlo político e a direção estratégica das operações de gestão de crise (UE 2012)

¹⁷¹ Responsável pela supervisão e apoio a missões civis da UE.

¹⁷² Repare-se que são atores privilegiados devido às suas competências técnicas elevadas, conhecimento profundo das dinâmicas comunitárias e das negociações entre os Estados-Membros e conseguem estabelecer redes de contactos informais. Adicionalmente são responsáveis pela recolha e análise de informação e planeamento de operações patentes nos documentos iniciais que sustentam as missões comunitárias (Dijkstra 2012).

À EDA, parte do Objetivo Global 2010, foi atribuída a missão de ajudar no desenvolvimento das capacidades militares dos Estados-Membros, nos domínios das capacidades defensivas, investigação, aquisição de armamento e planificação, harmonização e coordenação de projetos e operações (n.º 3 do art.º 42.º e art.º 45.º). Estruturas como a EDA ou o Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia (IESUE)¹⁷³ têm o potencial de gerar ganhos a nível da operacionalização e gestão de operações, dissuasão e prevenção de ataques, melhoria das capacidades securitárias comunitárias e construção de confiança entre os Estados-Membros¹⁷⁴.

3.1.7 – A Crise Económica e a Crescente Preocupação com os Meios Securitários

A crise financeira de 2008 majorou a necessidade em aumentar a eficiência e os meios aos dispor da PCSD. A grande recessão de 2008 resultou na subida de mais de 50% do desemprego no conjunto da UE, muito do qual se tornaria estrutural; na destruição de empregos de qualificação média; no aumento das desigualdades de rendimento; e na necessidade de repensar modelos e estratégias de reconversão económica¹⁷⁵ (Usanov et al. 2013).

Consequentemente e em concomitância com o aparecimento de novos polos económico o peso da UE a 28¹⁷⁶ no PIB mundial em PPC decresceu 5,15 % entre 2005 e 2011, apesar do aumento de quase cinco mil milhões de dólares norte-americanos no conjunto do PIB dos Estados-Membros (ICP 2008; ICP 2014). Seis anos após a crise financeira a UE mantém níveis de crescimento económico lentos, desequilíbrios macroeconómicos, desemprego elevado, investimento público e privado insuficiente, e desafios derivados das dívidas públicas e da falta de competitividade (CEur 2014a). A conjugação destes dois elementos colocou em causa a clara liderança europeia e norte-americana no contexto económico mundial, assim como o seu poder de influência junto de organizações internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) (Steinberg 2014, 82). O combate pela recentragem económica europeia no panorama mundial tem-se efetuado com recurso a acordos comerciais bilaterais e regionais, propensos à harmonização de regras internacionais, em especial no sector dos

¹⁷³ Instituído em janeiro de 2002 pela *Council Joint Action 2001/554*, tem como missão promover uma cultura securitária comum, apoiar na elaboração e projeção da política externa comunitária e alargar o debate estratégico dentro e fora da UE.

¹⁷⁴ E.g., através do estabelecimento e difusão das melhores práticas, identificação e operacionalização de soluções a problemas comuns (Van Rompuy 2013).

¹⁷⁵ O relatório de Indermit Gill e Martin Raiser para o Banco Mundial “*Golden Growth: Restoring the Lustre of the European Economic Model*” é um bom exemplo deste debate ao notar a transição da UE de uma potência económica para uma potência do bem-estar.

¹⁷⁶ Por forma a garantir maior consistência na comparação optamos por utilizar a UE-28 como referência. Salientamos contudo que o 6º alargamento data de 2007 e o 7º de 2013, daí que à data de 2005 a Bulgária e a Roménia não integrassem a UE, nem a Croácia às datas de 2005 e 2011.

serviços¹⁷⁷. Esta estratégia visa distanciar o estabelecimento de normas comerciais internacionais de fóruns multilaterais como a OMC, onde a influência euro-atlântica tem sido desafiada por potências económicas emergentes como o grupo dos BRICS (Steinberg 2014). Representa, assim, uma certa descrença por mecanismos multilaterais, afigurando-se como um sinal de inconsistência entre a *praxis* político-económica e um dos objetivos globais comunitários expressos desde Maastricht e vertidos na EES, na qual os Estados-Membros se expressavam empenhados num efetivo multilateralismo, encarado como indispensável para responder aos desafios globais do foro político, económico e securitário¹⁷⁸ (UE 1992; CEur 2003; CEur 2008a; CEur 2013).

O peso do fator económico agravou a trajetória descendente da despesa militar dos Estados-Membros¹⁷⁹, efetuada sem coordenação intracomunitária (IISS 2014; Van Rompuy 2013) e de forma ineficiente¹⁸⁰ (Metaxas e Economou 2012). Adicionalmente a aparente reorientação estratégica Norte-americana da região Euro-Atlântica para a região Ásia-Pacífico, aumentam a pressão sobre os Estados-Membros para assegurarem não só a sua defesa, como a securitarização da sua vizinhança (IISS 2014, 5). A manutenção e modernização do ator securitário comunitário impõem, deste modo, o aumento da eficiência e eficácia dos recursos comunitários, bem como a definição clara sobre o uso a dar às estruturas militares (Keohane 2013).

Neste sentido, foi adotado um modelo comunitário de cooperação baseada na mutualização e partilha de capacidades (*pooling and sharing*) (Maulny 2012). Similar ao conceito *smart security*¹⁸¹, surgido no seio da NATO, a mutualização e partilha foi introduzida de forma clara e sistematizada no debate comunitário pela ‘iniciativa de Ghent’ em Novembro de 2010¹⁸² e confirmada na reunião dos ministros da defesa em Dezembro do mesmo ano. Esta iniciativa Germano-Sueca instou o Estados-Membros a refletirem¹⁸³ sobre estratégias que permitissem manter as suas capacidades militares

¹⁷⁷ A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (PTCI) entre a UE e os EUA é um bom exemplo desta estratégia, servindo o duplo propósito de gerar ganhos económicos e revitalizar as relações UE-EUA. Além da PTCI, em negociação desde Julho de 2013, a UE concluiu em Novembro de 2013 um acordo similar com o Canadá e está em negociações com o Japão, Coreia do Sul e Índia (Steinberg 2014).

¹⁷⁸ A EES é perentória ao traçar como objetivo “desenvolver uma sociedade internacional mais forte, instituições internacionais que funcionem sem atritos e uma ordem internacional que respeite as regras estabelecidas” (CEur 2003, 9).

¹⁷⁹ A despesa militar sofreu cortes superiores a 10% em dois terços dos Estados-Membros entre 2008 e 2013 (Hopia 2013, 14), e previsões apontam, como consequência da crise financeira de 2008, para uma redução de 12% do total da despesa com defesa na UE até 2017 (Van Rompuy 2013, 2).

¹⁸⁰ Em termos de gastos com a defesa os EUA, em 2008, aplicaram apenas 20% do orçamento disponível com pessoal militar, aplicando o restante em armamento, investigação e desenvolvimento e esforço de guerra. Em oposição na UE verifica-se que gastos com pessoal militar absorveram 54% dos gastos e 46% para armamento, investigação e desenvolvimento. (Metaxas e Economou 2012, 69).

¹⁸¹ Apesar de similar a NATO não contempla nem a dimensão civil nem a questão da indústria da defesa na *smart security*.

¹⁸² A questão da partilha de meio tinha já sido esboçada na EES de 2003 onde se pode ler: “o recurso sistemático a meios partilhados e postos em comum reduziria as duplicações, os custos e, a médio prazo, levaria a um aumento das capacidades” (CEur 2003, 12).

¹⁸³ Repare-se que subtítulo escolhido para o documento foi: “*Food for Thought*” (para suscitar reflexão).

num ambiente em que o aumento dos custos com as estruturas militares e das operações coexistiam com a diminuição dos orçamentos da defesa (Germany e Sweden 2010). Esta opção, para ser bem-sucedida e produzir efeitos tangíveis, implica um compromisso robusto por parte dos Estados-Membros, um forte alinhamento de cultura estratégica, grande previsibilidade na manutenção de alianças e uma definição clara sobre as áreas de especialização a que cada Estado se deve dedicar, assim como sobre a divisão de tarefas. Repare-se que a especialização numa determinada área securitária pode resultar em menor investimento noutras, colocando algumas capacidades críticas à defesa do Estado nas mãos de outro(s) Estado(s) (Arteaga 2013, 15). Adicionalmente pode ter implicações na perceção dos Estados-Membros relativamente à sua soberania, independência, capacidade de ação autónoma e níveis de empregabilidade associados à defesa (Van Rompuy 2013, 4).

O institucionalismo comunitário, através de instituições como a Comissão, Parlamento Europeu, EDA ou IESUE, com uma abordagem do topo para a base (i.e. instituições comunitárias → Estados-Membros) tem, neste ponto, um papel importante na coordenação, concertação, funcionalidade, coesão, e estabelecimento de laços de confiança intracomunitários. Experiências passadas como o ECAP demonstraram a ineficácia da abordagem inversa (i.e. Estados-Membros → instituições comunitárias) nestas matérias ao evidenciarem a postura dos Estados-Membros aposta em interesses nacionais, em oposição à pretendida de contribuição multilateral para a resolução de problemas comuns nas suas capacidades militares (Giegerich 2010). Esta questão foi exacerbada pela falta de liderança única¹⁸⁴, pelo subfinanciamento e pelo carácter *ad hoc* e voluntário do ECAP; fatores para os quais instituições comunitárias se podem apresentar como solução (Schmitt 2004, 3; Giegerich 2010). Efetivamente projetos industriais civil-militares conjuntos como o Galileu, o Airbus A400M Atlas ou a construção de *drones* são necessários para a capacitação da UE (Lefebvre 2014) e a agregação da liderança na persecução de programas de melhoria de capacidades civil-militares em torno da EDA pode ser benéfica para que programas como o reabastecimento em voo (REVO), hospitais de campanha modulares ou treino de

¹⁸⁴ A *Declaration on EU military capabilities* de 19 Maio de 2003 identificou várias deficiências nas capacidades comunitárias. Seguida a essa identificação foram constituídos 10 projetos, com lideranças distintas, cuja missão seria a superação das fragilidades avaliadas pelo CMUE. Assim coube, por exemplo, a Portugal liderar nas questões das operações especiais, enquanto a Espanha liderava a questão do REVO (Schmitt 2004, 3).

pilotos, 3 dos eixos prioritários definidos pela EDA para 2014, interrompam o ciclo de imaterialização¹⁸⁵.

A ligação entre fator económico, militar e tecnológico foi alvo de aprofundamento no Conselho Europeu de 19/20 de Dezembro de 2013 ao incluir questões como o crescimento económico, emprego e inovação, em especial no sector industrial Europeu, na orla securitária europeia (CEur 2013). Como eixo prioritário surgiu, então, o desenvolvimento de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa Europeia (BITDE)¹⁸⁶ mais integrada, sustentável, inovadora e competitiva; capaz de melhorar o desenvolvimento de capacidades civis e militares, de aumentar a inovação e competitividade da indústria da defesa e gerar crescimento e emprego¹⁸⁷ (CEur 2013). A transversalidade económica da indústria da defesa bem como a integração de diversos sectores de intensa exigência tecnológica permite-lhe ter um efeito estrutural na economia, daí a sua importância (Portugal 2010, 1599). As BITDs são tidas pelos Estados como um elemento chave de soberania, por promoverem a independência logística das forças armadas nacionais (Briani et al. 2013), daí que a inclusão da BITDE na EES em Dezembro de 2013 seja uma evolução qualitativa no esforço de desenvolvimento da PCSD e reforço da cooperação europeia neste campo. O caminho da BITDE começou a ser trilhado em Maio de 2007 com a “Estratégia para a Base Tecnológica e Industrial de Defesa Europeia”, desenvolvida pela EDA e subscrita pelos Estados-Membros. Pretendeu-se que a estratégia para a BITDE fosse capaz de racionalizar e

prevenir a ocorrência de duplicações, de carácter não competitivo, das capacidades industriais, em particular das associadas à disponibilidade operacional dos meios militares e direccionar as políticas e actividades de I&D (investigação e desenvolvimento) de defesa para o desenvolvimento das tecnologias que respondam a requisitos operacionais de médio e longo prazo (Portugal 2010, 1600);

¹⁸⁵ As deficiências comunitárias a nível de REVO estão identificadas, pelo menos, desde 2002; ano em que figurou no conjunto de deficiências apontadas pelo *European Union - Eleventh Report*, elaborado pela britânica House of Lords que acrescentava a segurança nas comunicações, supressão de defesas aéreas de *intelligence* inimigas e meios aéreos e navais de carga pesada. No ano seguinte o REVO voltou a figurar entre as deficiências apontadas pela *Declaration on EU military capabilities*. Em 2012, a crise na Líbia revelou, mais uma vez, esta deficiência (Maulny 2012) e em Dezembro de 2013, voltou a figurar entre o conjunto de capacidades a serem desenvolvidas (CEur 2013, 6).

¹⁸⁶ Uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD) constitui-se pelo conjunto de ideias, tecnologias, infraestruturas e organizações públicas e privadas, capazes de assegurarem a logística das forças armadas com materiais e serviços em pelo menos uma das etapas do ciclo de vida de determinado equipamento de defesa (Portugal 2010; Briani et al. 2013).

¹⁸⁷ Em Julho de 2013 a comunicação “Para um Sector da Defesa e da Segurança mais Competitivo e Eficiente” da Comissão Europeia referiu o potencial económico e de desenvolvimento tecnológico da indústria da defesa. Defendeu que a harmonização de regras e licenciamentos, assim como a abolição de barreiras internas, possibilitariam aos produtores europeus uma lógica de economia de escala. Como resultado as condições para promover a I&D e acompanhar a crescente complexificação do equipamento tecnológico seriam majoradas, através do aumento do volume de produção. Soma-se, ainda, os efeitos positivos no mercado de trabalho com a possível criação de novos empregos num sector que atualmente emprega 400 mil pessoas diretamente e cerca de 960 mil indiretamente (COM 2013).

contudo até 2013 a UE não tinha ainda desempenhado um papel relevante na cooperação e harmonização do sector da defesa europeu (Briani et al. 2013). Adicionalmente a evolução da indústria da defesa europeia¹⁸⁸ também concorreu para o desenvolvimento concetual da BITDE. O objetivo é a autossuficiência do sector a nível comunitário, em oposição à autossuficiência nacional, capaz de coordenar esforços nacionais, reduzir a duplicação de investimentos e melhor servir o objetivo da UE da defesa. Fora deste esquema ficam as linhas de fornecimento de componentes e matérias-primas extra comunitária, necessárias ao desenvolvimento tecnológico e cuja falta pode comprometer a indústria da defesa (Briani et al. 2013).

A “Agenda Estratégica da União Europeia em Tempos de Mudança”, aprovada no Conselho Europeu de Junho de 2014 reforçou o desígnio da BITDE ao articular, por uma lado, a mutualização e partilha e, por outro, a indústria europeia de defesa, com a manutenção e reforço das capacidades civil-militares comunitárias. Esta articulação é entendida como fundamental para o desenvolvimento da PCSD, cujos meios disponíveis se têm revelado insuficientes (CEur 2014a). É patente uma grande preocupação com o desenvolvimento de tecnologias de duplo uso, civil e militar, decorrente da evolução das missões PCSD, crescentemente caracterizadas como militar-civil (Portugal 2010).

O eixo BITDE constitui-se como pedra angular para a concretização do objetivo interno de munir a UE de capacidade para enfrentar as ameaças, de forma mais ativa, capaz e eficaz (CEur 2003; CEur 2008a; CEur 2013). Nestes pontos o desenvolvimento de capacidades e meios como o transporte aéreo estratégico ou equipamentos espaciais, definidos em 2008 no relatório de execução da EES, são indispensáveis para responder às ameaças à UE do século XXI.

A execução capaz e conseqüente deste tipo de programas têm o potencial de se transformarem num caminho coerente e racional no espaço securitário hodierno, ao permitirem reduzir os custos individuais da defesa, sem afetar de forma crítica a função protetora do sector da defesa e sua necessária modernização. Em alternativa os Estados podem optar pela redução das despesas militares nas suas componentes de manutenção e modernização, contudo incorrem no risco de paulatinamente reduzirem a capacidade de realização da função militar (Arteaga 2013, 15; Van Rompuy 2013, 3).

¹⁸⁸ Marcada pela crescente complexidade entre indústrias civis e militares, tecnologias e produtos, forte aceleração do fator inovação, cadeia de produção globalizada e decréscimo no investimento nacional no campo da defesa (Briani et al. 2013).

3.2 – Estratégia Europeia em Matéria de Segurança

3.2.1 – *Estratégia e Cultura Estratégica: a Diversidade Comunitária*

A existência de uma estratégia comum em matéria de segurança e defesa constitui-se, assim, como elemento basilar para a concretização dos objetivos comunitários. O conceito ‘estratégia’ não é consensual, todavia observando o cunho securitário da temática definimo-lo como um processo complexo e dinâmico de tomada de decisões conducente à concretização de determinado(s) objetivo(s). Implica a definição da forma e dos meios necessários para o cumprimento de objetivos. É, portanto, um processo tríplice que articula objetivo, forma e meios (Sklenca 2007). Uma estratégia determina os interesses vitais a serem protegidos ou alcançados, a par da sua priorização (Craig e Gilbert 1986, 869).

Por seu turno, os interesses vitais são definidos mediante a cultura estratégica (i.e. a perceção política e social associada ao uso da força) de determinado Estado (Arteaga 2013). Este é um ponto crítico no seio da União, uma vez que esta alberga múltiplas culturas estratégicas, por vezes antagónicas e/ou conflitantes, decorrente da diversidade de perceções sobre a ameaça, necessidades securitárias (internas e externas), atitudes e posicionamentos no sistema internacional (Van Rompuy 2013, France 2013, Arteaga 2013, Biscop 2012, Giegerich 2010). Consequentemente ao longo da história comunitária assistiu-se à falta de consenso em situações como a intervenção do Iraque em 2003, na Líbia em 2011, no Mali em 2013, no reconhecimento do Kosovo enquanto Estado independente, no acesso do Estado palestiano à UNESCO ou mesmo na política de alargamento (Lefebvre 2014).

São vários os elementos estratégicos capazes de expressar a multiplicidade estratégica dos Estados-Membros. Por exemplo, ao contrário da rejeição alemã do poder militar como instrumento de projeção internacional de poder, em favor da projeção de poder económico¹⁸⁹ (Lefebvre 2014), Estados como o Reino Unido ou França partilham a tradição de intervenção e projeção militar global¹⁹⁰. Apesar de ambos serem membros permanentes do CSNU, detentores de poder nuclear, e verem, tal como Portugal e Espanha, na NATO e na sua relação bilateral com os EUA a pedra angular das suas respetivas políticas de defesa (France 2013; Portugal 2013; Spain 2013; Great Britain 2010), na sua relação com a questão da segurança e defesa da UE apresentam posturas

¹⁸⁹ Esta rejeição é motivada pelo papel e ação alemã no decurso das I e II Guerras mundiais.

¹⁹⁰ E.g., intervenção do Reino Unido na Serra Leoa em 2000 e da França na Costa do Marfim em 2003.

diferenciadas com um posicionamento pró-europeu francês, sustentado num equilíbrio entre manutenção do *status quo* e independência da capacidade interventiva francesa, contrastante com a postura britânica vincadamente atlanticista, com grandes reservas no aprofundamento da PCSD (Lefebvre 2014; Howorth 2012). Em termos geográficos, os Estados-Membros têm como foco central o seu território nacional e o espaço Europeu, contudo existem idiossincrasias importantes nos seus focos de interesse. Portugal tem grande enfoque no espaço da CPLP, América Latina (em especial Venezuela, e Brasil) e África (em especial Angola e África do Sul) devido às comunidades portuguesas e interações económicas existentes, e na zona mediterrânica do Magrebe devido à sua proximidade geográfica (Portugal 2013). Espanha partilha o interesse por estas áreas, contudo a sua estratificação diverge. Assim o espaço mediterrânico é a principal preocupação, seguida da América Latina, percebida como ‘porta de entrada’ espanhola para a zona do pacífico (em especial Brasil e México) (Spain 2013). Outros Estados mediterrânicos como a Grécia ou o Chipre têm a Turquia no centro da questão securitária. Estados do Leste Europeu, Estados Bálticos e a Finlândia têm um maior enfoque na questão transfronteiriça e nas ameaças provenientes da Rússia (Grygiel 2013). A Ásia, com especial destaque para a China, tem figurado em estratégias de defesa como a portuguesa, espanhola, francesa ou britânica associada à segurança económica.

Na perceção dos riscos e ameaças à segurança existem, também, grandes contrastes. A agressividade russa, traduzida por invasões de território ou treinos militares em regiões fronteiriças é a principal ameaça percebido aos Estados do leste europeu, e torna a possibilidade de um ataque convencional num risco prioritário. Esta preocupação securitária com a Rússia não encontra eco nos Estados-Membros a ocidente. A Alemanha conserva relações especiais com a Rússia e está a construir um centro de treino moderno para o exército russo, cuja conclusão resultará na melhoria da capacidade ofensiva e defensiva russa. No mesmo sentido a França vendeu em 2011 navios de guerra da classe *Mistral* à Rússia, apesar da oposição dos Estados do leste europeu (Grygiel 2013). No caso britânico um possível ataque convencional ao seu território é um risco de nível 3 (nível mais baixo), inferior a emergências civis como cheias ou pandemias, enquadradas no nível 1 de riscos (Great Britain 2010). De entre as prioridades de nível 1 o Reino unido estabeleceu o terrorismo, transnacional (e.g., al-Qaeda) e nacional (e.g., Irlanda do Norte). A realidade do terrorismo nacional é

partilhada com Espanha (e.g., ETA), contudo não existe no caso Português, com exceção feita ao recrutamento de terroristas. Um outro exemplo pode ser encontrado na questão da segurança no espaço. O risco de agressão a satélites ou infraestruturas no espaço é identificado pela França e pelo Reino Unido nas suas estratégias nacionais de defesa, contudo não existe qualquer menção nos documentos português e espanhol a este risco, apesar de ambos participarem na Agência Espacial Europeia (ESA) e fazerem uso de sistemas como o GPS (Portugal 2013; France 2013; Spain 2013; Great Britain 2010).

A diversidade de culturas estratégicas, em conjunto com a ineficácia de esquemas de cooperação multilaterais, ajudam a perceber a preferência pelo recurso a esquemas bilaterais¹⁹¹ (Maulny 2012). Com efeito esta diversidade pode constituir como mais-valia ou, inversamente, como fonte de suspeição e de bloqueio do avanço comunitário na esfera da segurança e defesa (France 2013, 17) dependendo da capacidade de diálogo e confiança mútua na execução de objetivos comuns.

3.2.2 – Alinhamento e Prioridades Estratégicas

A “Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: Uma Europa Segura num Mundo Melhor” (EES) de 2003 pretendeu, precisamente, alinhar os vários interesses estratégicos em matéria de defesa dos Estados-Membros (Schmid 2009, 20). Fruto do aumento do aparato institucional e dos meios ao dispor da PCSD; da necessidade de dotar a União de maior coerência de ação, num momento de expansão do ator securitário em missões fora de área (e.g., operação Artemis); e das divisões intracomunitárias expostas com a intervenção norte-americana no Iraque (Andersson et al. 2011), a EES procurou efetuar uma descrição da cultura estratégica comunitária (Schmid 2009, 20) ao “veicula[r] uma análise comum das ameaças que confrontam os europeus” (Ferreira-Pereira 2005, 116). Como subproduto as linhas prioritárias da PCSD foram clarificadas (Keohan 2013, 251).

Coube ao Alto Representante para a PESC, Javier Solana, encetar o debate comunitário e fazer avançar a constituição da EES. Em Maio de 2003, na conferência de ministros de defesa, conseguiu cobertura legal para principiar a elaboração do documento com a aprovação do Acordo de Rhodes ao colocar esta matéria na agenda da reunião. Posteriormente, no Conselho Europeu de Tessalónica a 20 de Junho,

¹⁹¹ E.g., A marinha belga e neerlandesa treinam as suas equipas conjuntamente; o treino de cozinheiros da marinha neerlandesa é feito na Bélgica; a Estónia, Letónia e Lituânia gerem conjuntamente um colégio militar; e França e Reino Unido têm um programa ambicioso e compreensivo de cooperação no domínio militar (Van Rompuy 2013).

apresentou o primeiro esboço da estratégia e foi mandatado para a sua definição até Dezembro. O processo de elaboração da EES foi relativamente discreto, apenas com a participação de alguns *Think Tanks* sob a coordenação do IESUE. Esta opção permitiu a Solana alargar a base de apoio à EES sem perder o controlo sobre o processo. Processos posteriores de aprimoração e expansão da EES, como o relatório de execução da EES de 2008, contaram já com uma base mais alargada de contribuintes (Andersson et al. 2011), além de revelarem a adaptação e reposicionamento estratégico da UE face aos acontecimentos intra e extra comunitários ocorridos ao longo da primeira década de existência da EES.

Questões político-económicas, bem como seus efeitos para o projeto securitário europeu, foram efetivamente vertidas na EES. O documento base da EES em 2003 dava conta da prosperidade económica europeia, com o bloco europeu a representar cerca de um quarto do produto nacional bruto mundial (CEur 2003). Em 2008 o relatório de execução da EES fez nota do arrefecimento económico na UE (CEur 2008a) e em 2013 foi expresso de forma clara que a restrição orçamental é um fator limitador do desenvolvimento, utilização e manutenção das capacidades militares (CEur 2013). Consequentemente, e a par da maior preocupação dos Estados-Membros em relação a questões de economia interna em detrimento de questões geoestratégicas (Grygiel 2013), a ênfase em prioridades/objetivos estratégicos macro como desenvolver capacidades para enfrentar as ameaças, criar segurança na vizinhança, contribuir para uma ordem internacional baseada no multilateralismo (CEur 2003) e o reconhecimento do nexo segurança-desenvolvimento¹⁹² (CEur 2008a), foi complementada por elementos mais focalizados como o desenvolvimento da BITDE, o aprofundamento da cooperação no domínio da defesa, bem como elementos económicos como o crescimento, emprego e inovação para a indústria europeia (CEur 2013).

A competição entre vincadas identidades nacionais pré-existent e projeto europeu torna a EES num reflexo de mínimo denominador comum, pese embora a concordância e identificação em torno de normas, valores e políticas comuns europeias. Na última década, neste jogo entre identidade europeia e identidades nacionais, esta última tem-se vindo a reforçar, a despeito do reforço de competências auferido à UE em termos de política externa e PCSD pelo tratado de Lisboa (Smith 2009, Comelli 2013).

¹⁹² Perceção de que situações de pobreza e instabilidade, associadas a instituições fracas ou ao falhanço dos Estados, podem resultar no recurso a atividades ilegais ou criminosas por parte das populações. Estas tornam-se percebidas como únicas forma de sobrevivência e avanço social, apesar dos riscos que representam à segurança dos indivíduos e do Estado (Vanda Felbab-Brown, 153).

3.2.3 – Ameaças Comuns à Segurança da União

Fruto da evolução do complexo securitário entre 2003 e 2013 também o número de ameaças percebidas à segurança comunitária se modificou, tendo aumentado de cinco para onze. Assim, neste período, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa (ADM), conflitos regionais, fracasso dos Estados, criminalidade organizada (inclui a questão da pirataria) (CEur 2003), ciber-segurança, pirataria, segurança energética, alterações climáticas (CEur 2008a), segurança marítima e migrações ilegais constituíram-se como as principais ameaças percebidas à segurança coletiva comunitária (CEur 2013). Esta definição não foi, em determinados momentos, pacífica no seio da União. A título ilustrativo, a inclusão das alterações climáticas na EES gerou algumas reservas por se temer que tal inclusão provocasse a securitarização da pasta (Andersson et al. 2011). Inobstante foi comprovado pelos Estados-Membros o seu efeito de multiplicador da ameaça. Com efeito, em 2008, o Alto Representante e a Comissão prepararam e apresentaram ao Conselho um documento que associava as alterações climáticas a conflitos em torno dos recursos, a prejuízos e riscos para as cidades costeiras e infraestruturas críticas, à perda de territórios e litígios fronteiriços, às migrações por motivos ambientais, a situações de fragilidade e radicalização, a tensões pelo abastecimento energético, e a pressões sobre a governação internacional (AR e COM 2008).

O conjunto das ameaças identificadas demonstra a crescente interligação entre dimensões externas e internas de segurança, evidenciadas desde o Conselho Europeu extraordinário de Setembro de 2001, assim como a crescente preocupação com o nexo segurança-desenvolvimento. Tal como acontece no âmbito nacional, também no plano comunitário são verificáveis concordâncias entre ameaças internas e externas, tais como terrorismo, cibercriminalidade, criminalidade organizada, entre outros¹⁹³ (CEur 2008a; CEur 2010). A EES traduz as lições do 11 de Setembro ao declarar: “nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares” (CEur 2003, 7). Desta forma o nexo de segurança interno-externo está presente da EES com a constatação de que enfrentar as ameaças, a nível interno e comunitário, requer a conjugação de múltiplos instrumentos não-militares como:

¹⁹³ E.g., ao compararmos as ameaças externas percebidas por Portugal constantes no documento estratégico de defesa nacional, às ameaças internas definidas pelo Ministério da Administração Interna (MAI) verificamos consonância em questões como o terrorismo (nas suas dimensões de recrutamento, jihadista e solitário), criminalidade organizada, diversos tráficos, fluxos migratórios irregulares, hacktivismo, espionagem, segurança marítima, entre outros (Portugal 2014; Portugal 2013).

serviços de informações, meios policiais, meios judiciais, instrumentos económicos¹⁹⁴, políticos¹⁹⁵, entre outros (CEur 2003).

Junta-se a este emaranhado interno/externo as relações e vazos comunicantes existentes entre as ameaças; capazes de funcionar como realidades distintas, complementares ou multiplicadoras da ameaça. Tal originou a necessidade de criação de estratégias específicas para várias ameaças¹⁹⁶. A questão marítima é reveladora desta realidade, assim como do potencial evolutivo da perceção da ameaça comunitária. Na EES de 2003 apenas uma vertente da segurança marítima, a pirataria, constava entre as ameaças e estava integrada como subcategoria da ameaça “criminalidade organizada” (CEur 2003). Em 2008 além da pirataria ter adquirido maior destaque ao figurar nas ameaças identificadas de forma independente, o aumento das capacidades de vigilância marítima foi assumido como capacidade chave a ser desenvolvida (CEur 2008a). Finalmente, em 2013, a segurança marítima figurou na EES, com a perspectiva de elaboração de uma Estratégia de Segurança Marítima da UE (ESM-UE) (CEur 2013), aprovada em Junho de 2014.

