

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2008/2009



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA, DO EXÉRCITO E DA FORÇA AÉREA.

**AS INICIATIVAS DE SEGURANÇA EUROPEIA NO
ESPAÇO MARÍTIMO, TERRESTRE E AEROESPACIAL
NO PÓS 11 DE SETEMBRO**

ARMANDO CORREIA DE BARROS
TCOR ENGEL



**AS INICIATIVAS DE SEGURANÇA EUROPEIA
NO ESPAÇO MARÍTIMO, TERRESTRE E AEROESPACIAL
NO PÓS 11 DE SETEMBRO**

TCor EngEl Armando Correia de Barros

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2008/2009

Lisboa, 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS INICIATIVAS DE SEGURANÇA EUROPEIA
NO ESPAÇO MARÍTIMO, TERRESTRE E AEROESPACIAL
NO PÓS 11 DE SETEMBRO**

TCor EngEl Armando Correia de Barros

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2008/2009

Orientador:

Maj TOCART Renato Pinheiro

Lisboa, 2009



"If have seen further it is by standing on the shoulders of giants."

Isaac Newton

Agradecimentos

Ao concluir este labor inquisitivo, é de inteira justiça endereçar uma palavra de apreço a todos os que contribuíram para que ele se tornasse realidade.

Em primeiro lugar, quero agradecer ao meu orientador, Major Renato Pinheiro, pela sua permanente disponibilidade, incentivo, paciência e apoio.

Ao Sr. General Loureiro dos Santos, e ao Sr. Major-General Pezarat Correia, ilustres camaradas e figuras de relevo na vida nacional, agradeço a disponibilidade e as sugestões que me proporcionaram nas entrevistas que se dignaram conceder-me e que serão, para mim, motivo permanente de orgulho.

Ao Sr. Coronel Rui Clero estou grato, de igual modo, pela disponibilidade manifestada e pelas oportunas e certeiras reflexões que tive o privilégio de com ele partilhar sobre a União Europeia.

Aos Srs. Coronéis Alberto Marinheiro e João Quadros, meus antigos chefes de serviço na Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, expresso a minha gratidão pela motivação constante que me transmitiram, assim como pelas sugestões recebidas.

Não queria terminar sem endereçar, também, uma palavra de reconhecimento especial ao Mestre Luís Tomé, pelo apoio e estímulo que me proporcionou, muito para além da entrevista que me concedeu.

Por último e para que se cumpra a bíblica sentença de que “os últimos serão os primeiros”, uma palavra sentida para a Dragana, com quem partilhar um projecto de vida em comum é também praticar relações internacionais...

A todos, muito obrigado!



Índice

1. Introdução	1
a. Generalidades.....	1
b. Âmbito, objectivo e arranjo expositivo	2
c. Método.....	3
d. Pergunta de partida.....	3
e. Problemática	4
f. Conceitos	5
g. Hipóteses e modelo de análise	5
h. Organização	5
2. O impacto do 11 de Setembro na conjuntura internacional	7
a. Relações de polaridade	8
b. Alterações comportamentais nos principais actores	11
c. A globalização da violência.....	17
3. A resposta da União Europeia ao 11 de Setembro	19
a. O estado da União em matéria de segurança antes do 11 de Setembro	19
b. A resposta imediata	20
c. A Estratégia Europeia de Segurança	24
d. A Estratégia de Combate ao Terrorismo	27
e. O desenvolvimento de capacidades e estruturas.....	31
4. A especificidade da resposta da UE – as vicissitudes que o projecto impõe	33
a. A União Europeia – breve caracterização	33
b. A actuação da União Europeia no domínio da segurança	35
c. Dificuldades e boas notícias	37
5. Conclusões	40
a. Retrospectiva das grandes linhas do procedimento	40
b. Novos conhecimentos adquiridos	42
c. Perspectivas práticas	43
Bibliografia	44

Apêndices:

- 1 – A Operacionalização da PESD – De St. Malo ao 11 de Setembro
- 2 – O Plano de Acção contra o Terrorismo, Setembro de 2001
- 3 – O Plano de Acção (Revisto) contra o Terrorismo, Março de 2004
- 4 – A Estratégia Antiterrorista da União Europeia, Dezembro de 2005
- 5 – Estruturas e Capacidades da PESD



Resumo

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington chocaram o mundo pelo inusitado da forma e pela magnitude do sofrimento infligido.

Mostraram até que ponto grupos organizados, actuando à margem dos Estados, eram capazes de explorar as possibilidades oferecidas por uma globalização que assim revelava o seu lado sombrio.

Não provocaram mudanças tão profundas na conjuntura internacional como tinha ocorrido cerca de dez anos antes, quando se deu a implosão da União Soviética, mas constituíram um rude golpe para o orgulho dos Estados Unidos da América, cujo território se tinha mantido imune a qualquer ataque desde 1812.

Reagindo de imediato, os Estados Unidos da América, iniciaram desde então um combate global contra o terrorismo que, se num primeiro momento, no Afeganistão, foi visto como a expressão de uma retaliação sentida, num segundo momento, no Iraque, foi encarado, com incidência especial na Europa, como o aproveitamento de uma oportunidade estratégica.

A estes desenvolvimentos, mesmo que assim o quisesse, a União Europeia não poderia ficar indiferente.

Despertada para a dura realidade de uma ameaça terrorista cujos efeitos dois dos seus Estados-Membros iriam sofrer também anos mais tarde, respondeu-lhe, no domínio da segurança, de forma condizente com a especificidade do projecto político original e inovador que a caracteriza, isto é de forma integrada e abrangente, pluri-instrumental, institucionalmente transversal, espacialmente multidimensional.

Neste trabalho, faz-se uma análise do impacto do 11 de Setembro na conjuntura internacional, que serve de quadro de referência para apreciar em detalhe a especificidade da resposta de segurança da União Europeia às repercussões deste acontecimento nessa mesma conjuntura internacional, procurando mostrar que as particularidades dessa resposta decorrem da singularidade do projecto político europeu.



Abstract

September, 11, 2001, events in New York and Washington, D.C. shocked the world due to the unexpected nature of the attacks and the amount of suffering inflicted, showing to what extent organized groups acting outside the State framework were able to exploit the possibilities offered by globalisation, thus exposing the dark side of this phenomenon.

These events, being a source of changes in the international system, but not so deep as those coming from Soviet Union's implosion, ten years earlier, were nonetheless a severe blow to the pride of the United States of America, whose territory had been free of any attack since 1812.

Responding quick and swiftly, the United States started right away their global war on terror, an endeavour which, despite getting worldwide support in its first crucial moment, in Afghanistan, seen as the expression of a deeply heartfelt and justified retaliation, soon was regarded, when the Iraq intervention took place, specially in Europe, as a move to take advantage of a strategic opportunity.

To this chain of events, the European Union, could not, even if willing to, concede itself the luxury of ignoring it.

Awaken to the tough reality of the terrorist threat, which two of its Member States would have to endure a few years later, the European Union, in the security realm, responded to it in accordance with the specific nature of the unique and innovative political project it embodies, which meant in an integrated and comprehensive way, using all the available instruments of power, in all space dimensions, and across its three-pillar institutional framework.

In this paper we firstly analyse the impact on the international system, using this result afterwards as a reference framework against which we assess in detail the European Union's security response to the September 11 related effects on the international system, trying to show the correlation between the peculiarities of that response and the uniqueness of the European political project.



Palavras – chave

Globalização

11 de Setembro

Terrorismo

União Europeia



Lista de Abreviaturas e Acrónimos

C	
CNU	Carta das Nações Unidas
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
D	
DGPDN	Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional
E	
ESS	Estratégia Europeia de Segurança
EM	Estados-Membros da União Europeia
Europol	European Police Office
O	
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
P	
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
R	
RI	Relações Internacionais
U	
UE	União Europeia
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas



*"This is one of those few days in life that one
can actually say will change everything."*

Chris Patten,
Comissário Europeu para as Relações Externas,
11Set01

1. Introdução

a. Generalidades

Os atentados de 11 de Setembro de 2001 contra o complexo de edifícios do World Trade Center, em Nova Iorque, que destruíram as suas emblemáticas Torres Gémeas e vitimaram milhares de pessoas, dificilmente poderão não ser considerados como um acontecimento de primeira grandeza no panorama das relações internacionais.

Ainda que nem todas as opiniões convirjam no que tange ao impacto causado na cena internacional, o efeito provocado no país atingido, os Estados Unidos da América (EUA), e no seu relacionamento com o resto do mundo, permitiu que claramente se tivesse podido distinguir, desde então, entre a realidade prévia ao sucedido e aquela que lhe foi subsequente.

Os atentados em apreço, hoje em dia designados apenas pela data em que foram perpetrados, 11 de Setembro, são, até, considerados, como na opinião do Prof. Luís Tomé, um acontecimento “detonador”, propiciador, em conjunto com o fim do confronto entre os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), da natureza transitória da actualidade que estamos a viver, em direcção a uma nova ordem geopolítica mundial.

A acção de 11 de Setembro de 2001, levada a cabo por grupos fundamentalistas islâmicos, treinados, dirigidos e apoiados pela Al-Qaeda, liderada pelo saudita Osama bin Laden, não só suscitou, por parte dos EUA, uma forte reacção bélica, como também permitiu evidenciar que nenhum país, por maior que seja o seu poder, está imune à sismicidade de natureza terrorista com epicentro na Al-Qaeda, como o futuro subsequente se encarregou de confirmar, com os atentados de 11 de Março de 2004, em Madrid, e 7 de Julho de 2005, em Londres.

Na Europa, se dúvidas tivesse havido, em 2001, sobre a magnitude da ameaça terrorista proveniente da Al-Qaeda, bem como de todas as suas ramificações e clonagens, configurando uma eventual nova tipologia de terrorismo, transnacional e em rede, os acontecimentos de Madrid e de Londres fizeram-nas, seguramente, dissipar, comprovando estar-se no caminho certo, iniciado logo após os funestos acontecimentos em Nova Iorque, quando a União Europeia (UE) tomou as primeiras medidas de resposta à nova ameaça.



b. Âmbito, objectivo e arranjo expositivo

Ao falarmos em Europa estamos a ir de encontro ao tema que nos foi proposto, que alude a iniciativas de segurança no continente europeu. Ora, como é do conhecimento geral, existem, neste continente, no domínio da segurança, dois arranjos para além da UE: a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE).

Contudo, o presente trabalho incidirá exclusivamente sobre a UE, pelo interesse que suscita uma análise mais elaborada da forma como uma organização de Estados, com características específicas e originais face ao modelo vestefaliano, respondeu a alterações na conjuntura internacional.

Da especificidade a que antes se aludiu, faz parte a conhecida arquitectura institucional dos três pilares, arrumação conceptual que configura uma distinção crucial nas formas de actuação colectiva por parte dos Estados-Membros (EM), com cedências de soberania no 1.º Pilar, e intergovernamentalidade no 2.º e 3.º Pilares.

Este modo de actuação dual, bem como a separação de matérias pertinente a cada pilar, leva a que as respostas da União à envolvente internacional em que se insere, consoante a natureza de cada situação a enfrentar, possam ter que ser transversais aos três pilares.

No domínio da segurança, os dias de hoje suscitam, com elevada probabilidade, a necessidade de uma actuação transversal – a realidade perante a qual se tem que reagir não se compadece com arrumações institucionais ou áreas de “*expertise*”. Na UE isto é ainda mais pertinente, face à distribuição dos instrumentos de poder do colectivo pelos diversos pilares, nomeadamente, por exemplo, a predominante afectação do económico ao 1.º Pilar e a exclusiva localização do militar no 2.º¹.

Por esta razão, as iniciativas de segurança da UE não se podem compartimentar segundo a tridimensionalidade “terra, mar e ar” que caracteriza o mundo físico. Cada iniciativa nasce em função de uma resposta que se pretende concretizar, e tem lugar na ou nas dimensões em que for considerado necessário actuar.

Como tal, ainda que o enunciado do tema aponte para a observância da mencionada tridimensionalidade, o arranjo expositivo adoptado neste trabalho seguirá os ditames

¹ Sem prejuízo da necessária alusão, em termos de perspectivas futuras, às alterações previstas no Tratado de Lisboa, em matéria de política externa, a análise contida no presente trabalho terá como referência o quadro institucional em vigor.



impostos pela transversalidade referida, sendo apresentadas as iniciativas mais relevantes e ilustrativas da peculiar natureza do substrato político identificador da União.

Assim, constituiu propósito do presente trabalho, identificar e analisar as iniciativas de segurança que têm vindo a ser tomadas pela UE, como reacção à nova conjuntura internacional suscitada pelo 11 de Setembro, procurando aquilatar da relação de causalidade não só entre este evento e as iniciativas tomadas, mas também do modo como a natureza específica do projecto político europeu se reflectiu nas forma de actuação adoptadas pela UE.

c. Método

Para a consecução deste trabalho foi aplicado um método científico, com recurso, especialmente à sua modalidade dedutiva, através de pesquisa bibliográfica e documental no domínio das relações internacionais, centrada em autores de referência e artigos divulgados em publicações em série de natureza académica² ou, não sendo assim, de equivalente autoridade, bem como na documentação oficial dos EUA e da UE e na documentação de apoio às reuniões de Ministros de Defesa da UE, consultada na Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN).

Foram também efectuadas entrevistas exploratórias a personalidades do universo académico nacional, civis e militares, com reconhecida produção no universo da opinião publicada em Portugal, no domínio supracitado, que contribuíram para um enquadramento mais preciso do tema e orientaram a pesquisa e a análise efectuadas, assim como permitiram encontrar um denominador comum caracterizador da conjuntura internacional no pós 11 de Setembro, tendo sido, de igual modo, determinantes na estrutura e encadeamento dos argumentos apresentados.

Foram, ainda, realizadas entrevistas exploratórias com militares em desempenho de funções na DGPDN, relacionadas com o empenhamento multilateral em sede de UE, ou com experiência anterior nesta matéria.

d. Pergunta de partida

Tendo presente o objectivo acima definido e delimitação temática efectuada, este trabalho desenvolve-se em torno da seguinte pergunta de partida: *Que iniciativas, no âmbito da segurança, têm vindo a ser tomadas pela UE em consequência dos*

² Nas quais a publicação de artigos carece de apreciação favorável, anónima, por parte de especialistas na área de estudo em questão (Sistema “peer review”)



acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, em Nova Iorque, e em que espaço, ou espaços, da tríade dimensional (marítimo, terrestre e aeroespacial) se têm concretizado?

Da questão central formulada no parágrafo anterior resultaram as seguintes questões derivadas, cuja procura de resposta contribuiu para a compreensão da problemática em causa:

QD1 – Que repercussões tiveram na conjuntura internacional os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001?

QD2 – Que iniciativas têm vindo a ser tomadas pela UE, no âmbito da segurança, como resultado das repercussões, na conjuntura internacional, dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, e em que espaço, ou espaços, da tríade dimensional (marítimo, terrestre e aeroespacial) se têm concretizado?

e. Problemática

A disciplina académica designada por Relações Internacionais (RI) é área do labor inquisitivo humano tendencialmente babélica, onde as definições, perspectivas, paradigmas e modelos de análise não têm direito à exclusividade, começando pela definição do seu próprio objecto de estudo, as relações internacionais, que para uns se resumiriam às interacções entre actores estaduais através das respectivas fronteiras (Evans, 1998: 274), enquanto que, para outros, abarcariam todas as interacções transfronteiriças, entre todos os tipos de actores, incluindo os não estaduais (Moreira, 1999: 18).

Contudo, foi à disciplina em apreço que recorremos para abordar o nosso objecto de estudo, enquanto *corpus* teórico que nos permite olhar para o mundo e compreender o que nele se passa em termos de relações de poder, conflito e cooperação.

Face à natureza inovadora do projecto político corporizado pela UE, entidade política que está para além do conceito de Estado, não poderíamos cingir-nos a perspectivas teóricas estatocêntricas, como a realista e as suas sequelas. Mas também, por precaução, não nos poderíamos limitar a qualquer outra, sob pena de distorção na nossa análise, pelo que não rejeitámos, à partida, nenhum dos paradigmas, que encarámos como um conjunto de ferramentas à nossa disposição em qualquer momento.

