

# O MODELO DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA<sup>1</sup>

## THE EUROPEAN UNION CRISIS MANAGEMENT MODEL

**Marco António Ferreira da Cruz**

Major da Guarda Nacional Republicana

Mestre em Direito e Segurança pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Docente da Área de Estudo das Crises e dos Conflitos Armados do Instituto Universitário Militar (IUM)

Investigador Integrado do Centro de Investigação e Desenvolvimento do IUM

1449-027 Lisboa

cruz.maf@ium.pt

### Resumo

A União Europeia possui uma diversidade de instrumentos que pode usar na gestão de uma crise, atual ou emergente. Esta capacidade de intervenção confere ao atual modelo de gestão de crises da União uma das suas principais características e vantagens. A utilização simultânea desses instrumentos, civis e militares, acarreta, porém, grandes desafios ao nível da coordenação, elemento que é visto como um dos principais inconvenientes do próprio modelo.

O presente estudo faz uma análise ao atual modelo de gestão de Crises da União Europeia, centrado na sua arquitetura e nos processos de decisão, de planeamento e de condução das missões e operações de gestão de crises. Para concretizar os nossos objetivos de investigação, recorreremos a uma estratégia de investigação qualitativa, baseada numa análise bibliográfica e documental. Tendo as reflexões sido reforçadas através de entrevistas semiestruturadas realizadas a diversos peritos nesta matéria.

A análise efetuada permitiu concluir que são necessárias alterações ao modelo europeu, não apenas, nas estruturas de planeamento, de condução e nos princípios de financiamento, mas também, no estabelecimento de doutrina e formação a aplicar nos diferentes instrumentos, independentemente da sua natureza. Estas medidas permitem reforçar

**Como citar este artigo:** Cruz, M., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da União Europeia. *Revista de Ciências Militares*, novembro, V(2), pp. 117-144.  
Disponível em: <http://www.iesm.pt/cisdi/index.php/publicacoes/revista-de-ciencias-militares/edicoes>.

<sup>1</sup> Artigo adaptado a partir do trabalho de investigação individual realizado no âmbito do Curso de Estado Maior Conjunto 2016/17, cuja defesa ocorreu em julho de 2017, no Instituto Universitário Militar.

a coordenação civil-militar, condição fundamental para tornar mais eficaz a resposta da União Europeia a uma crise, atual ou emergente.

**Palavras-chave:** Gestão de Crises, União Europeia, coordenação civil-militar.

### **Abstract**

*Europe has a variety of instruments that it can use to manage a current or emerging crisis. This ability to intervene gives the current model of crisis management in the European Union one of its main characteristics and advantages. The simultaneous use of these instruments, civil and military, however, presents major challenges in terms of coordination, an element that has been one of the main drawbacks of the model itself.*

*The present study analyzes the current EU Crisis Management model, focusing on its architecture and decision-making processes, planning and conducting missions and crisis management operations. In order to fulfill our research objectives, we proceeded to a rigorous qualitative methodology, based on bibliographical and documentary analysis, and whose reflections were reinforced through interviews with several experts in the field.*

*The analysis shows that changes to the European model are needed, notably in planning and driving structures and funding principles, but also in the establishment of doctrine and training to be applied to different instruments, regardless of their nature. These measures make it possible to strengthen civil-military coordination, which is seen as fundamental to making the European Union's response to the various threats more effective.*

**Keywords:** Crisis Management, European Union, military-civilian coordination.

### **Introdução**

O projeto da União Europeia (UE) ficou, desde a sua origem, ligado às questões da (in) segurança do próprio espaço europeu, através da criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)<sup>2</sup>. Apesar da instabilidade internacional e da permanente ameaça de conflito, motivada pela Guerra Fria, durante anos, a falta de consenso político impediu que fossem registados progressos na criação de instrumentos para o estabelecimento de uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Este cenário foi, no entanto, alterado em 1999, muito impulsionada pelo conflito dos Balcãs, pela perceção, por parte dos países

---

<sup>2</sup> Dada a importância que o carvão e o aço tiveram na Segunda Guerra Mundial, a 9 de maio de 1950, o Ministro dos Negócios Estrangeiros de França, Robert Schuman, propôs que a produção franco-alemã de carvão e aço fosse colocada sob a alçada de uma Alta Autoridade comum, receptiva à entrada de outras Nações europeias. Tendo por base o controlo dessas duas matérias-primas, a 18 de abril de 1951 foi assinado em Paris o Tratado que institui a CECA, reunindo para além da França e da República Federal Alemã, a Itália e o BENELUX (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) (Fernandes, 2011, p. 110).

européus, dos riscos de um possível efeito de contágio ao interior das suas fronteiras e, sobretudo, pela consciência da sua incapacidade em lidar com o conflito (Silva, 2010; Câmara, 2016).

As primeiras declarações políticas, em plena década de 90, vindas sobretudo de Paris e Londres, demonstraram a intenção de dotar a UE de capacidades para intervir na Gestão de Crises (GC). Os atentados terroristas em solo americano, em 2001, em Madrid (2004) e em Londres (2005), marcaram decisivamente a visão europeia em relação à sua segurança, assumindo-se, desde então, que as crises no exterior influenciam a segurança da própria Europa, no que foi caracterizado por Trauner (2011) e por Brandão (2015a) pela interdependência interna e externa da segurança.

Ao nível estrutural, a UE fez grandes alterações, no sentido de responder, de forma mais eficaz, às crises e aos conflitos em zonas do globo onde tem interesses, fazendo, assim, a ligação dos instrumentos de segurança aos de política externa. Desde o dia 1 de janeiro de 2003, altura em que a UE lançou a sua primeira missão civil, de caráter policial, na Bósnia-Herzegovina, e até 2016 (outubro), foram iniciadas, em três continentes diferentes, mais de 35 missões e operações.

Apesar dos avanços alcançados nos diversos tratados é, contudo, no Tratado de Lisboa, aprovado em 2007, que a UE autonomizou a GC, criando o cargo do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e estabelecendo o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)<sup>3</sup>, atribuindo, desta forma, maiores recursos e coerência à PCSD (Scherer, 2015, p. 44). Este Serviço reúne as principais estruturas, civis e militares, de apoio à GC, sendo responsável, além do aconselhamento político, pelo planeamento e pela condução das diferentes missões e operações. O novo Tratado estabeleceu, pela primeira vez, como objetivo da ação externa da União, “preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional” (art.21.º) (UE, 2007).

A utilização de diversos instrumentos por parte da UE constitui, na opinião de Solano (2009) e Ashton (2014), a principal característica do modelo europeu de GC, refletido no *Comprehensive Approach* (CA)<sup>4</sup>, através da utilização, de forma coerente e complementar, de todos os instrumentos civis e militares (Langlois e Capstack, 2014, p. 9). A coordenação desses instrumentos, ao nível do planeamento e da condução, assume-se como um dos grandes desafios do próprio modelo que vê na aproximação civil e militar a sua maior virtude.

Conscientes desta realidade, decidimos efetuar este trabalho tendo como objeto de estudo o modelo de GC da UE, centrado nas suas vantagens e nos seus inconvenientes. Tendo em conta este desafio, o objetivo geral da investigação é o de apresentar medidas que reforcem a coordenação entre os instrumentos civis e militares na gestão de crises,

<sup>3</sup> Na designação em inglês *European External Action Service* (EEAS).

<sup>4</sup> Para Wendling (2010, p. 27) a CA implica a procura de uma metodologia que visa princípios comumente entendidos e processos colaborativos nas dimensões política, diplomática, segurança, económica, desenvolvimento, *rule-of-law* e direitos humanos, em busca de um objetivo comum, tanto dentro como fora da UE.

expondo contributos para a melhoria dessa coordenação. Assim, para o efeito, definimos os seguintes objetivos específicos (OE):

- OE 1: identificar as vantagens e os inconvenientes do modelo de GC da UE;
- OE 2: apresentar medidas que reforcem a coordenação civil-militar nas missões e operações de GC da UE.

Procurando atribuir uma sequência lógica à investigação, estruturámos o nosso estudo, para além da introdução e das conclusões, em seis capítulos principais. Assim, no capítulo inicial, adotamos os conceitos operacionais para o nosso objeto de estudo, através da revisão da literatura, explorando os autores/obras que estudaram as origens e a evolução da PCSD da UE e da Estratégia Europeia em matéria de segurança. No segundo capítulo, será apresentada a metodologia seguida na investigação, contemplando ainda a apresentação do modelo de análise seguido. No terceiro capítulo, fazemos, de forma descritiva, a explicação do modelo de GC da UE, realçando as instituições e as estruturas envolvidas, bem como os processos de decisão, de planeamento e condução das missões e operações. Nos dois capítulos seguintes, damos conta das vantagens e dos inconvenientes do atual modelo de GC. Para isso, recorreremos não apenas a diversas fontes bibliográficas, mas também ao contributo das entidades que entrevistámos, todas com uma vasta experiência no planeamento e na condução de operações e missões de GC. Como corolário da nossa investigação, no sexto e último capítulo, apresentamos as medidas que consideramos serem essenciais para reforçar a coordenação entre os instrumentos civis e militares.

Face à atualidade e importância do tema, esta investigação poderá constituir-se de particular importância para um maior aprofundamento do estado da arte, não apenas pela “radiografia” que realizamos, mas, sobretudo, pelos contributos materializados pelas medidas que propomos no sentido de reforçar a coordenação civil-militar e, assim, melhorar o funcionamento do modelo de GC da UE.

## **1. Uma perspectiva histórica do projeto europeu**

### **1.1. A Europa da Segurança e da Defesa**

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a cooperação em matéria de segurança e defesa passou a ser uma das questões mais prementes para os Estados da Europa Ocidental. Ao longo das décadas de 1950 e 1960, assistimos a diversas tentativas de reorganização da defesa Europeia, tendo muitas delas fracassado, como foram os casos, em 1954, da Comunidade Europeia de Defesa (CED) e, mais tarde, do Plano Fouchet (1961). As diversas querelas entre as principais potências europeias, sobretudo a França e o Reino Unido, com visões distintas, levaram a que, durante anos, a defesa da Europa estivesse confiada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) [*North Atlantic Treaty Organization* (NATO)], e, subsidiariamente, à União Europeia Ocidental (UEO) (Silva, 2011; Koutrakos, 2013).