Na ESM-UE é bem patente a existência de ameaças físicas ou cibernéticas, a cidadãos, interesses económicos, cargas, tripulações, portos, instalações portuárias, sistemas de transporte, e infraestruturas marítimas e energéticas críticas, específicas ao ambiente marítimo e com contornos próprios. Como ameaças específicas constam as ameaças externas à soberania, integridade territorial e jurisdição das zonas marítimas dos Estados-Membros, assim como ameaças à liberdade de navegação¹⁹⁷. No segundo grupo incluem-se ameaças decorrentes da criminalidade organizada e transfronteiriça¹⁹⁸, do terrorismo¹⁹⁹, da proliferação de ADMs (incluí armas NBRQ), da degradação ambiental²⁰⁰, de catástrofes de origem natural ou humana, e de investigações ilegais e pilhagens de objetos arqueológicos (CEur 2014b). É patente o esforço e a pretensão em enquadrar a ESM-UE em documentos comunitários como a EES, a Política Marítima

¹⁹⁴ E.g., medidas de controlo de exportações no que se refere ao combate à proliferação das ADM.

¹⁹⁵ E.g., reconstrução de administrações civis nos Estados em colapso.

¹⁹⁶ E.g., “Estratégia da UE Contra a Proliferação de Armas de Destruição Maciça” (2003); “Estratégia da UE para a Cibersegurança: Um Ciberespaço Aberto, Seguro e Protegido” (2013); “Estratégia Europeia de Segurança Energética” (2014).

¹⁹⁷ E.g., recusa de acesso ao mar e aos estreitos e obstrução de rotas marítimas (CEur 2014b);

¹⁹⁸ E.g., pirataria marítima; assalto à mão armada no mar; tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes e mercadorias; redes de criminalidade organizada; e tráfico de armas e de droga (CEur 2014b).

¹⁹⁹ Em ambiente marítimo o terrorismo pode assumir 4 tipos de expressões: 1) sequestros, normalmente efetuados por grupos nacionais ou regionais, 2) ataques a embarcações civis e militares 3) terrorismo ecológico, no qual o objetivo é criar desastres ambientais e humanos e 4) utilização de navios para transporte de material explosivo e/ou infiltrar agentes em determinados Estados (Gemond 2011, 576).

²⁰⁰ Através da exploração não sustentável e não autorizada de recursos naturais e marinhos, da ameaça à biodiversidade, da pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (INN), e da degradação ambiental resultante de descargas ilegais ou acidentais, da poluição química, biológica e nuclear, em especialmente decorrente do alijamento de munições químicas no mar (CEur 2014b).

Integrada (PMI) e a Estratégia de Segurança Interna da UE, em documentos internacionais como a Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (UNCLOS), e em estratégias nacionais para o mar, por forma a granjear apoio político e institucional, capaz de assegurar coerência entre políticas sectoriais, nacionais e comunitárias (CEur 2014b). A orquestração montada implica o envolvimento de atores institucionais nacionais e comunitários como as forças armadas, guardas costeiras, serviços alfandegários, autoridades portuárias, polícias e de agências especializadas como a Agencia de Controlo de Pescas Europeia, a Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM), a Agencia Frontex, a EDA, entre outros. Esta transversalidade e multidisciplinariedade impõem uma rigorosa articulação entre os vários atores para que estes cooperem e coordenem as suas atividades e partilhem informações (Germond 2011). A pertinência do mar no âmbito comunitário está em linha com os desenvolvimentos macroeconómicos explanados no capítulo precedente, nos quais o crescente comércio intercontinental, bem como extração e abastecimento de energia, dependem largamente da segurança do espaço marítimo.

3.2.4 – Interesses Comuns e Opinião Pública Europeia

A sistematização dos interesses comunitários concorre para a articulação dos diversos meios existentes e galvanização de apoio político e institucional, necessários à articulação dos múltiplos intervenientes responsáveis pela segurança da União. Estranhamente e ao contrário do que ocorre na definição de estratégias de defesa nacionais e, por exemplo, na ESM-UE, a EES não elenca de forma clara o conjunto de interesses comunitários a serem protegidos, presentes em vários documento,²⁰¹ (Biscope 2012), tais como: 1) defesa de valores fundamentais (segurança; independência e integridade) 2) paz e bem-estar dos Estados-Membros; 3) promoção dos valores da EU; 3) criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas; 4) promoção da paz e da segurança internacional; 5) desenvolvimento de relações privilegiadas com os países vizinhos; 6) constituição de parcerias com países e organizações que partilhem dos seus valores (Silva 2014).

Ao atentarmos na ESM-UE são claros os oito interesses prioritários definidos: 1) a segurança da UE, Estados-Membros e cidadãos; 2) a preservação da paz, prevenção

²⁰¹ E.g., a estratégia de defesa nacional portuguesa estabelece como valores fundamentais a serem protegidos a soberania, independência e integridade territorial; liberdade e segurança das populações; estabilidade e segurança europeia, atlântica e internacional, entre outros (Portugal 2013). Na vertente marítima o interesse nacional português é dividido em 3 vetores: 1) utilização do mar como instrumento de afirmação internacional de Portugal; 2) utilização do mar como instrumento económico; e 3) desenvolvimento sustentável dos recursos marinhos e orla marítima (Silva 2014).

de conflitos e reforço da segurança internacional, em consonância com a Carta das Nações Unidas, por forma a promover a cooperação marítima internacional, o estado de Direito, o comércio marítimo e o desenvolvimento sustentável; 3) a proteção contra riscos para a segurança marítima²⁰²; 4) a proteção da liberdade de navegação, cadeia mundial de abastecimento da UE, comércio marítimo, passagem inofensiva de navios e a segurança das suas tripulações e passageiros; 5) proteção de interesses económicos²⁰³; 6) promoção e desenvolvimento de conhecimento comum e validado da situação marítima; 7) gestão eficaz das fronteiras marítimas externas à União; e 8) Proteção do ambiente e gestão do impacto das alterações climáticas nas zonas marítimas e costeiras, assim como a conservação e utilização sustentável da biodiversidade (CEur 2014b). A clareza desta delimitação de interesses torna a ESM-UE conceptualmente superior à EES. A ausência destes elementos de forma explícita e sistematizada na EES compromete uma narrativa europeia capaz de legitimar a sua estratégia securitária. Deste modo a explicitação da mais-valia da abordagem da UE em questões de política externa e securitária perante cidadãos, parlamentares e restantes países fica enfraquecida (Biscope 2012).

Esclarecer e convencer a opinião pública é, de facto, indispensável para aumentar a integração europeia no que respeita à PCSD (Van Rompuy 2013, 6) principalmente em áreas que requerem um avultado investimento económico. O lamento exposto no livro banco da defesa italiano de 2014 é paradigmático das implicações do parco conhecimento popular sobre estas matérias. No documento pode ler-se:

No nosso país [Itália] falta, infelizmente, uma compreensão cabal e difundida acerca do custo a pagar para garantir os direitos a que tantos fazem referência e que encontram fundamento precisamente na nossa liberdade conquistada (Italia 2014, 4)²⁰⁴.

Ora o envolvimento e apoio das opiniões públicas é, como explanado no capítulo precedente, vital para o sucesso e continuidade das operações, inclusive as de cariz humanitário. Já em 2008 o relatório de execução da EES reconheceu esta realidade e apontou os agentes responsáveis por explicar à opinião pública o porquê da ação comunitária, contudo não apontou a direção a seguir. No documento pode ler-se:

²⁰² E.g., "proteção das infraestruturas marítimas críticas, tais como áreas específicas em portos e instalações portuárias, instalações *offshore*, aprovisionamento energético a partir do mar, ductos subaquáticos, cabos no leito do mar, bem como a promoção de projetos de investigação científica e inovação" (CEur 2014b, 7)

²⁰³ E.g., salvaguarda de recursos energéticos marítimos, exploração sustentável dos recursos naturais e marinhos, controlo das pescas INN, segurança das frotas, delimitação das zonas marítimas como a Zona Económica Exclusiva (ZEE) (CEur 2014b)

²⁰⁴ Tradução livre do autor: "Nel nostro Paese [Itália], purtroppo, manca una piena e diffusa comprensione di quale sia il costo da pagare affinché siano garantiti quei diritti cui tutti fanno costante riferimento e che trovano fondamento proprio nella nostra conquistata libertà."

É fundamental que o público continue a apoiar o nosso empenhamento na cena mundial. Nas modernas democracias, em que os meios de comunicação social e a opinião pública condicionam incontornavelmente a acção política, o empenhamento popular é essencial para que possamos honrar os nossos compromissos no plano externo. [...] Cabe aos governos, aos parlamentos e às instituições da UE explicar de que modo isso contribui para a segurança interna (CEur 2008a, 12).

A julgar pelo lamento do livro branco italiano, com um hiato temporal de seis anos face ao relatório de execução da EES, concluímos que esta tarefa não foi executada de forma eficiente pelos agentes designados. O esforço político para a educação da população necessita de ser superior, especialmente devido a condições, enunciadas no capítulo predecessor, como a extinção da conscrição que reduz o alcance das forças armadas enquanto ‘escola da Nação’, bem como o crescente descrédito e desânimo face a operações militares externas. A ineficácia nesta matéria reduz um importante elemento potenciador de prioridades correntes da UE, nomeadamente o aumento da eficácia da PCSD, da capacidade para conduzir missões, para incrementar e desenvolver capacidades e meios (através da mutualização e partilha e da BITDE) e para o aprofundamento da cooperação no domínio da defesa (CEur 2013).

3.2.5 – Alcance Geográfico da EES

O fator social (opinião pública) é ainda mais importante em cenários ‘fora de área’, nos quais a associação entre proteção das liberdades dos cidadãos da UE e ação militar-civil externa é mais ténue para a população civil, apesar de ser evidente para as autoridades comunitárias. A EES é, com efeito, perentória ao afirmar que “a primeira linha de defesa [europeia] há-de muitas vezes situar-se no exterior” (CEur 2003, 7). Este ‘exterior’ subdivide-se em global, regional e de proximidade.

Na sua ação global a UE traçou como ambição tornar-se num polo de segurança, contribuinte mundial para a paz e segurança. Nesta ação sustenta-se no aprofundamento de um sistema multilateralista, assente em instituições internacionais (em especial as Nações Unidas), reguladas pelo direito internacional como garante da segurança e prosperidade. Geograficamente as relações transatlânticas e os EUA estão no topo das prioridades. Adicionalmente o Médio Oriente devido à sua proximidade e África, América Latina e Ásia devido às parcerias entram compito de consideração da EES. Em termos individuais, além dos EUA, é patente a vontade em estreitar as relações UE-Rússia, percebida como um dos principais fatores da segurança e prosperidade europeia, bem como o estabelecimento de parcerias estratégicas com o Japão, China, Canadá e Índia. A única área ausente da ESS e suas expansões é a Oceânia (CEur 2003).

Regionalmente a UE define estratégias próprias, focalizadas em conjunturas existentes. Tendencialmente é nomeado um REUE como meio de assegurar coerência, qualidade, impacto e visibilidade da ação comunitária em determinada região. Pretende-se que os REUE contribuam para uma abordagem compreensiva, capaz de endereçar os desafios interligados de determinadas regiões de forma a proteger os interesses comunitários. No caso africano, por exemplo, a ação comunitária envolve relações comerciais, diálogo político, assistência humanitária e gestão de crises. Várias estratégias como a “Estratégia da UE para a Segurança e o Desenvolvimento do Sahel” (2011), o “Quadro Estratégico para o Corno de África” (2011), ou a “Estratégia da UE para o Golfo da Guiné” (2014), seguem este modelo (CEur 2011; EUCO 2011; EUCO 2014).

Por fim a boa governação do Leste Europeu, dos Balcãs Ocidentais e da região do Mediterrâneo constituiu-se como prioridade geográfica de proximidade (CEur 2008a). Na sua ação de proximidade a UE ambiciona evitar novas linhas divisórias na Europa e desenvolver uma zona de prosperidade e amizade junto dos países vizinhos com os quais poderá manter relações pacíficas e cooperantes. A questão da vizinhança, a Política Europeia de Vizinhança (PEV), começou a ser desenvolvida em 2003, a par da EES, sendo abordada de forma compreensiva em 2004 com a comunicação da Comissão “Política Europeia de Vizinhança: Documento de Estratégia”. O âmbito geográfico de vizinhança foi afinado neste documento e engloba a Europa Oriental e a região mediterrânica²⁰⁵, sendo que os instrumentos disponíveis para a sua persecução são transversais à estrutura comunitária, cobrindo áreas como o diálogo político, valores, governança e democratização, comércio, cooperação económica, energia, transporte, cultura e diálogo entre povos. (COM 2004; Comelli 2013).

3.3 - União Europeia: o Carácter do Ator Securitário

3.3.1 – Operações PCSD entre o Militar e o Civil

A progressiva construção da arquitetura institucional e estratégica da UE origina debate acerca do real carácter da PCSD. Geográfica e funcionalmente é perceptível o aumento do alcance da PCSD, contudo os seus resultados são de difícil aferição (Giegerich 2010) e o seu carácter é ambíguo. A premissa inicial da PCSD era militar,

²⁰⁵ 16 países são abrangidos pela PEV, a saber: Argélia, Arménia, Autoridade Palestiniana, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Moldávia, Síria, Tunísia e Ucrânia.

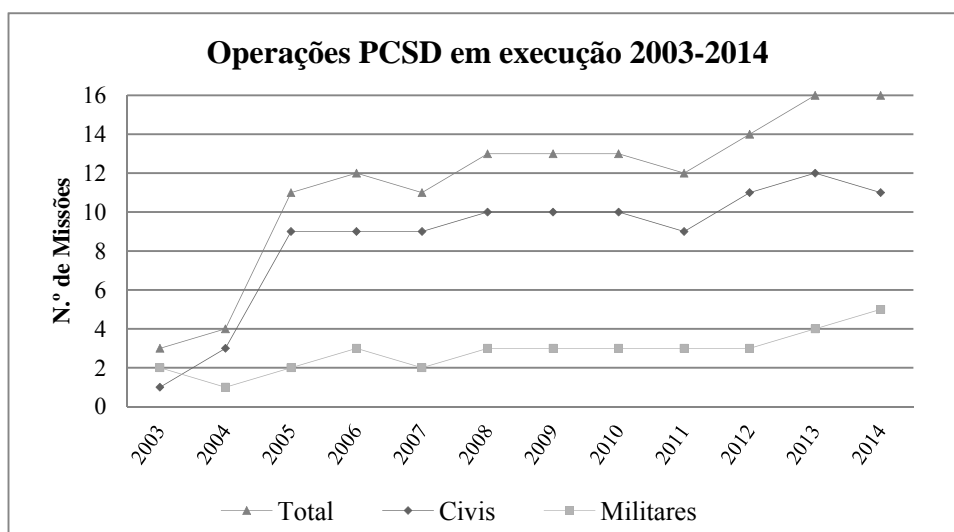
tendo as operações militares maior relevância em termos de opinião pública e cobertura mediática em relação às suas congéneres civis. Inobstante é explícita a preocupação em combinar instrumentos militares e civis (Giegerich 2010, 48). Da dialética entre militar e civil resultou o desenvolvimento de um modelo europeu, cujas operações são crescentemente caracterizadas e assumidas pelas instituições europeias como militar-civil (Smith 2009; Portugal 2010).

O ‘militar-civil’ não se tem traduzido em equidade nas duas vertentes. As operações iniciadas entre 2003 e início de 2014 apontam para uma preponderância do civil em detrimento do militar, num rácio de 1 operação militar para cada 2 operações civis. Acresce que, tendencialmente, as operações militares têm uma duração mais curta, apesar de a operação PCSD com maior duração até 2014, a EUFOR ALTHEA (2004-2013), ser militar. Quando consideramos o número de missões em execução simultânea, (Gráfico 3), verificamos uma trajetória ascendente o que aponta para um crescente esforço e ação comunitária em operações. Neste indicador, à exceção de 2003, é ainda mais claro o domínio das operações civis. Regista-se desde 2012 um ligeiro aumento das missões militares todavia, considerando o curto espaço temporal, não é possível aferir o seu carácter permanente ou transitório. No início de 2014 a UE mantinha 16 operações ativas das quais 11 civis²⁰⁶ e 5 militares²⁰⁷ (EEAS 2014a; EEAS 2014b).

²⁰⁶ EUBAM LIBYA (Líbia) desde 2013; EUAU SEC (Sudão do Sul) desde 2012; EUCAP SAHEL (Níger) desde 2012; EUCAP NESTOR (Corno de África) desde 2012; EULEX Kosovo (Kosovo) desde 2008; EUMM Georgia (Geórgia) desde 2008; EUPOL AFGHANISTAN (Afeganistão) desde 2007; EUSEC RD CONGO e EUPOL RD CONGO (República Democrática do Congo) desde 2005 e 2007; e EUBAM Rapha e EUPOL COPPS (Territórios Palestinos) desde 2005 e 2006.

²⁰⁷ EUTM MALI (Mali) desde 2013; EUTM SOMALIA (Somália) desde 2010; EU NAVFOR – Atalanta (Golfo do Adém) desde 2008; EUFOR ALTHEA (Bósnia-Herzegovina) desde 2004; e EUFOR RCA (República Central Africana) iniciada em 2014.

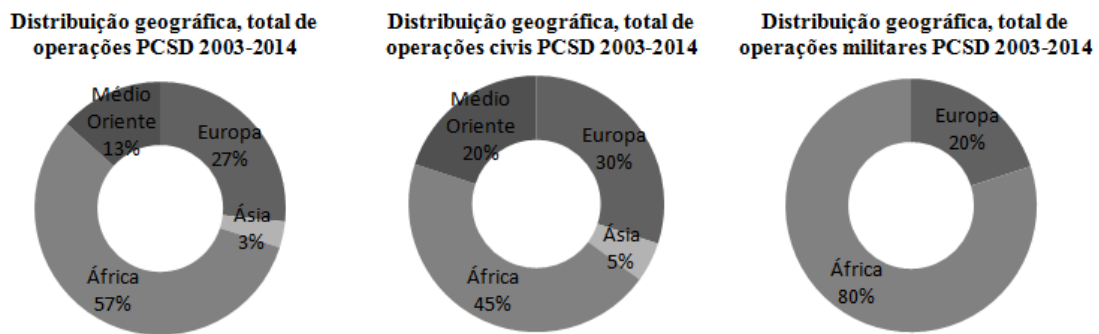
Gráfico 3. Operações PCSD em execução entre Janeiro de 2003 e Fevereiro de 2014.



Fonte: EEAS (2014a, 2014b), cálculos do autor.

Geograficamente as operações têm uma amplitude global, porém uma análise quantitativa das mesmas revela, durante o período em análise, uma forte concentração em África e na Europa com grande destaque para África (57% do total das operações PCSD). Como evidenciado no gráfico 4 a relevância africana é ainda mais evidente quando consideramos as operações militares, representando 80% das mesmas. Com efeito no continente africano existe uma quase paridade entre operações militares e civis (47% e 53% respetivamente). Esta é uma circunstância única no panorama da gestão de crises comunitário onde é notória a tendência para missões civis. Fora do continente africano apenas duas operações militares foram desenvolvidas, no continente europeu (EEAS 2014a; EEAS 2014b).

Gráfico 4. Distribuição geográfica das operações PCSD entre Janeiro de 2003 e Fevereiro de 2014.



Fonte: EEAS (2014a, 2014b), cálculos do autor.

A trajetória ascendente no número de missões PCSD não é isenta de críticas. Estruturas burocráticas conservadoras e cadeias de comando complexas dificultam o processo decisório, tornando-o moroso; poucas operações, como ATALANTA, demoraram menos de quatro semanas a serem aprovadas (Smith 2009, 603; Asseburg e Kempin 2009; Giegerich 2010, 42; Hynek 2011). Esta morosidade confere às missões uma postura reativa, em oposição à pretendida de prevenção (Asseburg e Kempin 2009; Simón 2012, 108). Adicionalmente as missões têm um carácter *ad hoc*, justificado tanto pela ausência de estruturas militares próprias, como pelos termos demasiado inclusivos dos tratados. A flexibilidade frásica e de conteúdo dos vários documentos PCSD são necessários para a reunião de consensos, mas impossibilitam a criação de um quadro analítico de ação mais rígido (Simón 2012, Ferreira-Pereira 2005). Deste modo as operações não obedecem *stricto sensu* a uma estratégia comunitária, mas a pressões externas sobre a UE, a interesses nacionais dos Estados-Membros ou mesmo ao desejo em demonstrar capacidade de ação (Giegerich 2010, 50-51).

O próprio planeamento das missões contém muitas vezes lacunas, apresentando recursos insuficientes para a boa execução das operações. Registam-se, ainda, deficiências comunicacionais entre os diversos agentes interventivos nas missões (i.e. Chefes de Missão, Representantes de Missão, Estados-Membros e delegações da UE), o que impossibilita a otimização de recursos e conduz a ineficiências. Esta situação é agravada pela ausência de estratégias sistemáticas de monitorização e avaliação das operações ou existência de avaliações focadas apenas no *input* comunitário, menoscabando os efeitos e resultados das ações ou medidas (Comelli 2013). A adoção de medidas corretivas e adaptativas a circunstâncias móveis fica portanto condicionada (Asseburg e Kempin 2009). Adicionalmente compromete o propósito de partilha de

boas práticas entre os Estados-membros expresso, por exemplo, no OGC 2010 bem como a transparência e controlo democrático sobre as operações.

As operações PSCD respondem politicamente perante o CPS e financeiramente perante a regulação financeira da UE. A responsabilização perante cidadãos (i.e. organizações da sociedade civil), Estados-Membros contribuintes para as missões e parceiros locais não é tão óbvia, apesar de desde 2003, se terem verificado progressos nesta área. Aumentar a transparência quer dos resultados quer do processo decisório infere na perceção interna e externa sobre as operações executadas. Processos de avaliação e monitorização rigorosos para aferição do cumprimento de metas e resultados, bem como capacidade para responder a queixas/críticas e disponibilizar informação relevante sobre a missão em tempo razoável permitiriam à UE liderar pelo exemplo na constituição ou desenvolvimento de instituições legítimas, credíveis e democráticas (Palm 2010), além de contribuírem para aumentar a galvanização das populações locais e europeias em torno das operações e objetivos comunitários.

3.3.2 – *Modelo Europeu: Racional e Condicionalismos*

O modelo europeu, militar-civil, teve a sua origem nos anos 1990. Adveio da constatação de que garantir a segurança política, económica, societal e ambiental europeia, potenciar a UE enquanto modelo de cooperação regional ou ter parte ativa na resolução de conflitos, requer uma abordagem compreensiva, onde exista a conjugação de componentes ‘*soft*’ como a cooperação multilateral, assente em instituições internacionais (e.g., ONU²⁰⁸, OSCE, Conselho da Europa), ou instrumentos de apoio ao desenvolvimento, com componentes ‘*hard*’ como o uso de forças militares (Smith 2009, 599). Esta última tem-se revelado o calcanhar de Aquiles da UE mas, como salienta Joseph Ney (2010) o poder militar estrutura a política mundial e aumenta o grau de certeza no que respeita à segurança política e económica. A sua utilização de forma não coerciva na proteção de aliados ou na assistência a Estados amigos pode traduzir-se numa importante fonte de poder suave, na persuasão de outros governos, na definição de agendas e na atração de apoio político (Ney 2010). Desta feita a concretização do aumento das capacidades e meios militar, previstos em documentos mais recentes da EES e da PCSD, pode tornar este modelo mais exequível, efetivo e consequente.

²⁰⁸ Ente a UE e a ONU estão previstas 4 modalidades de cooperação no estabelecimento de operações internacionais: 1) Modular i.e., a U E providência apenas alguns componentes das operações da ONU; 2) Modelo Ponte i.e., a UE intervém apenas o tempo necessário para a que a ONU se possa organizar e lançar uma operação no terreno; 3) Reforço Operacional, i.e., a UE reforça uma operação da ONU já existente; e 4) Operações híbridas, i.e., as 2 Organizações co-gerem a operação (Hynek 2011, 92).

Este modelo é, também, um *poder normativo*, que age com o intuito de marcar e influenciar as normas internacionais, com objetivos sociais e morais, capazes de promover um avanço civilizacional a nível mundial. Tem como princípios a abertura do comércio, ideias e investimentos a nível mundial; a utilização de instituições e atividades comuns de forma a superar constrangimentos religiosos, regionais ou culturais; a promoção internacional da Paz, do Direito Internacional, do Estado de direito e dos direitos humanos; e a persecução de metas ambiciosas para limitar estragos ambientais (Smith 2009, 600; Manners 2002), princípios expressos em diversos documentos comunitários como, por exemplo, a ESM-UE. Não é, portanto, de estranhar ações em torno de soluções multilaterais e institucionais, assim como a incorporação comunitária da lógica de segurança humana, nexos paz-desenvolvimento e pobreza-conflito, tendentes a privilegiar ações sobre as causas raiz (*root causes*) dos conflitos (Brandão 2010a; Smith 2009). Os próprios elementos considerados para averiguação das causas raiz são reveladores da abordagem compreensiva (*comprehensive approach*) comunitária ao incluir fatores tão diversos como: legitimidade do Estado, existência de um Estado de Direito, respeito por direitos fundamentais, sociedade civil e *média*, relações entre as comunidades e mecanismos de resolução de disputas, gestão económica, desigualdades sociais e regionais, e situação geopolítica (COM 2001).

O desenvolvimento desta abordagem, com uma maior propensão para a componente civil do espectro militar-civil, resulta de múltiplos elementos intercomunicantes do foro nacional, comunitário e internacional, fundamentais para a definição do ‘espaço europeu’ na intervenção securitária internacional da UE.

Do ponto de vista interno os Estados-Membros têm demonstrado pouca habilidade em projetar força como um todo (Grygiel 2013) e pouca vontade política em prosseguir operações militares de grande envergadura, daí o seu direcionamento para a gestão de crises e operações humanitárias (Gärtner 2003, 60). Apesar de o conjunto dos Estados-Membros possuírem mais tropas do que os EUA (Van Rompuy 2013), a inexistência de uma verdadeira cultura estratégica comum em ligação com a multiplicidade de interesses nacionais, concorrem para o parco entusiasmo em matéria de operações militares robustas, mesmo quando existem capacidades e meios a nível comunitário (Metaxas e Economou 2012; Aertgea 2013, Lefebvre 2014). Esta situação é ainda mais agravada pela não existência de orçamentos próprios comunitários para as missões de militares, pelo ineficiente planeamento prévio das operações e pela retirada

unilateral dos Estados-Membros das operações (Parlamento Europeu 2013, Asseburg e Kempin 2009).

O modelo pós-vestefaliano de cooperação europeia potenciou uma vantagem competitiva em relação a abordagens multilaterais, ao assentar em processos de trabalho em rede e de negociação intergovernamental que forjaram laços de cooperação económica e diplomática e conferiram à estrutura comunitária experiência no desenvolvimento regional. (Smith 2009). Esta vantagem competitiva permitiu-lhe intervir nos aspetos mais ‘*soft*’ da segurança internacional, nomeadamente na prevenção de crises, manutenção de paz, ajuda ao desenvolvimento e assistência em caso de catástrofe; áreas pouco exploradas pelas anteriores superpotências (mais propensas ao uso de instrumentos robustos) e para as quais tinha conhecimento, capacidade e disponibilidade financeira (Gärtner 2003; Smith 2009). Também o contexto de redução da despesa militar, as dificuldades internas na integração na área da defesa, a ineficiente coordenação comunitária e as fragilidades militares a nível das capacidades e dos meios, potenciaram a projeção internacional de poder suave (*soft power*) em detrimento de ações mais militarizadas (Arteaga 2013; Biscop 2012; Giegerich 2010; Smith 2009).

Os desenvolvimentos internacionais, como demonstrado ao longo deste capítulo, foram essenciais para a compreensão da ação externa e securitária da União. Com efeito os momentos de maior avanço na área securitária coincidiram, por um lado, com acontecimentos traumáticos como o final da Guerra-Fria, o 11 de Setembro de 2001 ou a crise financeira de 2008 e, por outro, com a redução do interesse norte-americano com a segurança europeia e sua vizinhança. Por último a NATO foi capaz de prover segurança aos seus membros, na sua maioria (79%) membros simultâneos da UE, daí a contínua perceção da aliança atlântica enquanto provedora preferencial de segurança e alicerce fundamental da política de segurança e defesa por parte dos seus membros europeus, patente em várias estratégias nacionais de defesa como a portuguesa e a espanhola. A relação entre UE e NATO desenvolveu-se, grosso modo, observando três proposições: 1) superioridade da NATO na utilização e projeção de *hard power* (via superioridade militar dos EUA); 2) primazia da NATO, isto é, em cenários em que a NATO esteja disposta a intervir a União não intervém²⁰⁹; e 3) existência de ganhos na complementaridade entre as organizações (Goldgeier 2011; Gärtner 2003).

²⁰⁹ Princípio presente em documentos como o Ato Único (1986), o TUE (1993), a EES (2003 a 2013), entre outros.

Com a aliança atlântica os Estados europeus têm um veículo de projeção de *hard power*, daí a não necessidade evidente no seu desenvolvimento a nível da UE e a possibilidade em se concentrar em operações de baixa intensidade. Inobstante apesar das organizações terem uma vocação de ação global comum²¹⁰, agendas securitárias similares²¹¹, e interesses comuns²¹² (Goldgeier 2011; Gärtner 2003), existem perceções securitárias divergentes entre Estados europeus e o principal contribuinte para a NATO, os EUA (Fettweis 2011). A fonte de legitimidade na atuação internacional é um bom exemplo destas divergências. Enquanto os EUA se estribam na vontade da maioria em Estados-Nação constitucionais, os Europeus tendem a observar princípios de justiça superior, em detrimento das leis ou vontades de determinado Estado (Fukuyama 2004, 155). A perceção da ameaça e modo de atuação é, também, divergente com os EUA a optarem primordialmente por ações armadas robustas, existindo inclusive faixas da população norte-americana como Robert Kagan, que interpretam a abordagem comunitária centrada no poder suave como sinal de fraqueza e ‘parasitismo’ (*free-riding*) securitário (Fettweis 2011). A corrente administração norte-americana tem dado sinais de aproximação à visão europeia ao declarar que a solução para as ameaças à paz e liberdade norte-americana não implicam necessariamente uma solução militar (Obama 2014).

3.3.3 – A Coerência Evolutiva do Ator: Avaliação Global

O desenvolvimento da PCSD assenta no princípio da maximização da força através da ação coletiva de Estados com interesses ou necessidades similares (CEur 2003, 13). Ao longo deste capítulo tornamos perceptível as dinâmicas interestaduais e os diversos escolhos de natureza conjuntural e política no seu desenvolvimento. Desde a sua conceção a UE evoluiu de um ator económico para um ator securitário desempenhando hoje um papel de crescente relevância e atividade na persecução da paz mundial (Mix 2011), demonstrado pelo crescendo de iniciativas e operações.