Seguimos, pois, uma abordagem na linha do que vem propondo Luís Tomé, que ele designou por abordagem ecléctica e que, *grosso modo* consiste em, perante um problema ou fenómeno específico que se pretende estudar em RI, combinar as diferentes perspectivas, sem delas rejeitar, *a priori*, nenhum elemento teórico, escolhendo e adaptando cada um dos seus contributos para explicar a realidade estudada.



f. Conceitos

Em linha com o afirmado anteriormente, do corpo de conceitos que nos proporcionam as diferentes perspectivas em confronto em RI, escolhemos, sabendo que os quadros de pensamento que elaboramos são apenas guias para a construção de hipóteses (Soares, citando Maltez, 2005: 36), o conjunto de conceitos que enformam o projecto político europeu, nomeadamente os conceitos de *método comunitário*, *método intergovernamental*, *integração ou supranacionalidade*, *cooperação intergovernamental*, *repartição de competências entre os EM e a UE*, e *quadro institucional único* (Soares, 2005: 36).

Deste corpo conceptual fizemos emergir, como conceito operativo isolado (Quivy, 2008: 123), construído empiricamente com base no recolhido durante a parte exploratória do percurso metodológico efectuado, o conceito de *resposta de segurança da UE*, no qual identificámos, como principal dimensão, a transversalidade interpilares, algo que considerámos observável e à qual associámos um só indicador com o mesmo nome.

g. Hipóteses e modelo de análise

Atentas as limitações de espaço e tempo, tomou-se como desiderato a simplicidade, assim se construindo um modelo de análise com base nos conceitos acima mencionados e comportando as seguintes hipóteses:

H1 – Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 tiveram repercussões tais na conjuntura internacional que determinaram uma resposta de segurança específica por parte da UE.

H2 – A resposta de segurança da UE foi integrada e transversal aos três pilares da sua arquitectura institucional.

h. Organização

Visando dar resposta às questões derivadas e comprovar a veracidade das hipóteses formuladas, estruturou-se o presente trabalho em cinco capítulos.

Assim, após este primeiro capítulo de cariz introdutório, far-se-á, no que lhe sucede, a avaliação do impacto do 11 de Setembro, no que respeita às relações de polaridade entre actores e ao respectivo quadro comportamental, bem como aos fenómenos revelados por este acontecimento.

Seguidamente, no terceiro capítulo, descrever-se-á aquilo que constituiu a resposta de segurança por parte da UE, no tempo e no modo, procurando identificar objectivos e forma de actuação e resultados.



Posteriormente, no quarto capítulo, procurar-se-á evidenciar a especificidade da resposta de segurança da UE, fruto do cariz singular do projecto político de que é emanção, avaliando a transversalidade das iniciativas tomadas e apontando as principais vicissitudes que poderão afectar, a prazo, o sucesso esperado.

Por último, no capítulo conclusivo, far-se-á o balanço da investigação efectuada, assinalando as ilações mais relevantes e procurando evidenciar que do conjunto dos capítulos centrais do presente trabalho foi possível testar as hipóteses formuladas e responder à pergunta de partida.



"And yet an event, if considered in isolation, is unintelligible. ... For it to acquire significance, it must be integrated into a pattern of other events, in relation to which it will become meaningful."

François Furet (Citado por Devetak, 2005: 1)

2. O impacto do 11 de Setembro na conjuntura internacional

Como refere Gérard Grunberg (2005: 61), o período entre o fim da Guerra Fria e o 11 de Setembro foi uma etapa de transição, entre uma época que se esfumava no passado e uma outra que se abria para um futuro ainda de contornos indefinidos, mas durante o qual os EUA foram adquirindo o estatuto de única superpotência.

Quando uma série de ataques coordenados, em Nova Iorque e em Washington, utilizando aviões de linha aérea previamente desviados, provocou cerca de 3000 mortos e constituiu uma primeira vez absoluta, dado que nunca até então os EUA tinham sido atacados no seu território, não seria difícil de imaginar uma reacção significativa por parte da superpotência atacada.

À data, o evento em si não deixou ninguém indiferente, impressionando quem o acompanhou em directo e suscitando uma quase unânime consternação em todo o mundo, a única excepção residiu em certos lugares do globo onde ressentimentos antigos e afinidades religiosas e culturais e políticas com os perpetradores deram origem a assinalável júbilo.

No que à conjuntura internacional respeitava, parecia evidente que se alterações não houvesse, provocadas pelas repercussões do evento, o lançamento, pelos EUA, da sua guerra contra o terrorismo, iria forçosamente marcar a agenda internacional (Dunne, 2002: viii).,

Algo a quente, pois apenas um ano se passara sobre os factos ocorridos, o mesmo autor afirmava que era patente estar-se a assistir ao fim de uma era, provocado por um acontecimento que iria afectar o sentir político internacional tal como tinha ocorrido com o lançamento das primeiras bombas atómicas sobre Hiroshima e Nagasáqui.

Ainda de acordo com Dunne, do 11 de Setembro podia retirar-se o ensinamento de que no futuro imediato, ninguém poderia garantir um dia de amanhã igual ao dia de hoje, em face da reformulação da ordem internacional que este evento tinha suscitado.

Volvidos mais alguns anos, porém, é já possível encontrar opiniões divergentes, como, por exemplo, William Dobson, em artigo incluído no balanço que a revista *Foreign*



Policy fez do acontecimento em Setembro de 2006.

Para este autor, embora, no momento da ocorrência, existisse um sentir quase unânime, expresso em sondagens de opinião efectuadas por todo mundo, atribuindo ao acontecimento características de charneira (Dobson, 2006: 22), e seja sempre tentador, etiquetar dessa forma uma erupção de violência tão dramática e devastadora (p. 25), o que é certo, sublinha este autor, é que feitas as contas nada de apreciável se alterou.

Em apoio deste seu argumento, Dobson refere que o processo de globalização não sofreu a suspensão que se receava, as fronteiras não se tornaram assim tão mais difíceis de transpor de modo a afectar o comércio mundial ou a circulação de pessoas, nomeadamente os fluxos migratórios para os EUA e, sobretudo, relativamente ao instante imediatamente anterior ao acontecimento, nem os temas principais da agenda internacional deixaram de ser os mesmos, nem a estratégia do Estado norte-americano adquiriu contornos de muito maior clareza (p. 23).

Sendo discutível, desde já este último ponto, pedra de toque para a argumentação contrária, Dobson prossegue afirmando que se houve dia que mudou o mundo para sempre foi a véspera de Ano Novo em 1991, quando se consuma, em definitivo, a implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (p. 23).

Para Dobson, em conclusão, o 11 de Setembro foi apenas um acontecimento trágico, manifestação violenta da desordem unipolar característica do pós-Guerra Fria, situação em que o mundo se encontrava à data do ataque às Torres Gémeas e situação em que ainda se encontra, sendo esse, na opinião do autor norte-americano, precisamente o problema (p. 23).

Estão, pois, delimitadas as balizas argumentativas relativamente ao impacto dos eventos de Setembro de 2001 na conjuntura internacional. Para encontrarmos a nossa própria medida, resolvemos avançar para uma caracterização mais detalhada da mesma, tendo optado por, primeiramente, avaliar das relações de polaridade, de seguida procurar identificar alterações comportamentais nos principais actores, isto é as grandes potências, e, por último, ilustrar a forma como o 11 de Setembro fez emergir uma realidade, porventura surpreendente, a de que a globalização também se estendeu ao domínio da acção violenta.

a. Relações de polaridade

Por análise sistémica entende-se qualquer perspectiva holística aplicada a um determinado campo de estudo. Sendo este o das relações internacionais, o desiderato



inquisitivo tem a ver com a busca e caracterização de padrões de interação, definíveis e identificáveis, de natureza regular, que tenham lugar entre os órgãos constituintes do sistema em análise, neste caso, os actores do sistema internacional.

Visa, sobretudo, o estudioso que se socorre desta ferramenta de análise, identificar traços de cariz estrutural e processos de natureza contínua e regular (Evans, 1998: 545).

O conceito de polaridade faz parte da panóplia nocional da análise sistémica, utilizado para caracterizar as circunstâncias em que, num dado sistema, certos actores são tão importantes que constituem pólos, relativamente aos quais os restantes actores são forçados a responder, integrando coligações ou permanecendo não alinhados (Evans, 1998: 439).

Tornou-se comum em RI fazer uso do conceito de polaridade para caracterizar o sistema internacional no intervalo temporal (1945-1991)³, período que ficou conhecido como Guerra Fria e, em particular, para analisar, desde então, os traços essenciais do sistema em apreço.

Desde logo, se em relação ao que se passou entre 1945 e 1991, não há registo de discordâncias relativamente à classificação de bipolar, já nos tempos que se lhe seguiram e até ao presente momento, tem sido matéria de apreciável discussão o contraponto entre unipolaridade ou multipolaridade.

De um lado os que consideram que, implodida a URSS, o sistema passou a ser unipolar, sendo o seu único pólo aquele actor que tinha sido vitorioso no confronto precedente, isto é, os EUA, o qual, não tendo sofrido degradação no seu poder, ainda mais se destacava quando cotejado em termos de importância relativa face aos demais actores.

Porém, do lado oposto, outras vozes se fizeram ouvir, argumentando que, do cotejo de importância relativa entre os actores em presença, se não era contestável o carácter de pólo associado ao actor EUA, não se podia negar a outros actores, de assinalável grau de poder, tais como a Rússia, a China, ou mesmo a UE, idêntica classificação, pelo que o sistema internacional só podia classificar-se como multipolar.

Outros, como Samuel Huntington, afirmavam (1999: 36) que o sistema internacional, apesar de comportar apenas uma superpotência, não satisfazia, na sua opinião, os requisitos exigidos para se poder classificar como unipolar, propondo o

³ Se ao período em apreço chamamos Guerra Fria, tal pressupõe um confronto, neste caso entre dois actores, os EUA e a URSS. Decorre do que precede, que assinalar com rigor o fim desse conflito implica uma aceitação de derrota por parte de um deles ou, em alternativa, o seu desaparecimento, razão pela qual entendemos que o fim do conflito em apreço ocorreu com a extinção da URSS e não com o derrube do Muro de Berlim.



académico norte-americano a inovadora classificação de uni-multipolar.

Segundo Huntington, para classificarmos um sistema como unipolar, é forçoso que nele consigamos encontrar uma só superpotência, nenhuma grande potência e muitas potências menores. Se tal ocorrer, a superpotência é capaz de actuar eficazmente, sozinha, perante situações de grande exigência a nível internacional, não sendo possível a nenhuma outra combinação de actores impedi-la de levar adiante os seus intentos (1999: 35).

Por outro lado, referia Huntington, a classificação de multipolar aplica-se quando temos em presença diversas grandes potências de magnitude comparável, que vão estabelecendo entre si relações de conflito ou de cooperação. Este relacionamento não tem carácter de imutabilidade, podendo assumir diferentes configurações ao longo do tempo, decorrentes da alternância entre o confronto e a aproximação, sendo sempre necessária uma coligação de actores para actuar perante as referidas situações de maior exigência (1999: 36).

Ora, argumentava o falecido professor de Harvard, o sistema internacional posterior à Guerra Fria não se enquadrava em nenhuma destas categorias já que, composto por uma superpotência e diversas grandes potências, possuía um certo cariz híbrido, que se revelava na necessidade de as aludidas situações internacionais mais exigentes, ainda que não dispensassem o concurso da superpotência, requeriam, de igual modo, a colaboração de algumas das grandes potências, sendo certo também que a superpotência tinha poder suficiente para obstaculizar qualquer iniciativa de uma qualquer combinação de outros actores (1999: 36).

Este breve excursus sobre o original entendimento huntigntoniano obriga-nos a trazer para a presente exposição o que sublinha Evans (1999: 439) a propósito da utilização do conceito de polaridade, isto é, da relação directa que existe entre ela e a determinação dos factores de poder. Segundo este autor, o estatuto de pólo obriga a uma avaliação relativa de potencial em cada factor, sendo certo que, tradicionalmente, este estatuto implicava a existência de potencial militar significativo, já que a sua existência, mesmo não podendo traduzir-se directamente em influência, conferia capacidade de oposição ao seu detentor.

Dito isto, convém dizer que a discussão unipolar/multipolar decorre, em certa medida, da circunstância de alguns dos que nela participam terem um entendimento, que poderíamos rotular de absoluto, relativamente à condição de unipolar, como, pensamos, é o caso de Huntington, posições que lhe associam um domínio não contestado, não sendo,



nesta aceção, unipolar, uma superiorização relativa mas distante do controlo total.

Este não é, contudo, o entendimento de Pezarat Correia, para quem a condição de unipolar está associada a uma capacidade de agir sozinho, ou seja, independentemente de os demais actores estarem, ou não, dispostos a colaborar, o que não significa que estes não disponham de influência.

Assim, direccionando agora as reflexões acabadas de produzir para o móbil do presente estudo, vemos que, relativamente ao 11 de Setembro, para os que, anteriormente ao evento em apreço, classificavam o sistema internacional como unipolar, usando para tal o entendimento de Pezarat Correia (capacidade de agir sozinho), nada se alterou em matéria de relações de polaridade – quando muito o sistema tornou-se ainda mais unipolar, só vindo dar razão a quem o já o considerava como tal.

Já o mesmo não sucede para quem, antes dos acontecimentos via o mundo como obedecendo a uma configuração multipolar, para quem a nova postura dos EUA dava origem a um percurso na direcção da unipolaridade.

b. Alterações comportamentais nos principais actores

Analisar de forma exaustiva o comportamento de todos os actores do sistema internacional na sequência do ocorrido a 11 de Setembro de 2001 seria, forçosamente tarefa considerável, que não só excederia o âmbito do presente trabalho, mas porventura seria de igual modo impraticável, sem, de alguma forma, restringir o âmbito da referida análise.

Assim, imperativa que era tal restrição, decidimos fazê-la adoptando como critério nela incluir apenas, não só a superpotência atacada e a organização de Estados que são o principal objecto de estudo em causa, EUA e UE, mas também outros actores estaduais, e somente os deste tipo, que, de acordo com as linhas de análise avançadas por Huntington, se podem classificar como potências de primeira ordem, isto é, a Rússia e a China.

Faltaria, é certo, abordar, no seu todo, o comportamento do mundo de religião muçulmana e, de igual modo, certos actores estaduais, normalmente considerados como potências emergentes, como sejam a Índia e o Brasil e, ainda, os Estados visados pelos EUA no conhecido anátema “Eixo do Mal” (Irão, Coreia do Norte e Iraque). Contudo, por razões de espaço não o faremos aqui.

E, para evitar repetições supérfluas, iremos abordar não os actores um a um, mas na perspectiva do seu relacionamento com o único pólo do sistema ou, concedendo que essa



classificação não recolhe concordância unânime, com aquele que, indubitavelmente é o actor mais bem colocado para merecer tal epíteto, isto é, os EUA.

Consideramos, assim, que sendo pólo do sistema, por definição, aquele actor perante quem os demais são forçados a definir-se, a melhor forma de caracterizar as alterações comportamentais mais relevantes para a totalidade do sistema é debruçarmo-nos sobre o relacionamento entre o pólo e os principais de entre os restantes actores, usando para os identificar um critério baseado numa avaliação abrangente do seu potencial, procurando não excluir nenhum factor de poder.

Claro que tal abordagem não será exaustiva, mas terá, pelo menos, o mérito de ilustrar as alterações comportamentais mais relevantes.

A Relação Transatlântica

Parafraseando a “*tagline*” do filme “*Platoon*”, (Oliver Stone, 1986)⁴ – “*The first casualty of war is innocence.*”, também se poderia dizer que a primeira baixa do 11 de Setembro foi a relação entre os EUA e a Europa, entendendo aqui por Europa, predominantemente, os países da sua parte ocidental que, durante a Guerra Fria, constituíram um bloco de apreciável coesão com os EUA, perante o adversário comum que era a URSS, e que *grosso modo* são EM da UE.