O fim da Guerra Fria e a consequente reconfiguração do cenário internacional, a par da crise que irrompeu nos Balcãs, deram um novo sentido às questões da segurança europeia

e ao seu papel em termos externos, ao ponto de, em 1992, com a assinatura do Tratado de Maastricht, a UE ter dado corpo à sua Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Pela primeira vez, foram definidos os objetivos para reforçar a segurança da União e dos seus Estados-membros, incluindo a formulação de uma política de defesa comum.

Numa época em que a ameaça de conflitos em grande escala diminuiu significativamente, em relação ao período de Guerra Fria, mas em que se assistiu a uma recrudescência de conflitos locais, que representam verdadeiras ameaças à segurança Europeia, a preparação e execução das decisões e ações da União no domínio da defesa ficaram a cargo da UEO, nas denominadas “Missões de Petersberg”, que incluíram missões humanitárias e de evacuação, de manutenção da paz e de forças de combate para a GC, incluindo missões para o restabelecimento da paz (Gomes, 2010, p. 123). Alguns anos mais tarde, e já no rescaldo da Guerra da ex-Jugoslávia, em Amesterdão (1997), a UE aprova uma nova revisão ao tratado fundador, que produziu alterações em matéria de segurança e defesa, materializadas na criação do Secretário-Geral do Conselho e de Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum e na criação de uma Unidade de Planeamento Político e de Aviso Antecipado, destinado a assessorar o Conselho em matérias relativas à PESC (Pedra, 2010, p. 57).

Depois de muitas resistências ao desenvolvimento da defesa europeia por parte do Reino Unido, em 1998, na cidade francesa de Saint Malo, o país inverteu a sua política, dando apoio à França na defesa do reforço progressivo das estruturas e capacidades militares da UE (Brandão, 2015b). A incapacidade da UE de intervir na gestão dos conflitos nos territórios da ex-Jugoslávia, com os riscos associados à possibilidade do conflito se estender para o interior do espaço Europeu, fez despertar a Europa para a urgência da criação de uma estratégia no âmbito da segurança e da defesa (UK Ministry of Defense, 2014, p. 5). Os dois países manifestaram, então, a vontade de reforçar o papel do Conselho nas decisões e nos instrumentos de projeção internacional da Europa, através do estabelecimento de uma capacidade de ação autónoma, apoiada por forças militares credíveis e de meios para decidir usá-las, a fim de responder a crises internacionais (Shake, Bloch, Lainé e Grant, 1999; Kammel, 2015, p. 106).

A abertura ao diálogo Europeu sobre os assuntos relativos à segurança e defesa do seu próprio espaço foi alcançada no Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de junho de 1999), tendo os Estados-membros lançado as bases da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Silva, 2011), as quais haveriam de ser efetivadas, quanto aos objetivos e necessidades, no Conselho Europeu de Helsínquia (10 e 11 de dezembro de 1999), onde foram estabelecidas as forças militares (50 000 - 60 000), com uma prontidão a 60 dias para cumprirem as missões de Petersberg (Pflimlin, 2006). Esta enunciação de necessidades ficou definida como o *Helsinki Headline Goal*. Além disso, foram criados na dependência do Conselho novos órgãos e estruturas políticas e militares, as quais passaram a permitir à União assegurar a necessária orientação política e a direção estratégica. Nessa matéria, destacamos a criação do Comité Político e de Segurança, *Political and Security Committee*

(PSC)<sup>5</sup>, do Comité Militar Europeu, *European Union Military Committee* (EUMC) e um quadro de pessoal militar, a que foi designado mais tarde pelo Estado-maior Militar da UE, *European Union Military Staff* (EUMS) (Rehrl e Glume, 2015, p. 15).

Além dos instrumentos militares, a UE estabeleceu ainda as bases para o desenvolvimento da gestão não-militar de crises, através de meios e recursos civis, o que viria a ser efetivado no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19 e 20 de junho de 2000) (Silva, 2011; Pereira, 2009; Hermenegildo, 2017, p. 240). Além da criação do Comité para os Aspectos Cíveis da GC, *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CivCom), foram identificadas as áreas prioritárias para os objetivos dos aspetos cíveis da GC, em particular as capacidades em matéria de polícia civil. Os Estados-membros, a título de cooperação voluntária, comprometeram-se a disponibilizar até 5 000 agentes da polícia para missões internacionais, no âmbito de operações de prevenção de conflitos e GC, e designar e posicionar, num prazo máximo de trinta dias, um efetivo que poderá ir até 1 000 agentes (Saraiva, 2010).

É no Conselho de Nice (7, 8 e 9 de dezembro de 2000) que a UE assumiu que está preparada para integrar as missões atribuídas à UEO, demonstrando ainda vontade de desenvolver capacidade para mobilizar uma vasta gama de meios e instrumentos, tanto civis como militares, com capacidade para realizar a GC e de prevenção de conflitos, no âmbito das missões de Petersberg definidas no Tratado da União Europeia, designadamente: missões humanitárias e de evacuação; missões de manutenção da paz; e missões de forças de combate para a GC, incluindo as missões de restauração da paz. Apesar de assumirem o compromisso com a OTAN em matéria de Defesa, os líderes europeus queriam desenvolver políticas na área da segurança e defesa (Silva, 2011; Brandão, 2015b).

Em resultado dos atentados do 11 de setembro e da consequente alteração do ambiente de segurança internacional, motivado sobretudo pela ameaça terrorista, assistimos ao apelo da Europa para o desenvolvimento de políticas (comuns) em matéria de segurança e defesa. Durante o ano de 2001, e sob o impulso das Presidências Sueca e Belga, são identificadas as lacunas existentes entre os meios disponibilizados pelos Estados-membros e as capacidades necessárias ao cumprimento dos *Helsinki Headline Goals*, sendo aprovado um plano para a resolução dessas lacunas – “*European Capabilities Action Plan*” (ECAP) (Council of European Union, 2001).

No sentido de colmatar grande parte das lacunas identificadas, a 17 de março de 2003, a UE estabelece com a OTAN um conjunto de acordos permanentes (conhecidos por “*Berlin Plus*”), que vêm esclarecer três aspetos fundamentais: o acesso da UE às capacidades de planeamento da OTAN; as relações de comando UE-OTAN, no caso das operações militares lideradas pela UE (com recurso aos meios da OTAN); e o tipo e as condições de utilização dos meios e capacidades da OTAN por parte da UE (Howorth, 2011; Silva, 2011; Nunes, 2012).

---

<sup>5</sup> Ao longo do texto faremos, sempre que possível, a tradução para português das designações dos diversos organismos com responsabilidades na GC. Apesar dessa tradução, e no sentido de não desvirtuarmos as designações originárias, decidimos manter no texto a expressão e a abreviatura em língua inglesa.

É, no entanto, com o Tratado de Lisboa que se registam as maiores alterações ao nível da arquitetura da UE, sendo as mais relevantes a abolição da estrutura por pilares e, no âmbito da ação externa e da PCSD, a criação do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que acumula também o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), e o estabelecimento do SEAE. As decisões no âmbito da ação externa passaram a ser aprovadas por maioria qualificada [n.º 3 do artigo 31.º do Tratado da UE (TUE)], exceto as que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (n.º 4 do artigo 31.º do TUE revisto), que continuam a ser por unanimidade (Pereira, 2009, p. 219). Ao nível da Política de Segurança e Defesa, as alterações foram ainda mais profundas, começando pela própria designação: a PESD deu lugar à PCSD, reconhecendo-se no novo Tratado a extensão das atividades que a UE pode realizar em países terceiros, tendo sido ainda adicionadas às missões de Petersberg, as operações de desarmamento, aconselhamento militar e assistente de tarefas, prevenção de conflitos, e estabilização pós-conflito (Pirozzi, 2015, p. 35).

## 1.2. A estratégia da UE em matéria de Segurança

A estratégia europeia em matéria de Segurança, publicada pela primeira vez em 2003, constitui-se como o enquadramento não só da ação externa da UE, mas, fundamentalmente, da PCSD. É neste documento que a Europa faz referência ao seu nível de ambição em matéria de GC, pretendendo constituir-se como um ator global, dotado de uma vasta gama de instrumentos que lhe permitem influenciar o curso das relações internacionais, fazendo-se assim, na opinião de Gaddis (2009, cit. por Biscop, 2011, p. 1), a correspondência dos meios disponíveis aos fins desejados.

As evoluções registadas na estratégia de segurança foram dirigidas sobretudo para a garantia da proteção do espaço europeu, através de ações externas de segurança. A sua condução acompanhou, assim, a evolução e a sofisticação das novas ameaças que, tal como nos é expresso, deixaram de ser locais ou regionais para passarem a ser globais, sendo as “ameaças longínquas tão preocupantes como as que estão próximas” (UE, 2003, p. 6). Na análise que fez à nova conflitualidade Kaldor (2007, pp. 1-2) identificou um novo tipo de violência organizada, com origens nos continentes africano e europeu, que a autora considera ser um resultado da globalização e que definiu como sendo de baixa intensidade, mas que encerra, em si, pontos de convergência transnacionais, onde a distinção interna/externa é por vezes difícil de efetuar.

Em 2008, pela mão do Secretário-geral do Conselho e Alto-representante da UE, é publicado um relatório sobre a execução da estratégia europeia de segurança de 2003, onde se fizeram as atualizações às ameaças ao espaço europeu. Em fevereiro de 2010, durante a Presidência semestral espanhola, o Conselho completou a estratégia de 2003, vocacionada para a ação externa, com a adoção da estratégia de segurança interna. Esta separação, artificial, diríamos nós, entre a estratégia externa de 2003 e a interna de 2010,

a par das profundas alterações no ambiente de segurança, terá estado, na opinião de Drent, Landman, e Zandee (2016), na base da nova formulação estratégica da UE, através da aprovação, em 2016, da Estratégia global para a política externa e de segurança da UE, daqui em diante designadamente simplesmente por Estratégia Global da UE.

Na nota introdutória do documento, Federica Mogherini sublinha que a Estratégia Global se centra, entre outros aspetos, tanto nas capacidades militares e de luta antiterrorista, como na consolidação da paz e da resiliência dos Estados e das sociedades dentro e em torno da Europa (UE, 2016). Além de fazer referência às interdependências (globais) da UE em matéria de segurança, o documento sublinha ainda o carácter distinto das ameaças de hoje que, tal como Scherer (2015, p. 43) caracterizou, são muito mais difusas, imprevisíveis e difíceis de conter do que no passado.