O jogo dual de integração por um lado e manutenção dos poderes soberanos por outro, tem despertado tenções no desenvolvimento de formas mais aprofundadas de integração na área da segurança e defesa. A existência destas forças conflitantes, intrínsecas ao projeto europeu, ainda não permitiu o desenvolvimento de uma

²¹⁰ No caso da NATO a vocação global é comprovada pela participação em teatros de guerra como o Afeganistão, em ações antiterrorismo e anti proliferação no mediterrâneo ou em ações anti pirataria na costa africana. Do ponto de vista formal o conceito estratégico de segurança aprovada na Cimeira de Lisboa de 2010 reflete esta realidade (Goldgeier 2011).

²¹¹ E.g., mutualização e partilha da União e a *smart security* da NATO (IISS 2013, 91).

²¹² E.g., prevenção a distúrbios nas linhas de comércio mundial ou segurança de navegação (Goldgeier 2011).

verdadeira cultura estratégica comum, contudo tem permitido acordos quanto às linhas gerais de atuação, mesmo que numa base de mínimo denominador comum (Mix 2011; Smith 2009; Comelli 2013; Arteaga 2013). Consideramos que a fricção constante entre estes dois mundos e a parcimónia na integração numa área basilar à soberania e sobrevivência dos Estados é natural, tendo em conta o processo de formação Estadual europeu, construção das identidades europeias, sucessivos sistemas de alianças bem como intensas guerras e ódios entre os Estados da Europa. Como frisou Derek Mix (2011, 9): integração é um processo.

O fracasso da CED nos anos 1950 provou a necessidade de uma abordagem faseada e gradualista. O ritmo da cooperação (medido em virtude de documentos políticos aprovados e instrumentos/capacidades criados) tem vindo a acelerar, com especial destaque para o novo milénio, revelando a crescente preocupação em dotar a União de capacidades para enfrentar as ameaças de forma coletiva. Os esforços desenvolvidos não produziram sempre os efeitos desejados (e.g., fracasso da ECAP ou não utilização dos EUBG), daí a necessidade de maior aprofundamento da coordenação, concertação e planeamento neste domínio (Parlamento Europeu 2013; Giegerich 2010; Arteaga 2013; Asseburg e Kempin 2009), elementos cruciais para aumentar a capacidade de resposta rápida da UE (CEur 2013).

As restrições orçamentais, o surgimento de ‘novos’ atores internacionais e o reposicionamento estratégico dos EUA têm incentivado um aumento da cooperação intracomunitária seja por via da mutualização e partilha, da BITDE ou acordos bilaterais. Esta última tem ganho especial relevo no desenvolvimento de tecnologias militares e partilha de capacidades, de forma a combater a fragmentação dos mercados europeus da defesa. Os Estados têm procurado associar-se com aliados chave que além de partilharem alinhamentos em termos geoestratégicos e de interesses comuns, ofereçam garantias de efetivo desenvolvimento conjunto em oposição a aliados passivos. A “Declaração de Intenções Conjunta para o Reforço da Cooperação no Âmbito da Defesa” entre Portugal e Espanha (2012), é um bom exemplo desta dinâmica²¹³. Também as relações entre França e Reino Unido espelham esta realidade, demonstrando ser uma tendência transversal a Estados-Membros de grande e média dimensão (CEur 2013; Portugal e Espanha 2012; Maulny 2012; Great Britain 2010; Portugal, Defesa 2014).

²¹³ Durante a XXVII Cimeira Luso-Espanhola foi prevista a sua revisão.

Independentemente das modalidades de cooperação, colmatar as graves deficiências de meios e tecnologias militares é imprescindível para uma verdadeira autonomia comunitária e capacidade de proteção securitária. Ao atentarmos, por exemplo, na operação da Líbia na sequência da crise de 2012, verificamos graves limitações nos domínios do serviço de inteligência, vigilância e reconhecimento e logística (IISS 2013). Sem as capacidades Norte-americanas de REVO, de observação por VANT's, de vigilância marítima ou das reservas de munições inteligentes a missão europeia teria estado seriamente comprometida (Maulny 2012), apesar da vontade política e cumprimento dos pré-requisitos de uma operação PCSD²¹⁴ (Simón 2012).

A coerência do ator é, efetivamente, comprometida pelas fragilidades apontadas. A transpilarização, institucionalizada com o tratado de Lisboa, contribuiu para meta da coerência definida na EES (CEur 2003; Brandão 2010a), contudo a ausência de uma cultura estratégica comum dificulta uma verdadeira ação compreensiva e coerente, resultando em ações eminentemente reativas e *ad hoc* (Simón 2012). Na sua credibilidade externa o ator comunitário necessita de melhoria. A dinâmica bilateral/multilateral onde sobretudo em questões económicas, se tem verificado uma recente preferência por ações bilaterais em detrimento de ações multilaterais (Smith 2009, 6003; Steinberg 2014, 82) é, também, visível no relacionamento da UE com os países da PEV (Comelli 2013). Pese embora o redirecionamento para ações preferencialmente bilaterais estar em linha com o sistema internacional do novo milénio (Arteaga 2013), é conflituante com a letra e espírito da EES que consagra instituições multilaterais como instrumento basilar na persecução da paz (CEur 2003). Consideramos, este desfasamento entre narrativa e forma ação, potencialmente comprometedor da credibilidade do ator quer a nível interno (i.e. opinião pública europeia), quer externo (i.e. perceção de Estados ou blocos de Estados sobre a ação comunitária).

A credibilidade do ator avalia-se, adicionalmente, pelos resultados da sua ação. Entre 2003 e 2014 a União foi capaz de iniciar um total de 30 operações (entre militares e civis), e desempenhou um papel ativo na resolução de disputas internacionais, auxílio a emergências civis e apoio à democratização, reconstrução pós conflito, e melhoria de instituições e processos Estaduais, utilizando para tal uma gama compreensiva de

²¹⁴ E.g., 1) A operação contava com o apoio e vontade da França e do Reino Unido; 2) tinha o avale das Nações Unidas e da Liga Árabe; 3) é uma região de importância geoestratégica, parte da PEV, onde incidentes podem resultar diretamente numa ameaça à segurança europeia e 4) é uma operação de apoio à democratização e reconstrução (Simón 2012).

instrumentos militares, civis, diplomáticos e económicos²¹⁵ (Conselho da UE 2013). Destas ações a União obteve resultados positivos e negativos. Teve um papel positivo na estabilização dos Balcãs, estando a facilitar o diálogo entre a Sérvia e o Kosovo para a gestão integrada das suas fronteiras (Lefebvre 2014; Conselho da UE 2013). Já no Leste Europeu os esforços para a democratização tardam a produzir efeitos tangíveis (e.g., eleições fraudulentas na Bielorrússia em 2012) e a situação securitária tem-se deteriorado, em especial as relações UE-Ucrânia-Rússia (Comelli 2013). Na zona do Mediterrâneo o apelo para uma solução política na Síria não produziu resultados. Adicionalmente o reconhecimento da Coligação das Forças da Revolução e Oposição Síria como legítimas representantes do povo sírio e a aplicação de medidas restritivas contra os representantes responsáveis pela repressão violenta e pessoas que beneficiam do regime ou apoiantes das pessoas a eles associado, não foi suficiente para terminar os confrontos ou melhorar a situação no terreno (Conselho da EU 2013).

Globalmente o ator União Europeia atingiu a pacificação interna, estendeu o espaço de segurança a novos Estados através da sua política de alargamento, contribuiu para uma política internacional de cooperação para o desenvolvimento assente nonexo segurança-desenvolvimento e contribuiu para a segurança e estabilidade internacional (Brandão 2010a, 52).

* *

*

A construção da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) ocorreu de forma faseada e gradualista, num processo evolutivo vetorizado em dimensões externas à União, comunitárias e nacionais. Na sequência da II Guerra Mundial os Estados Europeus abraçaram um modelo pós vestefaliano de cooperação, num mundo eminentemente vestefaliano. Ubíquo a este processo de cooperação estava uma dimensão securitária. Foi, então, encetada a criação da CED, cujo resultado negativo se deveu à falta de condições de confiança mútua que suportassem uma integração do foro

²¹⁵ E.g., 1) participação no Grupo E3+3 para encontrar uma solução diplomática para a questão nuclear Iraquiana; 2) Preferências comerciais autónomas de emergência concedidas ao Paquistão após as inundações de Novembro de 2012; 3) Apelo aos partidos políticos das Maldivas em 2012 para que estes enveredassem por um caminho de diálogo político após a demissão do Presidente Mohamad Nasheed, na sequência de vários protestos liderados pela oposição e um motim da polícia; 4) Supressão das medidas restritivas à Costa do Marfim a fim de apoiar a estabilização pós-crise, a justiça e a reconciliação após a realização de eleições legislativas e entrega do antigo presidente Laurent Gbagbo ao Tribunal Penal Internacional; 5) Apoio à reconstrução e recuperação económica do Haiti, entre outros (Conselho da EU 2013).

político-defensivo, num ambiente em que a memória coletiva dos povos europeus ainda estava marcada pelos traumas das guerras. O projeto europeu foi, assim, direcionado para questões económicas num contexto internacional marcado pela Guerra-Fria e pela proteção militar norte-americana ao território europeu ocidental. Durante este período a UE procurou a definição de uma identidade europeia em matéria de política externa, assente nas dimensões política e económica. Neste sentido foi institucionalizada em 1986 a CPE que estabeleceu bases para o diálogo e confiança entre os Estados-Membros.

No término da Guerra-Fria a UE era uma potência económica e o Mundo transitava para uma ordem pós-vestefaliana que impunha ação europeia. Assim em 1993 o TUE representou um despertar político da UE com a PESC. Esta consagrava apenas áreas de segurança política e económica de forma a acomodar as diferentes sensibilidades dos Estados-Membros. A questão da defesa foi remetida para a UEO e NATO. Esta foi abordada em 1997 com o tratado de Amesterdão, no qual a UE se capacitou institucionalmente, delimitando, ainda, o seu papel securitário atribuindo-se a possibilidade de executar as missões de *Petersberg*. Nesta delimitação salienta-se a influência dos Estados do quarto alargamento. A vontade em afirmar a UE enquanto ator internacional conduziu ao empenho em desenvolver uma PESD com capacidades militares e civis. Em 1999 o Objetivo Global apontou para a institucionalização do CPS, CMUE e EMUE e criação das FERR. A componente civil surgiu em 2000 com a perspectiva de se constituírem forças policiais capazes de intervir em quatro cenários: Policiamento, Estado de direito, administração civil e proteção civil.

Os ataques de 11 de Setembro consubstanciaram-se no aprofundamento da institucionalização comunitária e no alargamento das áreas comunitárias ‘securitizadas’. O discurso europeu passou a evidenciar a necessidade de uma abordagem coordenada e interdisciplinar assim como o nexos de segurança interno-externo. A questão dos meios foi abordada através da iniciativa multilateral fracassada ECAP. Em 2003 a UE definiu a sua EES e deu início às suas operações. No ano seguinte foi reforçado o nexos de segurança interno-externo e previu-se o reforço das capacidades militar (criação dos EUBG e da EDA) e civil (alargamento das áreas de intervenção) através do Objetivo Global 2010 e do OGC 2008. O tratado de Lisboa reforçou as competências e poderes da UE ao conferir-lhe personalidade jurídica, reforçar as competências da EDA e ao criar um SEAE mais robusto. A coerência comunitária foi facilitada através da confirmação da transpilarização, consubstanciada na abordagem compreensiva

comunitária. O compito de ação PCSD foi alargado, passando a incluir: ações conjunta em matéria de desarmamento; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; operações de estabilização no termos dos conflitos e luta contra o terrorismo. Incluiu, ainda, uma cláusula de assistência mutua e de solidariedade. A crise económica de 2008, em linha com a reorientação estratégica dos EUA, a descrença no multilateralismo e o surgimento de novos polos económicos aumentou as preocupações com a segurança e desenvolvimento económico. Neste quadro a segurança marítima tornou-se mais relevante no contexto comunitário. Também o desenvolvimento de meios acresceu em relevância com o estabelecimento de mecanismos de mutualização e partilha e, mais recentemente, com o desenvolvimento de uma BITDE.

A EES de 2003 procurou alinhar estrategicamente os Estados-Membros para tornar a UE mais ativa, capaz e coerente. A diversidade de culturas estratégicas redundou na adoção de um texto abrangente que refletiu o menor denominador comum. Nos últimos anos tem-se verificado uma crescente matriz económica no desenvolvimento da EES, assim como uma tendência para uma renacionalização da política externa europeia. A EES evoluiu e adaptou-se à realidade circundante e interna. O conjunto de ameaças foi alargado consecutivamente e hoje inclui: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça (ADM), conflitos regionais, fracasso dos Estados, criminalidade organizada, ciber-segurança, pirataria, segurança energética, alterações climáticas, segurança marítima e migrações ilegais. Este documento falha na explicitação dos interesses comuns a serem protegidos, originando maior dificuldade na agregação da opinião pública europeia em torno dos objetivos securitários comunitários. Em termos geográficos a EES tem um alcance global observando um *modus operandi* distinto nas suas abordagens globais, regionais ou de vizinhança.

A evolução institucional e estratégica apresentaram o desafio de caracterizar o ator comunitário, em constante flutuação entre o militar e o civil. Tal flutuação conduziu à assunção do modelo europeu enquanto militar-civil. As operações PCSD refletem esta característica. Revelam, contudo, uma maior propensão para o vetor civil. Em termos geográficos as operações provam o carácter global da ação comunitária, porém é notório o grande enfoque no continente africano. Globalmente as operações apresentam os seguintes elementos negativos: estruturas burocráticas e cadeia de comando complexas, assim como deficiências a nível do planeamento, capacidade de reação, comunicação, monitorização e avaliação. O modelo europeu é, então, um poder

normativo, assente no nexo segurança-desenvolvimento e no recurso a organizações multilaterais, capaz de articular as dimensões *hard* e *soft* (i.e. militar e civil) da segurança internacional. Esta articulação é percebida como indispensável para garantir a segurança política, económica, societal e ambiental; potenciar a UE enquanto modelo de cooperação regional; e dotar a UE de um papel na resolução de conflitos.

Seguindo este modelo e utilizando um leque compreensivo de instrumentos militares, civis, diplomáticos e económico a UE assumir-se como um contribuinte líquido para a segurança internacional, tendo um papel ativo na resolução de disputas internacionais, auxílio a emergências civis e apoio à democratização, reconstrução pós conflito, e melhoria de instituições e processos Estaduais. Os resultados desta ação variam entre positivo e negativo. Destaca-se o seu sucesso na pacificação interna, cujos efeitos se estenderam além das fronteiras europeias. De entre os obstáculos ao aprofundamento desta política sobressai o elemento ‘vontade política’, conjugado com a disponibilidade de meios e coerência entre narrativa e *praxis* política.

Capítulo IV

A União Europeia e o Combate à Pirataria Somali: O Caso da EUNAVFOR Atalanta

The first and most obvious light in which the sea presents itself from the political and social point of view is that of a great highway; or better, perhaps, of a wide common, over which men may pass in all directions, but on which some well-worn paths show that controlling reasons have led them to choose certain lines of travel rather than others.

Alfred Thayer Mahan em *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*

O mar é, indiscutivelmente, uma presença forte na vida de milhares de europeus, sendo um veículo para o crescimento e desenvolvimento económico e industrial da UE. Todavia a dimensão marítima comunitária esteve, até 2007, circunscrita a questões relacionadas com a política comum de pescas. As alterações macroeconómicas da primeira década do novo milénio alteraram este paradigma. O advento de potências económicas emergentes, bem como a grave crise financeira europeia e norte-americana de 2008, majorou a importância das relações comerciais entre Europa-Ásia-Américas, cujo veículo primordial são os Oceanos.

Deste modo, a questão periférica do mar encontrou maior centralidade no seio da União. O desenvolvimento de políticas e estratégias para o setor, como a PMI ou, em 2014, a ESM-EU exemplificam o câmbio ocorrido. No campo da segurança a questão marítima, como vimos, foi adquirindo relevo na EES, porquanto garantir a segurança das linhas marítimas que servem a Europa se tornou indispensável à economia europeia. Em 2007 esta segurança foi ameaçada pelo recrudescimento da pirataria ao largo da Somália, originando, em 2008, a primeira operação naval europeia no âmbito da PCSD. No presente capítulo olhamos, então, para esta operação, de forma a discernirmos não só as suas motivações, mas, também, a forma como esta operação integra o modelo de gestão de crises europeus, bem como o contributo dado para a projeção da UE enquanto ator de segurança, capaz de prover segurança mundial.

4.1 – Pirataria na Somália e seus Efeitos

4.1.1 – A Geopolítica do Oceano Índico

A alteração do paradigma económico mundial verificada ao longo da primeira década do novo milénio colocou um novo ênfase nas relações comerciais entre o triângulo Europa-Ásia-Américas. O contínuo desenvolvimento das economias asiáticas, com destaque para a Índia e China, tornaram o Oceano Índico no centro gravítico do comércio mundial, local de encontro entre o comércio intercontinental e regional, cada vez mais interdependente (Sweijts et al. 2010, 16). No Índico é de especial relevo o Golfo de Adem, cujo tráfego marítimo se estima entre 20 a 30 mil embarcações por ano. Este tráfego é responsável pelo transporte mundial de cerca de 15% dos produtos e 12% dos combustíveis fósseis (e.g., petróleo, gás) (Behr et al. 2013, 41). Este último indicador adquire maior destaque quando consideramos o abastecimento à Europa de combustíveis fósseis cuja percentagem ronda os 30% e se efetua via Canal do Suez. Com efeito o corredor marítimo meridional constitui-se como uma das três linhas de comunicações marítimas (SLOCS) vitais para a Europa (Behr et al. 2013, 41). A rota do corredor meridional inicia-se no canal do Suez (Egipto) e atravessa o Mar Vermelho em direção ao estreito de Malaca, passando pelo Golfo de Adem e Oceano Índico. Na ligação entre o Mar Vermelho e o Golfo de Adem está o estreito de Bab-el-Mandeb com uma largura de apenas 2 milhas marítimas²¹⁶ no seu local mais estreito, tornando-se num dos locais críticos desta rota, juntamente com o canal do Suez²¹⁷. O tráfego de combustíveis fósseis efetuado por este estreito tem verificado uma evolução positiva, aumentando de 3,2 milhões de barris/dias em 2009 (Ploch et al. 2010) para cerca de 3,4 milhões em 2011 (Behr et al. 2013), revelando a crescente importância da região.

A preservação das SLOCS e infraestruturas marítimas (e.g., portos, estaleiros) da região é, deste modo, um interesse económico e securitário não só das potências regionais como das principais potências mundiais (Gebhard e Smith 2014, 2; Sweijts 2010). A ação chinesa é reveladora da crescente importância geoestratégica e económica da região com o desenvolvimento da estratégia de crescimentos comercial e económico na região apelidada de ‘Cordão de Pérolas’ (*String of Pearls*)²¹⁸.

²¹⁶ O equivalente 3,704 km.

²¹⁷ Além do corredor Meridional são vitais para os interesses europeus o corredor Oriental e Setentrional. O primeiro compreende a rota que se inicia no estreito de Malaca e se desenvolve pelo mar da China meridional e findando-se no mar da China oriental. O segundo compreende as rotas do Mar Ártico (Behr et al. 40).

²¹⁸ Este cordão de pérolas estriba-se no estabelecimento de uma rede de portos e instalações navais ao longo do Oceano Índico com o objetivo de aprofundar as relações comerciais com a região e proteger as SLOCS vitais com o Médio Oriente. Os investimentos lançados na região servem propósitos comerciais, contudo a sua natureza pode ser convertida para servir fins militares, como

Concomitantemente mantém uma presença militar naval permanente no terreno para proteção dos seus investimentos e frota mercante (Behr et al. 2013).

A crescente presença económico-militar chinesa desafia o domínio norte-americano na região. Como reação os EUA aumentaram a sua presença naval no Índico e estreitaram relações diplomáticas com a Índia. Apesar da pertença comum da Índia e da China no grupo dos BRIC o aumento da presença chinesa na região é percebido pelas autoridades indianas como uma incursão chinesa à sua esfera de influência. A estratégia ‘Olhar a Leste’ (*Look East*) desenvolvida pela Índia procura precisamente contrabalançar a balança de poder regional numa lógica análoga à estratégia ‘Cordão de Pérolas’ de domínio de pontos estratégicos em terra para proteger e potenciar os interesses marítimos (Sweijts et al. 2010, 22). A competição entre as diversas potências (EUA, China, Índia, entre outros) pode resultar em instabilidade regional, nociva para os interesses estratégicos da UE. Outros elementos podem, também, ameaçar os interesses comunitários na região como, por exemplo um aumento da conflitualidade com o Irão que pode comprometer o abastecimento de combustíveis fósseis provenientes do Golfo Pérsico. Sem menoscabar a possibilidade de escalada de conflitualidade no jogo de afirmação de poder entre as grandes potências (regionais e globais); as principais ameaças ao comércio internacional no Índico resultam da instabilidade regional endógena, do alastramento de violência regional e da pirataria marítima e assaltos à mão armada nas águas da região (Sweijts et al. 2010; Behr et al. 2013). Com efeito na primeira década do séc. XXI a instabilidade na Somália potenciou o recrudescimento de redes de pirataria marítima cuja ação produziu efeitos adversos ao regular desenvolvimento das trocas comerciais na zona do Índico e, em particular, no Golfo de Adem.

4.1.2 – A Pirataria e a Problemática Somali

A pirataria é um fenómeno antigo nunca eliminado por completo nos assuntos do mundo (Osei-Tuto 2011, 5). Da condenação de atos piratas no direito Romano no séc. I a.C. (Böhm-Amolly 2012) aos piratas japoneses (*wako*) do séc. XVI ou aos piratas do Norte de África (piratas da Berbéria) e do leste do Adriático (*Uskoks*) nos séc. XVI e XVII existem múltiplos exemplos da prática ao longo das eras e dos espaços geográficos. A lucratividade da atividade ditou a sua continuidade, contudo a sua

exemplo podemos referir, os investimentos nos portos de Gwadar (Paquistão), Colombo (Sri Lanka), Chittagong (Bangladesh), bem como a construção de terminais em Kyaukpyu (Mianmar) (Behr et al. 2013).

ameaça aos interesses comerciais e nacionais dos Estados ditou a contínua intervenção internacional para a sua eliminação de forma autónoma ou em coligação internacional²¹⁹ (Black 2009). Geralmente a pirataria segue o mesmo ciclo de desenvolvimento:

Inicia-se com ataques erráticos sobre alvos fáceis e gradualmente torna-se mais organizada e frequente, visando alvos mais difíceis e valiosos. A intensidade e frequência dos ataques aumenta de forma exponencial, causando dano ao comércio marítimo. Os Estados cujo comércio marítimo é afetado colaboram e mobilizam as suas armadas para combaterem os piratas. Através dos esforços coletivos dessas armadas, as atividades piratas são paralisadas: os seus refúgios e esconderijos são destruídos; os seus líderes e operadores são capturados, julgados e, em alguns casos, mortos. Como resultado os mares são declarados seguros para o comércio marítimo²²⁰ (Osei-Tutu 2011, 5).

Para efeitos do presente trabalho de projeto, utilizamos a definição de pirataria apresentada pela UNCLOS²²¹. Sustentamos esta opção por ser notório, ao longo da documentação oficial da operação Atalanta, submissão à UNCLOS. Reconhecemos contudo a existências de outros documentos internacionais sobre a matéria²²². No art.º 101.º da UNCLOS a pirataria é, então, definida como qualquer ato ilícito de violência, incitação, detenção ou depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação de navios ou aeronaves privados contra outros navios ou aeronaves, bem como pessoas e bens a bordo dos mesmos, em alto mar ou em locais fora da jurisdição de qualquer Estado (ONU 1998). Esta definição excluiu as águas territoriais²²³ tornando-se, assim, restritiva. Adicionalmente é ambígua na responsabilidade e competências dos Estados na ação anti pirataria. No seu artigo 100.º considera um dever dos Estados o combate à pirataria, contudo no seu artigo 105.º apenas alude à faculdade dos Estados em julgarem e punirem atos de pirataria, sem considerar o ato como um dever (Böhm-Amolly 2012). Atos ilegais de violência, sequestro, ameaça ou depredação cometidos para fins privados contra embarcações ou pessoas e propriedade a bordo de embarcações ocorridos em águas internas²²⁴, arquipelágicas²²⁵ ou territoriais dos Estados são

²¹⁹ A título ilustrativo, em 1784 uma força naval conjunta de Portugal, Espanha, Nápoles e Malta bombardeou um forte de piratas bérberes na cidade e Argel (Larik 2013, 1). No séc. XIX o Reino Unido utilizou a sua marinha para combater a pirataria nas Caraíbas, através da coordenação entre embarcações pequenas e rápidas de patrulhamento das águas territoriais com navios de guerra (Black 2009,62).

²²⁰ Tradução livre do autor: “[the problem of piracy] begins with erratic attacks on soft targets, and gradually becomes more organized and frequent, targeting harder and more valuable targets. The intensity and frequency of the attacks rockets so much that it simply cripples maritime commerce. The states whose maritime commerce is affected then collaborate and mobilize their navies to counter and combat the pirates. Through the collective efforts of these navies, the activities of the pirates are brought to a standstill; their havens and hideouts destroyed; their leaders and operators captured, prosecuted and in some cases killed. This results in the seas being declared safe and secured for maritime commerce.”

²²¹ Assinada a 10 de Dezembro de 1982 e com entrada em vigor a 16 de Novembro de 1994, é também conhecida como Convenção de Montego Bay, local de assinatura da UNCLOS.

²²² E.g., *Convention on the High Seas* (1958); *Convenção Internacional contra a Tomada de Reféns* (1979); *Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation* (1988).

²²³ Águas até 12 milhas náuticas (22 km) do litoral (ONU 1998).

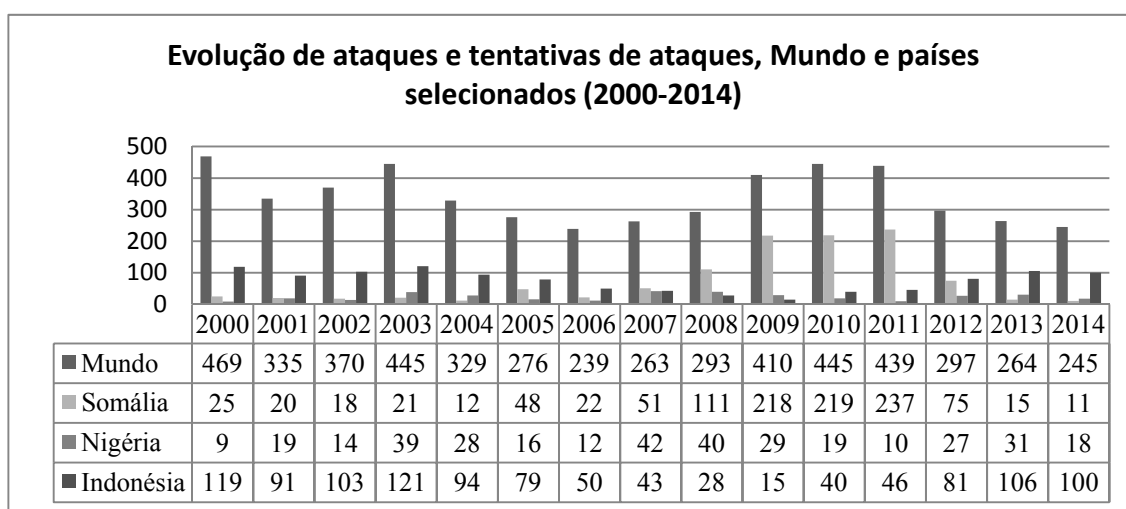
²²⁴ Mares completamente fechados, lagos, rios e águas no interior da linha de base do mar territorial (ONU 1998).

²²⁵ Águas que estão no interior de uma linha reta que une os pontos extremos das ilhas mais exteriores e dos recifes emergentes de um arquipélago (ONU 1998).

considerados pela Resolução A.1025 (26) da Organização Marítima Internacional (IMO) como ataques à mão armada contra navios (IMO 2010).

De acordo com as definições supra apresentadas e alicerçados nos dados do *International Maritime Bureau* (IMB), constatamos o dinamismo da pirataria na era hodierna. Entre 1993 e 2014 foram reportados 6.478 ataques ou tentativas de ataque a nível mundial. Apesar da tendência ascendente durante o período selecionado esta não foi constante. O ano 2000 constitui-se como o ano com mais incidentes reportados (469), seguido de 2003 (445) e 2010 (445). Após 2010 observa-se uma tendência descendente dos valores da pirataria a nível mundial. O espaço geográfico de maior predomínio da prática variou entre a Ásia e África com maior destaque para a Ásia. Impulsionada pela pirataria proveniente da Indonésia o continente asiático esteve no centro da pirataria mundial entre 1993 e 2006, sendo substituída pela pirataria africana entre 2007 e 2012. A ascensão do continente africano ao lugar cimeiro da pirataria mundial entre 2007 e 2012 é explicável pela diminuição da pirataria asiática e pelo vertiginoso aumento da pirataria africana, impulsionado pela pirataria na Somália e na Nigéria (ICC IMB 2005; ICC IMB 2009; ICC IMB 2015).

Gráfico 5. Ataques e tentativas de ataques piratas: Mundo e países selecionados, 2000-2014.



Fonte: ICC IMB 2005; ICC IMB 2009; ICC IMB 2015.

Na Somália o primeiro caso de ataque ou tentativa de ataque registado pelo IMB data de 1994²²⁶. Ao longo da década de 1990 assistiu-se a um ligeiro crescendo da

²²⁶ Os ataques perpetrados pelos piratas somalis não se circunscrevem às águas somalis. De acordo com o IMB estes atuam nas águas do Golfo de Adem, Mar Vermelho, Mar Árábico, Oceano Índico e Omã (ICC IMB 2014).

prática, contudo a sua expressão internacional registou-se apenas na década de 2000. O seu primeiro pico de relevância no contexto global ocorreu em 2005 com a Somália a representar cerca de 17% do total dos ataques e tentativas de ataques a nível mundial, totalizando 48 ações, 35 das quais em águas somalis (ICC IMB 2005; ICC IMB 2009). Em 2006 registou-se uma diminuição acentuada da pirataria somali, fruto da subida ao poder do *Islamic Courts Union* (ICU). No seu curto período de governação (cerca de 6 meses) o ICU foi capaz de controlar militarmente as bases piratas em território da Somália, declarou a ilegalidade da prática e estabeleceu sanções para os culpados de atos de pirataria (e.g., corte das duas mãos). Como resultado foram apenas registadas 10 ocorrências em águas somalis em 2006. A substituição do ICU pelo Governo Federal de Transição (GFT) abriu caminho para um exponencial aumento da pirataria somali (Nincic 2009, 10), com os ataques a mais que triplicaram em 2007. Em 2008 a situação agudizou-se ainda mais com o registo de 111 ocorrências na Somália e no Golfo de Adem, cerca de 38% das ocorrências a nível mundial (ICC IMB 2009).