Quando os funestos acontecimentos de Nova Iorque tiveram lugar nada indicava que tal pudesse acontecer, tendo ficado para memória futura a primeira página do jornal francês “*Le Monde*”, em 13 de Setembro de 2001: “*Nous sommes tous américains*” (Colombani, 2001: 1).

Porém, volvidos cerca de dois anos, em 2003, quando os EUA se prestavam para invadir pela segunda vez o Iraque, o antigo Ministro da Economia, Finanças e Indústria francês, Dominique Strauss-Kahn, perante as impressionantes manifestações que tiveram lugar em diversas cidades europeias, protestando contra a iminente invasão, não hesitou em proclamar “*No sábado, 15 de Fevereiro, uma nova nação nasceu nas ruas. Esta nova nação é a nação europeia.*” (Citado por Ash, 2006: 77).

A crise entre os dois actores parecia estar instalada. Enquanto do lado norte-americano, Donald Rumsfeld, Secretário da Defesa, distinguia a “Velha Europa” da “Nova Europa” (DOD, 2003), e Robert Kagan afirmava que “*É chegada a altura de parar de fingir que os europeus e os americanos partilham uma visão do mundo ou até que ocupam o mesmo mundo.*” (2003: 11), acrescentando que “*... no que toca às principais questões*

⁴ Obtido em <http://www.imdb.com/title/tt0091763/>, consultado em 25Abr09.



estratégicas e internacionais actuais, os norte-americanos são de Marte e os europeus são de Vénus” (2003: 11), do lado europeu, Dominique de Villepin, Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês, numa intervenção proferida no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), em 14 de Fevereiro de 2003, afirmava *“Esta mensagem chega-vos hoje, de um velho país, a França, de um continente como o meu, a Europa, que conheceu a guerra, a ocupação e a barbárie”*, sendo aplaudido, gesto de acentuada raridade, pela audiência multinacional que o escutou (Ash, 2006: 94).

É, pois, manifesto que houve uma crise, consubstanciada nas divergências havidas aquando da segunda intervenção norte-americana no Iraque, em 2003.

Porém, terá o ocorrido sido originado por aquilo que se passou a 11 de Setembro de 2001? A questão que se coloca é a de saber se tal se deveu ao 11 de Setembro ou se o que se passou em 2003 foi apenas um sintoma mais agudo de um afastamento que já vinha tendo lugar entre os dois actores.

De uma forma geral, em ambos os lados do espectro político, ninguém contesta que os EUA alteraram o seu comportamento na cena internacional na sequência do ataque sofrido, como plasmado na *“National Security Strategy”*, de 2002, em cujo capítulo terceiro, de afirmação da intenção de combater o terrorismo global, são citadas as seguintes palavras do Presidente George W. Bush, em 14 de Setembro de 2001, discursando na cidade de Washington:

“Just three days removed from these events, Americans do not yet have the distance of history. But our responsibility to history is already clear: to answer these attacks and rid the world of evil. War has been waged against us by stealth and deceit and murder. This nation is peaceful, but fierce when stirred to anger. The conflict was begun on the timing and terms of others. It will end in a way, and at an hour, of our choosing.” (EUA, 2002: 5).

Os EUA alteraram, pois, o seu comportamento após o 11 de Setembro, que conduziu, no imediato, ainda em 2001, à invocação da cláusula de defesa do art.º 5.º do Tratado de Washington que rege a OTAN, e à formação de uma coligação envolvendo Estados participantes nesta aliança e não só, que levou a efeito uma intervenção no Afeganistão que pôs fim ao regime talibã.

Contudo, algumas opiniões vão no sentido de que os EUA tiraram partido do estado de coisas subsequente aos atentados de 11 de Setembro para justificar, interna e externamente, uma agenda internacional de forte pendor unilateral, de que a sua



intervenção no Iraque foi o expoente máximo, mas à qual se poderiam acrescentar as recusas de ratificação dos Tratados sobre as Alterações Climáticas (Tratado de Quioto) e sobre o Tribunal Penal Internacional.

Foi esta agenda que, segundo algumas vozes, provocou uma reacção da Europa em geral e da UE em particular, atingindo o seu zénite em 2003, aquando da acção sobre o Iraque.

Porém, não é de mais sublinhar que a reacção europeia, apesar da sua magnitude, não só pela dimensão dos protestos populares, mas também pelas posições assumida de pelos dois Estados mais importantes da União, França e Alemanha, não foi uma reacção unânime, devido às tomadas de posição de outros Estados, os tradicionalmente classificados como atlantistas, como o Reino Unido, a Dinamarca ou a Itália⁵, bem como os que, durante a Guerra Fria tinham feito parte do Pacto de Varsóvia (Polónia, Roménia ou República Checa).

Assim sendo, como se interroga Thomas Risse, bastaria um regresso, por parte dos EUA, a uma postura de maior multilateralismo, conjugada, em maior ou menor grau, com um maior pendor atlanticista por parte de França e Alemanha, para imprimir novo vigor ao relacionamento transatlântico (2008: 1).

Contudo, apesar de ser esta a promessa que emerge dos mais recentes desenvolvimentos havidos sobre esta matéria, isto é uma nova Administração na Casa Branca e a aproximação, de inspiração sarkoziana, entre Paris e Washington, o debate continua aceso sobre o estado da relação transatlântica.

A este respeito, há que ter em conta as opiniões que procuram evidenciar uma tendência de afastamento com origem nas diferenças existentes, oriundas, em regra, dos sectores norte-americanos mais conservadores, normalmente mais cépticos relativamente ao relacionamento transatlântico (Robert Kagan, como vimos, mas também Charles Kupchan, entre outros).

Estas diferenças situam-se, por um lado, ao nível da política externa e da visão quanto ao emprego do instrumento militar, levando a que, como refere Robert Cooper, se possa considerar que os EUA ainda pertencem a um mundo vestefaliano, enquanto que a maioria dos Estados europeus, reunidos à volta do projecto político específico que constitui

⁵ Portugal também apoiou a intervenção, assinando a chamada Carta dos Oito (mas a questão não foi consensual no plano político interno. Acresce ainda que, em nossa opinião, não se pode classificá-lo como tradicionalmente atlantista, dada a sua ênfase, em matéria de política externa, no triângulo Europa – América – África.



a UE, fazem parte de um mundo que este autor britânico apelidou de pós-moderno (2006: 56).

Por outro lado, são também patentes as diferenças que existem em matéria de política interna, nomeadamente no que respeita ao uso de armas por particulares, à pena de morte, à modificação genética de espécies agrícolas, ao tarifário aduaneiro, aos apoios estatais à indústria e à agricultura, à abrangência de um sistema de segurança social suportado pelo Estado (Kissinger, 2004: 7).

Mas, em contraponto, relevam-se as opiniões, normalmente de origem europeia, de confiança na mútua vantagem, para as duas margens do Atlântico, que advém de um bom relacionamento entre as suas partes, e cujo melhor exemplo talvez seja Garton Ash.

Para o intelectual britânico, embora reconhecendo o peso que na Europa tem o argumento de que a diferença relativamente aos EUA a faz *melhor* do que o país norte-americano, e que a *identidade* europeia pode e deve se construída sobre esta diferença (Itálicos como no original, p. 79, 2006), a colaboração entre a Europa, e em particular a UE, e os EUA é crucial para o mundo enfrentar e vencer os desafios do novo milénio, designadamente resolver as situações de conflitualidade real ou potencial no Médio e no Extremo Oriente, assim como o problema da preservação ambiental.

Em síntese, o 11 de Setembro afectou o relacionamento transatlântico, na medida em que, com aproveitamento ou não, por parte dos EUA, criou condições para o surgimento de situações de potencial exacerbação das diferenças entre os dois actores envolvidos.

A Relação EUA – Rússia

Para a Rússia, o 11 de Setembro traduziu-se por um imediato ganho de ascendente psicológico junto dos EUA, na medida em que fez silenciar as críticas norte-americanas relativamente à situação na Chechénia.

Os EUA eram agora parceiros no infortúnio de ter que lidar com adversários partilhando a mesma matriz religiosa e similar ausência de escrúpulos quanto ao uso da violência extrema em prol dos seus desideratos políticos.

O 11 de Setembro foi assim o início de um período que outros desenvolvimentos abreviaram mas que constituiu ponto alto no relacionamento entre os dois países. Em menos de um ano, entre outras acções, os EUA, para além na mudança de posição relativamente à Chechénia, propuseram novo entendimento sobre armas estratégicas, apoiaram a candidatura da Rússia à Organização Mundial do Comércio, suportaram



financeiramente o desmantelamento de armas de destruição maciça e diligenciaram no sentido da consolidação do relacionamento NATO – Rússia (Sestanovich, 2008: 1).

Contudo, este momento mais positivo na relação russo-americana não foi apenas mera troca de vantagens. Como Sestanovich sublinha, tratou-se da materialização de um “*moral consensus*”, expressão cunhada por Henry Kissinger para designar uma mútua postura de não ver nas diferenças motivo de conflito, recordando-nos que uma cooperação estratégica de longo prazo é algo mais do que simples intercâmbio de proveitos (p. 1).

A Relação EUA – China

A percepção chinesa relativamente ao 11 de Setembro está sintetizada lapidariamente na frase que um estrategista chinês de renome terá proferido, referindo-se ao atentado. Segundo ele, citado por Bonnie Glaser (2002: 223), o mesmo “... *terá mudado o mundo para os EUA, mas foi a resposta norte-americana que mudou o mundo.*” (tradução nossa).

Efectivamente, e continuando a apoiarmo-nos em Glaser, as iniciativas de combate global ao terrorismo levadas a cabo pelos EUA afectaram a envolvente estratégica chinesa quer negativa, quer positivamente (p. 223).

Negativamente, devido ao desconforto causado em Beijing pelo estabelecimento de bases militares norte-americanas na Ásia Central, a seguir ao 11 de Setembro, bem como pelo aumento de protagonismo do Japão em matéria de segurança, aproveitando a oportunidade proporcionada pela conjuntura antiterrorista (p. 223).

Positivamente, pela oportunidade que também constituiu para a China uma maior compreensão internacional relativamente ao seu desiderato de supressão do movimento independentista Uighur no Sinqião (p. 223).

Igualmente no aspecto positivo, a campanha antiterrorista permitiu à China melhorar a sua imagem na cena internacional, demonstrando ser um actor responsável e contribuindo para a paz e estabilidade na sua região, sendo disso exemplos, o voto favorável às Resoluções do CSNU visando o combate ao terrorismo, as diligências junto do Paquistão, em apoio dos EUA, no sentido de privar o regime talibã do sustentáculo paquistanês (p. 223).

Por último, ainda na parte positiva e, quiçá, o aspecto mais importante, no entender de Glaser, a oportunidade de melhoria do relacionamento com os EUA que o 11 de Setembro e a campanha antiterrorista que se lhe seguiu proporcionaram (p. 224).

À data dos acontecimentos em Nova Iorque e em Washington, as relações entre os EUA e a China encontravam-se algo depauperadas, na sequência dos momentos de tensão



entre os dois países que marcaram o primeiro semestre da Administração Bush, nomeadamente o apresamento de um avião de vigilância norte-americano, e a venda a Taiwan de um elevado montante de armamento (p. 224).

Apesar da inflexão positiva que constituiu a visita do Secretário de Estado, Colin Powell, em Julho de 2001, os assuntos principais da agenda bilateral – direitos humanos, proliferação de tecnologia de mísseis, defesa antimíssil e venda de armamento a Taiwan, continuavam a afectar negativamente este relacionamento, pelo que a conjuntura subsequente ao 11 de Setembro veio proporcionar, pela primeira vez desde o fim da Guerra Fria, um novo quadro de referência para uma cooperação limitada em matéria de segurança que, embora não tenha eliminado a recorrente suspeição mútua e as diferenças de posição sobre variados assuntos, produziu melhorias significativas nos contactos de alto nível e na cooperação e coordenação bilaterais (p. 224).

c. A globalização da violência

Uma análise, com alguma preocupação de detalhe, relativamente ao sucedido a 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington, não poderia deixar de procurar identificar os fenómenos mais relevantes associados ao acontecimento.

Muito já se escreveu sobre a forma como um grupo de indivíduos de diferentes nacionalidades e proveniências, mas tendo em comum uma interpretação radical do Islão, levaram a efeito, apoiados numa organização liderada por um descendente de uma rica família saudita que, depois de ter combatido a URSS no Afeganistão, com a ajuda dos EUA, se voltou contra este seu antigo apoiante, levaram a cabo aquele que foi o primeiro ataque perpetrado contra os EUA no seu próprio território.

Na fatídica manhã, 19 indivíduos, concretizando um plano meticulosamente elaborado e pacientemente concretizado, introduziram-se a bordo de quatro aeronaves de transporte comercial de passageiros e, depois de conquistarem o seu controlo, direccionaram-nas, com os respectivos depósitos praticamente cheios de combustível, como se de mísseis guiados se tratasse, duas contra os edifícios do World Trade Center, em Nova Iorque, e uma contra o edifício do Departamento de Defesa, mais conhecido por Pentágono, em Washington. A quarta aeronave, que se especula pudesse ter como alvo a Casa Branca ou outros edifícios de valor simbólico, despenhou-se em terras do Estado da Pensilvânia (EUA; 2004: 14).

Para conseguir o que se propuseram fazer, os sequestradores das aeronaves tiveram que cumprir várias etapas de um determinado processo, tais como a viagem para os EUA, a



adaptação aos usos e costumes deste país e à língua inglesa, a construção e manutenção de uma falsa aparência de imigrantes islâmicos perfeitamente integrados, a preparação específica para a acção a executar, incluindo a aprendizagem de pilotagem de aviões de linha aérea, o aprontamento e deslocações finais para os aeroportos-alvo, etapas durante as quais foram sendo sustentados à distância pela infra-estrutura em rede que lhes determinou a execução desta operação.

Este e outros aspectos cruciais deste processo só puderam ser materializados graças às condições proporcionadas pelo contexto em que decorreram, nomeadamente pela circunstância que lhes foi e nos é contemporânea apelidada de globalização.

“Globalização” é uma das palavras-chave do nosso tempo, geradora de intenso fervilhar intelectual, motivadora de acérrimo debate entre partidários e detractores. Mas, como dizem Mullard e Cole, há que separar os factos das escolhas políticas. Tendo ambos natureza global, os factos são em si mesmo inevitabilidades, que apontam para um mundo que se está a tornar cada vez mais integrado, interdependente e consciente de que partilhamos uma mesma experiência humana (2007: 5).

Foi neste mundo globalizado que ocorreu o 11 de Setembro, assim mostrando que a globalização também tinha o seu lado lunar. Ao mesmo tempo que muitos habitantes do planeta usufruíam das suas vantagens, outros buscavam pô-la ao serviço dos seus propósitos políticos violentos. Se o 11 de Setembro alguma coisa provou foi que a globalização tanto trazer paz e prosperidade como ser facilitadora da violência (Devetak, 2007: 1)

Como sublinha Loureiro dos Santos, na materialização do conflito, a globalização afecta o forte e aproveita ao fraco, pois intensifica o receio do uso exagerado da força pelo primeiro, e confere inusitadas capacidades ao segundo.

É de prever, assim, que no futuro as guerras serão, preferencialmente, de baixa ou média intensidade, evitando os custos inerentes a intensidades mais elevadas, tirando partido da desestabilização do adversário induzida do exterior, que a globalização isenta da necessidade de “*link*” específico.

Na linha do conhecido conceito do casal Toffler, de que cada idade faz a guerra de forma análoga ao modo como vive e trabalha, teremos, então, nesse possível futuro, continuação de uma Era da Informação que já começou, uma guerra feita à imagem e semelhança da “aldeia global” em que o mundo se tornou, feita de novos espaços de operações como o Ciberespaço e a Informação.