## 2. Metodologia

Tendo em conta a realidade estudada e o ramo das ciências sociais em que o nosso objeto de estudo encontra enquadramento, a abordagem empírica será, na sua essência, do tipo qualitativo. No que diz respeito à tipologia das fontes de informação, recorreremos quer à informação bibliográfica, de carácter geral e específica do modelo de GC da UE, em grande parte publicada pela própria organização, quer à realização de entrevistas.

Foram entrevistados cinco Oficiais, com comprovada experiência e conhecimento da temática em apreço, em concreto: o Chefe da Missão da EUSEC Congo entre 2012-2013, Major-general Cameira Martins; o, à data, Chefe da Representação Militar de Portugal na NATO e no Comité Militar da EU – Bruxelas, Vice-Almirante Silvestre Correia; o Adjunto da Representação Militar de Portugal na NATO e no Comité Militar da EU para a área das Operações, Exercícios e Cooperação, e, em acumulação, para a área das dos Conceitos e Capacidades, entre 2011-2014, Coronel Carlos Ribeiro; o *Staff Officer* da Célula de Conceitos e Capacidades, do EUMC, entre 2009-2012, o Coronel Rui Ferreira; e o, à data. Director do *Concepts and Capabilities* do EU Military Staff, Brigadier General Heinz Krieb.

Relativamente ao instrumento de medida utilizado, foram desenvolvidas entrevistas semiestruturadas, tendo sido elencadas seis questões versando as seguintes temáticas: principais vantagens do modelo de GC da União Europeia; principais inconvenientes/limitações desse modelo; avaliação da adequabilidade da separação dos processos de planeamento civil e militar; avaliação da adequabilidade da atual estrutura de Comando e Controlo do SEAE para os casos em que existe, simultaneamente e no mesmo Teatro, uma missão civil e uma operação militar da UE; avaliação da necessidade de existir uma mesma entidade coordenadora dos diversos instrumentos da UE (civis e militares) no terreno, e em caso afirmativo, qual a entidade que poderia desempenhar essa função; identificação de eventuais mudanças ao nível da atual estrutura do Serviço Europeu para a Ação Externa, no sentido de reforçar a ligação entre os diversos departamentos (civis e militares) e o relacionamento entre esses instrumentos.

A metodologia da análise de conteúdo alicerçou, conforme Fachada (2015), na identificação de categorias *a priori*, pré-estabelecidas à luz do referencial teórico de Whitman e Wolff (2012), a saber: instrumentos e instituições, estruturas e o modelo de financiamento da UE.

### 3. A gestão de crises da UE na era pós-Tratado de Lisboa

#### 3.1. A arquitetura institucional

No âmbito da GC, o quadro institucional da UE atribui responsabilidades à Comissão Europeia<sup>6</sup>, ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, também conhecido por conselho de ministros ou simplesmente por Conselho. É, no entanto, nesta última instituição que recai a maior parte das decisões no âmbito da GC, tomadas em reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e à qual se podem juntar Ministros que tutelam outras áreas, sobretudo a Defesa.

No sentido de apoiar, de forma permanente, as decisões políticas do Conselho relativamente às missões e operações de GC da UE, foi estabelecido o Comité dos Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-membros da UE, *Comité des Représentants Permanents* (COREPER)<sup>7</sup> e no PSC (criado, como vimos no Conselho Europeu de Helsínquia de 1999), órgão que inicia e desenvolve todos os aspetos relacionados com a PCSD e que tem responsabilidades no âmbito do controlo político e da direção estratégica das operações e missões, sendo composto pelos embaixadores permanentes dos Estados-membros na UE (Guedes e Elias, 2010).

Uma das principais inovações do Tratado de Lisboa foi a criação do SEAE, e que é liderado pela também recém-criada figura do AR/VP, e que descreve, na opinião de Coelmont (2012, p.3), em grande parte “os princípios gerais de como a UE responde aos eventos internacionais, através de uma prevenção holística, usando todos os instrumentos à sua disposição”.

O planeamento estratégico das missões e operações de GC é feito no Departamento de Gestão e Planeamento de Crises, *Crisis Management and Planning Directorate* (CMPD). Criado em 2009, este departamento integra elementos civis e militares que apoiam o nível político na decisão sobre o desenvolvimento de conceitos e capacidades para a GC (Langlois e Capstack, 2014, p.25). Para Stevens (2011, pp.34-35), a ideia subjacente à criação do CMPD foi o de racionalizar e reforçar as estruturas de planeamento estratégico e assegurar uma melhor sinergia entre os meios militares e civis, com o intuito de garantir a coerência e a eficiência em cada uma das etapas do processo de GC, desde o início da

<sup>6</sup> No âmbito da gestão de crises, a Comissão Europeia traz para a discussão as áreas políticas sob a sua responsabilidade, como a ajuda humanitária, a assistência ao desenvolvimento e a regulação de sanções. A Comissão gere, anualmente, o orçamento no âmbito da PESC, excluindo os encargos com as operações militares da UE, assunto que trataremos mais aprofundadamente no último capítulo.

<sup>7</sup> O COREPER é a principal instância preparatória do Conselho. Assegura a coerência das políticas da UE através de duas formações, o COREPER I e II, que se reúnem todas as semanas, cabendo ao COREPER II preparar os trabalhos de quatro formações do Conselho: Assuntos Económicos e Financeiros; Negócios Estrangeiros; Assuntos Gerais e Justiça; e Assuntos Internos.

crise, a decisão de opções de resposta militar, planeamento da operação ou missão até à sua execução no terreno.

O planeamento e a condução operacional das missões civis e militares é realizado, respetivamente, pelo *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) e pelo *Military Planning and Conduct Capability* (MPCC). A sede do CPCC constitui-se como o Quartel-general Operacional, *Operational Headquarters* (OHQ), sendo o Diretor do CPCC o responsável pelo planeamento estratégico e pela condução de todas as missões de gestão civil de crises (Drent e Zandee, 2010, p.35). Para as missões militares, o recém-criado MPCC, estabelecido na decisão Conselho, 6881/17 de 6 de março, desempenha as mesmas tarefas que o CPCC, sendo atualmente responsável pela condução das missões de formação militar da UE na Somália, na África Central e no Mali.

O Diretor-Geral do EUMS é, cumulativamente, o Diretor do MPCC e é nessa qualidade que assume o comando, ao nível operacional, das missões militares no âmbito da PCSD. Segundo a Decisão do Conselho, esta nova estrutura permitirá aos comandantes das missões no terreno concentrarem-se nas atividades específicas da sua missão, com um melhor apoio fornecido por Bruxelas (Council of European Union, 2017b). Além da condução, o EUMS constitui-se ainda como órgão especializado de apoio à decisão do SEAE para as questões militares e para o planeamento estratégico de operações.

Com o objetivo de fazer a coordenação entre os instrumentos, o diploma recentemente aprovado, edifica ainda uma célula de coordenação conjunta, *Joint Support Coordination Cell* (JSCC), que pretende estabelecer, ao nível da condução operacional, a ligação entre as missões do MPCC e do CPCC. O novo JSCC integra estruturas anteriormente na dependência das componentes militar (EUMS), por exemplo o Centro de Operações (*Watchkeeping*) e de especialistas civis do CPCC. Estão previstas reuniões dos Estados-maiores do MPCC e do CPCC, para coordenação do trabalho diário entre as estruturas militares e civis. Apesar deste importante avanço, que só previsivelmente entrará em funcionamento em 2018, a recente estrutura, além de não prever uma instalação para manter num espaço comum todos os membros, salvaguarda que, administrativamente, os elementos continuam a pertencer ao MPCC/EUMS e ao CPCC, mantendo separadas as linhas de comando relativamente às respetivas estruturas (Council of European Union, 2017a, p.11).

O SEAE conta ainda com o centro de análise de informações da UE – *EU Intelligence Analysis Centre* (EU INTCEN) –, que se constitui como órgão responsável pelo alerta precoce e pela avaliação da situação, no sentido de manter informada a AR/VP, os órgãos de decisão da UE e aos Estados-membros, fazendo por isso o acompanhamento e avaliação de eventos internacionais, com destaque para as áreas geográficas mais sensíveis, para as situações de terrorismo e para o acompanhamento de outras ameaças globais (Sami, 2014; Gonçalves, 2014).

Integram ainda o SEAE, e na direta dependência da AR/VP, depois da aprovação do Tratado de Lisboa que definiu esta nova estrutura, os representantes especiais, *EU*

*Special Representatives* (EUSR), que são responsáveis pela condução política da UE em áreas com interesse para a Europa ou em zonas de crise e pós-conflito em que se regista um envolvimento da UE no âmbito da PCSD (Missiroli, 2016). A ação externa da UE, em matérias de política e de segurança, é ainda reforçada pelas suas 140 delegações, distribuídas por grande parte das regiões do mundo, atuando os respetivos chefes das delegações (embaixadores) no terreno para obter a coordenação entre os diversos atores da UE, incluindo as missões da PCSD e a informação sobre vários conflitos (Pirozzi, 2015; Rehrl e Glume, 2015; Scherer, 2015, p.44).

### 3.2. O processo de Gestão de Crises

É através do *Political Framework for Crisis Approach* (PFCA), mandado elaborar pela AR/VP para aprovação do Conselho, que se inicia todo o processo de GC da UE. É nesse documento que se encontra descrito o tipo de crise e se avalia o seu impacto nos interesses, valores e objetivos da UE. Este documento prevê, ainda, possíveis linhas de empenhamento da UE para enfrentar a crise, a curto, médio e longo prazos, fazendo de igual forma a identificação dos possíveis instrumentos a utilizar (Missiroli, 2016; Ribeiro, 2016).

Feita a identificação da crise, a segunda fase corresponde à elaboração do *Crisis Management Concept* (CMC), recaindo a responsabilidade pela sua produção no CMPD e no qual se descrevem os interesses políticos da UE, os objetivos e as opções estratégicas, civis e militares, para responder à crise (Missiroli, 2016; EEAS, 2016b). Depois de aprovado o CMC pelo Conselho, o PSC solicita ao CMPD, para os instrumentos civis, e ao EUMS, para os militares, a elaboração das respetivas opções (estratégicas) de resposta, *Civil Strategic Options* (CSO) *Military Strategic Options* (MSO). Nesta fase são, também, estabelecidas as condições de financiamento, definindo o Conselho, para as operações militares, os custos a serem suportados pelo mecanismo ATHENA, para cobrir entre 10 a 15% dos custos totais, sendo o remanescente suportado pelos Estados-membros que participam. Para as missões civis, esses custos são suportados integralmente pelo orçamento comunitário (EEAS, 2013; Anghel e Perruche, 2016, p.13).