A evolução destes números prende-se com a instabilidade política na República Federal da Somália, cuja sua origem mais próxima pode ser traçada em 1991 com o fim do governo ditatorial do presidente Mohamed Siad Barre²²⁷. O colapso do regime despoletou uma guerra civil devastadora, deixando o país sem estruturas governamentais eficientes (Nincic 2009, 8). Um dos efeitos deste colapso foi o desmembramento da marinha somali. A inexistência deste instrumento incapacitou o país de exercer controlo sobre as suas águas. Sem ‘policimento’ robusto as companhias de transporte internacional começaram a alijar lixo tóxico para as águas somalis e frotas pesqueiras africanas, europeias e asiáticas exploraram ilegalmente os recursos marinhos²²⁸, conduzindo à sobre-exploração e depauperação dos recursos pesqueiros da região (De Spiegeleire et al. 2014a, 89; Zach 2013, 10; Osei-Tutu 2011, 11). Consequência desta exploração as populações pesqueiras locais organizaram-se para protegerem os seus recursos. A forma encontrada foi o ataque a embarcações transitantes na região, sequestro de bens e tripulações e posterior pedido de resgate,

²²⁷ No pós II Guerra Mundial o território somali foi dividido entre Somália do Norte, sob protetorado britânico, e Somália do Sul sob protetorado das Nações Unidas desde 1949. Em 1960 as duas regiões unificaram-se como parte do plano para o estabelecimento da República da Somália. Através de um golpe de Estado Mohamed Siad Barre chegou ao poder em 1969 e implementou a República Democrática da Somália (De Spiegeleire et al. 2014a, 89).

²²⁸ E.g., frotas da Coreia do Sul, Egipto, Rússia, Espanha, França, Itália (Weber 2009, 76). Estima-se que a pesca ilegal tenha sido responsável pela perda de 95 milhões de USD em receitas para o Estado Somali durante a década de 2000 (Ploch et al. 2011, 6). Em 2006 o *High Seas Task Force* estimou que anualmente cerca de 700 embarcações internacionais exploravam ilegalmente espécies de alto valor como camarões-de-profundidade, lagosta, atum e tubarão. Estimou, ainda, uma receita anual entre os 4 e 9 mil milhões de USD provenientes da pesca INN em águas somalis (Osei-Tutu 2011, 10).

interpretado pelos locais como uma ‘taxa’ devida às populações somalis pela exploração dos recursos da Somália. A percepção de lucratividade dos resgates pagos pela indústria marítima internacional aliciou financiadores e antigos milicianos para práticas de pirataria marítima de forma regular, constituindo-se o lucro como motivo para a continuidade e escalabilidade da prática pirata (De Spiegeleire et al. 2014a; Nincic 2009; Osei-Tutu 2011).

4.1.3 – Pirataria Somali: a Orgânica do Fenómeno

Na Somália os piratas organizam-se em torno de clãs e operam a partir de bases estabelecidas em cidades portuárias remotas, normalmente dependentes da pesca. Geograficamente a região semiautónoma de Puntelândia alberga importantes bases piratas, tais como as cidades de Hobyo, Hrardera e Kismayo (Ploch et al. 2011, 6). As bases em terra são de extrema importância para o modelo de negócio pirata somali por oferecerem abrigo aos piratas aquando do seu regresso, providenciarem mercados para a transação de bens roubados, recrutamento de recursos humanos, bem como serviços necessários aos ataques piratas e subsequente negociação de resgate aos reféns tomados. Assim este modelo está dependente de acesso à costa, bem como de proteção contra organismos legais nacionais, internacionais e de outros grupos criminosos competidores (Do et al. 2013).

O alcance geográfico é elevado²²⁹, havendo registos de ataques a mais de mil milhas náuticas da costa, fator diferenciador da pirataria somali²³⁰ (Kraska 2014). Nos seus ataques equipas de piratas ou, na sua designação oficial, grupos de ação pirata (PAG) utilizam esquifes com motores fora de borda de elevada potência devido à sua manobrabilidade e velocidade para darem caça a embarcações maiores, mas mais lentas²³¹ (Ploch et al. 2011, 6). A necessidade de alargar a área de ataque, em virtude da crescente presença internacional na região desde 2008 e do redirecionamento das rotas das companhias internacionais, fez alterar as táticas empregues. Para ataques longe da costa os piratas fazem uso de embarcações de pesca (e.g., baleeiros), utilizadas como ‘navios mãe’, capazes de transportar pessoal, equipamento, abastecimentos e embarcações mais pequenas de ataque (COM 2010). Este tipo de embarcações são solicitados a pescadores locais que de forma livre ou condicionada emprestam à

²²⁹ Ver Anexo I

²³⁰ E.g., a pirataria no golfo da Guiné ocorre maioritariamente em águas territoriais (Kraska 2014).

²³¹ E.g., navios tanque, navios de carga, *yachts* ou navios de cruzeiro.

empresa pirata os seus barcos, equipamentos e experiência de navegação (Ploch et al. 2011, 6). Para manterem a comunicação com as suas redes internacionais, bem como para se localizarem no oceano, utilizam telefones satélite e GPS (Middleton 2008, 4). Durante os ataques são empregues armas de fogo ligeiras e automáticas, assim como RPGs. A utilização desta tipologia de armas diferenciava a pirataria africana em relação à asiática, onde a utilização de facas era mais frequente, indicando um maior nível de violência da primeira (Nincic 2009, 5). No continente africano, pese embora o uso de armas generalizado, os piratas somalis tendem a ser menos violentos quando comparados com os seus homólogos nigerianos (Kraska 2014). Na orgânica do ataque estão normalmente envolvidas dois ou mais esquifes de alta velocidade, até 25 nós²³² (46,25 km/h), que se aproximam pela popa e/ou pela alheta de bombordo da embarcação. As armas ligeiras e os RPGs são instrumentalizados como tentativa de forçar o comandante do navio a abrandar. A maioria dos ataques ocorre ao amanhecer ou ao entardecer, especialmente quando existem condições climatéricas favoráveis i.e., ventos inferiores a 18 nós (33,3 km/h) e ondas inferiores a 2 metros (COM 2010). O processo de sequestro das embarcações é relativamente rápido, variando entre os 15 e os 30 minutos entre o primeiro avistamento de piratas e a tomada do navio e de reféns (Ploch et al. 2011, 10).

Ao contrário da pirataria do Estreito de Malaca ou da Nigéria, onde o alvo são navios ou a suas cargas, a tomada de reféns é uma característica distintiva dos piratas somalis. Após o ataque os navios são ancorados na costa da Somália. Os reféns são mantidos na própria embarcação ou transferidos para outra embarcação como forma de dissuasão de tentativas de resgate e prevenção da fuga. Iniciam-se, então, as negociações para a definição do resgate com recurso a intermediários dentro e fora da Somália²³³ (Ploch et al. 2011, 10). Normalmente os resgates são pagos em USD e entregues diretamente por companhias militares privadas, em locais perto de onde as embarcações foram desviadas. Em alguns casos os resgates foram pagos fora da Somália, no Quênia ou no Dubai (Do et al. 2013, 95).

²³² 1 nó equivale a 1,85km/h.

²³³ O potencial do resgate a receber está dependente de 3 variáveis: 1) Nacionalidade da tripulação: a existência de um elemento da tripulação proveniente de um país rico aumenta o resgate entre 31-38%. 2) Tamanho da embarcação: quanto maior o navio, maior o resgate. Por cada mil toneladas de porte do navio o resgate sobe 0,7%. Maior tripulação é, também, indicativa de um resgate mais elevado. 3) Número de embarcações sequestrado pelos piratas em determinado momento. Quantas mais embarcações estiverem sequestradas ao mesmo tempo, menor é o resgate solicitado. Em média ter mais do que um navio ancorado diminui o resgate em 1,5% (Do et al. 2013, 96).

Após recepção do resgate este é dividido entre os piratas. Os ‘soldados rasos’ ou piratas da base hierárquica recebem entre 30 a 75 mil USD, o equivalente a 0,01 e 0,025% do total dos resgates médios pagos²³⁴. Aos valores pagos são reduzidos os custos com o khat²³⁵, comida, multas de mau comportamento²³⁶ e outras dívidas contraídas. Este sistema de endividamento torna difícil aos soldados rasos largarem a pirataria após o primeiro ataque, já que o pagamento das dívidas deixa-os com pouco para a sua sobrevivência. (Yikona et al 2013, 45-46). Tipicamente este tipo de soldados são homens, têm entre 15-30 anos e baixos níveis de instrução (Do et al. 2013). Apesar dos elevados rendimentos auferidos pelos soldados rasos, o grosso do lucro, entre 30 a 70% é dividido entre os financiadores das operações (Yikona et al 2013, 10). As chefias piratas detêm, por norma, um nível mais elevado de educação, com redes de contatos entre as altas esferas somalis e elites fora da Somália (Zach et al. 2013, 10). A grande parte dos lucros obtidos é utilizada para financiar futuros ataques ou gasta em atividades de lazer: prostituição, aquisição de mulheres traficadas, khat, álcool e carros (Yikona et al 2013). De acordo com Yikona et al. (2013) podem ser identificáveis três períodos na organização da pirataria somali: 1) pré-2008, no qual a pirataria transitou de um modelo amador para um organizado; 2) 2008 até ao final de 2010, onde se assistiu ao desenvolvimento de competidores na empresa pirata; e 3) de 2010 até ao presente; um período de internacionalização da pirataria com membros a operar em diferentes países.

A trajetória dos números da pirataria somali (gráfico 6) corrobora a descrição efetuada por Osei-Tutu (2011) sobre o ciclo da pirataria: sua transição de um modelo de ataques esporádicos para um modelo de ataque intensivo, bem como recuo da ameaça após intervenção das coletividades afetadas pela pirataria, falta, então o movimento final de eliminação da ameaça. Efetivamente os efeitos do recrudescimento da pirataria ao largo da Somália a partir de 2007 mereceram a atenção de vários atores internacionais que se envolveram ativamente na supressão da ameaça de forma a protegerem os seus interesses (Zach et al. 2013, 11).

É perceptível pelo gráfico 6 um elevado crescimento nos números de ataques e tentativas de ataques entre 2007 e 2009, seguidos de um aumento contínuo mas mais ligeiro em 2010 e 2011, ano de pico da pirataria somali. Nesse ano registaram-se 237 ataques ou tentativas de ataques (54% dos casos reportados a nível mundial). Este pico

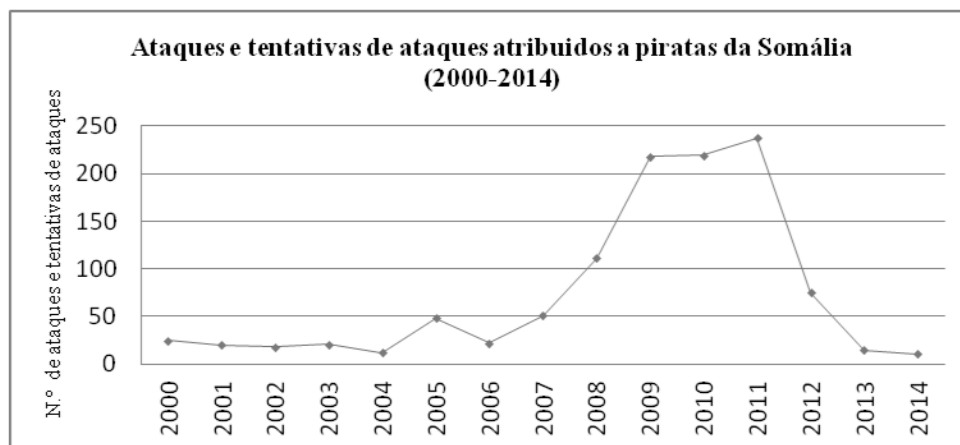
²³⁴ Ao primeiro soldado a ter entrado no navio é adicionado um bônus de 10 mil USD.

²³⁵ Narcótico folhoso que causa excitação e euforia.

²³⁶ E.g., mau tratamento da tripulação: 5 mil USD; recusa em seguir ordens: 10 mil USD; adormecer em serviço: 5 mil USD (Yikona et al 2013, 45).

foi seguido de um forte movimento descendente a partir de 2012. Em 2014 os níveis de pirataria voltaram para níveis pré 2000, e o seu peso no panorama da pirataria mundial cingiu-se aos 4%²³⁷ (ICC IMB 2005; ICC IMB 2009; ICC IMB 2015). Salientamos o hiato de quatro anos entre o início das operações internacionais (2008) e a efetiva redução da ameaça pirata na região.

Gráfico 6. Ataques e tentativas de ataques atribuídos a piratas da Somália, 2000-2014.



Fonte: ICC IMB 2005; ICC IMB 2009; ICC IMB 2015.

O tardar de resultados apesar da forte presença internacional no terreno decorre da ineficiente coordenação e cooperação das diversas forças internacionais, dificultadas por divergências quanto à avaliação da situação, originando até 2009 ações descoordenadas, sobrepostas e contraditórias (Zach et al. 2013). No debate gerado sobre as causas estruturais da pirataria somali três linhas de pensamento emergem na literatura.

A falta de condições governativas e capacidade de administração, proteção e controlo sobre o território somali afigura-se como a causa e elemento facilitador da pirataria mais consensual. De acordo com esta linha (nexo segurança-desenvolvimento) existe uma clara correlação entre a situação em terra (e.g., segurança, desenvolvimento económico e social) e a problemática pirata (UNSC 2008c; Weber 2009; Teverson et al. 2012; Osei-Tutu 2011; Zach et al. 2013; Larick 2013; Andrews-Speed 2012). A redução nos níveis de pirataria entre 2005 e 2006, explicados pela capacidade do governo do ICU em criminalizar e impor sanções a piratas (Nincic 2009, 10), comprova esta tese. Com efeito o relativo baixo risco para os perpetrantes, em termos de represálias

²³⁷ Ver anexo II para progressão da pirataria mundial e somali.

institucionais, é um dos elementos facilitadores para a propagação da prática. Adicionalmente o risco de morte em virtude do conflito armado em terra era, em 2008, superior ao risco de morte no sequestro de navios. (Weber 2009). A corrupção endêmica dos oficiais do GFT majorou este elemento facilitador ao gerar uma atmosfera de impunidade entre as chefias e hierarquias piratas (Zach et al. 2013, 10).

A lucratividade da prática ajuda, também, a explicar a expansão da atividade. Esta executa a dupla função de providenciar meios para a subsistência e de enriquecimento. Tal bifurcação influenciou no debate sobre a ligação da pirataria à situação de pobreza (nexo criminalidade-pobreza) ou à mera ganância dos protagonistas (Zach et al. 2013). As condições de vida como pobreza, volatilidade securitária, desemprego, dificuldades climáticas, rendimentos baixos, redução de recursos de pastorícia, e redução de recursos marinhos, desempenham efetivamente um papel importante na atração de recursos humanos para a pirataria (Ploch et al. 2011); daí a justeza da argumentação favorável ao nexos criminalidade-pobreza. Porém a tipificação das chefias piratas, supra apresentada, associada à trajetória ascendente nos valores de ataques e tentativas de ataques dão força à visão suportada pelas autoridades norte-americanas, segundo a qual a ganância é o fator primordial para explicar o recurso à extorsão, rapto e assassinato de navegantes em troca de lucratividade (Zach et al. 2013, 10).

Percebe-se então o cabimento e complementaridade destas duas abordagens perante o complexo fenômeno da pirataria moderna somali. O nexos criminalidade-pobreza afigura-se como benéfico na compreensão e definição de estratégias para o combate às camadas mais baixas da hierarquia pirata; já o elemento ganância adquire maior significado no combate às chefias. Para o primeiro grupo importa desenvolver mecanismos potenciadores da melhoria da situação em terra para prevenir o aliciamento de novos quadros da empresa pirata, diminuir o apoio e/ou conivência das populações à pirataria (Teverson et al. 2012), bem como criar e aprimorar programas de reabilitação dos piratas da base hierárquica (De Spiegeleire et al. 2014a; Anyimadu 2013). No combate ao segundo grupo aprimorar as capacidades locais, nacionais e regionais de prevenção e combate à pirataria é indispensável, assim como a eliminação do sentimento de impunidade das chefias, através da ação direta sobre as bases piratas em território (mar e terra) somali (Teverson et al. 2012).

Em acréscimo à pluralidade de entendimentos outros elementos contribuíram para a tibieza inicial da resposta internacional. A inexistência de estruturas regionais

capazes de providenciar em tempo real informações sobre os ataques (e.g., localização dos incidentes) e de desenvolver ações de prevenção e combate à pirataria é central para percebermos a demora na obtenção de resultados pela ação internacional. Somam-se, ainda, elementos como a não consensualidade da moldura legal internacional para a pirataria²³⁸, bem como desconhecimento sobre a orgânica das redes piratas²³⁹ e seus efeitos/consequências nacionais, regionais e internacionais²⁴⁰ (Zach et al. 2013, 13).

4.1.4 – Consequências da Pirataria Somali

A trajetória ascendente dos números da pirataria somali teve consequências negativas de diversa ordem a nível nacional, regional e internacional, sendo a fronteira entre estes níveis ténue ou, por vezes, inexistente. No contexto somali o recrudescimento da pirataria contribuiu para o maior enfraquecimento do já fraco GFT (Osei-Tutu 2011), facto agravado pela aceitação de subornos por parte de oficiais do GFT para permitirem atos de pirataria e protegerem os perpetrantes (Do et al. 2013), impossibilitando o restabelecimento do Estado de Direito e respeito pela lei. A ausência de lei e poder coercivo na totalidade do território tornou-o apetecível a grupos extremistas para lá localizarem as suas bases, através das quais podiam desestabilizar a Somália e os países vizinhos (Osei-Tutu 2011). Redes criminosas providenciam armas aos piratas somalis (Ploch et al. 2011, 16), contornando o embargo de armas decretado desde 1992 pela resolução 733 do CSNU²⁴¹ (UNSC 2008b). Associado ao tráfico de armas, o tráfico de seres humanos é uma realidade. A compra de mulheres é, em efetivo, um destino comum dado aos lucros da pirataria, com repercussões regionais dada a origem das mulheres traficadas se estender ao Djibuti e Etiópia (Yikona et al. 2013, 46).

Para as populações somalis a pirataria dificultou a regular prestação de ajuda humanitária, aumentando a insegurança alimentar no país (Middleton, 2008, 9). A guerra civil do início dos anos 1990 em concomitância com secas severas gerou, com efeito, uma grave crise humanitária. A ajuda prestada pelo Programa Alimentar Mundial (PAM) era, em 2008, crucial para a sobrevivência de cerca de 2,6 milhões de somalis²⁴². O transporte da ajuda efetuava-se entre 80 a 90% por via marítima daí a influência negativa da pirataria na ação do PAM. Com efeito os sucessivos ataques de que as

²³⁸ E.g., tipologia de instrumentos coercivos e/ou judiciais adequados.

²³⁹ E.g., hierarquia, *modus operandi*, modo de financiamento, aquisição de armamento e processo de lavagem de dinheiro

²⁴⁰ E.g., efeitos económicos, securitários, humanitários ou ecológicos da prática.

²⁴¹ Esta resolução foi posteriormente elaborada e emendada pelas resoluções: 1356 (2001); 1425 (2002); 1725 (2006); 1744 (2007); 1772 (2007) e 1814 (2008) (UNSC 2008b).

²⁴² A população da Somália é de cerca de 10 milhões, 85% da etnia Somali (De Spiegeleire et al. 2014a, 89), pelo que cerca de 26% da população estava dependente da ajuda internacional em 2008.

embarcações do PAM sofreram levaram o programa a reportar dificuldades em fretar navios para o transporte das 32 mil toneladas de ajuda enviadas mensalmente em 2007 (Nincic 2009).

Os recursos financeiros gerados pelas práticas piratas ajudam a alimentar a máquina da guerra interna agudizando a problemática humanitária. Concorre, ainda, para o financiamento de redes terroristas (Middleton 2008, 9). Esta transferência de capital advém da necessidade de atracar os navios sequestrados em portos da Somália. Em alguns casos os portos são controlados por milícias, às quais é devida participação nos lucros. A percentagem pode atingir os 20%; valor exigido pelas milícias al-Shabaab pela utilização do porto de Xaradheere (Yikona et al. 2013, 47). Apesar destas ligações entre piratas e o grupo terrorista al-Shabaab, a probabilidade da pirataria somali escalar em terrorismo marítimo é baixa, porquanto estas ligações se estabelecem através de colaborações *ad hoc* e pragmáticas, primordialmente baseadas em fatores operacionais (Do et al. 2013, 78). As comunidades locais lucram, no curto prazo, com a prestação de serviços a piratas porquanto durante o tempo de sequestro das embarcações desviadas as redes piratas contratam serviços à população local, potenciando a economia local²⁴³. A nível regional especula-se sobre a ligação entre os lucros da pirataria e o aumento dos preços do imobiliário nos países vizinhos. No entanto os dados disponíveis não permitem comprovar o sentimento popular existente nesta matéria²⁴⁴ (Yikona et al. 2013).

A benignidade da empresa pirata a nível local esgota-se quando considerado o médio e longo prazo. Com efeito a indústria pesqueira regional sofreu quebras estimadas em 23,8% na exportação de peixe desde 2006 em virtude da pirataria (Do et al. 2013). Em 2008 foi parcialmente responsável por 30% de diminuição na apanha do atum e em 2009 a indústria pesqueira do Iémen reportou perdas de aproximadamente 150 milhões de USD. Tal representa um duro golpe em economias dependentes desta indústria, tais como as Seicheles cuja receita da indústria pesqueira representa sensivelmente 40% do seu PIB (Ploch et al. 2011, 6). Também o sector do turismo nos países da África Oriental encolheu, sendo este decréscimo especialmente visível em turistas provenientes dos países da OCDE (Do et al. 2013). À componente económica

²⁴³ Os serviços prestados aos piratas são, normalmente, pagos aquando da receção do resgate, facto pelo qual os comerciantes locais cobram taxas de 100% pelos serviços prestados aos piratas como confeção de refeições, aquisição de khat ou o estabelecimento de chamadas telefónicas (Yikona et al. 2013).

²⁴⁴ Sendo verossímil a utilização deste setor para a lavagem de dinheiro proveniente dos resgates, o volume gerado pela pirataria não seria suficiente para alavancar de forma desmesurada a especulação imobiliária nos países da região. A mesma ausência de dados não permite discorrer sobre a aplicação dos lucros na indústria do khat (Yikona et al. 2013).

acresce uma componente ambiental. Um ataque a petroleiros que transitam na região diariamente pode originar derrames com graves consequências para o ecossistema local (marinho e aéreo). Este risco é majorado pelo recurso a armas de fogo como lança-granadas-foguetes (RPG) (Middleton 2008, 9).

Devido à presença de uma das mais importantes SLOCS do mundo o comércio mundial foi afetado pela prática, custando à economia global cerca de 18 mil milhões de USD anualmente em acréscimo de custos²⁴⁵ (Yikona et al 2013, 33; Do et al. 2013). Os custos adicionais advêm da necessidade de redirecionar rotas, com implicações no consumo de combustível e tempo de viagem (Do et al. 2013; Middleton, 2008, 9), da reparação de danos nos navios e nas cargas na sequência de tentativas de ataques, da requalificação dos navios para os tornarem mais inacessíveis a ataques (Ploch et al. 2011, 13), da contratação de companhias privadas militares e/ou de segurança (Anyimadu 2013, 10), do aumento dos prémios de seguro devido à circulação em águas consideradas desde 2008 como zona de guerra²⁴⁶ e do pagamento de resgates²⁴⁷ (Middleton, 2008, 9; Ploch et al. 2011, 13; Do et. al. 2013; Weber 2009, 71).

A questão dos resgates inclui, além da componente económica, uma componente humana. Após o desvio de determina embarcação são encetadas negociações entre os piratas e os donos dos navios, contudo estas negociações são tendencialmente longas. Em 2005 o tempo médio de negociação eram 46 dias, já em 2010 eram 188 dias²⁴⁸ (Do et al. 2013, 94). O alongar das negociações torna o comportamento dos piratas mais errático, aumentando a probabilidade de violência e fatalidades entre os reféns, agravando ainda mais as condições de cativeiro, caracterizadas por maus tratos físicos e psicológicos (Middleton, 2008, 6). Verificamos, portanto, efeitos negativos de natureza económica, securitária, humana e ecológica de dimensão global.

²⁴⁵ O equivalente a uma taxa de 1,1% em todos os carregamentos expeditos através de águas afetadas pela pirataria somali (Yikona et al 2013, 33).

²⁴⁶ A Lloyd's, maior companhia de seguros do mundo, classificou o Golfo de Adem como zona de risco de guerra em Maio de 2008 (Weber 2009, 71). Dependendo do tamanho da embarcação, em 2008, o prémio do seguro subiu de 500 para 15 mil USD por viagem por navio (Ploch et al. 2011, 13).

²⁴⁷ As companhias de transporte marítimo sediadas em Londres estão preparadas para pagar resgates quando consideram as somas baixas: entre 500 mil a 2 milhões de USD dependendo do navio (Ploch et al. 2011, 13). O Resgate Médio em 2005 era de 150 mil USD; em 2011 era de 5 milhões. De acordo com a *International Piracy Ransoms Task Force*, entre 2008 e 2012 foram pagos uma estimativa de 300 milhões de USD a piratas somalis, representando este valor quase o dobro da assistência humanitária e de ajuda ao desenvolvimento recebidos pela Somália no mesmo período (Zach et al. 2013, 9).

²⁴⁸ Existem, contudo, casos de negociações mais longas, tal como as negociações para a libertação dos 29 membros da tripulação do navio iraniano FV NN Iran, cuja duração se fixou em 1.178 dias (Do et al. 2013, 94).

4.2 – EUNAVFOR Atalanta: A Resposta Comunitária à Pirataria Somali

4.2.1 – Racional da Intervenção Comunitária

A resposta robusta da União à problemática somali surgiu em Novembro de 2008 com a aprovação da primeira operação militar naval europeia no âmbito da PCSD, a EUNAVFOR Atalanta, através da Ação Comum 2008/851/PESC (Conselho da UE 2008a). A questão somali ameaçava, claramente, os interesses comunitários pelo que se encontrava na agenda comunitária desde o início de 2008. No Conselho Europeu de 26 de Maio de 2008, por exemplo, ficou patente a ligação entre a pirataria ao largo da costa da Somália e as dificuldades sentidas na ação humanitária, tráfego marítimo internacional, assim como desrespeito pelo embargo às armas decretado pela ONU. Adicionalmente, de forma individual alguns Estados-Membros desenvolviam já missões militares na área, tais como as ações francesas e dinamarquesas²⁴⁹ na proteção dos navios do PAM. No quadro da participação dos seus Estados-Membros em operações no terreno a UE constituiu em Setembro de 2008 uma célula de coordenação em Bruxelas, a NAVCO, com a função de facilitar a coordenação militar entre os Estados-Membros e as Nações Unidas e, como expresso no art.º 2.º da Ação Comum 2008/749/PESC, apoiar as atividades dos “Estados-Membros que enviam meios militares para o teatro de operações, a fim de facilitar a sua disponibilidade e a sua ação operacional” (Conselho da UE 2008b). Esta solução revelou-se insuficiente, pelo que a Atalanta foi desenvolvida e determinou no seu art.º 16.º a caducidade da NAVCO (Conselho da UE 2008a).

Vários elementos contribuíram para o tipo de resposta desenhado pela UE. Em primeiro lugar existiu um forte e crescente apelo do CSNU para ação internacional conducente à repressão da pirataria ao largo da Somália ao longo de 2008. Em Fevereiro apelou à vigilância internacional sobre os atos de pirataria ocorridos ao largo da costa da Somália e à proteção dos navios do PAM (UNSC 2008f), em Maio reforçou a solicitação, recordando aos Estados a necessidade de proteger os funcionários das Nações Unidas (UNSC 2008e) e, em Julho, a Resolução 1816 (2008) apelou à cooperação dos Estados para a repressão dos atos de pirataria, concedendo aos Estados autorização para a utilização de meios militares (navais e aéreos) em águas territoriais da Somália (UNSC 2008d). Esta resolução abriu um precedente histórico ao incluir a

²⁴⁹ Apesar de a Dinamarca ser um Estado-Membro e estar envolvida na resolução da questão da pirataria na Somália, as suas ações militares no terreno executam-se apenas no âmbito nacional. A Dinamarca não participa nem contribuiu para a EUNAVFOR Atalanta nem para qualquer ação da UE com implicações em matéria de defesa (Conselho da UE 2008a).

pirataria no conjunto de ações a serem combatidas no âmbito do capítulo VII da carta das Nações Unidas, revelando o reconhecimento da importância das transações comerciais para a paz e estabilidade mundial²⁵⁰ (Behr et al. 2013, 42). As resoluções 1838 (2008), 1844 (2008) e 1846 (2008) além de reafirmarem a autorização para o uso de meios militares para a repressão da pirataria, tornaram patente o nexos segurança-desenvolvimento ao estabelecerem a ligação entre a erradicação da pirataria e o reforço institucional e económico, desenvolvimento social, respeito pelos direitos humanos, assim como respeito pela lei na Somália (UNSC 2008a; UNSC 2008b; UNSC 2008c). Estando a UE engajada num modelo internacional multilateralista, assente em instituições internacionais, atender a estas solicitações dos CSNU servia, em 2008, os interesses comunitários e permitia à UE ganhar visibilidade internacional no campo securitário, bem como projetar poder e capacidade de ação num cenário de ameaça à paz mundial. A cobertura do CSNU garantia legitimidade à operação, e possibilitava à UE assumir um carácter benigno e humanitário (Riddervold 2014; Larik 2013; Weber 2009).

Interesses comerciais e económicos desempenharam, também, um papel na definição da Atalanta. Enquanto potência comercial é do interesse da União assegurar a segurança das rotas marítimas assim como a transação de bens e mercadorias e a rota meridional é de vital importância para o comércio euro-asiático²⁵¹ (Behr et al. 2013; Larik 2013, 2). A título ilustrativo em 2007 28,8% das embarcações transitantes do canal do Suez – ponto inicial do corredor meridional - ostentavam a bandeira dos Estados-Membros (UE-27), com uma arqueação líquida (AL)²⁵² de cerca de 265 milhões. Em 2008 estes valores aumentaram ligeiramente para 28,9% do total das embarcações, com uma AL de cerca de 286 milhões, ilustrando o peso desta rota para o comércio comunitário (SCA 2009). Acrescem às embarcações de bandeira comunitária, embarcações geridas por operadores comunitários, mas com bandeira de Estados terceiros à UE. Do mesmo modo a pesca e a extração mineira em alto mar (*deep sea mining*) constituem-se como interesses económicos da UE para a região (Behr et al. 2013, 45). Existia, ainda, uma componente ecológica à qual o modelo europeu é sensível.