*"It cannot be repeated often enough: the
raison d'être of the European project is to
maintain stability, peace and prosperity in
Europe."*

Erik Holm (Citado por Stefanova, 2005:71)

3. A resposta da União Europeia ao 11 de Setembro

A resposta da UE ao 11 de Setembro foi pronta e concreta, não se limitando a declarações de apoio. Em menos de um mês foi aprovado um plano de acção com medidas concretas de combate ao terrorismo em domínios muito sensíveis, onde até então as iniciativas de cooperação tinham sido bastante escassas.

No capítulo que ora se inicia, iremos procurar evidenciar as principais facetas dessa resposta e fazer sobressair as principais ilações que delas podemos retirar. Adoptaremos, para o efeito, uma abordagem cronológica, com o intuito de assim melhor mostrar o cariz de transversalidade interpilares e interinstrumentos de poder.

Assim, após tentarmos fazer o retrato da arquitectura institucional e das possibilidades da União em matéria de segurança, imediatamente antes do 11 de Setembro, descreveremos e analisaremos os principais momentos no que a iniciativas de segurança diz respeito: a resposta antiterrorista, no imediato e ao longo do tempo, a Estratégia Europeia de Segurança e, de igual modo, as iniciativas de obtenção de capacidade de intervenção externa, civil e militar.

a. O estado da União em matéria de segurança antes do 11 de Setembro

A 10 de Setembro de 2001, sendo da Bélgica a responsabilidade de presidir ao Conselho da União Europeia, vivia-se, no que concerne à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), bem como no respeitante à sua emanção, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), um tempo de construção.

Rompendo a letargia que, desde o momento fundador, em 1992, em Maastricht, vinha impedindo a operacionalização destas políticas, e na sequência do impulso crucial resultante de uma ideia lançada em ambiente de cimeira informal, em Pörtlach, na Áustria, em Outubro de 1999, e formalizada, no mês de Dezembro seguinte, aquando da histórica Declaração Franco-Britânica, em St. Malo, a União tinha, sucessivamente, materializado um conjunto de passos visando a referida operacionalização (Lindley-French, 2005: 199 a 222)⁶.

⁶ Listados em detalhe no Apêndice 1.



Assim, em Junho de 2001, era declarado operacional o EMUE, evento que, associado á sequência que expusemos no Apêndice 1, nos fez reflectir e, de algum modo, conduzir à conclusão de que, por curiosas coincidências de calendário, a UE estava, por assim dizer, preparada ou, se quisermos, minimamente preparada, para o que o mês de Setembro desse ano traria consigo.

b. A resposta imediata

As acções que entendemos classificar desta forma foram as que tiveram lugar não só nos dias imediatamente subsequentes ao atentado, mas também todo o esforço de concepção, discussão, decisão e lançamento de medidas que ocorreu no último trimestre de 2001. Para o efeito, apoiar-nos-emos quase exclusivamente no reporte efectuado por Santana Carlos (2002, p.69 a 79).

A resposta da UE teve lugar logo no dia 11, por intermédio do Primeiro-Ministro belga, Guy Verhofstadt, que para o efeito proferiu uma declaração na qual expressou o seu choque e consternação pelo sucedido, e, em nome da União, condenando veementemente o que apelidou de ataque cobarde a civis inocentes (CNN, 2001).

Ainda a 11, Guy Verhofstadt convocou um Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas extraordinário para o dia seguinte que após a sua reunião emitiu uma declaração na qual se condenou a agressão aos EUA, se afirmou o compromisso de trazer os responsáveis perante a justiça e se manifestou a disponibilidade da União para apoiar os EUA no combate ao terrorismo (Carlos, 2002: 69).

De igual modo, na reunião supracitada, foi salientada a necessidade de se tomarem medidas de carácter interno, por forma a incrementar a coordenação entre os EM na luta antiterrorista, tendo sido solicitado que o Conselho nas suas formações Justiça/Assuntos Internos, ECOFIN e Transportes propusesse as medidas consideradas necessárias para tornar mais efectivo esse combate (p. 69).

Poucos dias depois, em 14 de Setembro, foi emitida uma Declaração Conjunta pelos Chefes de Estado e de Governo do EM da União, bem como pelo Presidente do Parlamento Europeu, o Presidente da Comissão e o Alto Representante para a PESC.

Nesta declaração foram retomadas as linhas de força da posição expressa na anterior declaração, tendo sido acrescentado que a União, para fazer face aos desafios da luta antiterrorista deveria desenvolver a PESC, buscando ser capaz de falar “a uma só voz”, tornar a PESC tão operacional quanto possível, atribuindo especial interesse ao sector de informações e acelerar a implementação de uma área de justiça europeia, através,



nomeadamente, da adopção de um mandato de captura e de extradição europeu nestas matérias (p. 70).

Como decorre do que precede, a UE reagiu com celeridade, destacando-se até, relativamente a outras organizações internacionais, dado que foi capaz de, ao mais alto nível político, expressar posições que foram adoptadas consensualmente por todos os Estados que a constituíam na altura, e que evidenciam um esboço de uma estratégia global de combate ao terrorismo, tanto a nível interno como externo.

Esta estratégia foi materializada, de igual modo, com assinalável rapidez – ainda não tinha chegado ao seu final o mês de Setembro de 2001, quando, a 21, foi aprovado no Conselho Europeu extraordinário que nessa data se realizou em Bruxelas, o primeiro Plano de Acção contra o terrorismo, que incluiu medidas a serem adoptadas pela UE e pelos EM, designadamente nas áreas da cooperação civil e judicial, transporte aéreo e papel internacional da União no combate ao terrorismo (p. 70).

Nesta sua reunião, o Conselho proclamou, inclusivamente, que o combate ao terrorismo iria ser, mais do que nunca, um objectivo prioritário da UE (Lindley-French, 2005: 224).

Assim, o tema em apreço passou a fazer parte do diálogo que a União mantém com todos os países, procedendo, no decurso do mesmo, a uma avaliação do que é feito por cada país relativamente a este combate, avaliação depois usada nas etapas de diálogo subsequentes, por forma a persuadir cada interlocutor a materializar acções concretas de, por exemplo, ratificação de convenções internacionais sobre o combate ao terrorismo, dificuldade do seu financiamento e do branqueamento de capitais, e troca de informações sobre actividades terroristas (p. 72).

Neste particular, foram, pois, efectuados contactos mais intensos com os EUA, com a Rússia, com os países candidatos, na altura, à adesão à UE, com os países participantes no diálogo euromediterrânico, com a Índia e o Paquistão, e com os cinco países da Ásia Central (Casaquistão, Turquemenistão, Quirguistão, Uzbequistão e Tadjiquistão), dada a relevância do papel que desempenharam na intervenção no Afeganistão (p. 72).

Acresce, ainda, que a União promoveu a implementação de um outro Plano de Acção tendo em vista a inclusão de matérias com a não proliferação, o desarmamento e o controlo de armamentos no diálogo com países terceiros, tendo esta área passado a ser prioritária, sendo de assinalar o esforço de recurso aos instrumentos dos três pilares e à utilização das estruturas funcionando na capital belga, ou seja, o Conselho e a Comissão



que, sublinha Santana Carlos, passou despercebido à opinião pública europeia, absorvida que estava pela intervenção no Afeganistão (p. 74).

Esta acção militar, por seu lado, permitiu evidenciar algumas fraquezas da nível PESC / PESD, na medida em que foram nítidas as dificuldades de manter uma posição uníssona, face à busca de protagonismo por parte dos EM mais poderosos (p. 75).

Passando a detalhar o que se passou, refira-se que na sequência da Resolução do CSNU n.º 1368, que autorizava a resposta aos atentados de 11 de Setembro, teve lugar, em 07Out01, o início da intervenção em território afegão (p. 75).

Momento de afirmação da primazia dos EUA na cena internacional, que conduziram a operação praticamente sozinhos, só aceitando para o efeito os contributos do Reino Unido e da Austrália, a acção militar no Afeganistão foi apoiada, desde a primeira hora, pela UE, e contou com o apoio generalizado da comunidade internacional, com excepção do Iraque, da Malásia e de alguns sectores políticos da Indonésia (p. 75).

O apoio da União foi norteado pela defesa da necessidade da formação de um governo estável, legítimo e representativo do conjunto da população afegã, e materializou-se, ainda, ao nível da assistência humanitária, mediante a disponibilização de um montante de 352 milhões de euros, tendo também sido anunciado pela União estar pronta para participar no processo de reconstrução do país afegão, decisões e posições expressas na reunião do Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas e da reunião informal do Conselho Europeu realizadas em Gand, na Bélgica, em Out01 (p. 75).

É nesta reunião do Conselho Europeu que é aprovado um “road map” para a concretização das medidas de combate ao terrorismo já delineadas anteriormente no Plano de Acção supracitado, mas é também na mesma que se tornam nítidas as divergências entre EM no que respeita à operação em curso no Afeganistão (Lindley-French, 2005: 226).

Já nas consultas que tinham antecedido o início da operação, entre os EUA e líderes e ministros dos Negócios Estrangeiros de EM, fora patente uma busca de protagonismo por parte de alguns EM, em particular pelo Reino Unido, levando a um apagamento do papel da Presidência, do Secretariado do Conselho e da Comissão, que motivou, até, que do Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas emanasse uma recomendação no sentido da concertação das acções a empreender (Carlos, 2002: 77).

Contudo, é em Gand que esta tendência de protagonismo se acentua, chegando mesmo a ver-se a ocorrência de uma reunião privada entre os líderes do Reino Unido, França e Alemanha antes da reunião do Conselho Europeu, seguida de um jantar, em



Londres, tendo como anfitrião o Primeiro-Ministro do Reino Unido, Tony Blair, contando com a participação dos Estados referidos anteriormente e de mais alguns EM (p. 77).

Estes encontros restritos tinham por objectivo discutir a estratégia a seguir no Afeganistão, uma vez concluída a operação militar, nomeadamente a formação de um governo transitório, a criação de uma força internacional que garantisse a estabilidade no país, a ajuda humanitária e a reconstrução (p. 77).

A descoordenação patenteada pelos EM poderá ter sido causada pela alteração da agenda internacional decorrente do 11 de Setembro, cuja natureza violenta e inesperada fez deslocar o centro das preocupações para o combate ao terrorismo, facto que alterou substancialmente a linha de acção que estava a ser seguida pela Presidência belga (p. 77).

Mas a descoordenação a que se aludiu evidenciou a necessidade de se acelerar o processo de construção europeia ao nível do 2.º Pilar, nomeadamente ao aprofundamento da PESC e à sua condução de forma mais coesa, bem como ao reforço da PESD (p. 79).

Realça Santana Carlos que, por se encontrar, a PESD, ainda em fase incipiente, a UE não se tinha podido representar militarmente no Comando Central norte-americano, em Tampa, Florida, nem na Força que, entretanto, se constituiu para o Afeganistão (p. 78).

Defende, também, Santana Carlos, que os objectivos da PESD deviam ser ajustados para fazer face à ameaça terrorista, embora, desde logo, reconhecendo, que o consenso relativamente a tal aspecto seria de difícil obtenção, dadas as conhecidas intenções de certos EM, nomeadamente a França e a Alemanha, no sentido da existência de uma defesa comum, não somente uma capacidade de execução de missões Petersberg (p. 78).

Tal não impedia, advoga o diplomata, que não se caminhasse para ter uma PESD verdadeiramente operacional em 2003, para execução de todo o espectro das referidas missões e para fazer face aos novos desafios, devendo ser obtidos os recursos necessários para um esforço que devia incidir, sobretudo, no desenvolvimento de capacidades civis e militares, a constituição de uma força europeia de intervenção rápida e o reforço das estruturas responsáveis pela análise e tratamento de informações (p. 78).

È curioso, sublinhamos, que, com maior ou menor dificuldade, estes três objectivos têm vindo a ser prosseguidos, sinal, não só do acerto da visão esboçada há já cerca de 10 anos, mas também da determinação e perseverança com que a União o tem efectuado.

Entretanto, ainda nesse ano, em Dezembro de 2001, o Conselho Europeu, reunido em Laeken, proclamava estar a União pronta para executar certas operações de gestão de crises, o que correspondeu a uma declaração de operacionalidade da PESD. No entanto, o



Conselho não deixava de sublinhar que, para a execução de todo o espectro das missões de Petersberg, havia ainda muito que fazer (Lindley-French, 2005: 228).

Vimos, assim que, no imediato, o 11 de Setembro, ao tornar prioritária a resposta à ameaça terrorista, não só motivou os EM da UE a tirarem partido da arquitectura institucional existente para a tomada de medidas em benefício comum, mas também fez evidenciar as limitações no que concerne a materialização da desejada actuação externa comum, fazendo tornar mais premente a necessidade de as colmatar.

É o percurso a partir daqui, quer na vertente especificamente antiterrorista, quer no âmbito mais geral da política externa, que iremos procurar apresentar.

c. A Estratégia Europeia de Segurança

É em Salónica, em Junho de 2003, que Javier Solana, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia, apresenta, pela primeira vez, ao Conselho Europeu, um “*draft*” da que viria a ser a Estratégia Europeia de Segurança (ESS), aprovada pelo mesmo Conselho Europeu na sua reunião subsequente de Dezembro de 2003, em Bruxelas (Lindley-French, 2005: 249 e 253).

Este documento resultou de uma iniciativa originada na reunião informal de Ministros dos Negócios Estrangeiros da União, que tinha tido lugar em Kastellorizo, na Grécia, em Maio de 2003, de onde surgiu um conjunto de recomendações apresentadas em Salónica por Javier Solana, no sentido de a União dispor de uma estratégia global no domínio da política externa e de segurança, integrando, de igual modo, os interesses dos EM e as prioridades dos cidadãos, constituindo um documento vivo, sujeito a debate público e susceptível de se revisto, se necessário (DGPDN, 2003: 1).

Tendo por título “*Uma Europa Segura num Mundo Melhor*”, a ESS apresenta uma visão, partilhada por todos os EM, da natureza do ambiente internacional e do papel que cabe à União nele desempenhar, e enuncia como seus três grandes objectivos: alargar a envolvente de paz em redor da Europa, promover um multilateralismo efectivo e fazer face às novas ameaças do terrorismo, da proliferação de armas de destruição maciça e do crime organizado (UE; 2003: 6).

No respeitante à envolvente de paz, é enunciado o propósito de criação de segurança na vizinhança da União, nomeadamente junto às fronteiras dos seus EM, presentes e previsíveis futuros, bem como no que concerne à orla do Mediterrâneo e ao Médio Oriente, cujo conflito é enunciado ser prioridade resolver (ESS, 2003: 8).



Ao perfilar uma postura de multilateralismo efectivo, a UE considera que num contexto em que ameaças, mercados e meios de comunicação têm natureza e efeitos globais, a sua segurança e prosperidade requerem a existência de um quadro normativo internacional onde o cumprimento das respectivas regras seja uma constante e a eficácia dos arranjos institucionais seja realidade em todas as situações, daí resultando benefício para todos (p. 9).

A UE reconhece, no entanto, que sobre o mundo actual, apesar das perspectivas benéficas que oferece, pairam ameaças que não podem ser ignoradas, pela sua grande diversificação, reduzida visibilidade e pouca previsibilidade nas quais, para além das referidas acima, inclui também os conflitos regionais, os Estados fracassados e a criminalidade organizada (p. 3).

O documento refere explicitamente o 11 de Setembro, como evidência da capacidade da UE para enfrentar as ameaças que se lhe deparam, mencionado as iniciativas, que antes referimos, de combate ao terrorismo, nomeadamente o mandato de captura europeu (designado, no texto oficial da ESS, por Mandato de Detenção Europeu), as acções contra o financiamento do terrorismo e o acordo de auxílio judiciário mútuo com os EUA (p. 6).

Contudo, da nossa análise ao documento, relevamos o que, em nosso entender, se pode apelidar de actuação á distância e antes que o problema se agudize, apresentado na ESS ao abordar-se a questão das ameaças, e que podemos, em nossa opinião, considerar como o conceito enquadrador da UE em matéria de gestão de crises.