É na terceira fase do processo de GC que é feito o planeamento dos níveis estratégico e operacional, através da elaboração do Conceito da Operação, *Concept of Operation* (CONOPS)<sup>8</sup>, e do Plano de Operações, *Operation Plan* (OPLAN)<sup>9</sup>, de acordo com a sequência apresentada na Figura 1. Ainda ao nível do planeamento, e em condições específicas, face à necessidade de empenhar a missão/operação num reduzido espaço de tempo, poderá ser adotado o processo de decisão abreviado (*Fast Track*), no sentido de responder à crise de forma imediata, existindo uma redução dos produtos de planeamento, sendo elaborado o CMC e aprovado o OPLAN (Dijkstra, Petrov e Mahr, 2016, pp.20–21).

<sup>8</sup> É no CONOPS que são identificados os objetivos a alcançar, para cada um dos instrumentos (civis e militares), e os meios necessários a envolver na missão ou operação, sendo este produto de planeamento, depois de concluído, submetido ao PSC para aprovação (Stability Unit, 2014).

<sup>9</sup> O Plano de Operações (OPLAN), é submetido ao Conselho para aprovação e inclui os detalhes da conduta da operação e as regras de empenhamento para o uso da força (Kermanbon, 2013, p.47).

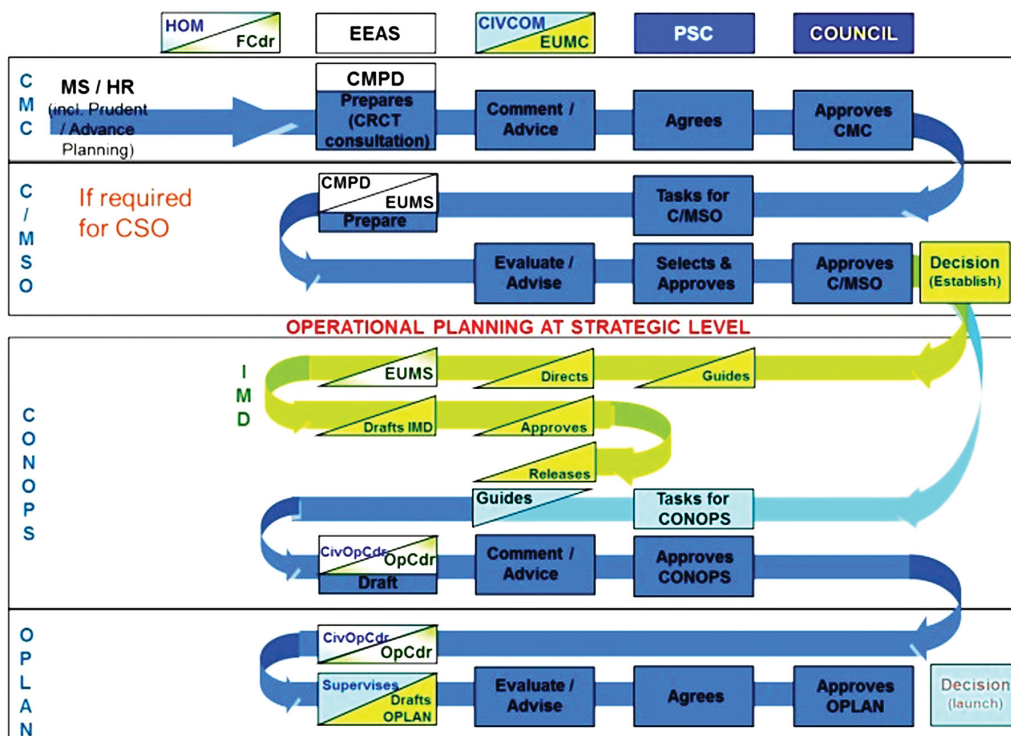


Figura 1– Processo de Planeamento da UE para a Gestão de Crises

Fonte: Adaptado a partir de Ribeiro (2016, p.82).

Durante a quarta fase do processo de Gestão de Crises é feita a projeção e a condução das missões e/ou das operações. Enquanto para as operações militares a condução é feita a partir dos diversos OHQ<sup>10</sup> da UE, conforme esquematizado na Figura 2, podendo inclusivamente existir recurso a meios da OTAN no âmbito dos acordos de *Berlin Plus*, para as missões essa condução é feita a partir de Bruxelas, através do CPCC e do MPCC.

A última fase é marcada pela revisão estratégica da missão e/ou da operação, materializada na proposta da AR/VP ao PSC, que a submete ao Conselho para apreciação e decisão, sob a eventual reorientação ou encerramento do empenhamento da UE.

Ao nível das decisões podemos referir que existem quatro momentos distintos que importa considerar: em primeiro lugar, sobre quais os instrumentos de GC a serem utilizados, que envolve órgãos do SEAE e dos próprios Estados-membros. Posteriormente, as decisões de estabelecer e de lançar uma missão/operação, ambas da responsabilidade do Conselho, através do PSC. Por último, a decisão de prorrogar, reorientar ou encerrar uma missão ou operação, de igual modo uma competência do Conselho (Rehrl e Glume, 2015a, p.27).

<sup>10</sup> A UE dispõe de cinco OHQ: dois em Paris (França), em Potsdam (Alemanha), em Roma (Itália) e em Northwood, Londres (Reino Unido).

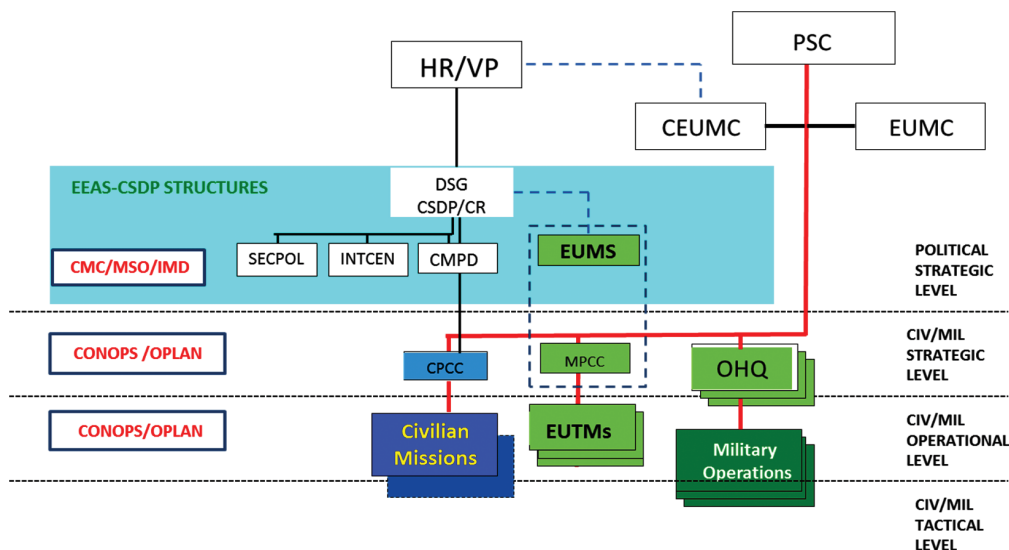


Figura 2 – Estrutura de decisão e de planeamento do SEAE

Fonte: Adaptado a partir de SEAE (2017).

#### 4. As vantagens do Modelo de Gestão de Crises da UE

Numa referência à possibilidade que a União tem na aplicação dos diversos instrumentos, Vimont (2014, p.36) sublinha que ao contrário da maior parte das organizações internacionais, caso da OTAN, as opções de resposta à crise, formuladas pelo SEAE, permitem à UE atuar nas diferentes fases do conflito e em diversos domínios da crise obtendo, dessa forma, melhores resultados. A existência na UE de uma grande e diversificada “caixa de ferramentas” (civis e militares), com uma capacidade de resposta alargada, foi apontada, pelo então responsável pela área da ação externa e da segurança, Solana (2009), como a principal vantagem do modelo da UE de GC.

Se por um lado a vantagem de ter os diversos instrumentos, per se, é uma vantagem do modelo, a sua integração *comprehensive* constitui fator distintivo na abordagem realizada pela UE à GC. Durante largos anos, a principal característica da UE foi, segundo Drent e Zandee (2010, pp. 1-2), o de servir como um modelo, exclusivamente, de inspiração civil, através da aplicação de mecanismos de reconciliação, de cooperação, estabilidade e prosperidade nas regiões próximas. Porém, em 1999, o “arsenal” político da UE foi complementado com instrumentos militares para desempenhar tarefas de GC fora do território da União. A capacidade de mobilizar instrumentos civis ao lado das forças militares tornou-se a característica específica da abordagem dos conflitos da UE, sendo considerada uma das maiores virtudes do modelo de GC.

A principal vantagem do modelo de GC da UE está, pois, ao nível da sua capacidade de mobilização de toda a gama de instrumentos para abordar todo o ciclo de prevenção,

resposta e recuperação das crises. Hoje, a UE é provavelmente a organização mais inclusiva em termos de instrumentos e capacidades (Scherer, 2015, p.45). Para Barry (2012), Kempin e Scheler (2016), a UE adota uma visão global de uma situação de crise (potencial) e reconhece que uma solução eficaz e sustentável só pode ser alcançada utilizando todos os instrumentos à sua disposição.

A aplicação do seu modelo de GC, tal como é referido por Bagci (2017) e Cabaço (2017), assenta sobretudo na condição de que o desenvolvimento sustenta as condições de segurança, ao contrário do modelo dos EUA que vê a segurança como uma condição para o desenvolvimento, motivou a assistência financeira da UE ao Governo da Somália e às organizações internacionais, em especial à missão das Nações Unidas (NU) no território, para construção de tribunais, para a formação policial e para o desenvolvimento de planos de segurança comunitária, ascendendo os 286 milhões de euros o valor doado pela UE desde 2014 (Conselho da União Europeia, 2017).