²⁵⁰ Tradicionalmente o capítulo VII da carta das Nações Unidas era invocado em questões relacionadas com conflitos armados, tendentes a ameaçar a paz e segurança (Behr 2013, 42).

²⁵¹ Para a Alemanha, por exemplo, só o comércio com a China atingiu em 2007 um volume de 84 mil milhões de USD, dos quais a maioria chegou à Europa via Golfo de Adem e canal do Suez (Weber 2009, 70).

²⁵² Espaço das embarcações destinados para o transporte de carga ou passageiros (espaço rentável de uma embarcação).

Tabela 1. Síntese dos principais interesses da União Europeia no Golfo de Adem

Interesses da UE no Golfo de Adem	
Diplomáticos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Projeção de Poder. ■ Afirmção do modelo europeu de gestão de crises. ■ Reforço da Autoridade do CSNU.
Humanitários	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proteção da ajuda humanitária enviada à Somália. ■ Segurança dos navegantes.
Securitários	<ul style="list-style-type: none"> ■ Eliminação da pirataria. ■ Evitar o alastramento da instabilidade somali para os países da região.
Comerciais	<ul style="list-style-type: none"> ■ Segurança do corredor meridional. ■ Segurança dos navios mercantes europeus.
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Pescas. ■ Extração mineira em alto mar.
Ambientais	<ul style="list-style-type: none"> ■ Evitar um desastre ecológico.

Neste quadro de fortes interesses comuns dos Estados-Membros, a intensidade de preferências relativa não originou cedências de parte a parte como advogado pelo intergovernamentalismo liberal. Com efeito todo o processo conducente à definição da Atalanta evidenciou os benefícios mútuos de uma operação conjunta, não se tendo verificado ‘troca de fichas’ entre os Estados-Membros para a aprovação da operação (Riddervold 2014). A questão NATO surgiu, naturalmente, no seio do debate comunitário. Como notado anteriormente tradicionalmente a UE não intervém de forma concorrencial em cenários onde a NATO esteja presente, contudo a Atalanta surgiu num momento em que a NATO desenvolvia a operação *Allied Provider* (Outubro-Dezembro 2008) com o objetivo de proteger os navios do PAM e patrulhar as águas da Somália contra a ameaça pirata (NATO 2014a). Deste modo os Estados-Membros debateram entre a hipótese de prolongar ou melhorar a missão da NATO ou, tal como sugerido pela França, criar uma operação autónoma da UE. Neste debate foi de crucial importância a base normativa prevista pela Atalanta para o tratamento a ser dado aos suspeitos de práticas de pirataria. Na proposta inicial da Atalanta foi prevista a celebração de acordos com países terceiros da região para a transferência e julgamento

dos suspeitos. Através desses acordos os Estados-Membros pretendiam assegurar o correto tratamento dos suspeitos desde a captura ao julgamento (i.e., respeito pelos direitos humanos), assim como evitar o julgamento dos mesmos nos seus tribunais nacionais²⁵³. Este elemento foi bastante importante para a Alemanha e para o Reino Unido por reforçar a legitimidade normativa da ação comunitária²⁵⁴ (Riddervold 2014, 555).

A finalidade da operação apontou, também, para uma solução no âmbito comunitário. O entendimento da União sobre necessidade de melhorar a situação em terra, para eliminar o problema em mar (Sánchez-Barrueco 2013, 229), bem como o objetivo traçado de eliminação do fenómeno, em oposição ao da mera contenção do mesmo (Teverson et al. 2012, 6), que aponta para uma lógica de ‘zero zero target’²⁵⁵, contribuíram para a definição de uma abordagem compreensiva (*comprehensive approach*), integrante de componentes militares e civis. Neste quadro uma organização de carácter político com instrumentos militares-civil teria mais hipóteses de sucesso quando comparada à NATO. O apoio norte-americano a uma solução autónoma da UE foi igualmente benéfico (Riddervold 2014).

Na consolidação e aceitação da Atalanta pelos Estados-Membros a flexibilidade da mesma desempenhou um papel de relevo. As forças dos Estados participantes não estão fixas à Atalanta i.e., podem sair da operação para desempenharem missões no âmbito nacional ou integrarem operações de outras organizações no terreno (Webber 2009, 75). Junta-se a este elemento o facto do raio de ação inicial da Atalanta se circunscrever ao mar, diminuindo assim o perigo ao qual as forças no terreno estavam sujeitas (Riddervold 2014; Webber 2009).

4.2.2 – Missão, Mandato e Estrutura da Operação

A abordagem compreensiva defendida pelos Estados-Membros refletiu-se na documentação institutiva da Atalanta e subseqüentes alterações²⁵⁶. Na sua configuração atual são perceptíveis elementos de contenção, prevenção e repressão do fenómeno, bem como de atuação perante as causas profundas da pirataria. Foi definida como missão da

²⁵³ Processos judiciais nos tribunais nacionais poderiam originar pedidos de asilo cujo resultado poderia ser a obtenção do estatuto de refugiado pelos praticantes de pirataria, situação que os Estados-Membros pretendiam evitar (Riddervold 2014).

²⁵⁴ Aquando da negociação da Atalanta o Reino Unido dispunha já de arranjos formais com o Quênia para a transferência de suspeitos de pirataria para esse país (Riddervold 2014, 556).

²⁵⁵ Zero ataques piratas, zero reféns tomados. Refere-se à ideia de que o sequestro de apenas uma embarcação e consequente pagamento de resgate pode potenciar e envigorar o modelo de negócio da pirataria somali (Shettar 2014).

²⁵⁶ Instituída pela Ação Comum 2008/851/PESC foi posteriormente reformulada pelas Decisões 2009/907/PESC, Decisão 2010/437/PESC, Decisão 2010/766/PESC, Decisão 2012/174/PESC e Decisão 2014/827/PESC.

operação (art.º 1.º, n.º1) a proteção dos navios do PAM e outros navios vulneráveis, a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria, bem como a contribuição para atividades pertinentes da comunidade internacional para endereçar as causas profundas da pirataria e por cobro às redes piratas (Conselho da UE 2014, Conselho da UE 2008a). Adicionalmente presta assistência e escolta aos navios que providenciam apoio logístico à missão da União Africana (UA) em território terrestre somali, a AMISOM (Gebhard e Smith 2014, 6). A zona de operações consiste, de acordo com o art.º 1.º, “no território costeiro e águas interiores da Somália, bem como nas zonas marítimas ao largo da Somália e dos países vizinhos na região do Oceano Índico” (Conselho da UE 2012).

O mandato da operação, definido pelo art.º 3.º, baliza e guia a ação no terreno. Para a contenção do fenómeno a Atalanta protege os navios do PAM e navios mercantes (Conselho da UE 2008a). No sentido de dissuadir, prevenir e reprimir os atos de pirataria, vigia as zonas ao largo da Somália (inclui águas territoriais e interiores) que apresentem perigo para a atividade e tráfego marítimo (Conselho da UE 2012). Adicionalmente detém, mantém detidas, e transfere pessoas que tenham cometido ou tencionem cometer atos de pirataria com a finalidade de serem instaurados processos criminais sobre as mesmas (Conselho da UE 2010a).

O efetivo multilateralismo, advogado pela UE na sua ação externa e presente na EES (CEur 2003), manifesta-se no mandato com a intenção em estabelecer ligações com organizações, entidades e Estados atuantes na região (Conselho da UE 2012). Com o Estado somali está previsto o intercâmbio de informação relativo à atividade de pesca na região, coligida pela Atalanta desde 2009. No sentido de facilitar a eliminação das redes de pirataria com atuação global a Atalanta recolhe informação (informações pessoais²⁵⁷ e sobre os utensílios utilizados) sobre quem tenha praticado ou tencione praticar atos de pirataria e transmite-a à Organização Internacional de Polícia Criminal (Interpol) de acordo com as disposições acordadas entre a AR e este organismo²⁵⁸. Presta, ainda, apoio às atividades do Grupo de Acompanhamento da Somália e Eritreia (SEMG) (Conselho da UE 2014).

Com a pretensão de combater as causas profundas da pirataria a Atalanta está mandatada para acompanhar as atividades de pesca nas águas sob jurisdição somali e acompanhar o processo de licenciamento e registo da pesca artesanal e industrial. Colabora, ainda, com empresas somalis que operam na área com vista a melhor

²⁵⁷ E.g., nome, apelido, alcunha, sexo, local de residência, paradeiro, documentos de identificação, impressões digitais.

²⁵⁸ Após transmissão destes dados à Interpol a operação comunitária não conserva os dados pessoais dos suspeitos de pirataria.

compreender as suas atividades e capacidades. Por fim, está autorizada a prestar apoio logístico e a proceder à partilha de conhecimento técnico especializado com outras operações ou iniciativas comunitárias na região²⁵⁹ (Conselho da UE 2014), revelando a intenção em maximizar os esforços comunitários na região e em ter uma ação coordenada e consertada entre as várias secções do SEAE.

Tabela 2. Evolução das funções da EUNAVFOR Atalanta, 2008-2014.

Funções da EUNAVFOR Atalanta (2008-2014)	
Contenção, prevenção e repressão	Atuação perante as causas profundas
2008 <ul style="list-style-type: none"> ■ Proteção dos navios do PAM e AMISOM. ■ Proteção dos navios mercantes. ■ Vigilância marítima. ■ Detenção de suspeitos de pirataria. ■ Estabelecer ligação com as organizações e entidades atuantes na região. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Detenção de suspeitos de pirataria. ■ Estabelecer ligação com as organizações e entidades atuantes na região.
2009	<ul style="list-style-type: none"> ■ Monitorização e recolha de informação sobre as atividades de pesca.
2010 <ul style="list-style-type: none"> ■ Recolha e transmissão de dados relativos aos suspeitos de pirataria e equipamentos utilizados. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Recolha e transmissão de dados relativos aos suspeitos de pirataria e equipamentos utilizados.
2012 <ul style="list-style-type: none"> ■ Vigilância da costa e águas interiores da Somália. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Vigilância da costa e águas interiores da Somália.
2014 <ul style="list-style-type: none"> ■ Apoio a outras atividades a UE na região. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Apoio à certificação e licenciamento da pesca artesanal e industrial na Somália. ■ Colaboração com empresas locais. ■ Transmissão ao governo somali de informação sobre as pescas. ■ Apoio a outras atividades a UE na região. ■ Apoio ao SEMG.

O controlo político e direção estratégica da operação está a cargo do CPS, tendo este o poder para alterar os documentos de planeamento da missão²⁶⁰, bem como para nomear o Comandante da Operação e o Comandante da Força (Conselho da UE 2008a). O CPS está sob responsabilidade do AR, cuja função inclui ainda o contacto com a

²⁵⁹ E.g., EUCAP Nestor, EUTM Somália, o REUE Corno de África, missão da UE para a Somália e diversos programas comunitários como o programa para a segurança marítima regional ou MASE (Conselho da UE 2014).

²⁶⁰ E.g., plano de operação; cadeia de comando; e regras de empenhamento (art.º 6.º da Ação Comum 2008/851/PESC).

ONU, agências especializadas, UA, autoridades somalis e dos países vizinhos, entre outros. Na coordenação das atividades no terreno participam a AR, o Comandante da Operação e o Comandante da Força (art.º 8.º) (Conselho da UE 2010b). A direção militar está a cargo do CMUE, a quem cabe a supervisão da correta execução da missão. Em termos hierárquicos o CMUE responde perante o CPS e exerce supervisão sobre o Comandante da Operação. Este tem a seu cargo o planeamento e condução da operação, em articulação com as autoridades políticas e militares da UE, através do Quartel-General situado em Northwood (Reino Unido). A transmissão de informação à Interpol está, também, sob alçada do Comandante da Operação (Conselho da UE 2010a). Este cargo foi ocupado exclusivamente por oficiais das forças armadas britânicas²⁶¹, revelando o forte empenhamento deste país na operação. No teatro de operações o Comandante da Força é o responsável pelo planeamento, orquestração e execução das atividades militares. Este é um cargo rotativo, assumido quadrimestralmente por um oficial da marinha dos Estados-Membros participantes. Espanha lidera na lista dos Estados-Membros com mais nomeações neste cargo: 4, seguida de França e Itália com 3, Portugal, Países Baixos e Alemanha com 2 e Suécia e Grécia com 1²⁶².

Sob recomendação do CMUE e do Comandante da Operação o CPS está autorizado a convidar e a aceitar contributos de Estados terceiros para a operação. Quando estes forneçam contributos militares significativos, adquirem os mesmos direitos e obrigações dos Estados-Membros participantes na gestão corrente da operação. (Conselho da UE 2008b). A Noruega foi o primeiro Estado a juntar-se à operação em Abril de 2009 (UE COPS 2009d), seguida da Croácia em Junho e do Montenegro em Outubro do mesmo ano (UE COPS 2009a; UE COPS 2009b), da Ucrânia em Março de 2010 (UE COPS 2010) e da Nova Zelândia em Abril de 2014 (UE COPS 2014). No sentido de articular com os Estados Terceiros participantes foi criado o Comité de Contribuintes (CdC), presidido pela AR em articulação com o presidente do CMUE, cujas decisões sobre a gestão corrente da operação, assim como as recomendações sobre eventuais ajustes ao planeamento operacional são aprovados por unanimidade. O CdC é composto por representantes de todos os Estados-Membros e Estados Terceiros participantes²⁶³ (UE COPS 2009c). A angariação de apoiantes internacionais indica, por um lado, a vontade comunitária em alargar a sua base de

²⁶¹ Até à data foram nomeados 6 Comandantes da Operação, tendo sido o último nomeado a Julho de 2014 (c.f. Anexo II).

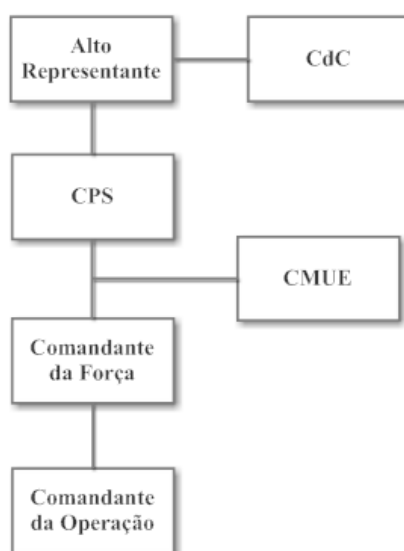
²⁶² Até à data foram nomeados 18 Comandantes da Força, tendo sido o último nomeado a Julho de 2014 (c.f. Anexo II).

²⁶³ Nas reuniões periódicas agendadas participam, ainda, o Comandante da Operação, o Secretário-geral do EMUE, e a Comissão

apoio e legitimidade internacional e, por outro, a intenção de se assumir como a principal organização atuante no terreno, capaz de galvanizar Estados terceiros para o seu modo de atuação.

O financiamento da Atalanta segue o modelo comunitário de financiamento de operações militares. Os Estados participantes são incumbidos de cobrir os custos referentes aos ativos e pessoal militares associados à operação, enquanto a UE através do mecanismo Athena cobre despesas comuns²⁶⁴. Para o biénio 2015 e 2016 o montante de referência financeira fixado para a operação é de 14,8 milhões de euros²⁶⁵ (Conselho UE 2014).

Organigrama 1. Organigrama da operação EUNAVFOR Atalanta



4.3 – Evolução da EUNAVFOR Atalanta 2008-2014

4.3.1 – Grandes Tendências

Com um contingente oscilante entre os quatro e os sete navios de guerra, meios aéreos de reconhecimento, bem como uma pequena frota de patrulha marítima, a Atalanta é uma das maiores forças internacionais a atuar na Somália (Larik 2013, 2; Weber 2009, 76). A ampla gama de funções definidas pelo atual mandato da operação denota uma clara vontade de articulação entre componentes militares e civis. A UE espera que a abordagem compreensiva definida ajude a consolidar o modelo comunitário de gestão de crises internacionais e revele o valor acrescentado da União

²⁶⁴ E.g., implementação e gestão do Quartel-General.

²⁶⁵ Em 2008 o montante de referência fixou-se nos 8,3 milhões. Desde 2008 o montante de referência aumentou ligeiramente até 2011, data a partir da qual se verificou a tendência inversa (Conselho da UE 2008a; MSCHOA 2014; Conselho da UE 2014).

para a segurança internacional. Nesse sentido investiu na região entre 2008 e 2013 cerca de 1,6 mil milhões de euros para o desenvolvimento da região do Corno de África²⁶⁶ e sua melhoria securitária (IISS 2013, 91).

Tabela 3. Síntese dos instrumentos comunitários utilizados ao abrigo da abordagem compreensiva para o Corno de África.

Abordagem compreensiva da UE para o Corno de África	
Tipologia	Instrumento
Diplomático	<ul style="list-style-type: none"> ■ REUE para o Corno de África. ■ Novo Pacto para a Somália. ■ Quadro Estratégico para o Corno de África. ■ Missão da UE para a Somália.
Militar	<ul style="list-style-type: none"> ■ EUNAVFOR Atalanta. ■ EUTM Somália.
Militar-civil	<ul style="list-style-type: none"> ■ EUCAP Nestor. ■ <i>Maritime Security Centre – Horn of Africa</i>.
Civil	<ul style="list-style-type: none"> ■ Corredor de Trânsito Internacionalmente Recomendado. ■ <i>Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy</i>. ■ Programa para a Segurança Marítima Regional. ■ Programas de ajuda humanitária à Somália. ■ Programas de ajuda ao desenvolvimento e capacitação da Somália e da região.

A operação assimilou as alterações comunitárias resultantes da entrada em vigor do tratado de Lisboa através do aumento de competências da AR. O CPS, até então sob responsabilidade do Conselho, passou a estar sob responsabilidade da AR e a figura da Presidência desapareceu, sendo as suas funções²⁶⁷ assimiladas pela AR (Conselho da UE 2010b). A adaptação da missão e mandato da Atalanta sofreram, também, alterações ao longo dos primeiros seis anos de operação revelando capacidade de adaptação à realidade móvel da região. A elaboração em 2011 do Quadro Estratégico para o Corno de África²⁶⁸ introduziu, também, alterações na Atalanta que passou a operar no âmbito deste quadro. Esta alteração traduziu-se no redireccionamento da operação no sentido de

²⁶⁶ O Corno de África inclui os seguintes países: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Sudão, Somália, Sudão do Sul e Uganda.

²⁶⁷ Contacto entre a UE e outras organizações, entidades e Estados e participação na coordenação das atividades.

²⁶⁸ Neste âmbito a UE tenciona: 1) apoiar a construção de estruturas políticas capazes responder às expectativas da população; 2) estabelecer parcerias com o intuito e solucionar os conflitos regionais; 3) garantir que os conflitos endógenos não ameçam estados terceiros; 4) desenvolver economicamente a região e projetar a filosofia económica da União; e 5) apoiar a cooperação política e económica regional, capacitando as comunidades locais (CEur 2011).

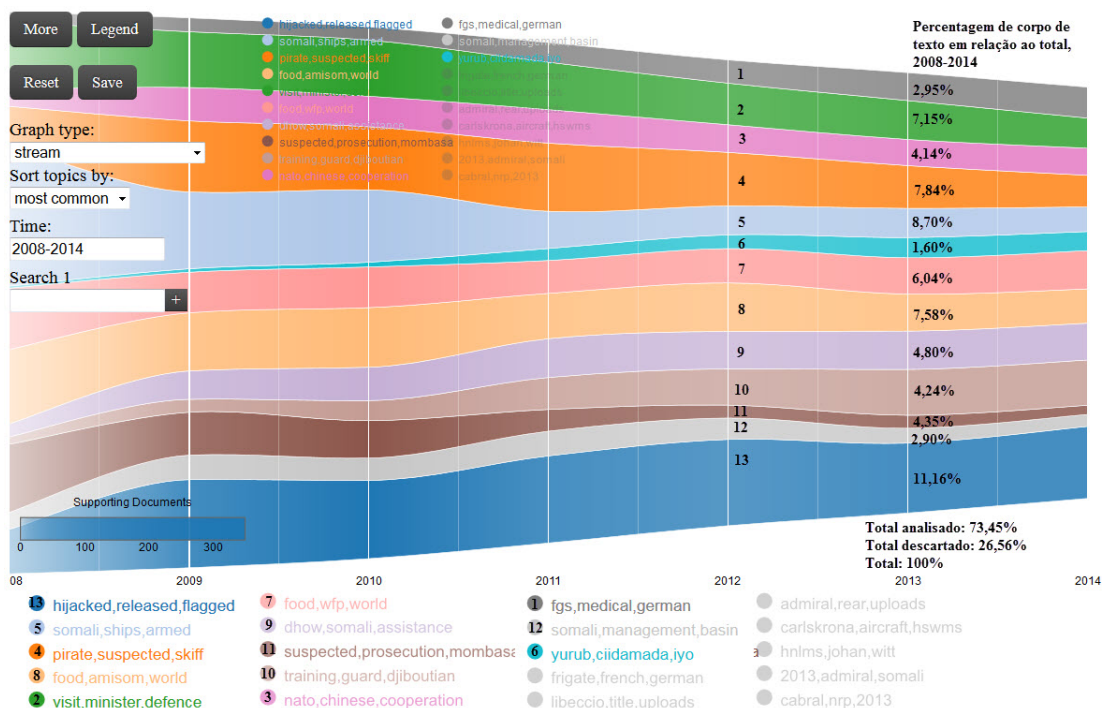
endereçar as causas profundas e elementos facilitadores da pirataria bem como questões mais latas de apoio ao desenvolvimento na Somália (Teverson et al. 2012). Atualmente a abordagem integrada da Atalanta baseia-se no Novo Pacto para a Somália, projetando-a para ações de combate às causas profundas da pirataria (Conselho da UE 2014).

Proteger atividades humanitárias foi declarado como a principal prioridade, contudo as atividades prosseguidas apontam a ação anti pirataria como o principal eixo de ação prioritária (Sánchez-Barrueco 2013, 234). A ausência de hierarquização nos documentos institutivos da operação em relação às atividades a serem desenvolvidas pela Atalanta não permitem, com efeito, distinguir entre atividades principais e secundárias. Permitem, não obstante, distinguir na operação uma estratégia faseada em conter o fenómeno (curto prazo), trabalhar na capacitação regional (médio-longo prazo), assim como em eliminar as causas profundas e elementos facilitares da pirataria (longo-prazo). Endereçar as causas profundas tem ganho relevo ao longo dos anos demonstrando, como observado por Teverson et al. (2012) que a contenção do fenómeno era a prioridade a qual se deveria seguir a eliminação.

No sentido de tentarmos perceber as principais linhas de ação comunitárias e de proceder à sua hierarquização recorreremos a uma análise computadorizada das comunicações oficiais da operação com o exterior. Para esse efeito recolhemos todos os comunicados de imprensa (*press releases*), entre Dezembro de 2008 e Fevereiro de 2014, num total de 1.122 documentos e processamos o seu conteúdo com recurso ao programa probabilístico Paper Machines²⁶⁹. O resultado (figura 1) permite-nos quantificar a percentagem de corpo de texto dedicado a cada temática, bem como a sua progressão e hierarquização. A ação anti pirataria (fluxos 4, 10 e 13) é, de facto, o principal eixo mencionado com um corpo de texto de 23,7%, seguido do apoio a atividades humanitárias na região (fluxos 7 e 8) com 13,62%, de ações de cooperação multilateral (fluxos 2 e 3) com 11,29%, de ações de afirmação de legitimidade normativa e junto das populações (fluxos 1, 6 e 11) com 8,9%, de atividades de apoio ao setor marítimo (fluxo 5) com 8,70%, e de atividades de monitorização das atividades de pesca e da bacia da Somália (fluxos 9 e 12) com 7,7%. Abordamos, seguidamente, cada uma destas temáticas.

²⁶⁹ Tendo por base algoritmos de agrupamento o Paper Machines permite filtrar o texto (*text mining*) de grandes coleções de documentos, agrupando os dados em tópicos com contextos semelhantes. Adicionalmente permite a visualização dos tópicos ao longo do tempo. O conteúdo dos tópicos é expresso por 'nuvens de palavras' (*wordclouds*), que priorizam as palavras de maior revelo dentro de cada tópico (De Spiegeleire et al. 2014b).

Figura 1. Fluxograma de comunicados de imprensa da operação EU NAVFOR Atalanta entre Dezembro de 2012 e Fevereiro de 2014.²⁷⁰



Fonte: EUNAVFOR

4.3.2 – Ação Anti Pirataria: Uma Abordagem Compreensiva

Ações ou iniciativas de combate à pirataria assumem grande destaque nas comunicações da operação. Na figura 1 três fluxos (4, 10 e 13 – figura 2) estão diretamente relacionados com o esforço de eliminação do fenómeno e, em conjunto, representam quase um quarto do corpo de texto das comunicações da operação. Denotam uma estratégia bifurcada onde, por um lado, se atua na repressão e dissuasão das atividades piratas e, por outro, se apoia a capacitação regional. O fluxo 13, o mais importante do conjunto total desde Agosto de 2010, refere-se a relatórios de navios sequestrados (*‘hijacked’*) e libertados (*‘released’*). Quando em vias de ataque a capacidade das forças navais no terreno em evitarem sequestros de embarcações está dependente do tempo prévio de aviso. Em casos em que a embarcação não é capaz de sustentar o ataque pirata em pelo menos 20 minutos as forças internacionais geralmente não têm capacidade de evitar o sequestro. A partir do momento em que os PAG entram a bordo da embarcação as forças navais não intervêm para evitarem pôr em risco vidas humanas ou a carga dos navios (Percy e Shortland 2013, 8).

²⁷⁰ Definimos os seguintes parâmetros de análise automatizada: opção *topic modeling by time*; período 2008-2014; 20 tópicos; e filtro *tf*idf*.

Por seu turno o fluxo 4 é relativo a iniciativas de bloqueio (*'disrupt'*) de ações conducentes ao sequestro de embarcações, bem como à destruição de equipamentos de suporte aos PAG (*'pirate' 'action' 'group'*), tais como esquifes (*'skiff'*). As ações deste tipo são desencadeadas após solicitação de embarcações (atacadas ou em vias de serem atacadas) ou após deteção de elementos suspeitos durante ações regulares de vigilância no Índico. Por exemplo a 6 de Novembro de 2013 uma fragata alemã integrada na Atalanta detetou um baleiro e dois esquifes com duas escadas longas, equipamento tradicionalmente utilizado em ataques piratas e aproximou-se. Ao avistarem a fragata alemã os suspeitos alijaram o equipamento e voltaram para terra, onde um grupo de cerca de 80 pessoas esperavam para lhes dar assistência (EUNAVFOR 2013). Este tipo desenvolvimentos demonstra a importância do apoio logístico em terra para a empresa pirata somali, bem como a necessidade de uma ação em terra complementar da ação em mar para a eliminação do fenómeno. Neste sentido consideramos benéfico o alargamento da zona de operações ocorrido em Março de 2012 com a Decisão 2012/174/PESC, a partir da qual a operação ficou mandatada para agir no território costeiro e águas interiores da Somália²⁷¹ (Conselho da UE 2012). Em Maio desse ano, pela primeira vez, Portugal, Alemanha, Espanha, França e Itália conduziram uma operação em terra com o objetivo de atacar uma base pirata. O ataque dirigiu-se, apenas, a equipamentos contudo é importante salientar o sinal dado por esta intervenção por revelar a disponibilidade da UE em autorizar o uso da força e sustentar os ricos majorados por intervenções em terra, sendo essa disponibilidade inexistente no início da operação em 2008. O ataque a bases piratas em terra tem um grande efeito dissuasor ao eliminar o sentimento de impunidade das chefias piratas, complementando, deste modo, o trabalho executado em mar (Teverson et al. 2012,9). Este fluxo tem revelado uma trajetória oscilante, com uma diminuição regular a partir de 2012. Esta quebra advém da já mencionada redução dos níveis de ataques e tentativas de ataques piratas reportados desde 2012 fruto, entre outros elementos, da forte presença de meios militares no terreno (Mandsen 2014, 7; Anyimadu 2013, 5; Teverson et al. 2012).

A segunda linha de ação prende-se com a capacitação regional. Em 2008 além da Somália, também, o Quênia, Seicheles e o Iémen possuíam poucos recursos de guarda costeira e não tinham capacidade judicial para lidar com crimes marítimos nas

²⁷¹ Em 2010 a Decisão 2010/437/PESC tinha já alargado a zona de operações das 500 milhas náuticas inicialmente previstas para zonas "ao largo da costa da Somália e dos países vizinhos nas zonas marítimas da região do oceano Índico" (Conselho da UE 2010b; Conselho da UE 2008a).

suas águas. Esta debilidade de infraestruturas facilitou o desenvolvimento da empresa pirata (Zach et al. 2013, 13), daí a importância de complementar a dissuasão e repressão com a capacitação regional.

Pese embora este tipo de atividade só tenha entrado formalmente no mandato da operação em Novembro de 2014 com a Decisão 2014/827/PESC (Conselho da UE 2014), o fluxo 10 põe em evidência, de forma crescentemente expressiva desde 2011 e com grande destaque no início de 2014, a ligação entre a Atalanta e outras missões da UE que operam especificamente no campo da capacitação regional, nomeadamente a missão militar EUTM (*EU Training Mission*) Somália e a missão militar-civil EUCAP Nestor. A primeira, ativa desde 2010 e com mandato até Março de 2015, está desde início de 2014 sediada em Mogadixo (Somália)²⁷², e tem como objetivo treinar as forças de segurança do GFT e providenciar aconselhamento estratégico e formação (EEAS 2014c). A segunda, lançada em Julho de 2012, ambiciona aumentar as capacidades regionais, através do desenvolvimento da guarda costeira e apoio aos setores da justiça e aplicação da lei não só na Somália, como nos países da região como Quênia, Djibuti, Tanzânia e Seicheles. O treino e formação fornecidos, além de se focarem em questões militares, incidem, também, em matérias de *mainstream* de direitos humanos e de género; questões caras no seio das missões PCSD desde 2006 (Sánchez-Barrueco 2013, 244). Ao providenciar treino, aconselhamento, e desenvolver atividades de capacitação institucional a UE tem contribuído para a estabilização pós-conflito na Somália, ajudando a criar condições para que a Somália e restantes países do Corno de África sejam capazes de responder de forma autónoma aos seus desafios securitários endógenos (De Spiegeleire et al. 2014, 54; Anyimadu 2013, 12; Larik 2013, 3). A evolução ascendente deste fluxo indica um progressivo movimento da operação em direção a iniciativas tendentes a endereçar as causas profundas da pirataria em detrimento de ações de mera contenção do fenómeno, bem como a procura de sinergias e maior coordenação e concertação entre ações comunitárias na região.