Este conceito assenta no que a União considera como duas evidências: por um lado, a noção de que *“Numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós”* e, por outro lado, a ideia de que *“Por conseguinte, devemos estar prontos a actuar antes de ocorrerem as crises. Em matéria de prevenção de conflitos e ameaças, nunca é demasiado cedo para começar”* (p. 6).

Temos razões para crer que este entendimento se terá imposto como auto-evidente na sequência do 11 de Setembro. Com efeito, a ênfase no aumento das capacidades expedicionárias, subsequente aos acontecimentos em apreço, assim o indicia, como nos confirmou Rui Clero, que esteve envolvido, em representação de Portugal, no processo de desenvolvimento de capacidades militares da UE.

De referir ainda, aquilo que poderíamos considerar como a outra grande característica da actuação da UE, o recurso, sem distinção, a todos os instrumentos de



poder à sua disposição, e a consequente linha de acção orientando o desenvolvimento de capacidades para a desejada abrangência multi-instrumental⁷.

A ESS, não tendo sido revogada, foi já objecto de actualização, por intermédio do “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, datado de 11Dec08 e aprovado na reunião do Conselho Europeu que teve lugar, no mesmo dia, em Bruxelas.

Este relatório, como no mesmo é referido, não visa substituir a ESS, mas sim reforçá-la, constituindo “... *uma oportunidade para analisar o seu funcionamento na prática e os meios de melhorar a sua execução*” (UE, 2008a: 3).

Nele se reconhece que as ameaças são praticamente as mesmas, havendo apenas que acrescentar a esse rol as relacionadas com o uso dos sistemas de informação (ciber-segurança), ou com as fontes de energia (segurança energética), bem como as alterações climáticas, cujos efeitos eram já referidos em 2003, a propósito da escassez de água (UE, 2003: 3), mas que passam a ser tipificadas com mais detalhe e, sobretudo, é referido o relatório que sobre o mesmo assunto foi apresentado ao Conselho Europeu em Março de 2008 (UE, 2008a: 5).

O Relatório reafirma, também, o propósito de a União ser agente de estabilidade para o mundo em geral e para a sua vizinhança em particular, reiterando o entendimento de que esta não se circunscreve àquela que lhe é imediata, justificação que apresenta para determinadas preocupações, nomeadamente no caso do Afeganistão, para o qual sublinha o seu compromisso de longo prazo para com a respectiva estabilidade (p. 7).

Passando da caracterização da envolvente, e dos desideratos a atingir, para os meios a utilizar, é feita menção neste documento, não só do registo, considerado positivo, dos cerca de 10 anos de operacionalização da PESD, mas também enfatizado o particular aspecto de se ser capaz actuar antes de que as ameaças se transformem em fontes de conflito, desiderato para o qual se considera serem essenciais medidas de consolidação da paz e de redução da pobreza a longo prazo, associadas a uma utilização coerente de todos os instrumentos disponíveis (p. 9).

Para tal, é reconhecido ser necessário prosseguir a consolidação e reforço das estruturas existentes, nomeadamente no concerne a órgãos de comando e controlo, continuando, de igual modo, o esforço de obtenção de capacidades militares e procurando

⁷ Algo que no documento é patente, quando refere expressamente que “... *nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser combatida com meios exclusivamente militares*” (p. 7).



reunir as condições necessárias para que se possam utilizar os recursos civis dos EM, nas mais diversas áreas de actividade, de forma pronta e interoperável (p. 10).

A ESS e o Relatório de 2008 são, pois, exemplos ilustrativos da forma como a UE se propõe actuar em matéria de segurança, sendo patente a variedade de instrumentos que se pretende utilizar, seguindo a abordagem transversal a que vimos aludindo, sendo também certo que as grandes linhas de orientação constantes destes dois documentos têm no 11 de Setembro o seu acontecimento balizador, em termos do convencimento que gerou relativamente a esta forma de agir e à necessidade de o fazer colectivamente.

Vamos agora abordar os desenvolvimentos mais significativos a seguir à resposta dada no imediato ao terrorismo.

d. A Estratégia de Combate ao Terrorismo

No ano de 2005 registaram-se novos e importantes desenvolvimentos no combate ao terrorismo por parte da UE.

A tal circunstância não terão sido alheios os atentados de 11 de Março de 2004, em Madrid e de 7 de Julho de 2005, em Londres, evidenciando a desagradável insuficiência das medidas que vinham sendo tomadas desde 2001 e a imperiosa necessidade de fazer mais e melhor.

Logo a seguir ao atentado em Madrid, o Conselho Europeu de 25/26 de Março, aprovou uma declaração de combate ao terrorismo e definiu objectivos estratégicos para implementação a partir dessa data (Lindley-French, 2005: 256).

Nesta sua declaração, o Conselho, manifestando o seu profundo choque pelo sucedido e reconhecendo que a ameaça terrorista a todos afecta, constatou a necessidade de ser definida uma estratégia a longo prazo de combate ao terrorismo, direccionada para todos os factores que para ele contribuem (UE, 2004a: 2)

Tal significava, no entender do Conselho, prosseguir o caminho encetado em 21Set01, não só aumentando o envolvimento da União nos esforços da comunidade internacional para impedir a eclosão de conflitos regionais ou, pelo menos, contribuir para a estabilidade das zonas afectadas e promovendo boas governações e o primado da lei, mas também desenvolvendo o contributo da PESP para este combate, na linha do que tinha sido decidido no Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, de alargamento do âmbito de incidência desta política (p. 2 e Lindley-French, 2005: 233).

De igual modo, o Conselho, evocando o Plano de Acção adoptado em 2001, mas, de algum modo, reconhecendo que a sua eficácia tinha ficado aquém da pretendida,



recordou que o êxito no combate a este flagelo só poderia ser alcançado se todos os EM implementassem, de forma efectiva e abrangente, as medidas adoptadas pelo colectivo (UE, 2004a: 3).

Tendo em vista, manifestamente, fugir a uma simples declaração de intenções, o Conselho aproveitou o ensejo para fazer constar deste documento, no seu corpo e anexos, uma revisão do Plano de Acção existente, recordando, em primeiro lugar, que era imperioso materializar as medidas que vinham do antecedente: legislativas, de reforço da cooperação policial e judicial e de maximização da eficácia dos sistemas de informação (Espaço Schengen), fixando, inclusivamente, prazos para algumas das mesmas (Junho de 2004)⁸ (p. 3).

Em segundo lugar, no aludido Plano de Acção revisto, o Conselho abordou outros aspectos, tais como o reforço dos controlos de fronteiras e da segurança documental, o intercâmbio de informações, a dificuldade do financiamento do terrorismo, a protecção das populações e dos meios de transporte, áreas onde, como acima ilustrámos, já tinha havido acções, sem esquecer, também, a vertente da cooperação internacional, em geral, e com os EUA e demais parceiros, em particular (p. 7 e seguintes).

Contudo, e talvez o mais importante, o Conselho definiu neste documento uma linha de acção muito concreta, visando a obtenção de efeitos de amplo espectro, duradouros e consistentes.

São disso exemplo a adopção das Linhas de Orientação UE para uma Abordagem Comum ao Combate contra o Terrorismo, a definição dos Objectivos Estratégicos para o Plano de Acção Revisto de Combate ao Terrorismo e a criação do cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista da União, para a qual foi nomeado o antigo Vice-Ministro do Interior holandês, Gijs de Vries, funções que desempenhou até 19Set07, data em que foi substituído pelo actual Coordenador, o belga Gilles de Kerchove, que vinha desempenhando as funções de Director para a Justiça e Assuntos Internos no Conselho da UE⁹.

Salientam-se, a este respeito, os já aludidos Objectivos Estratégicos, que conferem substância a um Plano de Acção por alguns autores classificado como ambicioso

⁸ Situação que terá tido a ver com a prevista efectivação, em Maio desse ano, da adesão de 10 novos Estados (Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, e República Checa).

⁹ Embora não sendo consensual, dado que se encontraram outras traduções para a designação deste cargo (“Coordenador de Contra Terrorismo da União”, em página do sítio do Ministério da Administração Interna, http://www.mai.gov.pt/rasi2_europa.asp; “Coordenador Anti-Terrorismo da UE”, em página do sítio da UE, http://europa.eu/abc/history/2000_today/2007/index_pt.htm; pelo que se entendeu adoptar, por nos parecer mais correcta, a designação utilizada pelo Mestre Luís Tomé.



(Wilkinson, 2005: 31), e que se listam no Apêndice 3, traduzindo livremente do original em língua inglesa (UE, 2004a: 9):

Traçado o plano, os meses que se lhe seguiram foram conhecendo resultados, monitorizados nas sucessivas reuniões do Conselho Europeu, tal como na que teve lugar em Bruxelas, em Junho de 2004, na qual foram monitorizados alguns desses resultados, tais como um relatório detalhado sobre a implementação de uma capacidade de informações, apresentado pelo Secretário-Geral do Conselho, ou a reactivação da “*Counter Terrorism Task Force*”, no seio da Europol (UE, 2004b: 3 e 4).

Mas, porventura o mais relevante, e o que queremos realçar, é a referência, neste documento, a uma “abordagem integrada” (ênfase nossa), a propósito da qual o Conselho sublinhou a importância de se utilizarem todos os instrumentos à disposição da UE no combate ao terrorismo, sendo reiterada a necessidade de assegurar que este combate faça parte integral da política externa da União (p. 4).

Contudo, as medidas tomadas, mesmo sabendo que algumas delas só teriam efeito a médio e longo prazo, não foram suficientes para evitar nova tragédia, desta vez em Londres, em 7 de Julho de 2005.

Afectando directamente o Reino Unido, EM a quem cabia a Presidência do Conselho da UE, o atentado de Londres motivou a convocação extraordinária, em 13Jul05, de um Conselho da UE, na formação Justiça e Assuntos Internos, que na declaração emitida para o efeito não só condenou energicamente o ataque terrorista, mas também anunciou que era sua imediata prioridade perseguir e investigar os elementos terroristas através das fronteiras dos EM da União, tirando partido daquilo que designou como “*strong EU framework*”, ou seja, assim nos parece, o quadro institucional da União acrescido do conjunto de disposições tomadas até então (Conselho, 2005: 1).

Neste particular, declarava o Conselho, o objectivo último consistia em impedir o planeamento de actos terroristas, bem como desarticular as redes de apoio, estancar o seu financiamento e proceder criminalmente contra os indivíduos envolvidos (p. 1).

Assim, o Conselho enunciava um conjunto de acordos a concretizar futuramente, mas fixando metas temporais de curto prazo, isto é, na sua maioria, até ao final de 2005, em matérias como, por exemplo, a retenção de dados de telecomunicações, o reconhecimento mútuo de elementos de prova (*European Evidence Warrant*), e o intercâmbio de informação entre autoridades policiais (p. 1).



È, aqui, perceptível, uma postura bastante forte e decidida a atingir resultados concretos, seguramente motivada pela constatação de que, no pós 11 de Setembro, o terrorismo de raiz fundamentalista islâmica não tinha conseguido golpear novamente os EUA (presume-se que não por falta de vontade), mas, ao invés, tinha sido bem sucedido no continente europeu.

Cremos, pois, que o atentado de Londres constituiu imediato catalisador não só para medidas de curto prazo como as que referimos, mas também para a concretização da Estratégia Antiterrorista da UE que, dando cumprimento ao enunciado no Plano de Acção Revisto, do ano anterior, é aprovada pelo Conselho Europeu, na sua reunião de Dezembro de 2005 (Conselho, 2006: 3).

Procurando maximizar a sua apreensibilidade, a Estratégia Antiterrorista da UE (EA), , tem por base o que designa por “*Compromisso Estratégico*” e está delineada em quatro vertentes, associadas aos verbos “*Prevenir*”, “*Proteger*”, “*Perseguir*”, e “*Responder*” e quatro contributos¹⁰ (Conselho, 2005b:2).

Certos autores, como Luís Tomé, consideram, ainda, que a EA se caracteriza por adicionar, às quatro vertentes e aos quatro contributos, quatro elementos cruciais, configurando assim uma estrutura conceptual que se pode sintetizar através da mnemónica “4-4-4” (Tomé, 2006: 1).

Os quatros elementos que são identificados por Luís Tomé são: a responsabilidade principal pelo combate antiterrorista caber aos Estados, ponto a que já tínhamos feito referência; a aposta na cooperação prática ao nível europeu; o fortalecimento da cooperação com os diversos parceiros; e a aproximação abrangente e transversal, cobrindo uma multiplicidade de instrumentos e acções (Tomé, 2006: 12).

Este último aspecto, em nosso entender, está ligado ao segundo, na medida em que o mesmo também ilustra a procura de uma resposta transversal, perante um adversário que tira partido, como é referido na EA, da abertura do espaço europeu, onde a relação entre os planos interno e externo é cada vez mais estreita (Conselho, 2005b: 6).

¹⁰ Ver Apêndice 4.



Refira-se também, a este propósito, o que acrescenta Luís Tomé sobre a transversalidade da resposta da UE neste domínio da segurança, aspecto central do presente trabalho:

“...da diplomacia aos serviços de intelligence, passando pela criação de novos mecanismos legislativos e financeiros, as medidas de auxílio ao desenvolvimento, a promoção da democracia e dos direitos humanos, o reforço da vigilância e do controlo das fronteiras, a resolução e crises e conflitos, as acções militares e secretas, o combate à proliferação de ADM, etc. É assim que a luta contra o terrorismo se insere em todas as vertentes das actividades conduzidas pela União. Mesmo sendo possível distinguir as acções internas das acções externas da União, ao tornar-se uma prioridade horizontal, isto é, integrada nas múltiplas políticas e actividades da União, pretende-se que a luta antiterrorista beneficie de uma visibilidade e de uma durabilidade acrescida, face a uma ameaça que é, ela própria, global e multifacetada.” (2006: 13).

Consideramos, assim, ter apresentado os traços principais das iniciativas de segurança da UE no domínio do combate ao terrorismo, que entendemos ser exemplo bastante ilustrativo da abordagem integrada específica da UE.

Iremos, agora, tentar fazer de igual modo no que respeita às estruturas e capacidades militares.

e. O desenvolvimento de capacidades e estruturas

Até a este momento falámos sobretudo de propósitos. Chegou, porém, a altura de abordarmos a questão dos meios que UE definiu como necessários para a prossecução dos fins que se apresentaram.

Antes de continuar, uma breve nota de esclarecimento: abandonamos aqui a sequência de exposição segundo um critério cronológico que adoptámos para o presente capítulo. Ao abordar somente agora a questão das capacidades e estruturas não significa que elas tenham surgido após os desenvolvimentos que apresentámos acima. Fazemo-lo neste momento porque as mesmas constituem os meios que têm vindo a ser identificados como necessários para a implementação dos fins referidos.

Os meios que a União tem vindo a considerar até à data para poder materializar os seus propósitos no âmbito da PESD, têm por fim último tornar a UE capaz de actuar no domínio da prevenção de conflitos e gestão de crises e executar todo o espectro das



missões de Petersberg, distribuindo-se por estruturas e capacidades, que se detalham no Apêndice 5.

Entre as capacidades em apreço cumpre destacar a capacidade de resposta rápida, não só porque tem merecido especial atenção por parte da UE, mas também porque ilustra bem que no domínio da segurança e defesa também se pode aplicar um método característico da construção europeia.

Desde que o Conselho Europeu, na sua reunião de Helsínquia, em Dezembro de 1999, definiu, como parte do conjunto de objectivos designado por “*Headline Goal 2003*”, que os EM deveriam disponibilizar elementos de resposta rápida, de pequena dimensão e elevada prontidão (UE, 1999), a União tem feito progressos nesse sentido, nas vertentes civil e militar.

O que importa salientar, é que, no que concerne à dimensão militar, apesar de se tratar de um desiderato integrado num conjunto mais alargado de obtenção de capacidades, para o qual a União desenvolveu um plano específico, seguindo uma abordagem “*top-down*”, em que do trabalho do colectivo é esperado que resultem directrizes para cada um dos EM, a realidade actual da resposta rápida da UE tem como centro a iniciativa designada por “*Battlegroups*” (BG), que em língua portuguesa foi denominada, Agrupamentos Tácticos, e que constitui um exemplo vincado de uma abordagem “*bottom-up*”, que resultou de uma iniciativa de determinados EM, que conseguiu, posteriormente, a adesão dos restantes e o envolvimento das estruturas de planeamento de nível superior.