A UE (Figura 3) envolveu-se, ainda, na Somália através do fornecimento de segurança<sup>11</sup>, com a Operação militar EU NAVFOR – Atalanta –, e de assistência às entidades locais para o desenvolvimento de capacidades relacionadas com o setor da segurança, através de duas missões de formação, *EU Training Mission (EUTM)*<sup>12</sup> e a *EU Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)*<sup>13</sup>. As três ações desenvolvidas pela UE são, assim, um reflexo da Estratégia da UE em matéria de segurança para a região do Corno de África, tendo-se registado ao longo dos últimos anos uma redução significativa dos ataques da pirataria no Oceano Índico, representada na Figura 3 com os respetivos valores anuais (2008-2016), resulta dos esforços combinados do compromisso civil e militar (Scherer, 2015; Langlois e Capstack, 2014).

Além da pirataria, a intervenção da UE tem como objetivos combater a ameaça terrorista<sup>14</sup> e o crime organizado, que prosperavam na Somália, considerado um Estado Falhado, através de uma combinação de missões civis e militares (incluindo marítimas), bem como de projetos de capacitação das autoridades locais de longo prazo.

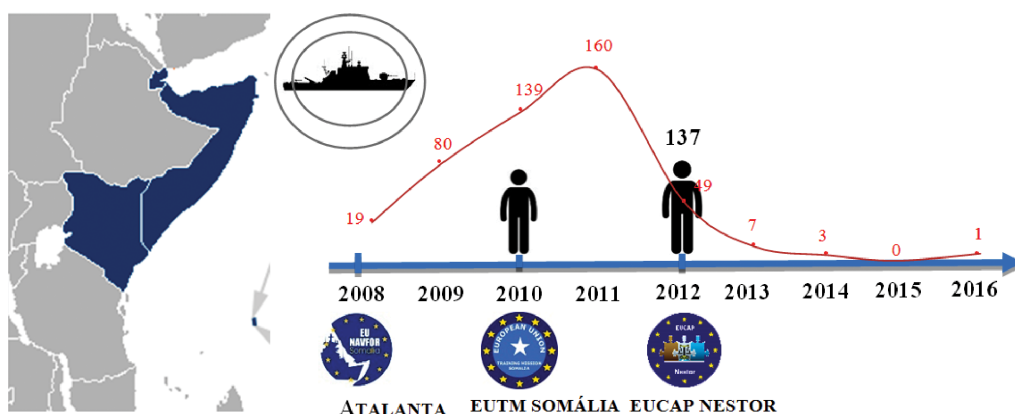
---

<sup>11</sup> A UE estabeleceu a operação militar EU NAVFOR – Atalanta –, com o objetivo de combater a pirataria na Somália, tendo esta Operação como missões principais: a proteção e acompanhamento dos navios, ao largo da costa da Somália; a monitorização das ameaças às atividades marítimas, incluindo águas interiores e territoriais; a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria e de assalto à mão armada no mar; a detenção de pessoas que tenham cometido ou tenham sido suspeitos de ter cometido atos de pirataria ou de assalto à mão armada; e a cooperar com os Estados que trabalham na região para combater os atos de pirataria e os assaltos à mão armada (Conselho Europeu, 2008; 2012; Kammel, 2015).

<sup>12</sup> A EUTM pretende contribuir para a situação de segurança na Somália como parte de um esforço internacional mais amplo e que abrange a formação e o acompanhamento das forças Armadas da Somália (EEAS, 2016c).

<sup>13</sup> A missão EUCAP Nestor – Somália teve início em 2012 e tem como principal objetivos contribuir para o desenvolvimento do Estado de Direito e para o reforço das capacidades marítimas do país de combate à pirataria. O comando da missão está localizado na capital Mogadíscio, tendo ainda centros de formação em Hargeisa, Somaliland, Garowe Puntland (EEAS, 2016d).

<sup>14</sup> Existem informações que estabelecem a relação entre a pirataria Somali e o terrorismo, tendo em conta que os resgates poderiam ser usados para financiar terrorismo. Al-Shabaab, já afiliado da al-Qaeda, controla grande parte do território da Somália (Knops, 2012, p.5).



**Figura 3 – Somália: Empenhamento da UE/número de ataques de pirataria a navios**

Fonte: Adaptado a partir de Statista (2017).

Adicionalmente à aplicação de uma diversidade de instrumentos, o modelo de GC faz ainda uma abordagem multiníveis para os conflitos, considerando essencialmente os fatores regionais e nacionais e mundiais da crise (UE, 2016, p.22). A adoção de um quadro estratégico de intervenção regional permite à UE atuar de um modo integral dentro e entre os países. Recorrendo ao quadro estratégico para o Corno de África, a intervenção da UE estende-se a diversos países da região, particularmente na Somália e no Sudão, para evitar futuros conflitos que podem, direta ou indiretamente, atingir a Europa. Este quadro estratégico de abordagem global e multiníveis é também aplicado à região do Sahel e à República Centro Africana (Kempin e Scheler, 2016, p.3; Blockmans e Wessel, 2009, p.20).

Assim, tal como nos é referido por Scherer (2015), a gama completa de instrumentos proporciona à UE uma capacidade externa única, permitindo ao seu modelo de GC fornecer respostas coerentes, tanto em matéria de segurança interna como de ação externa. A abordagem feita pela UE procura as múltiplas dimensões do conflito e em todas as fases do ciclo da crise, a fim de conferir maior coerência ao quadro político geral e identificar formas práticas de reforçar a sua prevenção, estabilização e consolidação da paz através dos instrumentos e dos recursos disponíveis (Lintern, 2017, p.37).

A existência de estruturas internas permanentes, estabelecidas no SEAE, permitem que a UE mobilize diversos instrumentos à sua disposição (políticos, diplomáticos, militares e civis e de ajuda ao desenvolvimento) dentro de uma estratégia coerente e eficaz para alcançar os seus objetivos de segurança (Ruiz, Doyle e Hagemann, 2014, p.15). Além disso, a implementação de missões e de operações no terreno contribuiu para a sua visibilidade e consequente reconhecimento por atores externos da UE enquanto ator de segurança global (*security actorness*) (Costa, Ferreira, Pereira e Soares, 2009; Brandão, 2010).

A procura pelo equilíbrio e pela coordenação do emprego dos diferentes instrumentos (civis e militares) constitui, porém, como foi sublinhado por Solana (2009), o maior desafio

para a UE em matéria de GC, pois apesar dos desenvolvimentos das estruturas dentro do SEAE, que pretendem fomentar uma maior ligação entre os instrumentos, na opinião de Pirozzi (2015, p.51), a coordenação civil-militar continua a ser altamente problemática, assunto ao qual daremos especial atenção no próximo capítulo.

## **5. Os inconvenientes do Modelo de Gestão de Crises da UE**

Tal como ficou estabelecido no texto do TUE (Artigo 42.º), as decisões relacionadas com a PCSD são, na sua generalidade, tomadas por unanimidade, sendo de notar algumas exceções, por exemplo as que são tomadas no âmbito da Agência Europeia de Defesa (AED), que requerem a maioria qualificada dos estados membros associados. Em resultado desta condição, ou seja, da necessidade do consenso entre todos os estados-membros, o processo de decisão para ativação de uma missão e ou de uma operação constitui o principal inconveniente do modelo de GC, tendo em conta a dificuldade que os Estados-membros têm em tomar decisões relativamente a determinados territórios em crise, dados os seus argumentos no âmbito das suas próprias políticas externas e dos seus respetivos interesses (Ginsberg e Penksa, 2014).

Neste domínio, Pirozzi (2015) dá como exemplo a missão no Sul do Sudão, cujo processo de planeamento foi adiado por vários meses, devido ao facto de alguns Estados-membros, sobretudo a França, colocarem as suas próprias prioridades de política externa nas missões de GC na região do Sahel. O mesmo aconteceu com grande parte das missões no Corno de África, sobretudo na Somália, sendo a missão da EUCAP Nestor o resultado de anos de negociação entre a França e o Reino Unido, com os primeiros a defenderem uma operação militar em terra e os segundos uma missão civil, ao ponto de estar no terreno uma missão com estatuto civil, levada a efeito por militares (Pirozzi, 2015). Esta interferência dos Estados-membros não diz apenas respeito à decisão de ativar uma missão ou operação, mas também à fase da reavaliação estratégica (quinta fase) e à decisão de retrainir a participação europeia.

Além do processo de decisão, o emprego do instrumento militar nas operações de gestão de crises da UE é ainda fortemente condicionado pela diferença dos mecanismos de financiamento entre as componentes civis e militares. Enquanto as missões civis são pagas integralmente pelo orçamento comunitário, as operações militares são suportadas na sua quase totalidade pelos países contribuintes, retirando a percentagem que advém do mecanismo ATHENA. Este fator, sendo claramente desmotivador para os Estados-membros, é agravado pela atual crise económica da zona Euro e, por conseguinte, acaba por influenciar a presença do instrumento militar em operações, limitando o efeito do conceito CA no modelo de GC da UE.

Esta diferença de financiamento tem afastado os Estados-membros de envolverem os seus instrumentos militares, ao ponto da UE, ser reconhecida sobretudo, por ser um ator no domínio da aplicação do instrumento civil (Drent e Zandee, 2010) e por continuar a ser,

na opinião de Ginsberg e Penksa (2014), um ator fragmentado, inconsistente e ineficaz na gestão militar de crises.

As limitadas capacidades, ou mesmo a ausência do instrumento militar, condiciona o efeito CA no modelo de GC, uma vez que é necessária uma mistura adequada dos diferentes instrumentos (militar e civil). Enquanto o instrumento militar, por si só, não ser suficiente para os fins da GC e de estabilização, a CA é certamente um componente necessário de um espectro que se quer mais abrangente. Simón (2010) e Scherer (2015), defendem que sem um instrumento militar forte e autónomo, a CA está destinada a falhar e, por isso, é evidente que urge fazer a combinação de instrumentos civis e militares, ao longo de uma crise.

Ao nível da estrutura do SEAE, apesar dos avanços registados, segundo diversos autores, a exemplo de Mattelaer (2010) Drent (2011) e Pirozzi (2013b), existem, ainda, algumas redundâncias motivadas pela criação de estruturas novas, no sentido de colmatar algumas limitações ao nível da coordenação, mas que acabam conflitar com responsabilidades e competências de estruturas já existentes. Pirozzi (2013b) dá como exemplo a ausência de definição no Tratado de Lisboa que estabeleça o modelo de interação, ao nível do planeamento estratégico e operacional, entre o CMPD e o CPCC. Esta falta de coordenação no planeamento é também extensível à ligação entre o CMPD e o EUMS, assistindo-se a uma duplicação de tarefas entre os dois organismos, sobretudo quando está envolvido o instrumento militar (Anghel e Perruche, 2016, p.19).