Figura 2. Wordclouds dos fluxos 4, 10 e 13 respetivamente.



²⁷² Previamente o Quartel General da missão estava localizado na capital do Uganda (Kampala).

4.3.3 – Apoio a Missões Humanitárias e de (Re)Construção Estadual

A proteção (*'protection'*) e escolta (*'escort'*) dos navios do PAM (*'wfp'*, *'world'*, *'food'*, *'programme'*) como forma de assegurar a regular prestação de ajuda humanitária às populações da Somália é uma das principais tarefas assumidas. Efetivamente os fluxos 7 e 8 (figura 3) demonstram a contínua importância do tema ao longo do tempo. Até meados 2012 todos os navios do PAM eram escoltados exclusivamente pela Atalanta. A partir de 2012 parte desta tarefa foi assumida por destacamentos especiais de outros Estados, com a Atalanta a providenciar segurança armada a bordo dos navios. A ação comunitária e internacional permitiu ao PAM entregar cerca de 880 mil toneladas de ajuda, e reduzir a zero o número de navios sequestrados (EUNAVFOR 2014), o que produziu efeitos positivos na segurança alimentar das populações na Somália.

O apoio logístico e económico prestado à AMISOM e ao GFT está, também, presente nestes fluxos e representa um instrumento adicional no combate à pirataria, para o qual a Atalanta concorre. Os esforços da AMISOM permitiram melhorar a situação em terra, reconquistar territórios como a capital Mogadixo e reduzir a hostilidade das populações face intervenções internacionais. As melhorias verificadas permitiram aumentar o grau de otimismo e confiança na construção do Estado Somali (Teverson et al. 2012), fatores indispensáveis para o combate à pirataria. Efetivamente no Verão de 2012 o período de transição na Somália deu lugar à eleição do presidente Hassan Sheikh Mohamud. Inobstante a corrupção endémica nos meios governamentais persiste, o recuo territorial da al-Shabaab não se traduziu numa redução da sua força operacional, o embargo às armas continua a ser desrespeitado e a assistência humanitária a certas áreas do país continuam a apresentar obstáculos (UNSC 2013), pelo que as melhorias no terreno devem ser encaradas com cautela.

Figura 3. Wordclouds dos fluxos 7 e 8, respetivamente.



4.3.4 – *Multilateralismo: Cooperação Interorganizações*

A importância do Oceano Índico na estrutura do comércio mundial aliada às solicitações do CSNU traduziu-se numa forte presença internacional no terreno. Desta feita a Atalanta iniciou-se e desenvolveu-se sob forte participação militar internacional na região, quer através de ações coligadas de Estados, quer sob forma de ações individuais²⁷³, com *modus operandi* e objetivos distintos. Os fluxos 2 e 3 (Figura 4), cuja evolução se tem mantido constante ao longo do período selecionado, representam a componente política de cooperação (*'cooperation'*) e coordenação (*'coordination'*) entre a Atalanta e as diversas forças no terreno. Em termos de referência a entidades internacionais o fluxo 3 evidencia a NATO, a *Combined Maritime Forces (CMF)*²⁷⁴, a China e o Japão, como as mais relevantes, porém a Atalanta colabora com várias outras forças e integra entidades e fóruns sobre a problemática pirata e capacitação regional como o *Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS)*. Efetivamente o fluxo 2 dá conta da forte atividade e intercâmbio desenvolvida pela Atalanta que recebe visitas (*'visit'*) de delegações (*'delegation'*) e representantes (*'representative'*) quer de membros ministeriais dos Estados-Membros quer de outras forças atuantes no terreno no sentido de promover as suas atividades e reforçar os elos de cooperação.

Este tipo de atividade é de crucial importância para a melhoria da situação no terreno. No início da operação as diversas forças e Estados atuantes na região agiam de força descoordenada, originando duplicação de iniciativas. Para evitar esta situação a UE, NATO e CMF criaram em Dezembro de 2008 a operação SHADE (*Shared Awareness and Deconfliction*) na qual participavam, também, representantes da indústria marítima, precisamente com a finalidade de aumentar a cooperação e 'desconflitualizar' as atividades executadas pelas diversas forças multinacionais (Gebhard e Smith 2014, 11; Zach et al. 2013, 15). Neste âmbito a Atalanta participou, entre outras iniciativas, no estabelecimento do Corredor de Trânsito Internacionalmente Recomendado (IRTC), importante para a coordenação tática entre as várias entidades atuantes na região e para reduzir a área de operações necessária à proteção dos navios mercantes (Gebhard e Smith 2014, 11).

²⁷³ Estão presentes no terreno armadas provenientes da China, Índia, República Islâmica do Irão, Japão, Quênia, Malásia, Rússia, Arabia Saudita, África do Sul, Sérvia, entre outros.

²⁷⁴ Coligação internacional com 30 Estados. Inclui três coligações internacionais: A CTF-150 foca-se na segurança marítima e contraterrorismo; a CTF 151 concentra-se na luta contra a pirataria, e a CTF 152 promove a cooperação e segurança no Golfo Pérsico (CMF 2014)

A nível individual a NATO, presentemente no terreno com a operação *Ocean Shield* desde Agosto de 2009²⁷⁵, destaca-se enquanto organização mais referenciada pelas comunicações da Atalanta, pese embora a inexistência de um quadro formal de cooperação ou de complementaridade estratégica²⁷⁶ entre as duas organizações. Com efeito a operação da NATO ‘*Allied Provider*’ terminou de forma desarticulada com a Atalanta, apesar da última dar, em certa medida, continuidade à primeira e ter iniciado funções no terreno no mesmo mês de término de funções da ‘*Allied Provider*’ (Gebhard e Smith 2014). O desbloquear desta situação deveu-se, em grande medida, às redes informais de contactos entre os oficiais das operações; elemento menoscabado pelo intergovernamentalismo liberal. Estas redes informais estruturam a cooperação UE-NATO no âmbito da cooperação multilateral e não em termos de cooperação interorganizações e mantiveram-na a um nível operacional e técnico permitindo o seu desenvolvimento. No terreno, a impossibilidade de utilização de canais oficiais de comunicações entre as organizações, originou a prática informal de contacto entre os comandantes da força via Yahoo Messenger. O sistema *Mercury*, inicialmente desenvolvido pelas forças britânicas e facilitado no âmbito da SHADE, substituiu o Yahoo Messenger ao providenciar um sistema de comunicação seguro e desclassificado entre várias coligações no terreno. Esta cooperação informal foi beneficiada pela tradição naval de cooperação ‘*ship-to-ship*’, que transcende barreiras políticas e técnicas, ao que se somou a particularidade dos Quartéis-generais da *Ocean Shield* e da Atalanta serem em Northwood e de contingentes nacionais dos Estados-Membros participarem em ambas as operações (Gebhard e Smith 2014). Esta participação dos Estados-Membros em várias operações ou em operações nacionais demonstra a flexibilidade da Atalanta e torna pouco evidente a coesão interna da União apesar dos fortes interesses nacionais (Larik 2013).

Figura 4. Wordclouds dos fluxos 2 e 3, respetivamente.



²⁷⁵ Tem a dupla missão de combater a pirataria e participar no esforço de capacitação dos governos regionais (NATO 2014b).

²⁷⁶ Os acordos de *Berlim Plus* (2002) não foram ativados no caso da Somália. Pese embora a maioria dos membros das duas organizações serem coincidentes existem Estados com divergências entre si que não se sentem confortáveis na partilha formal de informação militar entre as organizações, como por exemplo a Turquia no caso da NATO e o Chipre no caso da EU por razões históricas entre estes dois Estados (Gebhard e Smith 2014, 2).

4.3.5 – Legitimidade Normativa e Popular

A questão normativa e o tratamento a ser dado aos suspeitos de pirataria desempenharam um papel fundamental na consolidação e apoio da Atalanta por parte dos seus Estados-Membros. Na atuação perante os suspeitos os Estados agiam de forma distinta sendo a abordagem *catch and release*²⁷⁷ a mais comum e responsável pela libertação de cerca de 90% dos piratas capturados em mar (Zach et al. 2013, 14; Osei-Tutu 2011, 7).

A Atalanta procurou resolver este problema ao desenhar uma estratégia segundo a qual poderia estabelecer acordos com Estados da região, capacitando-os para o desenrolar de processos judiciais. Com esta solução os Estados-Membros não se excluíram do desenvolvimento de processos judiciais nos seus tribunais nacionais²⁷⁸, contudo possibilitaram o desenvolvimento de capacidades regionais nessa matéria, assim como o apoio da Atalanta durante os processos judiciais. Os direitos humanos, intrinsecamente ligados à ação externa comunitária, foram assegurados porquanto no art.º 12.º da ação comum 2008/851/PESC é tipificado que a transferência de prisioneiros só pode ocorrer para Estados que cumpram o direito internacional, em especial matérias de direitos humanos, para garantir que nenhum suspeito capturado pela Atalanta fosse sujeito a tortura, tratamento degradante ou cruel, e à pena de morte (Conselho da UE 2008a). Esta solução contrasta com práticas de outros Estados atuantes na região como a Rússia, cuja ação já deu lugar a episódios como a recuperação do navio-tanque Moscow University após a qual os piratas foram largados em alto mar em botes em chamas (Larik 2013, 4).

Esta ação torna a Atalanta num instrumento de aplicação da lei, em contrário de um instrumento de guerra contra a pirataria (House of Lords 2010, 14). O fluxo 11 (figura 5) exprime esta função da operação sendo visíveis palavras como suspeito (*'suspected'*), acusação (*'prosecution'*), legal (*'legal'*) ou detido (*'detained'*). Adicionalmente revela um dos países com os quais a UE estabeleceu acordos para a transferência de prisioneiros em Fevereiro de 2009, o Quênia.²⁷⁹ No início da operação

²⁷⁷ Com esta abordagem os Estados 'devolviam' os suspeitos às praias da Somália após a sua captura, mesmo quando existiam amplas provas da sua culpabilidade (Zach et al. 2013, 14; Osei-Tutu 2011, 7).

²⁷⁸ Quando os ataques ocorrem contra navios de bandeira dos seus Estados, os Estados-Membros procedem ao julgamento dos piratas nos seus tribunais nacionais. Nestes casos o cumprimento das normas jurídicas é mais apertado, facto pelo qual se têm verificado decisões de tribunais europeus que condenam os Estados-Membros a pagarem indemnizações aos suspeitos de pirataria, especialmente devido a atrasos processuais e falhas em formular a acusação nos tempos previstos. França e Dinamarca já foram condenadas, com a última a ser condenada a pagar uma indemnização de 3.270 USD a nove piratas por ter falhado em informar os piratas da acusação pendente sobre eles nas primeiras 24 horas após detenção (Spark 2014).

²⁷⁹ Além do Quênia a UE possui, também, acordos com as Seicheles desde Outubro de 2009 e abriu negociações com vários outros países como as Maurícias, Moçambique, África do Sul e Uganda.

a acusação era apenas formulada contra suspeitos apanhados em flagrante (House of Lords 2010, 14), apesar do mandato prever a detenção de suspeitos. Em 2010, a Atalanta passou a poder deter pessoas que tencionem cometer atos de pirataria (Conselho da UE 2010a), contudo não o faz devido às exigências decorrentes da recolha da prova (Sánchez-Barrueco 2013, 242). Esta preocupação humanitária e normativa aumentou os níveis de legitimidade da operação, sobejamente necessária numa altura de descrença em intervenções externas, fruto das operações no Afeganistão e Iraque. Contudo a progressão do fluxo ao longo do tempo observa uma trajetória negativa estando, desde 2011, no conjunto dos fluxos com menos importância, após grande relevância inicial. Esta diminuição pode ser explicável pela diminuição do peso da necessidade deste meio suplementar de legitimidade, quer pela controvérsia que o tratamento dos prisioneiros transferidos para países terceiros tem levantado. Na realidade as garantias de bom tratamento dos prisioneiros baseiam-se em garantias diplomáticas e o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos tem alertado para a sua insuficiência (Sánchez-Barrueco 2013, 243).

Em sentido oposto os fluxos 1 e 6 (Figura 5) revelam uma crescente preocupação com a legitimidade popular da operação. Nos primeiros anos da operação a Atalanta era percebida pela população somali como uma força hostil sem preocupações com a população, contudo mais recentemente esta postura tem-se alterado (Teverson et al. 2012, 9). O esforço da União em providenciar assistência (*‘assistance’*) médica (*‘medical’*) a pescadores (*‘fisherman’*) e população a bordo dos seus navios (fluxo 1), contribuiu para esta alteração de percepção. Revela, ainda, que as críticas iniciais de falta de instalações médicas, como hospitais²⁸⁰ (*‘hospital’*) e de helicópteros (*‘helicopter’*) têm sido trabalhadas (Teverson et al. 2012, 10). Por seu turno o fluxo 6 é constituído por comunicados de imprensa em somali. Esta preocupação em produzir em somali parece indicar vontade em melhorar a comunicação entre a Atalanta e as forças locais; elemento indispensável para aproximar os intervenientes e tentar modificar comportamentos locais em prol das redes piratas. Não obstante, este esforço é ainda tíbio e inconsistente porquanto as publicações em somali são meras traduções de outros comunicados de imprensa ao invés de textos focados com objetivos político-sociais concretos.

²⁸⁰ Note-se que a melhoria das capacidades em termos de hospitais de campanha foi uma das prioridades definidas pela EDA para 2014 (c.f. Capítulo III).

Figura 5. Wordclouds dos fluxos 1, 6 e 11, respetivamente.



4.3.6 – Apoio ao Setor Marítimo

Um dos eixos prioritários da atalanta é a proteção (*'protection'*) da marinha mercante (*'ships'*, *'shipping'*). O fluxo 5 (figura 6) traduz precisamente essa função e observa uma evolução inconstante. É notório na figura 1 uma expressiva preocupação da Atalanta com o sector até meados de 2010, data a partir da qual é verificável uma evidente diminuição da atenção merecida pelo setor marítimo nas comunicações da Atalanta, sendo o peso de 8,70% do corpo do texto dedicado a esta temática largamente explicado pelos primeiros anos da operação. A evolução desta temática é explicável pelo decréscimo da exposição ao risco enfrentado pelo setor, para o qual a Atalanta contribuiu.

O estabelecimento do já mencionado IRTC, para o qual a Atalanta contribuiu no âmbito da SHADE e em colaboração com a indústria marítima, foi um importante elemento nesta diminuição do risco ao facilitar a organização dos navios mercantes e consequente prestação de assistência militar em caso de perigo (Larik 2013; Anyimadu 2013, 5). No mesmo sentido a Atalanta promoveu e publicita, em conjunto com a NATO e a indústria marítima, o manual *Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy* (BMP), ajudando desta forma a indústria marítima a perceber a pirataria somali e a desenvolver estratégias para evitar ou minorar riscos²⁸¹ (Kaunet e Zwolski 2014, 598; Anyimadu 2013, 5; Teverson et al. 2012, 6). Um elemento adicional importante para a proteção dos navios mercantes foi a introdução de segurança privada armada a bordo dos navios. Contratadas pela indústria marítima, as empresas privadas de segurança viram os seus serviços serem crescentemente solicitados a partir de 2008. Esta solução foi encarada com certo ceticismo no início quer por parte dos decisores políticos²⁸² quer por certos setores da indústria marítima,

²⁸¹ Cinco fatores contribuem para tornar a embarcação mais permeável a uma ataque pirata bem-sucedido: 1) velocidade reduzida; 2) bordo livre baixo; 3) planeamento e procedimentos inadequados; 4) Estado de Alerta manifestamente baixo e/ou falta notória de medidas de autoproteção; e 5) reação lenta manifesta do navio (COM 2010). A adoção do BMP torna as embarcações quatro vezes menos propensa a sofrer um sequestro (Anyimadu 2013, 5).

²⁸² Por exemplo os navios mercantes com bandeira britânica só foram autorizados a ter guardas armados nas suas embarcações em Novembro de 2011, por se temer que a utilização destas forças fizesse escalar a violência durante o sequestro (Teverson et al. 2012, 15). Note-se, porém, que a autorização do uso de guardas armados não foi seguida de regulamentação. Existem, no entanto,

principalmente devido aos custos associados²⁸³. Contudo a evidência de que nenhuma embarcação com segurança armada abordou fora sequestrada fez diluir as preocupações e a prática massificou-se (Kraska 2014; Anyimadu 2013, 5; Teverson et al. 2012, 6).

Neste esforço da indústria marítima o acesso a informação sobre a localização dos piratas e/ou dos locais onde os últimos ataques ocorreram é de extrema importância (Anyimadu 2013). Para facilitar a obtenção de informação a Atalanta instituiu o *Maritime Security Centre – Horn of Africa* (MSC-HOA); um sistema de informação e comunicação capaz de comunicar as últimas notícias sobre a ação anti pirata e monitorar os diversos navios mercantes na área. O MSC-HOA implica a cooperação entre a Atalanta e as embarcações²⁸⁴ (Gebhard e Smith 2014).

Figura 6. Wordclouds do fluxo 5.



4.3.7 – Monitorização das Atividades de Pesca e da Bacia da Somália

O último tema prende-se com a monitorização das atividades de pesca e da bacia da Somália. O primeiro é representado pelo fluxo 9 (figura 7) e registou uma evolução positiva nas comunicações da Atalanta. A assistência (*'assistance'*, *'rescue'*) a pescadores (*'fishermen'*) inclui-se, também, neste fluxo. Esta atividade passou a integrar a missão da Atalanta em 2009 (Conselho da UE 2009), desaparecendo 2014; data a partir da qual passou a figurar somente no mandato (Conselho da UE 2014). Na sua ação entre 2009 e 2014 recolheu informação sobre a pesca na região, com o intuito de a partilhar com o governo da Somália (Conselho da UE 2009). Em 2014 a estratégia evoluiu, incluindo à Atalanta a função de apoiar o processo de registo e licenciamento das atividades de pesca tradicional e industrial, em conjunto com entidades nacionais e agências da ONU (Conselho da UE 2014), num esforço de redução das pescas INN. A administração de Puntland, impulsionada entre outras pela Atalanta, anunciou em final

standards mínimos não vinculativos a que os guardas estão sujeitos, nomeadamente os guias elaborados pela *Security Association for the Maritime Industry* (SAMI). No entanto estes esforços não eliminam preocupações quanto aos *standards* de treino, legalidade quanto ao uso de armas em ambiente marítimo e regras de empenhamento para os serviços privados de segurança. A não existência de regulamentação pode conduzir a comportamentos abusivos destas forças (Anyimadu 2013, 10).

²⁸³ Estima-se que uma equipa de 4 elementos de segurança para uma viagem entre a Ásia e a Europa via Golfo de Adem custe cerca de 50 mil USD (Anyimadu 2013, 10).

²⁸⁴ Além do centro do MSC-HOA a indústria marítima pode dispor, ainda, de informação facultada pelo *NATO Shipping Center*, pelo *IMB*, pelo *US Navy Maritime Liaison Office* (MARLO), e pelo *United Kingdom's Maritime Trade Operations* (UKMTO).

de 2013 o início do processo de licenciamento de pescadores, aos quais seria emitida uma identificação, um número de registo para as suas embarcações e um equipamento de GPRS para facilitar a sua localização em mar, bem como a denúncia de roubos (Xaaji 2013). Esta iniciativa é exemplificativa do trabalho desenvolvido trabalho junto das autoridades locais de Puntland no sentido de potenciar o envolvimento das comunidades locais e de reconhecer o prejuízo reputacional e económico sofrido em virtude da pirataria. Esta parceria tem o potencial de produzir soluções duradouras para a pirataria (Anyimadu 2013, 12), e a última revisão à operação indica claramente este caminho (Conselho da UE 2014). A questão das pescas e da autoridade somali sobre as suas águas seria beneficiada com a definição da ZEE somali, pelo que consideramos importante que a União preste apoio à Somália nesta matéria (De Spiegeleire 2014a).

A monitorização da bacia da Somália é uma função estabelecida desde 2008. O fluxo 12 (Figura 7) dá conta desta atividade e regista uma evolução constante. De acordo com o mandato da operação cumpre à Atalanta vigiar as zonas ao largo da Somália (Conselho da UE 2008a), todavia esta vigilância circunscreve-se a evitar ou tentar prevenir ataques piratas, não estando a operação mandatada para o policiamento da zona em relação a outras atividades criminosas como o tráfico de drogas ou de seres humanos (Sánchez-Barrueco 2013, 242), atividades associadas à pirataria. Também em relação ao tráfico de armas a operação é omissa, apesar do desrespeito ao embargo de armas decretado à Somália fazer parte das preocupações comunitárias e de, em Março de 2010, a UE ter exortado os Estados-Membros a inspecionarem qualquer carga com destino à Somália proveniente dos seus territórios com a finalidade de prevenir a entrada em território somali de artigos proibidos (Conselho da UE 2010c). Adicionalmente os sucessivos alargamentos da missão fizeram ecoar preocupações quanto ao desequilíbrio entre capacidades e espaço marítimo a monitorizar. A falta de capacidade de vigilância aérea²⁸⁵ é especialmente preocupante, porquanto mais meios aéreos tornariam a força mais eficaz (Sánchez-Barrueco 2013, 243; Weber 2009, 74; House of Lords 2010).

²⁸⁵ E.g., aviões de patrulha marítima, helicópteros, VANT.

Figura 7. Wordclouds dos fluxos 9 e 12, respetivamente.



4.3 – O Contributo da Atalanta: Avaliação Global

A operação na Somália permitiu à UE demonstrar iniciativa e liderança internacional na resolução de uma ameaça coletiva. A Atalanta tem demonstrado maior maturidade da União, bem como capacidade de desenvolver operações interoperáveis (mar-terra-ar / militar-civil) conducentes à projeção do modelo europeu de gestão de crises e proteção dos interesses comunitários (Larik 2013, 4). Globalmente a operação tem recolhido críticas positivas e, com maior ou menor grau, a palavra sucesso tem acompanhado várias análises avaliativas da operação. É perceptível, todavia, uma certa interrogação sobre os efeitos a longo termo da intervenção comunitária, sua sustentabilidade, bem como sobre a sua capacidade de agir como um polo de construção na região, cujos desenvolvimentos necessariamente afetam a Somália²⁸⁶ (Riddervold 2014; Kaunert e Zwolski 2013; Sánchez-Barrueco 2013; Behr 2013; Larik 2013; Teverson et al. 2012).

Os níveis de pirataria, seis anos após o início da operação, atingiram valores consideravelmente inferiores aos que despoletaram a operação. Em 2014 apenas 11 ataques ou tentativas de ataques atribuídos a piratas somali foram reportados (ICC IMB 2015; ICC IMB 2009), demonstrando a progressiva eficácia das forças no terreno em endereçar o problema, pelo menos, no curto prazo. Três elementos são indispensáveis para explicar esta evolução. Em primeiro lugar a contínua presença de patrulhas internacionais (navios e meios aéros) nas águas do Golfo de Adem e, após dilatação da área de ataque por parte dos piratas, do Oceano Índico. A este respeito a Atalanta contribuiu positivamente com uma das maiores forças e criou condições para um ambiente relativamente propenso à partilha de informação e cooperação multilateral, exemplificado pelo estabelecimento do IRTC (Madsen 2014, 7; Larik 2013, 3; Anyimadu 2013, 5; Teverson et al. 2012). O segundo elemento prende-se com o esforço da indústria marítima em aumentar a proteção das embarcações e na adoção de medidas

²⁸⁶ E.g., ligação entre grupos armados da Somália e do Iémen (Behr 2013, 42).

e práticas preventivas²⁸⁷ (Madsen 2014, 7; Kraska 2014; Anyimadu 2013, 5; Teverson et al. 2012, 6). Neste ponto a Atalanta participou na elaboração e difusão do BMP e instituiu o MSC-HOA. Por fim a capacitação regional e melhoria da situação em terra desempenhou um importante papel (Anyimadu 2013, 5).

No campo da capacitação regional a Atalanta atua no quadro da abordagem compreensiva da UE e, no terreno, apoia outras operações como a EUTM Somália e EUCAP Nestor, e presta apoio às atividades no âmbito do MASE e outras iniciativas comunitárias. Fora do âmbito da Atalanta a UE providencia ainda ajuda ao desenvolvimento à Somália. Os efeitos deste tipo de abordagem no curto-prazo são de difícil aferição, principalmente quando consideramos a situação de Estado falhado na Somália e experiências passadas falhadas como a missão liderada pelos EUA, a UNISOM II (Larik 2013, 4).

Ao nível do cumprimento da lei, o apoio ao sistema judicial e capacidade prisional nos países da região permitiram aumentar as acusações e emprisionar piratas (Anyimadu 2013, 5). Todavia este aumento não se apresenta como muito relevante no combate à pirataria a longo prazo devido ao modelo seguido. De acordo com o modelo seguido apenas os piratas apanhados em flagrante são transferidos para julgamento, afastando das malhas judiciais os líderes piratas que apenas financiam e organizam o ataque sem estarem presentes na hora do ataque, logo sem temor quanto à sua captura em flagrante. Deste modo o atual sistema é incompleto e não representa uma verdadeira dissuasão à pirataria. A alternativa passa pela condução de investigação sistemática contra as lideranças, utilizando os soldados rasos como fonte de informação. Esta solução envolve um esforço internacional coordenado, porquanto a empresa pirata se tem revelado crescentemente complexa (Bellish 2014). Sem menoscar o sucesso da Atalanta em desenvolver os sistemas judiciais regionais para lidarem com casos de pirataria, o atual modelo seguido de captura sofre da falha apontada. O último documento de revisão da operação, de Novembro de 2014, estabelece como missão da operação pôr fim às redes de pirataria, contudo a questão das lideranças não é abordada (Conselho da UE 2014). Adicionalmente, como já demonstrado, o ataque efetuado pela Atalanta em terra foi tímido e reduziu-se à destruição de equipamento, cujo efeito é limitado dada a pouca exigência de equipamentos da empresa pirata. Nesta lógica torna-

²⁸⁷ E.g., melhoria dos navios com a instalação a bordo de mecanismos dificultadores de uma abordagem em mar, utilização dos centros de informação para se manterem informados sobre a localização de piratas, aumento da manobrabilidade e velocidade das embarcações, bem como contratação de guardas armados (Anyimadu 2013, 5).

se importante constituir esquemas de reconversão e reabilitação dos soldados rasos da pirataria²⁸⁸, de forma a complementar o regime de prisão, (De Spiegeleire et al. 2014a; Anyimadu 2013, 12), bem como ativamente combater as lideranças piratas.

A diminuição dos níveis de pirataria teve efeitos positivos na indústria marítima e no comércio internacional, bem como na regular prestação de ajuda humanitária à Somália, já que os navios do PAM estão bem protegidos (Larik 2013; Teverson et al. 2012, 9). Contribuiu, adicionalmente, para a afirmação da autoridade das Nações Unidas, cumprimento da lei internacional e afirmação dos direitos humanos (Larik 2013, 3). Efetivamente a operação serviu de resposta às solicitações do CSNU, e, no conjunto dos documentos reguladores da missão, são claras as referências ao UNCLOS e a vontade em agir de acordo com as normas desse tratado.

A questão dos direitos humanos está bastante presente na forma como a União lida com os suspeitos de pirataria capturados, contudo é necessário aumentar a fiscalização do tratamento dado aos suspeitos após transferência dos mesmos para países terceiros, sob pena da União se colocar numa posição ambígua de promover as liberdades e garantias dos suspeitos apenas no papel (Sánchez-Barrueco 2013).

Na sua abordagem compreensiva, exemplificativa do modelo europeu de gestão de crises, englobou instrumentos militares (e.g., Atalanta e EUTM Somália) diplomáticos (e.g., REUE para o Corno de África), militar-civil (e.g., EUCAP Nestor), político-económicos (e.g, ajuda ao desenvolvimento e apoio político e económico ao governo da Somália) e civis (e.g., MASE), permitindo à União obter bons resultados junto das autoridades locais, num esforço de constituir parcerias estratégicas locais com as comunidades (Anyimadu 2013, 12). Neste esforço cumpre à União prosseguir o apoio à região, numa lógica de soluções ajustadas à realidade local em oposição a uma lógica de boas práticas internacionais, por forma a permitir uma verdadeira capacitação das autoridades locais e uma reconstrução efetiva do Estado Somali. O Novo Pacto para a Somália revela já esta lógica (Hearn e Zimmerman 2014), sendo, portanto, um ponto positivo.

A Atalanta revela, porém, alguns pontos críticos observados na generalidade das operações PCSD, explanados no capítulo precedente. A coesão dos Estados-Membros, apesar do claro alinhamento estratégico, é fragilizada pela flexibilidade da operação, já que as forças dos Estados-Membros não são exclusivas à Atalanta, participando,

²⁸⁸ Existem já alguns programas no terreno nos quais a União se pode inspirar como o *Norwegian Church Aid's Alternative Livelihoods to Piracy project* ou o *Youth at Risk Initiative* (Anyimadu 2013, 12).

também, em operações no âmbito de outras organizações (e.g., *Ocean Shield*) ou no âmbito de operações nacionais de escolta de navios com bandeira dos seus respetivos Estados ou resgate dos seus nacionais. A limitação de meios e a lenta coordenação entre os vários níveis hierárquicos, bem como entre a operação e outras agências comunitárias, constituem-se como elementos a melhorar no futuro desenvolvimento da Atalanta (Weber 2009). O conceito de cidadão europeu está, também, omissa na narrativa da operação, apesar de estes serem feitos reféns (Larik 2013). Consideramos que esta omissão prejudica a ligação entre os cidadãos e os esforços comunitários nos campos da segurança e defesa. Adicionalmente a Atalanta falha na elaboração, ou pelo menos publicitação, de indicadores de acompanhamento e avaliação da operação. A inexistência destes indicadores não permite responder de forma objetiva à questão: está a Atalanta a cumprir o que se propôs, no tempo em que se propôs? Como tal consideramos pertinente a sua elaboração, sob pena das avaliações à operação se tornarem eminentemente subjetivas e dependentes das posições individuais de analistas e decisores políticos. Por último a transparência da operação e a capacidade supervisão sobre a operação sairiam, também, reforçadas.

Percebemos, deste modo, que apesar das suas limitações a Atalanta, integrada na abordagem compreensiva da União, contribuiu ativa e positivamente para a segurança global ao endereçar um problema securitário premente da comunidade internacional, de forma articulada com outras instituições e entidades, e fazendo uso de um leque vasto de iniciativas e instrumentos conducentes à solução do problema tanto no curto como no longo prazo. Os verdadeiros resultados da operação e da abordagem comunitário serão visíveis apenas no longo prazo, contudo existem já sinais positivos como a efetiva diminuição dos níveis de pirataria.