Os Agrupamentos Tácticos são, assim, um exemplo, no domínio da segurança e defesa, daquilo que alguns autores apelidaram de “método europeu”, sintetizado na frase que Jean Monnet, um dos Pais Fundadores da construção europeia, ajudou a popularizar, frase que é epígrafe do próximo capítulo e que, em versão resumida, aprendida com Andreia Soares:

“Pequenos passos, realizações concretas”.



"L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes – créant d'abord une solidarité de fait."

Jean Monnet (1976: 578)

4. A especificidade da resposta da UE – as vicissitudes que o projecto impõe

Caracterizado o impacto do 11 de Setembro na conjuntura internacional e descrita a resposta da UE a este acontecimento, chegou agora o momento de olharmos para a forma como esta resposta se relaciona com o contexto em que foi produzida, isto é, o projecto político europeu.

Fá-lo-emos no quadro das limitações de espaço que nos impõem as regras do presente trabalho, procurando combinar, assim o esperamos, a síntese com o detalhe consoante as circunstâncias o exijam, uma abordagem em “geometria variável”, muito a propósito tendo em conta não só as origens institucionais do autor, mas também o próprio “*modus operandi*” da UE.

Assim, começaremos por procurar ilustrar em que consiste a União, esforço de síntese algo exigente mas em que esperamos ser bem sucedidos, para seguidamente nos debruçarmos sobre a forma como a União se propõe actuar no domínio da segurança, tentando mostrar que a sua especificidade motiva também diferentes respostas e, feito isto, estaremos prontos a abordar, por último, as dificuldades que afectam a concretização dos objectivos que a si mesma a União se coloca, tentando analisar, com o detalhe que nos for possível, a dicotomia entre os desideratos do todo e os interesses dos EM.

a. A União Europeia – breve caracterização

Face a todo o acervo documental existente sobre a UE não seria difícil proceder à sua caracterização. Contudo, um dos seus atributos é ser-lhe inerente alguma complexidade, decorrente do carácter original e inovador do projecto político que corporiza, razão pela qual um esforço de síntese é exercício de algum risco, pela possibilidade, que configura, de ser omitido algum aspecto relevante.

Mas, então, o que é a União Europeia¹¹?

Se procurarmos a resposta a esta pergunta no sítio oficial da União encontramos a simples frase “*Uma parceria económica e política, com características únicas, entre 27*

¹¹ Por razões metodológicas, dado que o Tratado de Lisboa aguarda ratificação, para efeitos do presente trabalho no que concerne à caracterização institucional da UE, tomaremos como referência o Tratado de Nice.



países europeus democráticos.”¹² Esta singela mas concludente frase contém os aspectos essenciais do que pretendemos salientar relativamente à UE.

O primeiro aspecto que pretendemos ressaltar tem a ver com o facto de estarmos perante uma organização constituída por Estados soberanos. Contudo, não se trata apenas de uma agremiação de Estados, que se reúne para discutir assuntos de interesse comum. Estes Estados, que a si mesmos se apelidam de Estados-Membros, são também parceiros, desenvolvendo, pois, actividades em conjunto, de natureza económica e política, de forma consistente e prolongada no tempo, isto é são Estados que formam uma Comunidade.

Através do Tratado que celebraram em Roma, em 1957 e que, com as alterações subsequentes, continua em vigor, os EM instituíram entre si uma Comunidade¹³ à qual conferiram a missão de criar um mercado comum e uma união económica e monetária, bem como a condução de políticas comuns, em matérias como a agricultura, as pescas, ou os transportes (Tratado, art. 2.º, 40).

Mas a frase supracitada contém um outro aspecto que merece ser destacado, que é a menção das características únicas da União.

Esta originalidade decorre daquele que sempre foi o desígnio dos líderes políticos dos EM fundadores, de que o processo de integração económica cujas bases estavam a lançar constituísse um ponto de partida para uma crescente integração política, sem para tal estabelecerem balizas temporais ou formais.

Este processo de aprofundamento constante dos laços que unem os EM conduziu a que ganhasse força a ideia de avançar para além da ideia de Comunidade e das respectivas políticas comuns e de se criarem mecanismos de concertação noutras áreas.

Para tal os EM entenderam constituir uma União, que edificaram tendo por base as Comunidades já existentes, celebrando para o efeito, em 1992, em Maastricht, um novo Tratado, em cujo artigo A é exactamente mencionado que o mesmo “... *assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa.*”

¹² Retirado de http://europa.eu/abc/panorama/index_pt.htm, consultado em 01Mai09.

¹³ Na realidade, no início do processo de integração europeia, foram instituídas não uma mas três Comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom) e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), cada uma regida pelo seu Tratado específico. Contudo, em 2002 o Tratado relativo à CECA chegou ao seu termo. (Ver http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm, consultado em 01Mai09).



Porém, as outras áreas em que pretendia estreitar a cooperação entre os EM tinham a ver com as funções do Estado mais intrinsecamente ligadas à essência da sua soberania, ou seja, a política externa, a defesa, a justiça, a administração interna.

Os EM entenderam, e bem, na opinião de muitos, que sendo seu propósito cooperar mais activamente nestas matérias não o poderiam fazer usando as regras que tinham aceitado observar nas Comunidades já constituídas, pela sensibilidade de que se rodearia essa cedência de soberania

Mas esta relutância em seguir o modelo das Comunidades não os demoveu de criar os ambicionados mecanismos de cooperação, que concretizaram adoptando uma original e inovadora arquitectura institucional que, de forma sintética, se pode descrever como um clube em que os respectivos sócios tratam matérias diferentes utilizando métodos diferentes: nas Comunidades, o método designado por comunitário, fora delas o apelidado de intergovernamental.

Nasceu, assim, a actual estrutura organizacional em três pilares: o 1.º Pilar, prossequindo as políticas comuns acima mencionadas, o 2.º Pilar, dedicado à política externa e, neste âmbito, a política de defesa, e o 3.º Pilar, tendo por objecto a justiça e os assuntos internos.

A grande distinção, que interessa aqui destacar, entre os três pilares, diz respeito ao processo de tomada de decisão: enquanto que no 1.º Pilar as decisões são tomadas por maioria qualificada, no 2.º e no 3.º Pilar elas são-no por unanimidade¹⁴.

Embora não tão breve quanto prometido, julgamos ter caracterizado de forma resumida o que é e como funciona a UE, a fim de que agora possamos compreender melhor como a União actua no domínio da segurança.

b. A actuação da União Europeia no domínio da segurança

Nos dias de hoje o domínio da segurança não se circunscreve ao plano externo, dado que temos em presença ameaças que ganharam o epíteto de novas porque têm origem em actores que não são Estados, encarando as fronteiras por estes definidas como algo de bastante permeável.

Por isso, a resposta não tem que incidir somente no plano externo, sendo forçoso, e cada vez mais, dar atenção também no plano interno.

¹⁴ O Tratado de Maastricht prevê, no entanto, o recurso à votação por maioria qualificada no âmbito do 2.º e do 3.º Pilares, sujeito a importantes restrições, nomeadamente a possibilidade de um dado EM bloquear a decisão. Por esta razão, não tem sido utilizado (Peterson, 2003: 208).



Acresce, ainda, que, actualmente, a eficácia na resposta não depende, em exclusivo, da utilização de instrumentos de coacção, o militar externamente e, internamente, o designado por segurança interna.

Pelo contrário, são cada vez mais relevantes os instrumentos de persuasão, ou “*soft power*”, nomeadamente o económico.

Este contexto tem particular incidência na UE porque colide com o arranjo institucional que apresentámos anteriormente.

Assim, na União, se a política externa cai na alçada o 2.º Pilar, as acções com impacto directo na segurança interna, como é o caso da cooperação judicial e policial são do âmbito do 3.º Pilar. Acresce, ainda, que as relações económicas externas são levadas a cabo sob a égide da Comissão Europeia, sendo crucial o seu papel na concessão de ajuda humanitária.

O aspecto económico está profundamente ligado à emergência de uma política externa comum, tendo sido a enorme discrepância entre as possibilidades no domínio da economia e as insuficiências no que diz respeito a agir colectivamente em termos de política externa, traduzidas na famosa frase “*um gigante económico, mas um anão político*”, que levaram a que fossem dados passos concretos no sentido da institucionalização da PESC e da PESD (Peterson, 2003: 207).

Por isso, e em síntese, é bom lembrar que, decorrendo da arquitectura institucional em vigor na UE, quando se fala sobre política externa da União tem que se ter sempre presente que a mesma é o produto de três sistemas interdependentes de tomada de decisão (p. 196):

- O sistema resultante do conjunto das políticas externas dos EM;
- O sistema comunitário, entrado na política económica e baseado no 1.º Pilar;
- O sistema da UE consistindo na PESC, baseado no 2.º Pilar.

A actuação da União no domínio da segurança pode obrigar, pois, consoante as circunstâncias, a uma actuação envolvendo dois pilares ou, até, ser transversal aos três pilares, como cremos que temos vindo a ressaltar no caso do combate ao terrorismo.

Esta característica decorre da forma como a UE está estruturada institucionalmente, que assim condiciona as iniciativas que a União vai tomando, levando a que as mesmas tenham carácter integrado e transversal.

A realidade que procurámos caracterizar nem sempre conduz ao sucesso, sendo relevantes as dificuldades que emergem frequentemente no que concerne à política externa



da União, embora haja também aspectos positivos a sublinhar, como iremos procurar mostrar a seguir.

c. Dificuldades e boas notícias

A ambição de ser actor global motivou, como vimos, a UE a institucionalizar a PESC e, nesse âmbito, desenvolver a PESD.

Como é referido na ESS, “, o desiderato que presidiu à materialização destas duas políticas foi o de uma União mais forte porquanto mais capaz de actuar colectivamente, como expresso na frase *“Somos mais fortes quando actuamos em conjunto”* (ESS, 2003: 13).

E mais se acrescenta na ESS que foi possível criar uma série de instrumentos diferentes, com estruturas e filosofias individualizadas, consistindo o desafio em coordená-los eficazmente para que todos possam contribuir para segurança da União e de países terceiros, a segurança vista como condição *sine qua non* do desenvolvimento (p. 13).

Para tal a ESS enuncia, como necessário, a obediência a uma mesma agenda, dos esforços diplomáticos, bem como das políticas de desenvolvimento, comércio e ambiente (p. 13).

Ora, nem sempre este propósito tem sido conseguido. Se é verdade que há progressos a registar, não menos reais são alguns dos insucessos já registados.

Diga-se, porém, que também não é fácil encontrar um critério para avaliar o desempenho destas duas políticas. Mais uma vez, aplica-se aqui o velho adágio *“Beauty lies in the eyes of the beholder”*, já que tudo depende da forma como se olhar para a PESC/PESD: para os que ambicionam uma União como um superestado, certamente que o conseguido até agora, nomeadamente as operações já realizadas, é analisado numa óptica de projecção de poder, sendo o êxito, se existir, atribuído tendencialmente a terceiros, como a ONU; enquanto que, para os que encaram a PESC como uma consequência necessária da cooperação política no seio da União e a PESD como parte integrante da mesma, os desenvolvimentos até agora materializados são decerto bem-vindos e proclamados como sucessos (Necev, 2007: 96).

Trazemos, a este respeito, a opinião de Michal Trník, que considera, como o sucesso mais vincado da PESC, alargamento de 2004, a norte e a leste, ao mesmo tempo que classifica como principal inêxito a crise no relacionamento transatlântico, apesar de ter



sido propósito, enunciado oficialmente, que a PESC contribuisse para o reforço desse vínculo (2006: 5)¹⁵.

Em nossa opinião, seguramente que um dos sucessos da PESC tem sido o desenvolvimento da própria PESD. Ainda que se conteste o alcance ou a eficácia, ninguém poderá negar que, aquilo que é hoje a PESD, se deve a um entendimento profícuo e consistente entre os EM no plano externo, desde o momento de arranque em St. Malo.

Tanto assim é, que as vicissitudes associadas à ratificação do Tratado Constitucional não tiveram consequências no progresso e aprofundamento da PESD, que prosseguiu, chegando-se a novos desenvolvimentos que farão parte do Tratado de Lisboa (Dietl, 2009: 344). Mesmo o actual atraso na ratificação deste último Tratado não cerceou essa dinâmica, que parece ser intrínseca à PESD, sendo disso exemplo a recente iniciativa “Erasmus” Militar (UE, 2008d: 31).

Sublinhada a relatividade que, em nosso entender, existe nas apreciações que se fazem sobre a PESD, gostaríamos de abordar agora a questão da dicotomia entre interesses nacionais e políticas de índole colectiva como é o caso da PESC/PESD.

A referida dicotomia tem laivos de onnipresença – recorrentemente, somos confrontados com a constatação de índole pessimista ou, pelo menos de realista, no sentido comum do termo mas que, de igual modo, reflecte a homónima acepção pertença do *corpus* teórico das RI, de que os EM são soberanos, têm as suas agendas que, em caso de dilema, prevalecem sempre, ou seja, a ideia, inerente ao senso comum, de que as acções colectivas são as que resultarem dos interesses nacionais e, designadamente, os interesses dos EM mais poderosos.

Não contestando a solidez argumentativa deste entendimento que, como acontece geralmente com as posições realistas, parece assentar em robusta base factual¹⁶, nem dispondo de espaço para um debate mais aprofundado, não queremos de trazer à colação contributo de Seth Jones¹⁷ (2007) que examinou a evolução da cooperação no continente europeu no domínio da segurança, desde o fim da Guerra Fria.

¹⁵ Segundo refere este autor, no sítio oficial da Comissão Europeia, encontrava-se, em Março de 2006, uma página (http://ec.europa.eu/comm/external_relations/us/intro.htm), contendo a seguinte frase, que não conseguimos encontrar no mesmo sítio (Trnik, 2006: 5):

“The emergence of a European common foreign and security policy meant that the United States would have a more solid and coherent partner in all areas, beyond trade matters.”

¹⁶ Base factual que, no entanto, não é suficiente para explicar certos fenómenos no campo das relações internacionais. Cf. Guzzini (2004).

¹⁷ Cientista político da Rand Corporation, do qual se encontra disponível informação curricular em http://www.rand.org/about/people/j/jones_seth_g.html#overview, consultado em 03Mai09.



Segundo Jones (p. 8), as alterações estruturais que se registaram no sistema internacional e no seu subsistema europeu motivaram um crescendo de cooperação em matéria de segurança no seio da UE no período subsequente à implosão da URSS.

O autor norte-americano, de insuspeitas credenciais realistas, começa por definir cooperação no domínio da segurança como o que ocorre quando os Estados ajustam os seus comportamentos em matéria de política externa e de defesa em harmonia com as preferências, reais ou antevistas, de outros Estados (p. 8).

Jones considera, assim, que os Estados cooperam entre si tendo em vista obter ganhos que não são susceptíveis de obtenção de forma isolada, isto é, a prossecução de políticas é efectuada multilateralmente em vez de unilateralmente (p. 8).

Com base no referido, o politólogo da Rand procura responder à interrogação que se formula sobre a razão do sucesso do arranjo de segurança da UE que constitui a PESD, após o fim da Guerra Fria, tendo presente o insucesso de todas as tentativas. A esta questão, Jones responde referindo que o que motivou os EM da União a encetarem este caminho foram factores de natureza estrutural: um, relacionado com o grau de presença militar dos EUA em solo europeu e o outro com reunificação da Alemanha e subsequente aumento de poder por parte deste Estado (p. 9).

Jones argumenta, por fim que, de entre as várias opções estratégicas disponíveis, para fazer face ao dilema de segurança resultante da situação supramencionada, a escolha dos EM da UE recaiu na que o autor norte-americano designa por “*binding*”, termo que, para não incorrer em falta de rigor, não traduzimos, e que consiste na absorção, em contexto multilateral, do Estado potencialmente hegemónico (p. 60).