As diferenças ao nível do planeamento, com a produção isolada de documentação entre os instrumentos civis e militares, constituem um entrave à coordenação civil-militar, tendo, posteriormente, reflexos ao nível da condução das missões e operações. Para Mattelaer (2013, p.135), a questão fundamental é que a PCSD é construída sobre um sistema de planeamento isolado: a pretensão de planear de forma abrangente é largamente abandonada quando o CMC é aprovado e os sistemas de planeamento paralelos assumem o controlo. Este isolamento é ainda mais vincado aquando da separação das cadeias de comando para missões civis e operações militares.

Langlois e Capstack (2014) identificam, de igual forma, as dificuldades provocadas pela existência de diferentes cadeias de comando na atual estrutura, com reflexos ao nível do Comando e Controlo, que têm origem logo na fase do planeamento. Em resultado destas diferenças, Stevens, antigo Diretor do CMPD, sublinha as dificuldades institucionais, sentidas na criação de operações militares, sobretudo pelos atrasos ao nível do planeamento inicial, dada a necessidade de produção de documentos específicos da componente militar, como por exemplo a IMD (UK Parliament, 2012).

Apesar da recente revisão e da introdução do *Fast Track*, Anghel e Perruche (2016) indicam que o processo de planeamento e de condução é ainda demasiado burocrático, que em muito contribui o elevado número de atores institucionais envolvidos (o Conselho, o PSC, as delegações da UE, o CMPD, o CPCC e o EUMC), e o elevando montante de documentos preparatórios, MSO/CSO, IMD, CONOPOS, OPLAN, Decisões do Conselho).

A partilha de plataformas de comunicação e informação entre organizações militares e civis, que são vistas como fundamentais, para reduzir a duplicação e fortalecer a base para a tomada de decisão em situações de crise, é ainda muito reduzida, tendo em conta as resistências que as duas componentes (militares e civil) criam entre si (Pawlak e Ricci, 2014, p.28). Ferreira (2017), sublinha que esta dificuldade “é um reflexo da própria organização interna dos países, cujas sensibilidades e resistências são exportadas para as instituições europeias”.

Este afastamento entre os instrumentos civis e militares é ainda refletido ao nível da condução operacional, evidenciando Martins (2017) as dificuldades sentidas na ligação entre a missão que chefou e as restantes missões da UE que se encontravam a operar no terreno. Numa referência à dificuldade de coordenação, Ioannides (2010, p.42) sublinha que os representantes especiais da UE apenas lideram os aspetos políticos da UE no terreno, não têm autoridade de coordenação suprema sobre os Comandantes da Força da UE que recebem instruções políticas diretamente do PSC. Dando como exemplo, a presença da UE com diferentes instrumentos na Somália, Krieb (2017) afirma mesmo ser “indispensável ter essa entidade no terreno [...] que coordene o envolvimento da UE”.

De toda esta análise, resulta que a coordenação entre os instrumentos civis e militares, aos diferentes níveis, constitui o principal inconveniente para o modelo de GC da UE. Além disso, as limitações impostas pela decisão por unanimidade e as disparidades entre o financiamento dos instrumentos civis e militares, não só tem atrasado a ação da UE, como tem limitado as capacidades militares presentes na GC, acarretando disfuncionalidades e perda de eficácia nas respostas. A UE tem dado claramente prioridade aos instrumentos civis, sendo reconhecida em termos externos pelas suas capacidades civis mais do que pelo seu instrumento militar (Pirozzi, 2013b), ao ponto dos Estados-membros, tal como nos refere Biscop (2015), raramente optarem por ceder o seu instrumento militar sob a bandeira da UE, optando sistematicamente pela OTAN ou pelas coligações.

## **6. Contributos para uma aproximação civil-militar**

Apesar dos permanentes esforços da UE em reforçar a coordenação civil-militar, refletidos com a criação de duas novas estruturas (MPCC e JSCC), o modelo europeu necessita ainda de alterações ao nível dos princípios de financiamento, da organização e dos processos.

Ao nível do financiamento, e de modo a reforçar a participação do instrumento militar na promoção de segurança, será, a nosso ver, necessária uma maior solidariedade financeira dos Estados-membros. Os custos decorrentes das operações terão que recair no orçamento comunitário, deixando assim de ser aplicado o princípio “*costs lie where they fall*”. Esta alteração levará não só a que exista uma maior vontade política dos Estados-membros para assumir uma posição ativa na PCSD, mas sobretudo, permitirá ultrapassar as dificuldades da eficácia operacional das missões e operações de GC no seu conjunto.

Tal como vimos nos capítulos anteriores, os processos de planeamento e de condução de missões e operações é ainda realizado, na maior parte das vezes, de forma isolada, não existindo ligação entre as respostas militares e civis. A constituição de um Quartel-general civil-militar, que reúna as atuais estruturas do CMPD e EUMC e de algumas estruturas do CPCC e do MPCC deve ser encarado como uma necessidade, no sentido de contribuir para a racionalização da cadeia de comando, para uma cultura de planeamento comum, através da elaboração de um único CONOPS e OPLAN, e para o reforço da coordenação civil-militar, durante e entre as crises.

Ao nível dos Quartéis-generais Operacionais (OHQ) será necessária a integração das estruturas civis e militares responsáveis pela condução das missões de gestão de crises, permitindo assim uma maior coerência na condução operacional dos diferentes instrumentos ao nível local e regional. Esta maior coerência operacional terá que ser acompanhada por uma orientação política comum, ao nível dos objetivos e das ações. O reforço das competências dos representantes especiais é assim, neste domínio, condição essencial para a UE “falar a uma só voz”, como realça Martins (2017).

Face aos inconvenientes identificados, propomos, por isso, a seguinte estrutura do SEAE, representada na Figura 4, materializada na edificação de um Quartel-general de nível estratégico, *Strategic Headquarter* (SHQ); e de quartéis de nível Operacional, edificados em países da UE, com responsabilidade por diferentes zonas de interesse e, por último, a integração na própria estrutura dos representantes especiais (EUSR), sendo-lhe atribuídos poderes, ao nível da coordenação política dos vários instrumentos.

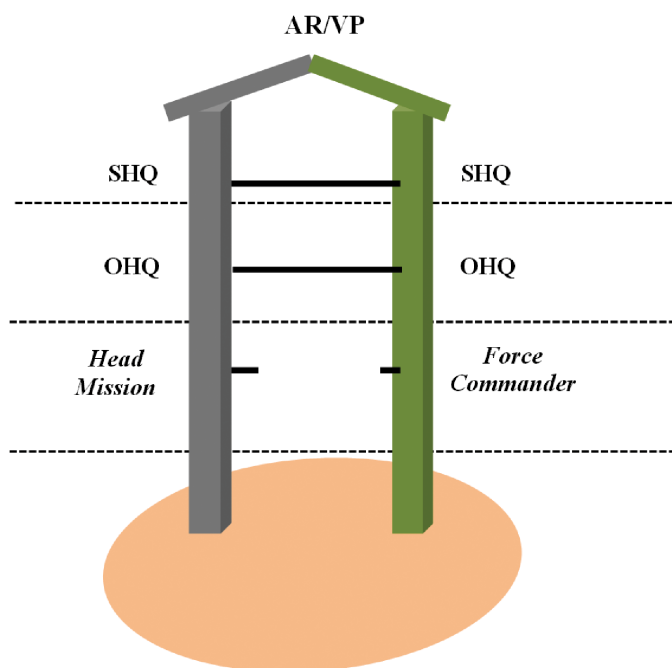


Figura 4 – Proposta de Estrutura para o SEAE

Além da alteração da estrutura, a aproximação civil-militar terá que ter em conta a partilha de procedimentos doutrinários conjuntos, acompanhados pela respetiva formação e treino. Ao nível da doutrina, não existem ainda bases para o lançamento de ações conjuntas, uma vez que a UE continua a seguir o processo de planeamento militar da OTAN. O desenvolvimento de doutrina é, pois, essencial para o estabelecimento de procedimentos conjuntos, criando dessa forma linguagem e procedimentos comuns. Ao nível da formação urge ministrar uma formação adequada com base em currículos concebidos à escala da UE, com ênfase para a ligação civil-militar.

Estes vetores facilitariam não apenas esta integração entre instrumentos, mas também a coordenação entre capacidades de diferentes países, que apesar de pertencerem à UE, são culturalmente distintas.

## **Conclusões**

A criação da AR/VP e do SEAE constituíram duas das grandes inovações no âmbito da ação externa da UE e da sua PCSD. O estabelecimento dessa instituição e das respetivas estruturas conferem ao modelo de GC da UE uma das diversas vantagens que identificámos, e que se reflete ao nível político pela descentralização que é feita no PCS, enquanto entidade responsável pela direção e condução das operações e missões, o que permite tornar mais célere os processos de decisão entre os Estados-membros em matéria de PCSD. É também na capacidade de utilizar diversos instrumentos que o modelo de GC apresenta a sua maior vantagem. Desde logo, porque permite a atuação nas diferentes fases de uma crise e nos seus diferentes instrumentos (político, diplomático, de ajuda económica, de apoio ao desenvolvimento ou de segurança interna) combater as ameaças. A ligação deste modelo de intervenção com as estratégias da UE reforça a capacidade europeia para garantir a segurança no interior das suas fronteiras, na perspetiva de que, combatendo as ameaças fora das suas fronteiras, incrementa a segurança internamente. Além disso, permite ainda reforçar a ação externa da UE, através do aumento da sua influência enquanto ator global.

Apesar das virtudes do modelo, e sobretudo dos avanços que se têm vindo a registar ao nível estrutural e operacional, este ainda apresenta diversos inconvenientes que o tornam burocrático e politicamente muito dependente da decisão dos Estados-membros. Apesar de registarmos uma descentralização de grande parte das decisões no PCS, a dependência que a decisão, de iniciar uma missão ou operação, tem do consenso de todos os Estados-membros, limita a capacidade de intervenção da UE. Este inconveniente é refletido, ainda, na escolha do tipo de instrumentos a envolver numa determinada crise ou conflito e na decisão de retrain ou continuar o envolvimento europeu.