* *

*

A alteração do paradigma económico mundial verificada ao longo da primeira década do novo milénio colocou um novo ênfase nas relações comerciais entre o triângulo Europa-Ásia-Américas, efetuadas na sua maioria por via marítima. Instabilidade na Somália ameaçou estas relações comerciais ao possibilitar o recrudescimento da pirataria Golfo de Adem, ponto crítico do comércio mundial.

Diferente da pirataria de outros pontos do globo, a pirataria somali baseia o seu modelo de negócio no sequestro de embarcações e sequente negociação para a libertação de reféns capturados. O exponencial aumento nos valores da pirataria resultaram, em 2008, na intervenção internacional na região conducente à eliminação do fenómeno. Esta intervenção tardou em atingir resultados tangíveis, apenas visíveis após 2012, devido à ineficiente coordenação e cooperação das diversas forças internacionais, decorridas de entendimentos distintos quanto à origem fenómeno.

As consequências da pirataria somali são de vária ordem e tem ramificações regionais e internacionais. Contribui para a instabilidade interna; potencia o tráfico de seres humanos e de armas; prejudica a assistência humanitária; influiu negativamente na economia dos países da região; pode provocar desastres ambientais; aumenta os custos do comércio mundial e, por fim, coloca em risco a vida dos reféns tomados.

Em virtude dos efeitos negativos de natureza económica, securitária, humana e ecológica de dimensão global a UE, após solicitação do CSNU, decidiu intervir militarmente na região e instituiu a EUNAVFOR Atalanta. Além da componente humanitária e da solicitação do CSNU, a UE interveio para proteger os seus interesses comerciais e económicos, bem como para projetar poder e tentar afirmar o seu modelo de gestão de crises. Existiu no seio da União um forte alinhamento estratégico e de interesses, razão pela qual o processo negocial foi relativamente simples. A perspetiva comunitária da necessidade em endereçar o problema de Estado falhado na Somália para combater a pirataria resultou na definição de uma abordagem compreensiva para o problema. Assim a Atalanta definiu como missão a proteção dos navios do PAM e outros navios vulneráveis (e.g., navios da AMISOM), a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria, bem como a contribuição para atividades pertinentes da comunidade internacional para endereçar as causas profundas da pirataria e por cobro às redes piratas. Na persecução da sua missão a UE procurou entendimentos multilaterais com outras organizações e Estados atuantes na região.

Ao longo dos seus seis anos de existência a Atalanta adaptou-se à realidade regional e comunitária, constituindo-se como a maior força a operar no terreno. Tendencialmente a Atalanta evoluiu da forte preocupação na contenção da pirataria para colocar maior ênfase em endereçar as causas profundas do fenómeno. Seis linhas gerais nortearam a ação compreensiva comunitária na região. A ação anti pirataria na qual a Atalanta assumiu uma postura de contenção do fenómeno e providenciou apoio a outras

operações comunitárias na região (e.g., EUTM Somália e EUCAP Nestor), tendentes capacitar os países da região. O apoio a missões humanitárias e de reconstrução do Estado somali de forma a estabilizar o país. A cooperação com outras entidades atuantes na região para criar sinergias e maximizar esforços. Procurou afirmar o direito internacional e os direitos humanos, através do bom tratamento dado aos piratas capturados, e estabelecer pontes com as populações locais, capacitando-as para o seu desenvolvimento. Apoiou o setor marítimo através da proteção aos navios mercantes e conhecimento sobre a pirataria na Somália. E, por fim, monitorizou as atividades de pesca e a Bacia da Somália como forma de reduzir as pescas INN e fomentar o desenvolvimento da indústria pesqueira no país, fortemente comprometida quer pela sobre-exploração efetuada por navios estrangeiros quer pela pirataria.

Globalmente a ação da Atalanta foi positiva para a região, registando-se uma efetiva diminuição dos valores da pirataria. Apesar das suas limitações a Atalanta contribuiu ativa e positivamente para a segurança global ao endereçar um problema securitário premente da comunidade internacional, de forma articulada com outras instituições e entidades, e fazendo uso de um leque vasto de iniciativas e instrumentos conducentes à solução do problema tanto no curto como no longo prazo. Salienta-se o esforço na promoção do direito internacional e dos direitos humanos, afirmação da autoridade do CSNU, e procura na capacitação regional e estabelecimento de parcerias com as autoridades e populações somalis. Inobstante estes elementos positivos a Atalanta revela uma certa falta de coesão interna, apesar do forte alinhamento dos Estados-Membros, limitação de meios, dificuldade de coordenação interna, distanciamento face aos cidadãos europeus, e relativa falta de transparência devido à ausência de indicadores de monitorização e avaliação da progressão da operação.

Conclusão

Em 2003 a EES declarava “somos mais fortes quanto actuamos em conjunto” (CEur 2003). Doze anos após esta declaração as palavras nela contida revestem-se de crescente pertinência. A UE atua, hoje, num quadro securitário altamente complexo, de ameaças interligadas, visíveis e invisíveis. Responder a estas ameaças requer uma abordagem compreensiva, multinível e em estreita colaboração com as restantes entidades da comunidade internacional. Adicionalmente obriga ao aprimoramento de estratégias, desenvolvimento de capacidades securitárias, bem como de maior cooperação e coordenação entre os Estados-Membros.

Estas exigências ocorrem num ambiente económico desfavorável. A crise financeira europeia e norte-americana de 2008, e conseqüente arrefecimento económico, fez restringir os orçamentos da defesa dos Estados-Membros, diminuindo, deste modo, a sua capacidade de aprimoramento de programas defensivos e securitários. No sentido de contrariar os escolhos económicos, a UE tem vindo a adotar programas de desenvolvimento conjunto de capacidades, de mutualização e partilha de capacidades, assim como a integração do setor da defesa no conjunto mais vasto de medidas de melhoria económica através da BITDE. Falha, contudo, no engajamento das suas populações em torno de objetivos securitários e desenvolvimento da indústria da defesa, reduzindo, assim, a margem de manobra dos Estados-Membros para garantirem apoio (político e financeiro) para estas iniciativas. Alterar esta realidade implica o desenvolvimento de programas conducentes ao esclarecimento popular sobre a real importância do setor securitário para o seu quotidiano das populações.

A ausência de uma verdadeira cultura estratégica comum, aliada à constante fricção entre integração e manutenção da soberania nacional, assim como parca vontade política, dificultam, ainda mais, a capacitação europeia. Mais que uma vontade frívola, aumentar a cooperação e coordenação entre os Estados-Membros no campo da segurança e defesa, assume-se como indispensável para a proteção dos interesses da UE.

A atuação externa, principalmente militar, tem-se vindo a complexificar. Os grandes desafios securitários hodiernos são intraestaduais, resultantes de instabilidade ao interno dos Estados. O seu combate obriga, assim, a estratégias compreensivas e multidisciplinares de reforço institucional. Neste sentido o modelo europeu de gestão de crises, caracterizado como um poder normativo, assente no nexu segurança-

desenvolvimento e no recurso a organizações multilaterais, capaz de articular as dimensões *hard* e *soft* (i.e. militar e civil) da segurança internacional e tendente a endereçar as causas profundas da insegurança é adequado às exigências atuais. Porém, mais do que desenvolver um modelo adequado é necessário dota-lo de instrumentos capazes, coerentes e efetivos. Ao longo deste trabalho ficou patente a progressiva melhoria da atuação comunitária a nível externo, o crescente envolvimento da União em assuntos securitários, bem como seu contributo positivo para solucionar questões prementes da segurança internacional. Todavia ficou, também, demonstrado a existência de fragilidades como estruturas burocráticas e cadeia de comando complexas, deficiências a nível de meios e tecnologias militares disponíveis, assim como deficiências a nível do planeamento, capacidade de reação, comunicação, monitorização e avaliação das atividades executadas.

A operação Atalanta, operacionalizada em Dezembro de 2008 para combater o recrudescimento da pirataria ao largo da costa da Somália, é um bom exemplo do modelo europeu posto em prática, bem como da ligação entre segurança global e bem-estar das populações europeias. Esta operação serve vários interesses europeus e, da análise apresentada, verificamos o valor da Atalanta para a afirmação do modelo europeu de gestão de crises, assim como para a persecução dos objetivos securitários, económicos, diplomáticos e humanitários comunitários.

Ficou demonstrado o uso articulado de capacidades militares e civis no combate à pirataria, assim como a articulação entre as várias atividades da UE na região. Verificamos, ainda, uma estratégia dual de contenção do fenómeno e eliminação das causas estruturais e elementos facilitadores do mesmo, através de uma ação compreensiva e utilização de instrumentos militares, civis, económicos e diplomáticos. Notamos a crescente preocupação com a capacitação das populações e entidades locais e regionais, tendente ao desenvolvimento de estratégias adequadas à realidade local. Esta opção facilita o estabelecimento de parcerias locais e a perceção por parte das populações da benignidade da ação comunitária. Os aspetos normativos, o enfoque no cumprimento dos direitos humanos no tratamento dos suspeitos de pirataria, bem como a realização de ações concertadas e coordenadas a nível internacional são, também elementos positivos da ação comunitária.

A operação na Somália revela contudo as fragilidades da ação externa europeia. Ao longo da operação fizeram-se sentir críticas quanto à insuficiência de meios,

especialmente os aéreos, e à lenta coordenação entre os vários níveis hierárquicos e entre a operação e outras agências comunitárias. Existem graves lacunas na monitorização e avaliação da operação, reduzindo a transparência da mesma. Além de não existirem indicadores de acompanhamento, a Atalanta não fiscaliza o correto tratamento dos suspeitos de pirataria quando os transfere para países terceiros. Tal pode ter repercussões negativas na imagem da União caso se verifiquem tratamentos incorretos face aos suspeitos. A Atalanta falha, ainda, em estabelecer a ligação entre a operação e os cidadãos europeus ao omiti-los do seu quadro de atuação. Por último a coesão dos Estados-Membros, apesar do claro alinhamento estratégico, é fragilizada pela flexibilidade da operação, já que as forças dos Estados-Membros não são exclusivas à Atalanta, participando, também, em operações no âmbito de outras organizações ou no âmbito de operações nacionais. Tal é revelador quer da contínua fricção integração *versus* manutenção da soberania nacional, quer do tívio compromisso dos Estados-Membros face a iniciativas comunitárias no campo securitário. Torna-se, portanto, clara a necessidade de incrementar capacidades, reforçar a coesão interna e tornar a PCSD mais próxima dos cidadãos europeus. Neste sentido consideramos crucial o desenvolvimento de *standards* de monitorização das operações, com o estabelecimento de *benchmarks* tangíveis e verificáveis, capazes de providenciarem melhor informação sobre os desenvolvimentos das operações, bem como sobre as necessidades de melhoramento quer do modelo seguido, quer das capacidades necessárias.

Consideramos pertinentes futuros trabalhos sobre estas temáticas, porquanto possibilitariam a progressiva melhoria da ação comunitária. Adicionalmente seria interessante comparar o discurso da Atalanta com a narrativa comunitária conducente à operacionalização da mesma. A linha de orientação da Atalanta, crescentemente focada no reforço institucional da Somália e da região, constitui-se como linha de análise futura de elevada importância. Estabelecida a capacidade da União em conter o fenómeno da pirataria no curto-prazo cumpre analisar as estratégias adotadas no apoio à reconstrução do Estado somali, seu racional de intervenção e seus efeitos, bem como analisar o processo de transição de uma intervenção vincadamente militar para uma intervenção de carácter mais civil de reconstrução estadual.

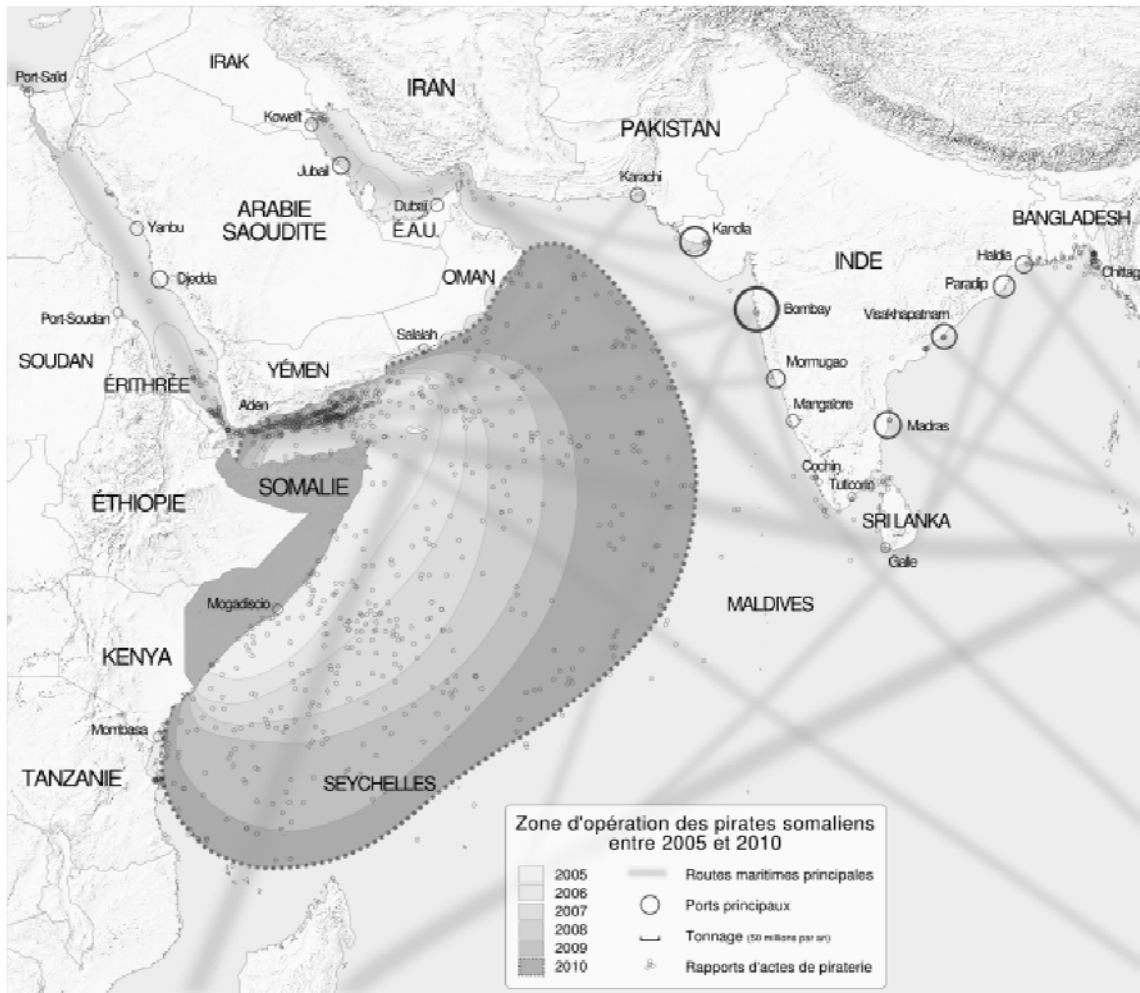
Globalmente, a Atalanta contribuiu positivamente para a afirmação da União enquanto ator securitário global. Permitiu à UE demonstrar iniciativa e liderança

internacional na resolução de uma ameaça coletiva, maior maturidade da União na condução de operações de gestão de crise, capacidade em desenvolver operações interoperáveis (mar-terra-ar / militar-civil) conducentes à projeção do modelo europeu de gestão de crises e proteção dos interesses comunitários, produziu melhorias no terreno, contribuiu para a afirmação da autoridade do CSNU e contribuiu para a difusão dos valores comunitários, nomeadamente os respeitantes à primazia da lei e respeito pelos direitos humanos.

Anexo I

Mapa de Zona de Operações dos Piratas da Somália

Figura 8. Mapa de Zona de Operações de Piratas Somali, 2005-2010.



Fonte: MESP (2012)

Anexo II

Lista de Nomeações da Operação EUNAVFOR Atalanta

II.1 - Lista de Comandantes da Operação da UE Nomeados*

Estado-Membro	Data de Nomeação	Graduação ²⁸⁹	Nome
Reino Unido	11/2008	Vice-Almirante	Philip Jones
Reino Unido	05/2009	Contra-Almirante	Peter Hudson
Reino Unido	05/2010	Major-General	Buster Howes
Reino Unido	06/2011	Contra-Almirante	Duncan L. Potts
Reino Unido	12/2012	Contra-Almirante	Bob Tarrant
Reino Unido	07/2014	Major-General	Martin Smith

II.2 - Lista de Comandantes da Força da UE Nomeados*

Estado-Membro	Data de Nomeação	Graduação ²⁹⁰	Nome
Grécia	11/2008	Comodoro	Antonios Papaioannou
Espanha	03/2009	Capitão de mar-e-guerra	Juan Garat Caramé
Países Baixos	07/2009	Comodoro	Peter Bindt
Itália	12/2009	Contra-Almirante	Giovanni Gumiero
Suécia	03/2010	Contra-Almirante	Jan Thörnqvist
França	07/2010	Contra-Almirante	Philippe Coindreau
Espanha	11/2010	Contra-Almirante	Juan Rodríguez
Portugal	04/2011	Comodoro	Alberto M. S. Correia
Alemanha	07/2011	Contra-Almirante	Thomas E. P. Jugel
Espanha	12/2011	Capitão	Jorge Manso
França	05/2012	Contra-Almirante	Jean-Baptiste Dupuis
Itália	07/2012	Contra-Almirante	Enrico Credendino
Espanha	11/2012	Contra-Almirante	Pedro Ángel Garcia de Paredes Pérez de Sevilla
Portugal	03/2013	Comodoro	Jorge Novo Palma
Países Baixos	07/2013	Comodoro	Peter Lenselink
França	12/2013	Contra-Almirante	Hervé Blejean
Alemanha	03/2014	Contra-Almirante	Jürgen zur Mühlen
Itália	07/2014	Contra-Almirante	Guido Rando

*Para a elaboração das presentes tabelas foram consultados documentos oficiais da operação, disponíveis em: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eu-navfor-somalia/background-material/index_en.htm.

²⁸⁹ Graduação à data da nomeação.

²⁹⁰ Graduação à data da nomeação.

Anexo II Bibliografia

II.1 – Fontes Primárias

- AR e COM (Alto Representante e Comissão Europeia). 2008. *Alterações Climáticas e Segurança Internacional*. Luxemburgo: Serviço de Publicações da União Europeia.
- CMF (Combined Maritime Forces). 2014. “About CMF”. Disponível em: <http://combinedmaritimeforces.com/about/>. (consultado a 13/09/2014).
- COM (Comissão Europeia). 2013. Para um Setor da Defesa e da Segurança Mais Competitivo e Eficiente. *COM (2013) 542 final*. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0542_/com_com\(2013\)0542_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0542_/com_com(2013)0542_pt.pdf). (consultado a 27/07/2014).
- _____. 2010. Recomendação da Comissão, de 11 de Março de 2010, Relativa a Medidas de Autoprotecção e de Prevenção de Actos de Pirataria e Ataques à Mão Armada Contra Navios. *Jornal Oficial da União Europeia L67/13*.
- _____. 2004. Comunicação da Comissão: Política Europeia de Vizinhança - Documento de Estratégia. *COM(2004) 373 final*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0373:FIN:PT:PDF>. (consultado a 17/09/2013).
- COM (European Commission). 2001. EC Check-list for Root Causes of Conflict. Disponível em: http://www.eplo.org/assets/files/3.%20Resources/EU%20Documents/European_Commission_European_Commission_Checklist_Root_Causes_of_Conflict.pdf. (consultado a 08/05/2014).
- Conselho da UE. 2014. Decisão 2014/827/PESC Do Conselho de 21 de Novembro de 2014, Que Altera a Acção Comum 2008/851/PESC Relativa À Operação Militar Da União Europeia Tendo Em Vista Contribuir Para a Dissuasão, a Prevenção E a Repressão Dos Actos de Pirataria E Dos Assaltos À Mão Armada Ao Largo Da Costa Da Somália. *Jornal Oficial da União Europeia L 335/19*. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2014_335_R_0009&from=PT. (consultado a 15/12/2014)

- _____. 2012. Decisão 2012/174/PESC de 23 de Março de 2012 Que Altera a Acção Comum 2008/851/PESC Relativa à Operação Militar da União Europeia tendo em Vista Contribuir para a Dissuasão, a Prevenção e a Repressão dos Atos de Pirataria e dos Assaltos à Mão Armada ao Largo da Costa da Somália. *Jornal Oficial da União Europeia L 89/69*.
- _____. 2011. Decisão 2011/871/PESC do Conselho de 19 de Dezembro de 2011 que Institui um Mecanismo de Administração do Financiamento dos Custos Comuns das Operações da União Europeia com Implicações Militares ou no Domínio da Defesa (Athena). *Jornal Oficial da União Europeia L 343/35*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0035:0053:PT:PDF>. (consultado a 17/04/2013).
- _____. 2010a. Decisão 2010/766/PESC do Conselho, de 7 de Dezembro de 2010, que Altera a Acção Comum 2008/851/PESC Relativa à Operação Militar da União Europeia tendo em Vista Contribuir para a Dissuasão, a Prevenção e a Repressão dos Actos de Pirataria e dos Assaltos à Mão Armada ao Largo da Costa da Somália. *Jornal Oficial da União Europeia L 327/49*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0766&from=EN>. (consultado a 10/06/2012).
- _____. 2010b. Decisão 2010/437/PESC do Conselho de 30 de Julho de 2010 Que Altera a Acção Comum 2008/851/PESC Relativa à Operação Militar da União Europeia tendo em Vista Contribuir para a Dissuasão, a Prevenção e a Repressão dos Actos de Pirataria e dos Assaltos à Mão Armada ao Largo da Costa da Somália. *Jornal Oficial da União Europeia L 2010/33*.
- _____. 2010c. Decisão 2010/126/PESC do Conselho, de 1 de Março de 2010, Que Altera a Posição Comum 2009/138/PESC que Impõe Medidas Restritivas Contra a Somália. *Jornal Oficial da União Europeia L 51/18*.
- _____. 2010c. Decisão 2010/126/PESC do Conselho, de 1 de Março de 2010, que Altera a Posição Comum 2009/138/PESC que Impõe Medidas Restritivas Contra a Somália. *Jornal Oficial da União Europeia L 51/18*. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:051:0018:0018:PT:PDF>. (consultado a 10/06/2012)
- _____. 2009. Decisão 2009/907/PESC do conselho de 8 de Dezembro de 2009 que altera a Acção Comum 2008/851/PESC Relativa à Operação Militar da União

Europeia tendo em Vista Contribuir para a Dissuasão, a Prevenção e a Repressão dos Actos de Pirataria e dos Assaltos à Mão Armada ao Largo da Costa da Somália. *Jornal Oficial da União Europeia* L 322/27. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:322:0027:0027:PT:PDF> (consultado a 10/06/2012).

_____. 2008a. Acção Comum 2008/851/PESC do Conselho de 10 de Novembro de 2008 Relativa à Operação Militar da União Europeia Tendo em Vista Contribuir para a Dissuasão, a Prevenção e a Repressão dos Actos de Pirataria e dos Assaltos à Mão Armada ao Largo da Costa Da Somália. *Jornal Oficial Da União Europeia* L 301/33. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:301:0033:0037:PT:PDF>. (consultado a 10/06/2012).

_____. 2008b. Acção Comum 2008/749/PESC de 19 de Setembro de 2008 Relativa à Acção de Coordenação Militar da União Europeia de Apoio à Resolução 1816 (2008) do Conselho de Segurança das Nações Unidas (EU NAVCO). *Jornal Oficial da União Europeia* L 252/39. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:252:0039:0042:PT:PDF>. (Consultado a 15/08/2014)

Conselho da UE, Secretariado-Geral do Conselho. 2013. Relatório Anual ao Parlamento Europeu, Apresentado pela Alta Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. 14924/13 jc/EC/mjb DG C 1. Disponível em: http://eeas.europa.eu/cfsp/docs/st14924_pt.pdf. (consultado a 15/07/2014).

CEur (Conselho Europeu). 2014a. Conselho Europeu 26-27 de Junho 2014. Conclusões. Agenda Estratégica da União Europeia em Tempos de Mudança. *EUCO* 79/14. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/143506.pdf. (Consultado a 26/07/2014).

_____. 2014b. Estratégia de Segurança Marítima da União Europeia. 11205/14. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2011205%202014%20INI> T. (consultado a 2014/08/04).

_____. 2013. Conselho Europeu 19/29 Dezembro de 2013. Conclusões. *EUCO* 217/13. Disponível em:

<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%20217%202013%20INIT>. (consultado a 23/01/2014).

_____. 2011. Conclusões do Conselho sobre o Corno de África. Quadro Estratégico para o Corno de África. *16858/11*. Disponível em: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2016858%202011%20INIT>. (consultado a 05/04/2014).

_____. 2010. Estratégia de Segurança Interna da União Europeia. Rumo a um Modelo Europeu de Segurança. *Serviço das Publicações da União Europeia*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313PTC.pdf (consultado a 15/05/2014)

_____. 2008. Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança. *S407/08*. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf (consultado a 28/05/2012).

_____. 2004. Declaração Sobre a Luta Contra O Terrorismo, 25 de Março de 2004. Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf (Consultado a 03/12/2013).

_____. 2003. Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança. Disponível em: <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf> (consultado a 28/05/2012).

_____. 2001. Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001. Disponível em: http://rpcde.lis.ulusiada.pt/docs/conselhos_europeus/2001/21_0901.pdf. (consultado a 02/03/2013).

_____. 2000. Conclusões da Presidência. Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, 19 e 20 de Junho de 2000. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000005001-000010000/000006381.pdf>. (consultado a 02/03/2013).

_____. 1999. Conselho Europeu de Colónia 3 - 4 de Junho de 1999. Conclusões da Presidência, Anexo III - Declaração do Conselho Europeu sobre o Reforço da

- Política Europeia Comum de Segurança e Defesa.
http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_pt.htm. (consultado a 16/06/2012).
- Comunidades Europeias. 1987. Acto Único Europeu. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* L 169/1. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:0001:0019:PT:PDF>. (consultado a 17/04/2013).
- EEAS (European Union External Action Service). 2014a. Completed Missions and Operations. Disponível em: http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/completed/index_en.htm. (Consultado a 15/04/2014).
- _____. 2014b. Ongoing Missions and Operations. Disponível em http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm. (Consultado a 15/04/2014).
- _____. 2014c. Mission Description. Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eutm-somalia/mission-description/index_en.htm. (consultado a 27/09/2014).
- EU, NAVFOR Somalia (European Union Naval Force). 2013. “EU Naval Force: Piracy Continues – EU Warship Prevents Suspect Pirates Going to Sea and a Merchant Ship is Attacked by Pirates in the Indian Ocean”. 7 de Novembro. Disponível em: <http://eunavfor.eu/eu-naval-force-piracy-continues-eu-warship-prevents-suspect-pirates-going-to-sea-and-a-merchant-ship-is-attacked-by-pirates-in-the-indian-ocean/>. (consultado a 21/03/2014).
- _____. 2014. “EU Naval Force has Protected 880,000 Tonnes of World Food Programme Aid from Pirate Attack”. 10 de Fevereiro. Disponível em: <http://eunavfor.eu/eu-naval-force-has-protected-880000-tonnes-of-world-food-programme-aid-from-pirate-attack/>. (consultado a 21/03/2014).
- EUCO (European Council). 2014. EU Strategy on the Gulf of Guinea. *Foreign Affairs Council meeting Brussels, 17 March 2014*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/141582.pdf. (consultado a 2014/08/04).
- _____. 2011. Strategy for Security and Development in the Sahel. http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf. (consultado a 05/04/2014).

- _____. 2004. Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004. Disponível em: <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf> (consultado a 16/06/2012).
- _____. 1999. Helsinki Headline Goal. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Helsinki%20Headline%20Goal.pdf>. (consultado a 16/06/2012).
- France. 2013. *French White Paper. Defence and National Security - 2013*. Paris: la Documentation Française
- Germany e Sweden. 2010. Pooling and Sharing, German-Swedish Initiative. Disponível em http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf. (consultado a 14/11/2013)
- Great Britain. 2010. *Securing Britain in an Age of Uncertainty the Strategic Defence and Security Review*. London: HM Government.
- Hitler, Adolf. 2005b. “My Patience is Now at an End”. Discurso proferido no Sportpalast, Berlim. 26 de Fevereiro de 1938. In *Speeches that Changed the World*. _____ (ed.), 80-81. Londres: Smith-Davies Publishing Ltd.
- _____. 2005c. “I am from Now on Just First Soldier of the German Reich”. Discurso proferido no Reichstag, Berlim. 1 de Setembro de 1939. In *Speeches that Changed the World*. _____ (ed.), 82-84. Londres: Smith-Davies Publishing Ltd.
- Hjelm-Wallén, Lena e Tarja Halonen. 1996. Swedish-Finnish Initiative to Strengthen Conflict Management Capability. Disponível em: <http://virtual.finland.fi/finfo/english/swedish.html> (consultado a 19/11/2007).
- House of Commons. 2000. “European Defence: From Pörtlach to Helsinki”. *House of Commons Library: Research Paper* 00/20: 42-43. Disponível em: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2000/rp00-020.pdf> (consultado a 14/05/2013).
- House of Lords, European Union Committee. 2010. *Combating Somali Piracy: The EU's Naval Operation Atalanta. Report with Evidence*. 12th Report of Session 2009–10. London: The Stationery Office Limited.
- _____. 2002. “European Union - Eleventh Report”. *European Union Committee Publications, Sessão 2000-01*. Disponível em: <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld200102/ldselect/ldcom/71/7101.htm> (consultado a 14/05/2013).

- ICC (International Criminal Court). 2014. “Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, re-opens the preliminary examination of the situation in Iraq”. *Office of the Prosecutor press release*, 13 de Maio. Disponível em: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-statement-iraq-13-05-2014.aspx (consultado a 14/05/2014)
- ICC IMB (International Chamber of Commerce, International Maritime Bureau). 2015. Piracy and Armed Robbery Against Ships – 2014 Annual Report. *International Chamber of Commerce*.
- _____. 2009. Piracy and Armed Robbery Against Ships – 2008 Annual Report. *International Chamber of Commerce*.
- _____. 2005. Piracy and Armed Robbery Against Ships – 2004 Annual Report. *International Chamber of Commerce*.
- ICP (International Comparison Program). 2014. “Purchasing Power Parities and Real Expenditures of World Economies: Summary of Results and Findings of the 2011 International Comparison Program”. *The World Bank*.
- _____. 2008. “Global Purchasing Power Parities and Real Expenditures: 2005 International Comparison Program”. *The World Bank*.
- IMO (International Maritime Organization). 2010. Resolution A.1025(26), Adopted on 2 December 2009 (Agenda Item 10). Code of Practice for the Investigation of Crimes of Piracy and Armed Robbery against Ships. *Assembleia*. 26ª Sessão. Disponível em: <http://www.imo.org/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf> (consultado a 15/07/2013).
- Italia, Il Ministro della Difesa. 2014. Libro Bianco, per La Sicurezza Internazionale e la Difesa. Linee Guida. Disponível em: <http://www.difesa.it/News/Documents/Linee%20Guida.pdf>. (Consultado a 12/07/2014).
- McNamara, Robert. 1987. “Blundering Into Disaster: The First Century of the Nuclear Age”. Discurso proferido no The Economic Club of Detroit. Detroit, Michigan, EUA. 17 de Fevereiro.
- MSCHOA, Maritime Security Centre Horn of Africa. 2014. “European Union Naval Force (EU NAVFOR) Somalia – Operation ATALANTA”. Disponível em:

- <http://www.mschoa.org/on-shore/about-us/eu-operation-atalanta>. (Consultado a 15/09/2014).
- NATO (North Atlantic Treaty Organization). 2014a. “Operation Allied Provider”. Disponível em: <http://www.aco.nato.int/page13984631.aspx>. (consultado a 15/08/2014).
- _____. 2014b. “Operation Ocean Shield”. Disponível em: <http://www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx>. (consultado a 15/08/2014).
- Obama, Barack. 2014. “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”. Discurso proferido na U.S. Military Academy-West Point, West Point, Nova Iorque, EUA. 28 de Maio. Disponível em <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-west-point-academy-commencement-ceremony> (consultado a 29/05/2014).
- ONU (Organização das Nações Unidas). 1998. Convenção das Nações Unidas e Sobre o Direito do Mar e Acordo Relativo à Aplicação da Parte XI da Convenção. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias L 179/3*.
- Parlamento Europeu, Comissão dos Assuntos Externos. 2013. Projeto de Relatório sobre Estruturas Militares da UE: Situação Atual e Perspetivas Futuras. 2012/2319 (INI). Disponível em: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/930/930160/930160pt.pdf (consultado a 16/06/2012).
- Portugal, Defesa Nacional. 2014. “Portugal e Espanha Preparam um Novo Acordo Bilateral”. 6 de Junho. Disponível em: <http://www.defesa.pt/Paginas/portugaleespanhapreparamnovoacordobilateralnaareadadefesa.aspx>. (consultado a 8/06/2014).
- Portugal e Espanha. 2012. Declaração de Intenções dos Ministros da Defesa de Portugal e Espanha. Declaração de Intenções Conjunta para o Reforço da Cooperação no Âmbito da Defesa. *Ministério da Defesa Nacional*. Disponível em: http://www.defesa.pt/Documents/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Inten%C3%A7%C3%B5es_Conjunta.pdf. (consultado a 15/07/2014)
- Portugal, MAI (Ministério da Administração Interna). 2014. Relatório Anual de Segurança Interna - 2013. *Sistema de Segurança Interna, Gabinete do Secretário-Geral*.

- Portugal, Presidência do Conselho de Ministros. 2013. Resolução Do Conselho de Ministros N.º 19/2013. Conceito Estratégico de Defesa Nacional. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 67 de 5 de Abril.
- _____. 2010. Resolução do Conselho de Ministros N.º 24/2010. Estratégia de Desenvolvimento da Base Tecnológica e Industrial de Defesa. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 88 de 6 de Maio.
- SCA (Suez Canal Authority). 2009. Yearly Report 2008. *Suez Canal Yearly Reports*. Disponível em: <http://www.suezcanal.gov.eg/Files/Publications/44.pdf>. (consultado a 04/10/2014).
- Spain, Presidencia del Gobierno. 2013. *The National Security Strategy - Sharing a Common Project*. Madrid: Ministerio de la Presidencia.
- UE (União Europeia). 2012. Versões Consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia* C 326/1. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PT:PDF>. (consultado a 17/04/2013).
- _____. 2001. Tratado de Nice que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns Actos Relativos a esses Tratados. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 80/1. Disponível em: https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/pt_nice.pdf (consultado a 17/04/2013).
- _____. 1997. Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que Instituem as Comunidades Europeias e alguns Actos Relativos a esses Tratados. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 340/12. Disponível em: http://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/amsterdam_pt.pdf. (consultado a 17/04/2013).
- _____. 1992. Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C 191/1. Disponível em: https://www.ecb.int/ecb/legal/pdf/maastricht_pt.pdf. (consultado a 17/04/2013).
- UE, COPS (União Europeia, Comité Político e de Segurança). 2014. “Decisão Atalanta/2/2014 do Comité Político e de Segurança de 29 de Abril de 2014”. *Jornal Oficial da União Europeia* L 132/63.
- _____. 2010. “Decisão Atalanta/1/2010 do Comité Político e de Segurança de 5 de Março de 2010”. *Jornal Oficial da União Europeia* L 83/20.

- _____. 2009a. “Decisão Atalanta/7/2009 do Comité Político e de Segurança de 2 de Outubro de 2009”. *Jornal Oficial da União Europeia L 270/19*.
- _____. 2009b. “Decisão Atalanta/5/2009 do Comité Político e de Segurança de 10 de Junho de 2009”. *Jornal Oficial da União Europeia L 148/34*.
- _____. 2009c. “Decisão Atalanta/3/2009 do Comité Político e de Segurança de 21 de Abril de 2009”. *Jornal Oficial da União Europeia L 112/9*.
- _____. 2009d. “Decisão Atalanta/2/2009 do Comité Político e de Segurança de 21 de Abril de 2009”. *Jornal Oficial da União Europeia L 109/52*.
- UN (United Nations). 2014. “The Responsibility to Protect”. United Nations. Disponível em: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>. (consultado a 15/12/2014).
- _____. 2013. “List of Peacekeeping Operations 1948-2013”. United Nations. Disponível em: <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (consultado a 28/02/2014).
- _____. 2012. “Security Council – Veto List”. Dag Hammarskjöld Library. Disponível em: http://www.un.org/depts/dhl/resguide/scact_veto_en.shtml. (consultado a 28/02/2014).
- UN, DPKO (United Nations Department of Peacekeeping Operations). 2012. *Civil Affairs Handbook*. Durban: United Nations publications.
- UN, SC (United Nations Security Council). 2013. Report of the Monitoring Group on Somalia and Eritrea pursuant to Security Council Resolution 2060 (2012): Somalia. S/2013/413. Disponível em: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_413.pdf. (consultado a 02/09/2014).
- _____. 2008a. Resolution 1846 (2008). S/RES/1846. Disponível em: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.htm. (consultado a 15/02/2014).
- _____. 2008b. Resolution 1844 (2008). S /RES/1844. Disponível em: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.htm. (consultado a 15/02/2014).
- _____. 2008c. Resolution 1838 (2008). S /RES/1838. Disponível em: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.htm. (consultado a 15/02/2014).
- _____. 2008d. Resolution 1816 (2008). S/RES/1816. Disponível em: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.htm. (consultado a 15/02/2014).

- _____. 2008e. Resolution 1814 (2008). S/RES/1814. Disponível em: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.htm. (consultado a 15/02/2014).
- _____. 2008f. Resolution 1801 (2008). S/RES/1801. Disponível em: http://www.un.org/docs/sc/unsc_resolutions08.htm. (consultado a 15/02/2014).
- _____. 1991. Resolution 688 (1991). S/RES/0688 (1991). Disponível em: <http://www.un.org/docs/scres/1991/scres91.htm> (consultado a 15/02/2014).
- Van Rompuy, Herman. 2013. “Defence in Europe: Pragmatically Forwards”. Discurso proferido na conferência anual da Agência Europeia de Defesa “Europe Defence Matters,” Bruxelas, Bélgica. 21 de Março.

II.2 - Fontes Secundárias

- Alcaro, Riccardo. 2011. “Transatlantic Relations in a Multipolar Europe”. In *European Security and the Future of Transatlantic Relations*. Riccardo Alcaro e Erik Jones (eds), 15-39. Roma: Nuova Cultura.
- Andersson, Jan et al. 2011. “The European Security Strategy: Reinvigorate, Revise or Reinvent?”. The Swedish institute of International Affairs, *UI Occasional Papers 7*.
- Andrews-Speed, Philips et al. 2012. “The Global Resource Nexus. The Struggles for Land, Energy, Food, Water, and Minerals”. Transatlantic Academy. Disponível em http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/TA%202012%20report_web_version.pdf (consultado a 15/08/2013).
- Arteaga, Félix. 2013. “The coming Defence: criteria for the restructuring of Defence in Spain”. Real Instituto Elcano, *Elcano Policy Paper 3/2013*.
- Bache, Ian et al.. 2011. *Politics in the European Union*. 3^a ed. Oxford: Oxford University Press.
- Baylis, John. 2001. “International and Global Security in the Post-cold War Era”. In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2^a ed.. John Baylis e Steven Smith (eds.), 253-275. Bath: Oxford University Press.
- Behr, Timo et al. 2013. “The Maritime Dimension of CSDP: Geostrategic Maritime Challenges and Their Implications for the European Union”. European Parliament, Directorate-General for External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department EP/EXPO/B/SEDE/FWC72009-01/Lot6/21.

- Bellish, Jonathan. 2014. "The Systematic Prosecution of Somali Leadership and the Primacy of Multi-Level Cooperation". One Earth Future Foundation.
- Benoist, Alain De. 2011. *The Problem of Democracy*. [Londres]: Arktos Media Ltd.
- Biscop, Sven. 2012. "EU Grand Strategy: Optimism is Mandatory". EGMONT (Royal Institute for International Relations), *Security Policy Brief* 36.
- Black, Jeremy. 2009. *Naval Power: A History of Warfare and the Sea from 1500*. Houndmills: Palgrave Macmillan Ltd.
- Böhm-Amolly, Alexandra. 2012. "Pirataria e Terrorismo Marítimo. Alguns Aspectos Jurídicos". Comunicação submetida à Academia de Marinha. 10 de Julho. Disponível em:
http://academia.marinha.pt/PT/edicoes/Documents/2012/Pirataria_terrorismo.pdf.
 (consultado a 15/08/2014) .
- Brandão, Ana Paula. 2011a. "Os Gaps da União Europeia". *Relações Internacionais* (31): 45-54.
- _____. 2011b. "A Externalização Da Segurança Interna: Cooperação Policial Europeia E Terrorismo Transnacional". Comunicação submetida ao XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. 7-11 Agosto. Bahia, Brasil. Disponível em http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307749227_ARQUIV_O_Brandao,AP-CONLAB2011c.pdf (consultado a 15/03/2014)
- _____. 2010a. "O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE". *Relações Internacionais* (25): 49-63.
- _____. 2010b. "A Security Actorness Europeia e o Terrorismo Transnacional". In *A União Europeia e o Terrorismo Transnacional*. Coimbra: Almedina: 9-42.
- Brandão, Ana Paula e Luís Lobo-Fernandes. 2001. "O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via neo-federal: Parecer elaborado a pedido da Assembleia da República no âmbito do debate público sobre "O Tratado de Nice e o Futuro da União Europeia". Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Departamento de Ciência Política e Relações Internacionais.
- Briani, Valerio et al. 2013. "The Development of a European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB)". European Parliament EXPO/B/SEDE/2012/20 J.
- Brito, Wladimir. 2000. *A Convenção-Quadro Europeia Sobre a Cooperação Transfronteiriça Entre as Colectividades ou Autoridades Territoriais*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Bordoni, Carlo. 2013. “A Crisis Of The State? The End Of The Post-Westphalian Model”. *Social Europe Journal*. Disponível em: <http://www.social-europe.eu/2013/02/a-crisis-of-the-state-the-end-of-post-westphalian-model/> (consultado a 13/01/2014)
- Buzan, Barry. 2006. “Will the ‘Global War on Terrorism’ be the New Cold War?”. *International Affairs* 82 (6): 1101–18.
- _____. 1991. “New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century”. *International Affairs* 67(3): 431-451.
- Buzan, Barry, e Ole Waever. 2003. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Camisão, Isabel e Luís Lobo-Fernandes. 2007. “A Dimensão Externa da UE e o Reforço da Capacidade de Acção”. Paper apresentado no Seminário Temático A *União Europeia num mundo globalizado Desafios actuais, respostas futuras*. Braga: IEEI / Universidade do Minho.
- Craig, Gordon e Felix Gilbert. 1986. “Reflections and Strategy in the Present and Future”. In *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret (ed.), 863-871. Pinceton, N.J.: Princeton University Press.
- CSP, Center for Systemic Peace. 2013. “Global Conflict Trends”. *Center for Systemic Peace*. Disponível em: <http://www.systemicpeace.org/conflict.htm> (consultado a 13/12/2013).
- Cunha, Agostinho Paiva. 2010. “A Futura Política de Defesa Nacional e a Transformação Da Força Militar”. *Nação e Defesa* (126): 285–295.
- De Spiegeleire, Sephan et al. 2014a. “Designing Future Stabilization Efforts”. HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies).
- _____. 2014b. “What The Official Websites Say. Developing and Testing a New Systematic Information Collection Method”. HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies).
- Dijkstra, Hylke. 2012. “The Influence of EU Officials in European Security and Defence”. *European Security* 21 (3): 311–27.
- Do, Quy-Toan et al. 2013. “The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation”. The World Bank, International Bank for Reconstruction and Development.

- Dorussen, Han e Kyriaki Nanou. 2006. "European Integration, Intergovernmental Bargaining, and Convergence of Party Programmes". *European Union Politics* 7(2): 235-256.
- Dubreuil, Benoît. 2006. "L'origine de l'État e la Nature de la Coopération". *Eurostudia* 2 (2): 1-27.
- Ferreira-Pereira, Laura. 2005. "A Europa da Defesa: O Fim do Limbo". *Nação e Defesa* 110 – 3ª Série (Primavera): 87-127.
- _____. 2004. "The Military Non-Allied States in the CFSP of the 1990's". *European Integration Online Paper* 7(3). Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-003a.htm> (Consultado a 23/03/2004).
- Fettweis, Christopher. 2011. "Free Riding or Restraint? Examining European Grand Strategy". *Comparative Strategy* 30(4): 316-332.
- Fisher, David. 2013. "Does Morality Matter in Security Policy?". *Survival: Global Politics and Strategy* 55 (3): 129-146.
- Franchino, Fabio. 2010. "Challenges to Liberal Intergovernmentalism". *European Union Politics* 0 (0): 1-14.
- Fukuyama, Francis. 2005. *State Building: Governance and World Order in the Twenty-First Century*. Londres: Profile Books.
- Gärtner, Heinz. 2003. "European Security after September 11". *International Politics* 40 (1): 59–73.
- Gebhard, Carmen, e Simon J. Smith. 2014. "The Two Faces of EU–NATO Cooperation: Counter-Piracy Operations off the Somali Coast". *Cooperation and Conflict*, 30 de Maio: 1-21.
- Germond, Basil. 2011. "The EU's Security and the Sea: Defining a Maritime Security Strategy". *European Security* 20 (4): 563–84.
- Giegerich, Bastian. 2010. "Chapter Two: Military and Civilian Capabilities for EU-Led Crisis-Management Operations". *Adelphi Paper* 50 (414-415): 41–58.
- Gilbert, Felix. 1986. "Machiavelli: The Renaissance of the Art of War". In *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret (ed.), 11-31. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Goldgeier, James. 2011. "NATO's Role in European Security - and Beyond". in *European Security and the Future of Transatlantic Relations*. Riccardo Alcaro e Erik Jones (eds.), 15-39. Roma: Edizioni Nuova Cultura.

- Guerlac, Henry. 1986. "Vauban: The Impact of Science on War". In *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret (ed.), 281-295. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hearn, Sarah e Thomas Zimmerman. 2014. "A New Deal for Somalia?: The Somali Compact and Its Implications for Peacebuilding". Center on International Cooperation.
- Hitler, Adolf. 2005a. *Minha Luta / Mein Kampf*. São Paulo: Centauro Editora.
- Hynek, Nik. 2011. "EU Crisis Management after the Lisbon Treaty: Civil–military Coordination and the Future of the EU OHQ". *European Security* 20 (1): 81– 102.
- Holborn, Hajo. 1986. "The Prusso-German School: Moltke and the Rise of the General Staff". In *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret (ed.), 11-31. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hopia, Henna. 2013. "Breaking Down the Walls: Improving EU-NATO Relations". Center for European Studies. Disponível em: http://thinkingeurope.eu/sites/default/files/publication-files/livret_eu-nato_links.pdf (Consultado a 01/06/2013).
- Howard, Michael. 1978. *La Guerra e le Armi Nella Storia d'Europa*. Bari: Editori Laterza.
- Howorth, J. 2012. "Decision-Making in Security and Defense Policy: Towards Supranational Inter-Governmentalism?" *Cooperation and Conflict* 47 (4): 433–53
- IISS (The International Institute of Strategic Studies). 2014. *The Military Balance 2014*. Oxford: Routledge.
- _____. 2013. *The Military Balance 2013*. Oxford: Routledge.
- Maulny, Jean-Pierre. 2012. "The Franco-British Treaty, the European Union's 'Pooling and Sharing' and NATO's 'Smart Defence': How Can the Different Initiatives in Terms of Pooling Capabilities Be Coordinated?". Institut de Relations Internationales et Stratégiques, *Policy Paper*. Disponível em http://www.iris-france.org/docs/kfm_docs/docs/analyses-iris/2012-06-jp-maulny---defense-europenne-en.pdf (Consultado a 13/05/2014).
- Kaunert, Christian e Kamil Zwolski. 2014 "Somalia Versus Captain 'Hook': assessing the EU's Security Actorness in Countering Piracy off the Horn of Africa". *Cambridge Review of International Affairs* 27(3): 593-612.

- Keatinge, Patrick e Ben Tonra. 2012. “European Security in the 21st Century”. IIEA (The Institute of International and European Affairs). Disponível em: <http://www.iiea.com/publications/european-security-in-the-21st-century> (Consultado a 28/05/2012).
- Keohane, Daniel. 2013. “Strategic Priorities for the EU Defence Policy”. Notre Europe - Jacques Delors Institute, *Studies and Reports* 96: 250-257.
- Kraska, James. 2014. “Is Piracy Eradicated?”. *International Relations and Security Network*, 14 de Abril. Disponível em: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=178710>. (consultado a 16/10/2014).
- Larik, Joris. 2013. “Europe’s Fight Against Piracy: From the Barbary Coast to Operation Atalanta”. Fondation Pierre du Bois, *Papiers d’actualité* 4.
- Lasheras, Borja et al. 2010. “European Union Security and Defence White Paper: A Proposal”. Friedrich-Ebert-Stiftung, *International Policy Analysis*. Disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07075.pdf> (consultado a 15/03/2013).
- Laursen, Finn. 1997. “The EU ‘neutrals,’ the CFSP and defence policy”. In *Unspecified*. Seattle, WA. Disponível em: <http://aei.pitt.edu/2657/> (Consultado a 29/09/2012).
- Lefebvre, Maxime. 2014. “The European Foreign and Security Policy: Common Policy or an Aggregation of National Diplomacies?”. Fondation Robert Schuman, *European Issues* 299. Disponível em: <http://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0299-the-european-foreign-and-security-policy-common-policy-or-an-aggregation-of-national-diplomacies> (consultado a 23-01-2014)
- Luo, Yadong. 2002. “Contract, Cooperation, and Performance in International Joint Ventures”. *Strategic Management Journal* 23: 903-919.
- Manners, Ian. 2002. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?”. *Journal of Common Market Studies* 40 (2): 235–58.
- Maquiavel, Nicolau. 2003. *O Príncipe*. 3^a ed.. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier Editora Ltda.
- Martins, Bruno Oliveira, e Laura C. Ferreira-Pereira. 2012. “Stepping inside? CSDP Missions and EU Counter-Terrorism”. *European Security* 21 (4): 537–56.
- MESP (Middle East Strategic Perspectives). 2012. “Piracy Map”. 21 de Junho. Disponível em: <http://www.mesp.me/2012/06/21/somali-piracy-a-threat-and-an-opportunity-for-major-powers/piracy-map/>. (consultado a 22/01/2015).

- Metaxas, Theodore e Emmanouil Economou. 2012. "Security Policy in the European Union and the United States Through the Issue of their Defence Expenditures". *Journal of Global Analysis* 3(1): 53-81.
- Miller, Paul. 2012. "It's Not Just Al-Qaeda". *World Affairs* 174 (6): 63-73.
- Mitchell, Neil. 2004. *Agents of Atrocity: Leaders, Followers, and the Violation of Human Rights in Civil Wars*. Houndmills: Palgrave Macmillan Ltd.
- Mix, Derek. 2011. "The European Union: Foreign and Security Policy". *CRS Report for Congress* R41959. Disponível em: <http://fpc.state.gov/documents/organization/171387.pdf> (consultado a 29/09/2012)
- Moravcski, Andrew. 2010. "Liberal Theories of International Relations: A Primer". (unpublished) Princeton University. Disponível em: www.princeton.edu/~amoravcs/library/primer.doc (Consultado a 10/01/2013).
- _____. 1995. "Liberal Intergovernmentalism and Integration: A Rejoinder". *Journal of Common Market Studies* 33 (4): 611-628.
- _____. 1993. "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach". *Journal of Common Market Studies* 31 (4): 473-524.
- _____. 1991. "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community". *International Organization* 45 (1): 19-56.
- Moravcsik, Andrew e Frank Schimmelfennig. 2009. "Liberal Intergovernmentalism". In *European Integration Theory*, Antje Wiener e Thomas Diez (eds.). Oxford: Oxford University Press: 67-87.
- Moravcsik, Andrew e Milada Anna Vachudova. 2003. "National Interests, State Power and EU Enlargement". *East European Politics and Societies*. 17 (1): 42-57.
- Ney, Joseph. 2014. "Safeguarding Cyberspace". Project Syndicate, 9 de Maio. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/joseph-s--nye-contrasts-multilateral-and--multi-stakeholder--approaches-to-governing-cyberspace> (consultado a 10/05/2014)
- _____. 2010. "Is Military Power Becoming Obsolete?". Project Syndicate, 11 de Janeiro. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/is-military-power-becoming-obsolete> (consultado a 12/02/2014)

- _____. 2002. *Comprender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. 3.^a ed. Lisboa: Gradiva – Publicações.
- Nincic, Donna. 2009. “Maritime Piracy in Africa: The Humanitarian Dimension”. *African Security Studies* 18 (3): 1–16.
- Nugent, Neil. 2010. *The Government and Politics of the European Union*. 7^a ed. Houndmills: Macmillan Press.
- Osei-Tutu, Joana Ama. 2011. “The Root Causes of the Somali Piracy”. KAIPTC *Occasional Paper 31*.
- Palm, Malin. 2010. “Accountability and Effectiveness of CSDP Missions: The Role of Civil Society”. *European Peacebuilding Liaison Office*. Disponível em: http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_CSDP_WG_Study_Accountability_and_Effectiveness_of_CSDP_Missions.pdf. (consultado a 14/05/2004).
- Palmer, R.R.. 1986. “Frederick the Great, Guibert, Bülow: From Dynastic to National war”. In *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret (ed.), 91-119. Pinceton, N.J.: Princeton University Press.
- Pattison, J. 2012. “The Legitimacy of the Military, Private Military and Security Companies, and Just War Theory”. *European Journal of Political Theory* 11 (2): 131–54.
- Percy, Sarah, e Anja Shortland. 2013. “The Business of Piracy in Somalia”. *Journal of Strategic Studies* 36 (4): 541–78.
- Ploch, Lauren et al. 2011. “Piracy off the Horn of Africa”. *CRS Report for Congress R40528*.
- Quille, Gerrard. 2006. “The EU Battlegroups”. European parliament Directorate-General For External Policies of the Union, Directorate B, Policy Department DGExPo/B/PolDep/Note/2006_145. Disponível em: http://knjiznica.sabor.hr/pdf/E_publicacije/The_maritime_dimension_of_CSDP.pdf (consultado a 04/05/2013)
- Ramonet, Iganacio. 2003. *Guerras do Século XXI: Novos Medos, Novas Ameaças*. 2^a ed. Porto: Campo das Letras.
- Rickli, Jean-Marc. 2008. “European Small States’ Military Policies after the Cold War: From Territorial to Niche Strategies”. *Cambridge Review of International Affairs* 21 (3): 307–25.

- Riddervold, Marianne. 2014. “New Threats – Different Response: EU and NATO and Somali Piracy”. *European Security* 23 (4): 546–64.
- Riolo, Rick et al.. 2001. “Evolution of Cooperation Without Reciprocity”. *Nature* 414 (Novembro): 441-443.
- Rothenberg, Gunther. 1986. “Maurice of Nassau, Gustavus Adolphus, Raimondo Montecuccoli, and the Military Revolution of the Seventeenth Century”. In *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Peter Paret (ed.), 32-63. Pinceton, N.J.: Princeton University Press.
- Sánchez-Barrueco, Maria-Luisa. 2013. “The European Union Comprehensive Intervention in Somalia: Turning Ploughs into Swords?” In *Globalizing Somalia Multilateral, International and Transnational Repercussions of Conflict*. Emma Leonard e Gilbert Ramsay (eds.), 227–50. Londres: Bloomsbury
- Schmid, Helga. 2009. “The European Security Strategy: Today and Tomorrow”. *ESDP Newsletters* 9 (Outubro): 20-21. Disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/ESDP%20newsletter%20-%20Special%20issue%20ESDP@10.pdf> (Consultado a 10/01/2013).
- Schmitt, Burkard. 2004. “European Capabilities Action Plan (ECAP)”. ISS (European Union Institute for Security Studies). Disponível em: <http://www.peacepalacelibrary.nl/ebooks/files/06-bsecap.pdf> (Consultado a 10/01/2013).
- Schreiber, Gerhard. 2004. *La Seconda Guerra Mondiale*. Bolonha: il Mulino.
- Segal, Adam. 2013. “The Code Not Taken: China, the United States, and the Future of Cyber Espionage”. *Bulletin of the Atomic Scientists* 69 (5): 38–45.
- Seybolt, Taylor. 2008. *Humanitarian Military Intervention the Conditions for Success and Failure*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Len. 2001. “International History 1945-1990”. In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2ª ed.. John Baylis e Steven Smith (eds.), 74-91. Bath: Oxford University Press.
- Shettar, Giriya. 2014. “‘Zero Zero’ Target Only Half the Piracy Story”. IHS Maritime 360, 30 de Maio. Disponível em: <http://www.ihsmaritime360.com/article/12970/zero-zero-target-only-half-the-piracy-story>. (consultado a 24/10/2014).

- Silva, Jaime Carlos. 2014. "O Interesse Nacional Português e o Processo de Construção da União Europeia. Uma Análise nas Vertentes da Segurança e Defesa e dos Assuntos do Mar". *Revista de Ciências Militares* II (1): 297–306.
- Simón, Luis. 2012. "CSDP, Strategy and Crises Management: Out of Area or Out of Business?". *The International Spectator* 47 (3): 100-115.
- Sklenka, Stephen. 2007. "Strategy, National Interest, and Means to an End". The Strategic Studies Institute. Disponível em <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub802.pdf> (consultado a 15/09/2013)
- Slapin, Jonathan B. 2012. "Response to Franchino". *European Union Politics* 0 (0): 1-4.
- Smith, David. 2014. "Russian Cyber Strategy and the War Against Georgia". Atlantic Council, *Infocus Quarterly*, 17 de Janeiro. Disponível em: <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/russian-cyber-policy-and-the-war-against-georgia> (consultado a 12/02/2014).
- Smith, Michael. 2009. "Between 'soft Power' and a Hard Place: European Union Foreign and Security Policy between the Islamic World and the United States". *International Politics* 46 (5): 596–615.
- Spark, Stephen. 2014. "More Piracy Suspects Compensated for Legal Delays". *IHS Maritime* 360, 10 de Dezembro. Disponível em: <http://www.ihsmaritime360.com/article/15781/more-piracy-suspects-compensated-for-legal-delays#%2EVIh05ZhwgPA%2Elinkedin>. (consultado a 15/12/2014).
- Sweijts, Tim et al. 2010. "The Maritime Future of the Indian Ocean. Putting the G Back into Great Power Politics". HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies), *Future Issue* 13.
- Sweijts, Tim e Joshua Polchar. 2014. "Peace and Conflict Across Time – An Overview". HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies). Disponível em <http://www.hcss.nl/news/peace-and-conflict-across-time/837/> (consultado a 15/02/2014)
- Tertrais, Bruno. 2012. "The Demise of Ares: The End of War as We Know It?". *The Washington Quarterly* 35(3):7-22
- Teverson, Lord Robin, and et. al. 2012. *Turning the Tide on Piracy, Building Somalia's Future: Follow-up Report on the EU's Operation Atalanta and Beyond, 3rd Report of Session 2012-13*. Vol. 43. Londres: The Stationery Office.

- Țuțuianu, Simona. 2013. “Redefining Sovereignty: From Post-Cold War to Post-Westphalia”. In *Towards Global Justice: Sovereignty in an Interdependent World*, 43–94. Haia: T. M. C. Asser Press.
- Usanov, Artur et al. 2013. “The European Labor Market and Technology: Employment, Inequality, and Productivity”. HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies), 18.
- Walt, Stephen. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Weber, Annette. 2009. “EU Naval Operation in the Gulf of Aden (EU NAVFOR Atalanta): Problem Unsolved, Piracy Increasing, Causes Remain”. In *The EU as a Strategic Actor in the Realm of Security and Defence?*. Berlin: SWP German Institute for International and Security Affairs: 70-83.
- Weldes, Jutta. 1996. “Constructing National Interests”. *European Journal of International Relations* 2 (3): 275-318.
- Wheeler, Nicholas e Alex Bellamy. 2001. “Humanitarian intervention and world politics”. In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2^a ed.. John Baylis e Steven Smith (eds.), 470-493. Bath: Oxford University Press.
- Willetts, Peter. 2001. “Transnational Actors and International Organizations in Global Politics”. In *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 2^a ed.. John Baylis e Steven Smith (eds.), 356-383. Bath: Oxford University Press.
- Williams, C. Michael. 2005. “What is National Interest? The Neoconservative Challenge in IR Theory”. *European Journal of International Relations* 11(3): 307-337.
- Xaaji, Cabdiraxmaan. “Fishermen in Puntland to be registered for ID cards”. *Radio Ergo*, 2 de Outubro. Disponível em: http://radioergo.org/en/read.php?article_id=1171 (consultado a 08/98/2014).
- Yikona, Stuart. 2013. *Pirate Trails: Tracking the Illicit Financial Flows from Pirate Activities off the Horn of Africa*. Washington: World Bank Publications.
- Zach, Danielle et al. 2013. “Burden-Sharing Multi-Level Governance: A Study of the Contact Group on Piracy Off the Coast of Somalia”. *One Earth Future Foundation*.