Portanto, concluímos nós, enquanto este quadro não se alterar, estarão reunidas as condições para que prossiga o aprofundamento e consolidação da PESD. Ainda que possam sobrevir acidentes de percurso, o quadro de referência estratégico impelirá os EM da União a uma cooperação tendencialmente crescente, o que, na modesta opinião do autor, é uma boa notícia.



5. Conclusões

Chegados quase ao término do nosso percurso, e não querendo desiludir o leitor mais apressado, em busca de eventuais mais-valias cognitivas, vamos procurar dar conta do conhecimento adquirido ao longo do presente trabalho, tendo como móbil principal evidenciar as respostas que encontramos para as questões primevas.

a. Retrospectiva das grandes linhas do procedimento

Buscando compreender o nexa causal entre o que se passou em 11 de Setembro de 2001 nos EUA e a resposta da UE à conjuntura internacional decorrente desse evento, foi nossa pergunta de partida a seguinte: *Que iniciativas, no âmbito da segurança, têm vindo a ser tomadas pela UE em consequência dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, em Nova Iorque, e em que espaço, ou espaços, da tríade dimensional (marítimo, terrestre e aeroespacial) se têm concretizado?*

Para a demanda da respectiva resposta construímos um modelo de análise simples, no qual, aos conceitos que enformam o projecto político europeu, nomeadamente os relativos aos métodos de actuação, comunitário *versus* intergovernamental, e os decorrentes dos propósitos de protagonismo global e pluralidade instrumental, associámos as seguintes hipóteses, que formulámos em conjugação com as duas questões que derivámos da pergunta de partida:

QD1 – *Que repercussões tiveram na conjuntura internacional os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001?*

H1 – *Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 tiveram repercussões tais na conjuntura internacional que determinaram uma resposta de segurança específica por parte da UE.*

QD2 – *Que iniciativas têm vindo a ser tomadas pela UE, no âmbito da segurança, como resultado das repercussões, na conjuntura internacional, dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, e em que espaço, ou espaços, da tríade dimensional (marítimo, terrestre e aeroespacial) se têm concretizado?*

H2 – *A resposta de segurança da UE foi integrada e transversal aos três pilares da sua arquitectura institucional.*

Quanto ao impacto do 11 de Setembro na conjuntura internacional, embora não tivéssemos como propósito específico aplicar-lhe uma escala avaliativa, podemos considerar que se tratou de um momento de primeira grandeza sob o ponto de vista



histórico. Não de grandeza superior ao outro importante momento que o antecedeu, o fim da Guerra Fria, porque não configurou, como este, uma alteração substancial ao nível da estrutura do sistema internacional, dado que não houve surgimento ou extinção de actores, nem alteração significativa das relações de polaridade, mas houve alterações comportamentais por parte de actores que estão no topo da escala de poder, como é o caso dos EUA, da UE, da Rússia e da China, alterações que provocaram variações apreciáveis nas relações de afastamento / proximidade entre si.

Por outro lado, o 11 de Setembro veio demonstrar que a globalização também tinha um lado sombrio sob o ponto de vista da utilização da violência, já que oferecia possibilidades altamente remuneradoras para contendores de menores recursos, nomeadamente no confronto entre Estados e actores não estaduais.

Um impacto com este teor dificilmente não suscitaria repercussões na conjuntura internacional. Efectivamente assim aconteceu, nomeadamente, no caso da UE, relativamente ao terrorismo e ao pico de unilateralismo por parte dos EUA.

Estas duas circunstâncias suscitaram respostas de segurança específicas por parte da União, plasmadas, no primeiro caso, numa acção colectiva contra o terrorismo, que de tal ordem que motivou níveis nunca antes vistos de cooperação em contexto intergovernamental e, no segundo caso, na adopção de uma linha de actuação estratégica enfatizando a adopção de prol de um multilateralismo efectivo.

Consideramos, assim, como validada a hipótese H1.

No que concerne às iniciativas de segurança da UE, ficaram patentes a transversalidade institucional, a pluralidade instrumental e a multidimensionalidade espacial das iniciativas que União tem vindo a tomar em resposta às repercussões do 11 de Setembro na conjuntura internacional.

Transversalidade institucional porquanto emanando de cada um dos três pilares que a caracterizam, em acções a um só pilar, envolvendo, em paralelo, mais do que um pilar, em paralelo ou, até, em estreita coordenação interpilares, como tem sido o caso do combate ao terrorismo.

Pluralidade instrumental, na medida em que deliberadamente procurando o recurso a toda a panóplia de instrumentos de poder, não ignorando insuficiências, que procura colmatar, designadamente na vertente das capacidades militares.



Multidimensionalidade espacial, na razão directa da também natureza multidimensional e plurifacetada das novas ameaças, que tanto podem ser civis ou militares, e fazer uso da terra, do mar ou do ar.

Nem sempre passando eficazmente do plano das intenções para realidade concreta, as iniciativas de segurança da UE têm como “sinais particulares” estas três características, fruto da especificidade de um projecto político levado a cabo por Estados soberanos que decidiram trilhar um mesmo caminho norteado por uma vontade colectiva de cooperação sem limites pré-fixados, mas tendencialmente crescente, no âmbito do qual têm sido capazes de encontrar soluções originais e inovadoras, incluindo cedências parciais de soberania., para alcançar níveis concretos de integração económica e política.

Pelo que precede, consideramos ser patente o teor integrado e transversal das respostas de segurança da UE, dando, assim, como validada a hipótese H2.

Importa agora referir que, tendo escolhido, como conceito operativo isolado, o conceito de *resposta de segurança da UE*, no qual identificámos, como principal dimensão, a transversalidade interpilares, que constituímos como único indicador do modelo que construímos, foi observado que a referida transversalidade assumiu nítida e relevante magnitude, sobretudo no caso do combate ao terrorismo, pelo que podemos concluir que a resposta de segurança da UE face às repercussões do 11 de Setembro foi manifestamente transversal, relativamente aos três pilares da arquitectura institucional da União.

Em consequência, podemos, sem reservas, responder á pergunta de partida e referir que a UE, em resposta às repercussões que o 11 de Setembro provocou na conjuntura internacional, designadamente, a emergência de uma nova ameaça terrorista e uma deriva de pendor unilateral por parte dos EUA, levou a efeito um conjunto de iniciativas, transversais aos seus três pilares institucionais, fazendo uso de uma pluralidade de instrumentos de poder e de incidência espacial tridimensional, sendo disso exemplos pertinentes o combate ao terrorismo e a prossecução da PESD.

b. Novos conhecimentos adquiridos

No que concerne à aquisição de novos conhecimentos sobre o objecto de análise, são de relevar não só os aspectos relativos ao impacto do 11 de Setembro no relacionamento dos EUA com Rússia e China, menos conhecidos do autor, mas também a ligação entre globalização e violência, aspecto que o 11 de Setembro permitiu evidenciar e que até à realização deste trabalho nunca tínhamos percebido.



De igual modo, cumpre destacar o ter-se ficado com uma noção bastante mais profunda e rigorosa da resposta da UE no combate ao terrorismo, uma realidade que, por vezes, não é devidamente acompanhada nos meios militares, dada a sua inclusão, no plano interno dos Estados, no âmbito dos Ministérios da Administração Interna ou equivalentes, mas que, como vimos, ao nível da União se procura pensar em coordenação com a PESD.

No respeitante a novos conhecimentos teóricos, de realçar, apenas, a pertinência do argumento de Seth Jones sobre a tendência, que se tem verificado no continente europeu, de cooperação crescente no domínio da segurança e defesa, circunstância que autor norte-americano justifica como resultante dos efeitos combinados de perda de centralidade da Europa no que concerne às preocupações dos EUA e emergência da Alemanha, em termos de poder, que os demais países europeus entenderam mais eficazmente contrariável pela manutenção do país germânico no seu projecto de cooperação e reforço desta.

c. Perspectivas práticas

Com sincera modéstia, não vemos que o presente trabalho possa ter outra importância que não a representou para o seu autor, poder adquirir novos conhecimentos e, como entusiasta confesso da tríade ciência política – relações internacionais – estratégia, a possibilidade de alguns momentos de cariz ligeiramente epifânico, ao tomar contacto com abordagens nunca antes percebidas.

No entanto, consideramos que o tema tratado aponta para realidades que poderão ser objecto de linhas de investigação subsequentes, incidindo, nomeadamente, sobre a arquitectura institucional e o *modus operandi* da UE, bem como sobre o combate ao terrorismo no seio da União.

Trata-se de duas realidades que, em nossa opinião, carecem de maior ênfase no seu estudo: a primeira, porque, temos sentido, por experiência própria, obtida em desempenho de funções anteriores, que a familiarização com as especificidades do projecto político europeu é crucial para um trabalho profícuo no seio da PESD, e a segunda, retomando uma ideia já veiculada anteriormente, porque, se queremos progredir, como parece que o ambiente estratégico no-lo impõe, para a operacionalização de um conceito integrado de segurança, nada melhor do que a sua aprendizagem acompanhando o combate da União contra o terrorismo.

Como dizia Jean Monnet,

“Nada é possível sem os homens, nada é durável sem as instituições.”

(Citado por Ribeiro, 2008: 185)



Bibliografia

Monografias

- ASH, Timothy Garton (2006). *Free World: A América, a Europa e Futuro do Ocidente*. Lisboa: Aletheia Editores.
- COOPER, Robert (2006). *Ordem e Caos no Século XXI*. Lisboa: Editorial Presença.
- EVANS, Graham, NEWNHAM, Jeffrey (1998). *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin Books.
- JONES, Seth G. (2007). *The Rise of European Security Cooperation*. London: Cambridge University Press.
- KAGAN, Robert (2003). *O Paraíso e o Poder: A América e a Europa na Nova Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- KISSINGER, Robert, SUMMERS, Lawrence H., KUPCHAN, Charles (2004). *Renewing the Atlantic Partnership*. New York: Council on Foreign Relations.
- LINDLEY-FRENCH, Julian, FLÜCKIGER, Katja (2005). *A Chronology of European Security & Defence: 1945-2005*. Geneva: Geneva Centre for Security Policy.
- MONNET, Jean (1976). *Mémoires*. Paris: Librairie Arthème Fayard.
- MOREIRA, Adriano (1999). *Teoria das Relações Internacionais*. 3.^a ed. Coimbra: Almedina.
- SOARES, Andreia Mendes (2005). *União Europeia: Que Modelo Político*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2008). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 5.^a ed. Lisboa: Gradiva.
- TRNIK, Michal (2006). *EU Foreign Policy: The Biggest Success and Failure*. Budapest: Central European University.

Contribuições em monografias

- GRUNBERG, Gérard (2005). Anti-Americanism in French and European Public Opinion. In JUDT, Tony, LACORNE, Denis (eds.) *With Us or Against Us: Studies in Global Anti-Americanism*. New York: Palgrave Macmillan.



- DEVETAK, Richard (2007). Globalization's Shadow: An Introduction to the Globalization of Political Violence. In DEVETAK, Richard, HUGHES, Christopher W. (eds.) *The Globalisation of Political Violence: Globalization's Shadow*. London, New York: Routledge.
- DIETL, Ralph (2009). The Genesis of a European Security and Defence Policy. In LARRES, Klaus (ed.) *A Companion to Europe since 1945*. Malden, MA, USA, Oxfor: Blackwell.
- DUNNE, Timothy (2002). Preface. In DUNNE, Timothy, BOOTH, Ken (eds.) *Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- MULLARD, Maurice, COLE, Bankole A. (2007). Introduction. In MULLARD, Maurice, COLE, Bankole A. (eds.) *Globalisation, Citizenship and the War on Terror*. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- PETERSON, John, SMITH, Michael E. (2003). The EU as a Global Actor. In BOMBERG, Elizabeth, STUBB, Alexander (eds.) *The European Union: How Does it Work?* Oxford: Oxford University Press.

Artigos de publicações em série

- CARLOS, António Santana (2002). A Resposta da União Europeia ao 11 de Setembro. *Negócios Estrangeiros*, no. 3 (Fev. 2002), p. 69-79.
- DEVETAK, Richard (2005). The Gothic Scene of International Relations: Ghost, Monsters, Terror and the Sublime after September 11. *Review of International Studies*, vol. 31, no. 4 (Out. 2005), p. 621-643.
- DOBSON, William J. (2006). The Day Nothing Much Changed. *Foreign Policy*, vol. 156, Set/Out 2006, p. 22-25.
- GLASER, Bonnie S. (2002). Sino-American Relations Beyond September 11. *American Foreign Policy Interests*, vol. 24, p. 223-229.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1999). The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 2 (Mar/Abr 1999), p. 35-49.
- NECEV, Zoran (2007). Measuring Success of the Common Foreign and Security Policy of the European Union in the Case of Macedónia. *CROSSROADS The Macedonian Foreign Policy Journal*, no. 02 /2007, p. 95-101.



- SESTANOVICH, Stephen (2008). What Has Moscow Done? *Foreign Affairs*, vol. 87, no. 6 (Nov/Dec 2008), p. 12-17.
- TOMÉ, Luís (2006). “Quatro-Quatro-Quatro”: A Estratégia Antiterrorista da União Europeia. *Segurança e Defesa*, no. 1 (Nov 2006), p. 24-33.
- WILKINSON, Paul (2005). International Terrorism: The Changing Threat and the EU’s Response. *Chaillot Paper*, no. 84 (Oct 2005).

Monografias, contribuições em monografias e publicações em série electrónicas

- COLOMBANI, Jean-Marie (2001). Nous Sommes Tous Américains. *Le Monde* [em linha]. 23 de Maio de 2007, reproduzindo editorial de 13 de Setembro de 2001 [referência de 1 de Maio de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.lemonde.fr/opinions/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americaains_913706_3232.html>.
- CNN (2001). *World shock over U.S. attacks* [em linha]. 11 de Setembro de 2001, 1 [referência de 1 de Maio de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://archives.cnn.com/2001/WORLD/europe/09/11/trade.centre.reaction/>>.

Relatórios e Documentos Oficiais:

- CONSELHO (2004). *Brussels European Council, 17 and 18 June, 2004: Presidency Conclusions* [em linha]. Council of the European Union, Brussels, 19 July 2004, 10679/2/04 REV 2 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>>.
- CONSELHO (2005a). *Brussels European Council, 16 and 17 June, 2005: Presidency Conclusions* [em linha]. Council of the European Union, Brussels, 18 June 2005, 10255/2/05 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/85349.pdf>>.
- CONSELHO (2005b). *Estratégia Antiterrorista da União Europeia* [em linha]. Conselho da União Europeia, Bruxelas, 30 de Novembro de 2005, 14469/3/05 VER 3 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/05/st14/st14469-re04.pt05.pdf>>.



- CONSELHO (2006). *Brussels European Council, 15 and 16 December, 2005: Presidency Conclusions* [em linha]. Council of the European Union, Brussels, 30 January 2006, 15914/1/05 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf>.
- DGPDN (2003). *Military Capabilities Needed for Achieving the Strategic Objectives Preliminarily Delineated in the Document Presented by Sg/Hr Solana in Tessaloniki as Well as in the Context of the Convention* [documento de apoio à reunião de Ministros de Defesa da UE, realizada em Outubro de 2003].
- EUA (2002). *The National Security Strategy of the United States of America* [em linha]. The White House, Washington, September, 2002 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>>.
- EUA (2004). *The 9/11 Commission Report* [em linha]. National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, Washington, July, 22, 2004 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://govinfo.library.unt.edu/911/report/911Report.pdf>>.
- UE (1999). *Presidency Conclusions: Helsinki European Council 10 And 11 December 1999* [em linha]. [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm>.
- UE (2000). *Presidency Conclusions: Santa Maria da Feira European Council 19 And 20 June 2000* [em linha]. [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm>.
- UE (2003). *Uma Europa Segura num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* [em linha]. Bruxelas, 21 de Dezembro de 2003 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>.



- UE (2004a). *Declaration on Combating Terrorism* [em linha]. Bruxelas, 25 de Março de 2004 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>>.
- UE (2004b). *Brussels European Council 17 and 18 June 2004 Presidency Conclusions* [em linha]. Bruxelas, 19 de Julho de 2004, 10679/2/04, Rev. 2 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_17.18-6.pdf>.
- UE (2004c). Council Joint Action 2004/551/CFSP of 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency. *Official Journal of the European Union*, p. L 245/17 [em linha]. Bruxelas, 17 de Julho de 2004 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.pdf>.
- UE (2008a). *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança: Garantir a Segurança num Mundo em Mudança* [em linha]. Bruxelas, 11 de Dezembro de 2008, S407/08 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf>.
- UE (2008b). Introducing CPCC. *ESDP Newsletter*, no. 6, (July 2008), p. 24 [em linha]. Bruxelas, Julho de 2008 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/pages24-25-CEU8003ESDP6final_vers.pdf>.
- UE (2008c). *Development of European Military Capabilities* [em linha]. Bruxelas, Setembro de 2008 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16686.en08.pdf>>.
- UE (2008d). *Presidency Report on ESDP* [em linha]. Bruxelas, 9 de Dezembro de 2008, 16686/08 [referência de 29 de Abril de 2009]. Disponível na Internet em:
<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16686.en08.pdf>>.



Entrevistas Exploratórias

- General Loureiro dos Santos
- Major-General Pezarat Correia
- Coronel Rui Clero
- Mestre Luís Tomé



Apêndice 1 – Operacionalização da PESD – De St. Malo ao 11 de Setembro

Desde o momento em que teve lugar a histórica Declaração Franco-Britânica, em St. Malo, a União levou a efeito as seguintes iniciativas, no âmbito da PESD, (Lindley-French, 2005: 199 a 222):

- Início da discussão das estruturas e capacidades necessárias (Conselho Europeu de Viena, Dec98);
- Atribuição da sua representação externa á Presidência (Entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, Mai99)¹⁸,
- Decisão no sentido de desenvolver procedimentos e capacidades e conduzir operações (Conselho Europeu de Colónia, Jun99);
- Decisão no sentido de criar estruturas permanentes para apoiar a direcção político-estratégica das mesmas e estabelecido como meta, até 2003, o ser capaz de projectar uma força de 60.000 homens em 60 dias para as executar¹⁹ (Conselho Europeu de Helsínquia, Dec99);
- Sob a Presidência de Portugal, definição da envolvente enquadadora da colaboração com a OTAN e com Estados candidatos à adesão, em matéria de gestão de crises (Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, Jun00);
- Formalização das novas estruturas da PESC e PESD (Comité Político e de Segurança – COPS, Comité Militar -- CMUE), e Estado-Maior -- EMUE) e estabelecido que fazem parte da PESC todas as questões dizendo respeito á segurança, incluindo a edificação progressiva de uma política de defesa comum, susceptível de evolução para uma defesa comum (Conselho Europeu de Nice, que aprovou o Tratado do mesmo nome, ainda em vigor²⁰, Dec00);
- Enunciado do seu compromisso de desenvolver e melhorar as suas capacidades, estruturas e procedimentos para estar apta a enfrentar todas as situações de prevenção e gestão de crises, nomeadamente os procedimentos de alerta precoce (Conselho Europeu de Gotemburgo, Jun01).

¹⁸ Assistida pelo Alto Representante para a PESC e pelo EM escalado para desempenhar, a seguir, a Presidência (Lindley-French, 2005: 203).

¹⁹ Todo o espectro de missões definidas na cimeira da União Europeia Ocidental (UEO), realizada em 1992, em Petersberg, perto de Bona, na Alemanha.

²⁰ Dado que ainda não entrou em vigor o Tratado de Lisboa, que aguarda a conclusão do respectivo processo de ratificação.



Apêndice 2 – O Plano de Acção contra o Terrorismo, Setembro de 2001

1. Cooperação Policial e Judicial

No domínio da cooperação policial e judicial as medidas tomadas materializaram-se em acordos de natureza política que permitiram tornar realidade o mandato de captura europeu e uma definição comum do crime de terrorismo (Carlos, 2002: 71).

Assim, no caso do primeiro acordo, passou a ser possível a entrega directa, de uma a outra autoridade judicial, de indivíduos com mandatos de captura sobre eles pendentes. Paralelamente, o segundo acordo passou a permitir a tipificação da infracção terrorista e a harmonização das penas para crimes cometidos por grupos terroristas (p. 71).

Foram ainda adoptadas medidas práticas de reforço e cooperação e da troca de informação entre as polícias dos EM, no que respeita a redes e actividades terroristas, através da EUROPOL, organismo que mantém uma avaliação permanente da ameaça terrorista nos EM e disponibiliza um inventário das medidas antiterroristas adoptadas (p. 71).

Releva-se, também, o desiderato de criação de uma estrutura de coordenação entre as autoridades judiciais dos EM, permitido as trocas de informação entre as mesmas, iniciativa que deu os seus primeiros passos nesta altura e que viria a concretizar-se, com plena operacionalidade no início de 2002, sob o nome de EUROJUST (p. 71)

Sublinha-se, também, os progressos significativos que se registaram nestas duas áreas, de elevada sensibilidade para os EM e onde a concertação entre si é particularmente difícil, sendo de assinalar que os avanços nestas matérias tinham sido praticamente inexistentes desde que tinham sido discutidas no Conselho Europeu de Tampere, na Finlândia, dois anos antes... (p. 71).

2. Transporte Aéreo

No sector do transporte aéreo registou-se um acordo político sobre um regulamento relativo à segurança na aviação civil, contendo medidas de reforço do controlo de acesso aos aeroportos, da bagagem e da carga, bem como medidas na área da formação das tripulações e do pessoal de terra e no controlo das substâncias proibidas (p. 71).



3. Financiamento do Terrorismo

Outro aspecto de enorme importância, foi o acordo a que se chegou relativamente ao financiamento do terrorismo, almejando:

- Permitir que a UE aplicasse medidas restritivas, incluindo o congelamento de bens a indivíduos e entidades envolvidas em actividades terroristas, tal como solicitado pela Resolução do CSNU n.º 1373;
- Impedir a utilização do sistema financeiro para o branqueamento de capitais, domínio no qual os EM se comprometeram a ultimar o processo de ratificação da Convenção da ONU que visa a eliminação do financiamento do terrorismo.

Ao nível externo, o Plano de Acção supracitado continha diversas medidas, não só visando o diálogo de carácter genérico com países terceiros, mas também o reforço da acção política e diplomática junto de alguns parceiros, susceptíveis de desempenho de um papel mais relevante no combate ao terrorismo (p. 72).



Apêndice 3 – O Plano de Acção (Revisto) contra o Terrorismo, Março de 2004

1. Objectivos Estratégicos

Os objectivos em epígrafe conferem substância a um Plano de Acção por alguns autores classificado como ambicioso (Wilkinson, 2005: 31), e que se listam a seguir, traduzindo livremente do original em língua inglesa (Declaração, p. 9):

- Aprofundar o consenso internacional e intensificar os esforços internacionais de combate ao terrorismo;
- Reduzir o acesso de elementos terroristas a recursos financeiros e a outros recursos de natureza económica;
- Maximizar a capacidade dos órgãos da União e dos EM para detectar, investigar e proceder criminalmente contra elementos terroristas e impedir ataques terroristas;
- Garantir a segurança dos transportes internacionais e manter efectivos sistemas de controlo de fronteiras;
- Aumentar a capacidade dos EM para lidar com as consequências de ataques terroristas;
- Actuar sobre os factores que estão na base do apoio ao terrorismo e da sustentação das suas fontes de recrutamento;
- No domínio da relações externas da UE, priorizar acções sobre Estados terceiros onde a capacidade antiterrorista ou o empenhamento no combate ao terrorismo careçam de incremento.



Apêndice 4 – A Estratégia Antiterrorista da União Europeia, Dezembro de 2005

A Estratégia Antiterrorista da União Europeia está delineada em quatro vertentes tendo por base o que designa por “*Compromisso Estratégico*” e que se transcreve:

“Combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos, e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça.” (Conselho, 2005b:2).

1. Vertentes

As quatro vertentes consideradas estão associadas aos verbos “*Prevenir*”, “*Proteger*”, “*Perseguir*”, e “*Responder*”.

Na vertente “*Prevenir*” pretende-se “*Evitar o recurso ao terrorismo, combatendo os factores ou causas profundas, que podem conduzi à radicalização e ao recrutamento, na Europa e no resto do mundo.*”

Por intermédio da vertente “*Proteger*” visa-se “*Proteger os cidadãos e as infra-estruturas e reduzir a nossa vulnerabilidade a atentados, melhorando designadamente a segurança das fronteiras, dos transportes e das infra-estruturas essenciais.*”

Através da vertente “*Perseguir*”, busca-se “*Perseguir e investigar os terroristas através das nossas fronteiras e em todo o mundo; impedir o planeamento, as deslocações e as comunicações; dismantelar as redes de apoio; pôr termo ao financiamento e ao acesso a material utilizável em atentados, e entregar os terroristas à justiça.*”

Finalmente, com a vertente “*Responder*”, tem-se em vista o desiderato de “*Prepararmo-nos solidariamente para gerir e minimizar as consequências dos atentados terroristas, tornando-nos mais capazes de fazer face à fase de rescaldo, à coordenação da resposta e às necessidades das vítimas.*” (p.3).

2. Contributos

É, também, ponto importante, o facto de na EA ser reiterado que são os EM os principais responsáveis pela luta contra o terrorismo, cabendo à União constituir-se como uma mais-valia traduzida naquilo que na EA é designado por “*Quatro Grandes Contributos*”, que a União canaliza para as diferentes vertentes e que podem ser condensados nas seguintes frases:



- “... *Reforçando as capacidades nacionais*”;
- “... *Facilitando a cooperação europeia*”;
- “... *Desenvolvendo a capacidade colectiva*”;
- “... *Promovendo parcerias internacionais*”.

O reforço das capacidades nacionais, primeiro contributo, tem a ver com a difusão das boas práticas e com a partilha de conhecimentos, visando a melhoria das capacidades nacionais, nomeadamente no campo das informações.

Quanto ao segundo contributo, diz respeito à colaboração no sentido da troca de informações em condições de segurança, entre os EM e as instituições europeias, através da criação, e avaliação, de mecanismos facilitadores de tal desiderato.

No que concerne ao terceiro contributo, está relacionado com a obtenção, por parte da UE, de capacidade própria no domínio das informações, que lhe permita dispor de uma percepção autónoma da ameaça, e responder colectiva e atempadamente.

Por último, mencionar que o quarto contributo se refere à cooperação envolvendo todo o tipo de parcerias, quer com outras organizações internacionais e, em particular, com a ONU, quer com países terceiros considerados relevantes, visando aprofundar o consenso internacional, desenvolver capacidades e cooperar no combate ao terrorismo (EA, p. 4)



Apêndice 5 – Estruturas e Capacidades da PESD

1. Estruturas

No âmbito da PESD, as estruturas de planeamento e de tomada de decisão aos níveis político e estratégico são constituídas pelos seguintes órgãos, por ordem, aproximadamente²¹, hierárquica:

- Comité Político e de Segurança (COPS);
- Comité Militar da União Europeia (CMUE);
- Committee for Civilian Aspects of Crisis Aspects (CIVCOM);
- Estado-Maior da União Europeia (EMUE);
- Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)²².

Estes órgãos têm, como funções principais, a monitorização da situação internacional e a elaboração de propostas de política no âmbito da PESC /PESD (COPS), a emissão de pareceres sobre matérias militares (CMUE) ou civis (CIVCOM), a elaboração de estudos e planos na vertente militar (EMUE), o planeamento e conduta operacional na vertente civil (UE, 2008b: 24).

No que se refere às estruturas de comando e controlo, ao nível operacional, temos, na vertente civil, a já mencionada CPCC que actua, assim, nos dois níveis, estratégico e operacional, não sendo necessário à União recorrer a meios não orgânicos neste domínio.

O mesmo já não se pode dizer no que concerne à vertente militar, dado que a UE só em Janeiro de 2007 passou a dispor de alguma capacidade neste particular, através da criação do Centro de Operações da União Europeia.

Assim, ao nível operacional, a UE passou poder contar com mais uma opção a juntar às que já tinha para a condução de operações militares, e que consistiam, no caso de operações ditas “autónomas” (ênfase no original), no recurso a um de cinco quartéis-gerais disponibilizados por certos EM²³ ou, no caso de operações fazendo uso de meios da OTAN, ao abrigo dos acordos conhecidos pela designação “*Berlim plus*”, recorrendo ao quartel-general da Aliança designado por SHAPE (Supreme Headquarters

²¹ Aproximadamente, porque o CMUE e o EMUE, não dependendo hierarquicamente do COPS, estão a um nível inferior no processo de tomada de decisão: o CMUE como órgão de consulta e o EMUE como órgão que, na dependência hierárquica do Secretariado-Geral do Conselho, contribui para o referido processo.

²² Para os órgãos civis, dado não se conhecer as designações oficiais em língua portuguesa, optou-se por utilizar as correspondentes em língua portuguesa. Em tradução nossa, CIVCOM – Comité para os Aspectos Civis da Gestão de Crises, CPCC – Capacidade de Planeamento e Conduta Civil.

²³ Localizados em Mont Valérien, Paris (França), Northwood (Reino Unido), Potsdam, Berlim (Alemanha), Roma (Itália), Larissa (Grécia).



Allied Powers in Europe), localizado em Mons, Bélgica, situação em que o SHAPE se assume como Quartel-General Operacional da UE e o comando da operação é atribuído ao DSACEUR (Deputy Supreme Allied Commander Europe), segundo-comandante do comando estratégico da Aliança designado por ACO (Allied Command Operations)²⁴.

2. Desenvolvimento de Capacidades

O esforço de desenvolvimento de capacidades compreendeu uma primeira fase que já se encontra concluída e que, tendo sido iniciada com a aprovação do objectivo “Headline Goal 2010”, consistiu, primeiramente, num levantamento de necessidades, que recebeu a designação de Catálogo de Requisitos 2005 (Requirements Catalogue 2005), seguido do apuramento dos contributos que cada EM declarou poder disponibilizar, denominado Catálogo de Forças 2007 (Force Catalogue 2007), após o que, por comparação entre ambos, se efectuou a compilação do Catálogo de Progressos 2007 (Progress Catalogue 2007), aprovado em período de Presidência portuguesa, no qual foram identificadas as lacunas existentes, assim se encerrando a fase acima referida (UE, 2008c: 1).

Através do Catálogo de Progressos 2007 foram levantadas as previstas implicações das lacunas identificadas sobre as operações militares que a União pretende ser capaz de conduzir em matéria de gestão de crises, tendo sido produzida, como conclusão principal, que, tendo por referência 2010, a UE está habilitada para conduzir todo o espectro de missões contempladas na PESD, tendo em atenção os diferentes patamares de risco inerentes às lacunas identificadas, o que, em termos de planeamento, se traduz num conjunto de pressupostos a ter em conta (Strategic Planning Assumptions) (p. 1).

De entre as lacunas identificadas, as classificadas como críticas, dizem respeito às seguintes capacidades: projecção de forças para um dado teatro de operações, sua movimentação dentro desse mesmo teatro, protecção dessas forças e obtenção de superioridade no domínio da informação (p. 1).

Visando colmatar estas insuficiências, foi desenvolvido um Plano de Desenvolvimento de Capacidades (Capability Development Plan), que foi apresentado à Agência Europeia de Defesa (EDA), um órgão que não tínhamos mencionado mas que faz parte das soluções institucionais que a União entendeu por em prática, não só para suprir as

²⁴ Retirado de <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1211&lang=pt> e de http://www.nato.int/shape/issues/shape_eu/index.htm, consultados em 06Mai09.



lacunas detectadas, mas também para promover a cooperação em matéria de armamento e equipamentos de defesa e gerar sinergias nos domínios da investigação e desenvolvimento (UE, 2004c: 1)