Ao nível do planeamento estratégico de missões (civis e militares) a integração que é feita pelo CMPD não contempla o planeamento de operações militares, que é da responsabilidade da estrutura militar (EUMS). Por esse motivo, assiste-se à produção isolada dos diversos produtos de planeamento para as missões e operações, o que afasta a possibilidade de existir uma maior coordenação ao nível operacional.

Assim sendo, respondendo à pergunta central de investigação, no sentido de melhorar a capacidade da UE na GC, além de defendermos uma alteração aos mecanismos de financiamento da UE, para o instrumento militar, com aplicação do mesmo modelo da componente civil, ou seja, por intermédio do orçamento comunitário. Propomos a edificação de uma estrutura colaborativa e integradora dos instrumentos civis e militares, através do estabelecimento de um Quartel-general de nível estratégico, e, ao nível operacional, defendemos, de igual modo a edificação de Quartéis-operacionais. Ao nível dos representantes especiais da AR/VP, concluímos que devem ter uma maior intervenção ao nível da coordenação no terreno.

Por último, atendendo às diferenças culturais, importadas, na maior parte das vezes, das respetivas organizações internas dos Estados-membros, será necessária a implementação de uma doutrina e formação conjuntas, para uniformização de procedimentos, mas sobretudo para o estabelecimento de uma cultura comum.

Conscientes que será difícil alterar o sistema de decisão, por consenso entre os Estados-membros, para os assuntos relacionados com a PCSD, tendo em conta que esta regra esteve sempre presente no texto do Tratado da UE, as restantes medidas, para a coordenação entre os instrumentos e para o reforço da participação da componente militar na GC da UE, são essenciais para combater grande parte das ameaças com que a Europa e o mundo se confrontam atualmente. Por outro lado, as alterações propostas permitem ainda mitigar grande parte dos inconvenientes identificados e aumentar o reconhecimento da UE enquanto ator global no domínio da segurança.

Nesta linha de pensamento, o presente estudo constitui-se como um contributo para a reflexão sobre as possíveis e desejadas alterações ao modelo de GC, que apesar de apresentar diversas vantagens, que o tornam distintivo de outras organizações, possui diversos inconvenientes. Naturalmente, pela complexidade das matérias aqui tratadas e pela diversidade e sensibilidade dos diferentes Estados-membros da UE, aliados aos vertiginosos desenvolvimentos que caracterizam o mundo atual, seria de todo pertinente e importante desenvolver, em futuros estudos, duas linhas de investigação relativamente a este tema: a primeira, no sentido de perceber os impactos que a saída do Reino Unido traz às capacidades da UE em matéria de GC; e a segunda, focada nas vantagens e inconvenientes do modelo relativamente à sua capacidade de coordenação com outros atores, designadamente com organizações internacionais (OTAN, ONU e União Africana) e com atores estatais e não estatais.

### Referências bibliográficas

Anghel, S. e Perruche, J., 2016. *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*. [pdf] European Parliamentary Research Services. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS\\_STU\(2016\)581416\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581416/EPRS_STU(2016)581416_EN.pdf)>, [Consult. em 2 de abril de 2017].

- Ashton, C., 2014. The role of the European External Action Service in a global network of crisis rooms. In: *Crisis rooms: towards a global network?* Bruxelas: Institute for Security Studies.
- Bagci, H., 2017. Turkey in the Present International Context. In: Instituto Universitário Militar, 2017. *Turkey in the Present International Context*. Lisboa.
- Barry, L., 2012. *European Security in the 21st century: The EU's Comprehensive Approach*. Dublin: Institute of International and European Affairs.
- Biscop, S., 2011. A New External Action Service Needs a New European Security Strategy. *Security Policy Brief*, [Em linha] (29). Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/33468/>> [Consult. em 2 de abril de 2017].
- Blockmans, S. e Wessel, R., 2009. The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective? *Journal of Conflict and Security Law*, 14(2), pp.1–44.
- Brandão, A.P., 2010. O Tratado de Lisboa e a Security Actorness da UE. *Revista de Relações Internacionais*, (25), pp.49–63.
- Brandão, A., 2015a. O nexo interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS.NET (e-journal of International Relations)*, 6(1), pp.1–20.
- Brandão, A.P., 2015b. PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa: ‘Europa a várias velocidades’ e/ou em desaceleração? *Revista Janus 2015/2016*, (17), pp.110–111.
- Cabaço, L., 2017. A Abordagem Global da União Europeia: Um desafio atual. *IDN - Nação e Defesa*, (144), pp.69–76.
- Câmara, J., 2016. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Lisboa: Principia.
- Coelmont, J., 2012. An EU security strategy: an attractive narrative. *Egmont Security Policy Brief*, [Em linha] (34). Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/id/eprint/34875>>, [Consult. em 22 de 2017].
- Conselho da União Europeia, 2008. *Estratégia Europeia em matéria de segurança - uma Europa segura num mundo melhor*. Bruxelas: União Europeia.
- Conselho da União Europeia, 2017a. *Comité para os Aspectos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM) - Consilium*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Conselho da União Europeia, 2017b. *Comité Político e de Segurança (CPS) - Consilium*. [Em linha] Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/> [Consult. em 23 de março de 2017].
- Conselho da União Europeia, 2017. *Somália - Conclusões do Conselho (3 de abril de 2017)*. [pdf] Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7614-2017-INIT/pt/pdf>>, [Consult. em 11 de junho de 2017].

- Correia, S., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (18 abril 2017).
- Costa, C., Ferreira, M., Pereira, M. e Soares, A., 2009. *A UE como Actor Global: Dimensões Económicas e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: ISCSP.
- Council of European Union, 2001. *European Capability Action Plan - Excerpt Press Release November 2001*. [pdf] Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf>>, [Consult. em 20 de maio de 2017].
- Council of European Union, 2014. *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*. [pdf] Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf>>, [Consult. em 23 de 2017].
- Council of European Union, 2017. *Comité Militar da União Europeia (CMUE) - Consilium*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Council of European Union, 2017a. *Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. [pdf] Disponível em: <[www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881\\_en17\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881_en17_pdf/)>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Council of European Union, 2017b. *Security and defence: Council reviews progress and agrees to improve support for military missions*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-defence-security/>>, [Consult. Em 12 de abril de 2017].
- Davis, L., Habbida, N. e Penfrat, A., 2017. *The EU's Capabilities for Conflict Prevention*. [pdf] EU-CIVCAP. Disponível em: <[http://www.eu-civcap.net/files/2017/02/EUs\\_Capabilities\\_Conflict\\_Prevention.pdf](http://www.eu-civcap.net/files/2017/02/EUs_Capabilities_Conflict_Prevention.pdf)>, [Consult. em 12 de abril de 2017].
- Dijkstra, H., Petar Petrov e Mahr, E., 2016. *Reacting to Conflict: Civilian Capabilities in the EU, UN and OSCE*. [Em linha] Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2864430](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2864430)>, [Consult. em 1 de abril de 2017].
- Drent, M., 2011. The EU's comprehensive approach to security: A culture of co-ordination? *Studia diplomatica*, 64(2), pp.3–18.
- Drent, M., Landman, L. e Zandee, D., 2016. *A New Strategy – Implications for CSDP*. [pdf] Disponível em: <[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael\\_Report\\_A\\_New\\_Strategy\\_Implications\\_for\\_CSDP\\_June2016.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_Report_A_New_Strategy_Implications_for_CSDP_June2016.pdf)>, [Consult. em 20 de maior de 2017].
- Drent, M. e Zandee, D., 2010. *Breaking Pillars: Towards a civilmilitary security approach for the European Union*. [pdf] Disponível em: <[https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211\\_breaking\\_pillars.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211_breaking_pillars.pdf)>, [Consult. em 8 de abril de 2017].
- EEAS, 2013. *Suggestions for crisis management procedures for CSDP crisis management operations*. <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/412/Crisis%20management%20and%20Response](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/412/Crisis%20management%20and%20Response)>, [Consult. em 8 de abril de 2017].

- EEAS, 2016a. *Crisis management and Response*. [Em linha] EEAS. Disponível em: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/412/Crisis management and Response](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/412/Crisis_management_and_Response)>, [Consult. em 20 de abril de 2017].
- EEAS, 2016b. *EUMC Glossary of Acronyms and Definitions Revision 2015*. [Em linha] Disponível em: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6186-2016-INIT/en/pdf>>, [Consult. em 24 de maio de 2017].
- EEAS, 2016c. *European Union Training Mission – Somalia*. [pdf] Disponível em: <[https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet\\_eutm\\_somalia\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_eutm_somalia_en.pdf)>, [Consult. em 3 de junho de 2017].
- EEAS, 2016d. *Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)*. [pdf] Disponível em: <[https://www.eucap-nestor.eu/data/file/1427/EUCN\\_Factsheet\\_November\\_2016.qF1oOOwtvM.pdf](https://www.eucap-nestor.eu/data/file/1427/EUCN_Factsheet_November_2016.qF1oOOwtvM.pdf)>, [Consult. em 9 de maio de 2017].
- EEAS, 2016e. *Military and civilian missions and operations*. [Em linha] EEAS. Disponível em: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/430/Military and civilian missions and operations](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/430/Military_and_civilian_missions_and_operations)>, [Consult. em 24 de abril de 2017].
- EEAS, s.d. *The European Union Military Staff (EUMS)* [Em linha]. Disponível em: <[https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20\(EUMS\)](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5436/The%20European%20Union%20Military%20Staff%20(EUMS))>, [Consult. em 30 de março de 2017].
- Fachada, C., 2015. *O Piloto Aviador Militar: Traços Disposicionais, Características Adptativas e História de Vida*. [pdf]. Lisboa: Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Disponível em: <[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/18432/1/ulsd070983\\_td\\_Cristina\\_Fachada.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/18432/1/ulsd070983_td_Cristina_Fachada.pdf)>, [Consult. em 8 de outubro de 2017].
- Fernandes, J., 2011. *Novo dicionário de termos europeus*. Lisboa: Aletheia.
- Ferreira, J., 2015. *A afirmação militar da União Europeia: a arquitetura de gestão de crises e a capacidade de comando e controlo*. [Em linha] FEUC. Disponível em: <<https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/29676>>, [Consult. em 13 de março de 2017].
- Ferreira, R., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (14 abril 2017).
- Garcia, F.P., 2006. As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo. *Revista Negócios Estrangeiros*, (9.1), pp.339–374.
- Ginsberg, R.H. e Penksa, S.E., 2014. *The European Union in global security: the politics of impact*. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Gomes, J.M., 2010. As missões internacionais da UE. *Nação e Defesa*, pp.121–133.
- Gonçalves, F., 2014. *O Comprehensive Approach na OTAN e na UE – Duas Orientações Opostas e Convergentes*. [pdf] Universidade Católica. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17139/1/Mestrado%20Filipa%20Gon%C3%A7alves.pdf>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- Guedes, A. e Elias, L., 2010. *Controlos remotos: dimensões externas da segurança interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.

- Hermenegildo, R., 2017. *As Presidências Portuguesas da União Europeia*. Porto: Fronteira do Caos Editores.
- Howorth, J., 2011. *Decision-making in security and defence policy: towards supranational intergovernmentalism?* [Em linha] Disponível em: <<http://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/37122>>, [Consult. em 2 de abril de 2017].
- Ioannides, I., 2010. EU Civilian Capabilities and Cooperation with the Military Sector. In: *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Rome: Istituto Affari Internazion, pp.29-54.
- Kaldor, M., 2007. *New & old wars- Organized Violence in a Global Era*. Stanford, Calif: Stanford University Press.
- Kammel, A., 2015. From EUPM Bosnia to EUMAM RCA. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.106-111.
- Kempin, R. e Scheler, R., 2016. *Joining Forces: Necessary Steps for Developing the Comprehensive Approach*. [Em linha] Disponível em: <<https://www.swp-berlin.org/en/publication/joining-forces-necessary-steps-for-developing-the-comprehensive-approach/>>, [Consult. Em 15 de abril de 2017].
- Kermanbon, Y., 2013. Decision Making/Shaping. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.43-47.
- Knops, R., 2012. The Challenge of Piracy: International Response and OTAN's Role. *OTAN Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities*. [pdf] Disponível em: <[http://www.milliegemenlik.gov.tr/ul\\_kom/OTANpa/docs/raporlar\\_2012/sa3.pdf](http://www.milliegemenlik.gov.tr/ul_kom/OTANpa/docs/raporlar_2012/sa3.pdf)>, [Consult. em 8 de Mar. 2017].
- Koutrakos, P., 2013. *The EU common security and defence policy*. First edition ed. Oxford European Union law library. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Krieb, H., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (27 abril 2017).
- Krohn, F., 2009. What kind of power? The EU as an International Actor. *Atlantic Community*. [pdf] Disponível em: <[http://archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/What%20kind%20of%20power\\_Fabian%20Krohn.pdf](http://archive.atlantic-community.org/app/webroot/files/articlepdf/What%20kind%20of%20power_Fabian%20Krohn.pdf)>, [Consult. em 13 de junho de 2017].
- Langlois, M. e Capstack, A., 2014. *The Role of the Military in the EU's External Action - Implementing The Comprehensive Approach*. [Em linha] Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1353331042000249028>>, [Consult. em 19 de março de 2017].
- Lintern, S., 2017. What Civilian-Military Synergies? In: *Recasting EU civilian crisis management*, REPORT No 31. Paris: European Union Inst. for Security Studies, pp.35-40.

- Martin, M. e Boj icic-Dz elilovic, V., 2016. *Theoretical and Methodological Framework*. London: London School of Economic s and Political Science.
- Martins, C., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (11 abril 2017).
- Mattelaer, A., 2013. The Empty Promise of Comprehensive Planning in EU Crisis Management. *European Foreign Affairs Review*, 18(4), pp.125-145.
- Missiroli, A. ed., 2016. *The EU and the works: Players and policies post-Lisbon*. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Mogherini, F., 2017. Foreword by High Representative. In: *Common Security and Defence Policy of the European Union: Missions and Operations Annual Report 2016*. Bruxelas: European Union External Action, pp.2-3.
- Nunes, I., 2012. Opções de Cooperação Multilateral no Contexto Europeu. *Instituto de Defesa Nacional*. [Em linha] Disponível em: <[http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/unia\\_europeia\\_ator\\_social\\_projectoIsabelNunes.pdf](http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/unia_europeia_ator_social_projectoIsabelNunes.pdf)>, [Consult. em 08 de junho de 2017].
- Olsen, G., 2012. Sub-Saharan Africa - A priority region for conflict management. In: *The European union as a Global Conflict Manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge, pp.66–79.
- Pawlak, P. e Ricci, A. eds., 2014. *Crisis rooms: towards a global network*. Luxembourg: Institute for Security Studies.
- Pedra, J., 2010. *A Segurança e Defesa da União Europeia. De Maastrich a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Pereira, M., 2009. A Política Externa Europeia como um dispositivo de Segurança. In: *A União Europeia como actor global: Dimensões Económica e Normativas da Política Externa Europeia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp.167-244.
- Pflimlin, E., 2006. *Vers l'autonomie des capacités militaires de l'Union Européenne?* Bruxelles: Fondation Robert Schuman.
- Pirozzi, N., 2013a. *The EU's Comprehensive Approach to Crisis Management*. [pdf] Disponível em: <[www.dcaf.ch/content/download/133240/.../Pirozzi\\_EU-CM.PDF](http://www.dcaf.ch/content/download/133240/.../Pirozzi_EU-CM.PDF)>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- Pirozzi, N., 2013b. *The European Union's crisis management after Lisbon: addressing new security challenges in the 21st century*.
- Pirozzi, N., 2015. *EU crisis management after Lisbon: a new model to address security challenges in the 21st century?* Cambridge: Intersentia.
- Rehrl, J. e Glume, G., 2015a. CSDP Structures and procedures. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.

- Rehrl, J. e Glume, G. eds., 2015b. *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria.
- Ribeiro, C., 2016. Contributos de Portugal para a Segurança e Defesa Europeia. *Revista Militar*, (2568), pp.73–85.
- Ruiz, C., Doyle, D. e Hagemann, K., 2014. CSDP – What Lies Behind the Acronym. In: *Handbook for decision makers the common security and defence policy of the European Union*. Vienna/Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.13–15.
- Sami, I., 2014. EEAS Structures. In: *Handbook for decision makers the common security and defence policy of the European Union*. Vienna/Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.37–40.
- Saraiva, L., 2010. A União Europeia na gestão de crises. *Nação e Defesa*, 127 (5), pp.97–109.
- Sarmiento, M., 2013. *Metodologia Científica para a elaboração, escrita e apresentação de teses*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- Scherer, J., 2015. Cooperation and Coordination. In: *Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Austria: Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria, pp.43–49.
- Shake, K., Bloch Lainé, A. e Grant, C., 1999. Building a European defence capability. *Survival*, 41(1), pp.20–40.
- Silva, P., 2011. *Entre Ceres e Marte: A Segurança e Defesa na Europa do Século XXI*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Simón, L., 2010. *Command and control? planning for EU military operations*. Occasional paper / European Union Institute for Security Studies. Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Solana, J., 2009. *EU High Representative for the CFSP, addresses the European Parliament on the EU common, security and defence policy*. [pdf] Disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/106227.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/106227.pdf)>, [Consult. em 14 de abril de 2017].
- Stability Unit, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions Deployee Guide*. [Em linha] Disponível em: <[https://search.yahoo.com/search?fr=mcafee\\_uninternational&type=C211PT885D20161126&p=Working+in+European+Union+Common+Security+and+Defence+Policy+Missions+Deployee+Guide+St](https://search.yahoo.com/search?fr=mcafee_uninternational&type=C211PT885D20161126&p=Working+in+European+Union+Common+Security+and+Defence+Policy+Missions+Deployee+Guide+St)>, [Consult. em 8 de maio de 2017].
- Statista, 2017. *Somalia - number of piracy attacks 2016 | Statistic*. [Em linha] Statista. Disponível em: <<https://www.statista.com/statistics/250867/number-of-actual-and-attempted-piracy-attacks-in-somalia/>>, [Consult. em 12 de maio de 2017].
- Stevens, W., 2011. Crisis management and planning. *Nação e Defesa*, 129 (5), pp.31–39.

- The Fund for Peace., 2015. *Fragile States Index 2015*. [pdf] Disponível em: <<http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf>>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- Trauner, F., 2011. *The internal-external security nexus: more coherence under Lisbon?* Occasional paper / European Union Institute for Security Studies. Paris: Inst. for Security Studies.
- UE, 2003. *Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia Europeia em Matéria de Segurança*. Disponível em: <<http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000021001-000022000/000021590.pdf>>, [Consult. em 18 de março de 2017].
- UE, 2007. *Tratado de Lisboa*. [Em linha] Lisboa: Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=PT>>, [Consult. em 21 de março de 2017].
- UE, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. [pdf] Disponível em: <[https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pt\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf)>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- UE, 2017. *Ajuda ao desenvolvimento da UE | Ano Europeu do Desenvolvimento*. [Em linha] Disponível em: <<https://europa.eu/eyd2015/pt-pt/content/eu-development-aid>>, [Consult. em 12 de junho de 2017].
- UK Ministry of Defense, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions*. Disponível em: <<http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/publications/deployee-guide-series/493-deployee-guide-eu-csdp>>, [Consult. em 14 de março de 2017].
- UK Parliament, 2012. *House of Lords - European Defence Capabilities: lessons from the past, signposts for the future - European Union Committee*. [Em linha] Disponível em: <<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201012/ldselect/ldcom/292/29205.htm>>, [Consult. em 23 de abril de 2017].
- UN, 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*. [pdf] United Nations Publications. Disponível em: <[http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp\\_more\\_secure\\_world.pdf](http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf)>, [Consult. em 22 de abril de 2017].
- Vilela, C., 2013. *A gestão de crises no quadro da OTAN*. [Em linha] Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Disponível em: <<http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6569>>, [Consult. em 2 de abril de 2017].
- Vimont, P., 2014. The European External Action Service and complex crises. In: *Crisis rooms: towards a global network?* Bruxelas: Institute for Security Studies, pp.35-38.
- Wendling, C., 2010. *Comprehensive Approach to Civil – Military Crisis Management – A Critical Analysis and Perspective*. Paris: Institut de Recherche Stratégic de l'École Militaire.
- Whitman, R. e Wolff, S. eds., 2012. *The European Union as a global conflict manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge