

**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS  
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO  
2016/2017**



**III**

**O MODELO DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA:  
VANTAGENS E INCONVENIENTES**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IUM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO  
SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DAS  
FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS OU DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA.**

**Marco António Ferreira da Cruz  
MAJOR GNR**



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O MODELO DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO  
EUROPEIA: VANTAGENS E INCONVENIENTES**

**MAJOR GNR Marco António Ferreira da Cruz**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2016/2017

Pedrouços 2017



**INSTITUTO UNIVERSITÁRIO MILITAR  
DEPARTAMENTO DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS**

**O MODELO DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO  
EUROPEIA: VANTAGENS E INCONVENIENTES**

**MAJOR GNR Marco António Ferreira da Cruz**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2016/2017

Orientador: TENENTE-CORONEL ART

João Ricardo Dias da Costa

Pedrouços 2017



### **Declaração de compromisso Antiplágio**

Eu, **Marco António Ferreira da Cruz**, declaro por minha honra que o documento intitulado **A Gestão de Crises da União Europeia: vantagens e inconvenientes** corresponde ao resultado da investigação por mim desenvolvida enquanto auditor do **Curso de Estado Maior Conjunto 2016/2017** no Instituto Universitário Militar e que é um trabalho original, em que todos os contributos estão corretamente identificados em citações e nas respetivas referências bibliográficas.

Tenho consciência que a utilização de elementos alheios não identificados constitui grave falta ética, moral, legal e disciplinar.

Pedrouços, 19 de junho de 2017

Marco António Ferreira da Cruz



## **Agradecimentos**

Nesta longa viagem que percorri até à conclusão desta investigação, caminhei sempre com a convicção de que apenas poderia chegar ao fim com o apoio de muitas pessoas que, fruto do seu conhecimento e saber, me ajudaram a ultrapassar os inúmeros obstáculos. Este trabalho ficaria assim incompleto, se não deixasse o justíssimo reconhecimento a todas elas.

As minhas primeiras palavras vão, impreterivelmente, para as pessoas que mais amo, a minha mulher e os meus dois filhos, Miguel e Marta. Na viagem foram o meu grande apoio, pelo amor e que sempre manifestaram e pela compreensão que sempre tiveram em relação às minhas ausências e às minhas presenças ausentes. Desculpem filhos e obrigado Paulinha!

Ao meu orientador, Tenente-Coronel Dias Costa, que apesar do afastamento, apenas físico, por estar em missão de serviço em Angola, contribuiu de forma decisiva para a investigação através dos seus profundos conhecimentos. Obrigado pela dedicação e disponibilidade e pelo pragmatismo na orientação.

Aos entrevistados, Major-General Cameira Martins, Vice-Almirante Silvestre Correia, Brigadier General Heinz Krieb e Coronéis Rui Ferreira e Carlos Ribeiro, um especial agradecimento pela partilha das experiências e dos sábios conhecimentos sobre a Gestão de Crises da União Europeia. Além destes, um especial reconhecimento ao Major-General Carlos Branco, à Professora Doutora Ana Paula Brandão e à Dr.<sup>a</sup> Fernanda Faria pelas longas conversas que tivemos na fase exploratória da investigação, e que me ajudaram a consolidar as minhas primeiras ideias sobre o tema, e à Professora Doutora Paula Espírito Santo, docente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pela amizade e pelas sempre pertinentes orientações na metodologia da investigação.

Ao tenente-coronel Parreira da Silva e ao major João Correia pela amizade e pelos conselhos com que sempre pude contar, apesar dos seus inúmeros afazeres. Ao tenente-coronel Rui Letras, ao Hélder Barros e ao Reinaldo Hermenegildo, amigos de longa data e camaradas da instituição que orgulhosamente sirvo, a Guarda Nacional Republicana, pelas revisões finais e pelos comentários sempre críticos, mas extremamente úteis.

Por último, a minha dedicatória... Ao meu pai, que tive a infelicidade de perder... Obrigado pelo que me ensinaste ao longo da vida, sei que estás orgulhoso de ter terminado mais esta etapa.

A todos, o meu muito obrigado!



## Índice

Introdução.....	1
1. Revisão da literatura e metodologia.....	5
1.1. Da necessidade de Segurança à Gestão de Crises .....	5
1.1.1. A Europa da Segurança e da Defesa .....	5
1.1.2. A estratégia da UE em matéria de Segurança .....	8
1.1.3. A Gestão de Crises .....	10
1.2. Abordagem metodológica.....	13
1.3. Modelo de análise .....	14
2. A Gestão de Crises da UE na era pós-Tratado de Lisboa.....	16
2.1. A arquitetura intergovernamental da PESC/PCSD.....	17
2.2. A arquitetura institucional da Gestão de Crises.....	18
2.3. O processo de Gestão de Crises.....	22
3. As vantagens da UE em matéria de Gestão de Crises .....	26
3.1. As instituições e as estruturas .....	26
3.2. Os instrumentos .....	27
4. A ligação civil-militar.....	34
4.1. Os inconvenientes da Gestão de Crises da UE .....	34
4.1.1. Os processos de decisão e de financiamento.....	34
4.1.2. A coordenação civil-militar.....	36
4.2. Contributos para uma aproximação civil-militar.....	39
4.2.1. Ao nível do financiamento .....	39
4.2.2. Ao nível da organização .....	39
4.2.3. Ao nível da doutrina e da formação .....	41
Conclusões.....	42
Bibliografia.....	45



## **Índice de Apêndices**

Apêndice A - Corpo de Conceitos.....	Apd A - 1
Apêndice B - Análise SWOT ao Modelo de Gestão de Crises da UE.....	Apd B - 1
Apêndice C - Tabela com Lista de entrevistados e respectivos dados biográficos..	Apd C - 1
Apêndice D - Guião da entrevista .....	Apd D - 1
Apêndice E - Respostas por entrevistado e segmento de resposta.....	Apd E - 1

## **Índice de Figuras**

Figura 1 - Fases da gestão de crises da UE .....	11
Figura 2 - Modelo de análise .....	15
Figura 3 - Objetivo e atividades da investigação .....	15
Figura 4 - Operações e missões da UE em curso .....	16
Figura 5 - Estruturas de tomada de decisão da PESC .....	18
Figura 6 - Estruturas do SEAE .....	19
Figura 7 - Plataforma de gestão de crises da UE.....	22
Figura 8 - Processo de Planeamento da UE para a gestão de crises.....	23
Figura 9 - Estrutura de decisão e de planeamento do SEAE .....	24
Figura 10 - Plataforma de gestão de crises da UE.....	30
Figura 11 - Índice de Estados Frágeis .....	32
Figura 12 - Proposta de estrutura do SEAE.....	40
Figura 13 - Análise SWOT ao modelo de gestão de crises da União Europeia .....	Apd B - 2



## **Resumo**

A presente investigação aborda o modelo de gestão de crises da União Europeia e reflete uma análise às suas vantagens e inconvenientes. A importância desta temática surge da constatação de que a Europa tem uma diversidade de instrumentos ao seu dispor para poder usar na gestão de uma crise, o que constitui uma das vantagens ao referido modelo, mas também da percepção que a utilização simultânea desses instrumentos, sobretudo das capacidades civis e militares, acarreta grandes desafios ao nível da coordenação, elemento que é visto como um dos principais inconvenientes do próprio modelo. Por isso, e preenchendo os requisitos da atualidade e pertinência, tivemos como principais objetivos caracterizar o modelo de gestão de crises da União Europeia, quanto às instituições e estruturas, e descrever o processo de planeamento e de condução de operações e missões de gestão de crises da União Europeia. Além disso, quisemos identificar as vantagens e os inconvenientes do modelo de gestão de crises da União Europeia, para depois apresentar medidas que reforcem essa coordenação nas missões e operações de gestão de crises.

Para concretizar os nossos objetivos, procedemos a uma rigorosa metodologia baseada na análise bibliográfica e documental e ainda à realização de diversas entrevistas a peritos na área da investigação, o que nos permitiu recolher os dados necessários para analisar o modelo em estudo, num quadro de possíveis alterações.

De modo a sustentar e a facilitar a inteção do objeto de estudo da nossa investigação fizemos um prévio enquadramento teórico, em torno dos desenvolvimentos da União Europeia em matéria de segurança e defesa, da arquitetura, das estruturas e dos procedimentos de decisão, de planeamento e de condução das missões e operações de gestão de crises.

A análise efetuada permite concluir que são necessárias alterações, designadamente nas estruturas de planeamento e de condução, ao nível estratégico e operacional, das missões e operações de gestão de crises, mas também no financiamento destas e na doutrina e formação, que melhorem a coordenação civil-militar, de modo a tornar mais eficaz a resposta da União Europeia às diversas ameaças, reforçando a sua posição enquanto ator global.

## **Palavras-chave**

Gestão de Crises, União Europeia, *Comprehensive Approach*, coordenação civil-militar.



### **Abstract**

*This research addresses the European Union's crisis management model and reflects an analysis of its advantages and inconvenient. The importance of this issue stems from the fact that Europe has a variety of instruments at its disposal for use in managing a crisis, which is one of the advantages of this model, but also of the perception that the simultaneous use of these instruments, especially civilian and military capabilities, poses great challenges at the level of coordination, which is one of the main drawbacks of the model itself. Therefore, to meet the current and relevant requirements, we have as main objectives the characterization of the European Union crisis management model for institutions and structures and describe the process of planning and conducting European Union crisis management operations and missions. In addition, we wanted to identify the strengths and weaknesses of the European Union crisis management model and then present measures to enhance such coordination in crisis management missions and operations.*

*To achieve our objectives, we carried out a rigorous methodology based on bibliographical and documentary analysis, as well as conducting several interviews with experts in the field of research, which allowed us to collect the necessary data to analyze the study model, within a framework of possible changes.*

*To sustain and facilitate the integration of the subject matter of our research, we have made a prior theoretical framework, focusing on the European Union developments in security and defense, architecture, structures and procedures for decision-making, planning and conduct of missions and crisis management operations.*

*The analysis shows that there is a need for changes, notably in the strategic and operational planning and management structures of missions and crisis management operations, as well as in the financing of missions and crisis management operations and in doctrine and training, which improve civilian coordination to make the European Union's response to the various threats more effective by strengthening its position as a global actor.*

### **Keywords**

*Crisis Management, European Union, Comprehensive Approach, military-civilian coordination.*



## Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

<b>CA</b>	<i>Comprehensive approach</i>
<b>CED</b>	Comunidade Europeia de Defesa
<b>CivCom</b>	<i>Committee for Civilian Aspects of Crisis Management</i>
<b>CMC</b>	<i>Crisis Management Concept</i>
<b>CMP</b>	<i>Crisis Management Procedures</i>
<b>CMPD</b>	<i>Crisis Management and Planning Directorate</i>
<b>CONOPS</b>	<i>Concept for Operations</i>
<b>COPD</b>	<i>Comprehensive Operacional Planning Directive</i>
<b>CPCC</b>	<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>
<b>CRO</b>	<i>Civil Response Options</i>
<b>CSO</b>	<i>Civilian Strategic Options</i>
<b>ECAP</b>	<i>European Capabilities Action Plan</i>
<b>ECHO</b>	<i>Humanitarian Aid and Civil Protection Department</i>
<b>EEAS/SEAE</b>	<i>European External Action Service/Serviço Europeu para a Ação Externa</i>
<b>EGPESUE</b>	Estratégia global para a política externa e de segurança da UE
<b>EUCAP Nestor Somalia</b>	<i>European Union Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia</i>
<b>EUFOR RCA</b>	<i>European Union Force in the Central African Republic</i>
<b>EULEX Kosovo</b>	<i>European Union Rule of Law Mission in Kosovo</i>
<b>EUMS</b>	<i>European Union Military Staff</i>
<b>EUNAVFOR Atalanta</b>	<i>European Union Naval Force Atalanta</i>
<b>EUPOL DRC</b>	<i>EU Police Mission for the Democratic Republic of the Congo</i>
<b>EUTM Somalia</b>	<i>European Union Training Mission in Somalia</i>
<b>ERCC</b>	<i>Emergency Response Coordination Centre</i>
<b>GC</b>	Gestão de Crises
<b>HQ</b>	<i>Headquarters</i>
<b>AR/VP</b>	Alto Representante (da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança) e Vice-Presidente (da Comissão Europeia)
<b>IMD</b>	<i>Initiating Military Directive</i>



<b>IA</b>	<i>Integrated Approach</i>
<b>IUM</b>	Instituto Universitário Militar
<b>MilReps</b>	Representantes militares
<b>MRO</b>	<i>Military Response Options</i>
<b>MSO</b>	<i>Military Strategic Options</i>
<b>NATO/OTAN</b>	<i>North Atlantic Treaty Organisation/Organização do Tratado do Atlântico Norte</i>
<b>OHQ</b>	<i>Operations Headquarters</i>
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OpCdr</b>	<i>Operational Commander</i>
<b>OPLAN</b>	<i>Operations Plan</i>
<b>OPCEN</b>	<i>Operation Centre</i>
<b>PCSD</b>	Política Comum de Segurança e Defesa
<b>PESC</b>	Política Externa e de Segurança Comum
<b>PESD</b>	Política Europeia de Segurança e Defesa
<b>PFCA</b>	<i>Political Framework for Crisis Approach</i>
<b>PSC</b>	<i>Political and Security Committee</i>
<b>RDC</b>	República Democrática do Congo
<b>RI</b>	Relações Internacionais
<b>SHQ</b>	<i>Strategic Headquarters</i>
<b>SIAC</b>	<i>Single Intelligence Analysis Capacity</i>
<b>SWOT</b>	Strengths (forças ou pontos fortes) Weaknesses (fraquezas ou pontos fracos) Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças)
<b>TUE</b>	Tratado da União Europeia
<b>UE</b>	União Europeia
<b>UEO</b>	União Europeia Ocidental



## 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>1</sup>. Apesar da instabilidade internacional, 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). Esta situação foi, no entanto, alterada em 1999, muito impulsionada pelo conflito dos Balcãs, pela perceção, por parte dos países europeus, 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 (Câmara, 2016; Silva, 2011).

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, definitivamente, que as crises no exterior influenciam a segurança da própria Europa, no que foi caracterizado por Trauner (2011) e por Brandão (2015a) pelos nexos interno e externo 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 tinha 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 carácter policial, na Bósnia-Herzegovina (Blockmans e Wessel, 2009, p.9), 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>2</sup>, atribuindo, desta forma, maiores recursos e coerência à PCSD (Scherer, 2015, p.44). Este Serviço reúne as principais estruturas, civis e militares,

---

<sup>1</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).

<sup>2</sup> Na designação em inglês *European External Action Service* (EEAS)



de apoio à GC, sendo responsável, além do aconselhamento político, pelo planeamento e pela condução das diferentes missões e operações. O Tratado de Lisboa estabeleceu, pela primeira vez a nível do Tratado, 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>3</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, conhecedores de vários estudos no âmbito da GC da UE, mas cientes que esta investigação preenche os requisitos da atualidade e da pertinência, 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, enquadrados pelas vantagens e inconvenientes decorrentes do objeto de estudo identificado, e atendendo ao nível do planeamento e da condução das missões e operações, o objetivo geral da investigação é apresentar medidas<sup>4</sup> que reforcem a coordenação entre os instrumentos civis e militares na gestão de crises, expondo contributos para a melhoria dessa coordenação. Assim, para o efeito, definimos os seguintes objetivos específicos (OE):

- OE 1: caracterizar o modelo de GC da UE, quanto às instituições e estruturas;
- OE 2: descrever o processo de GC da UE;
- OE 3: identificar as vantagens do modelo de GC da UE, quanto às estruturas e aos instrumentos;
- OE 4: identificar os inconvenientes do modelo de GC da UE, quanto à decisão, ao financiamento e à coordenação civil-militar; e
- OE 5: apresentar medidas que reforcem a coordenação civil-militar nas missões e operações de GC da UE.

---

<sup>3</sup> Conceito definido no Apêndice A – Corpo de conceitos.

<sup>4</sup> Entendendo o conceito de medida enquanto alteração e/ou inovação que deve ser implementado ao modelo de GC da UE.



Face ao nosso objeto de estudo e no quadro da identificação das vantagens e inconvenientes, formulamos a nossa Questão Central (QC): que medidas devem ser implementadas para melhorar a capacidade da UE na Gestão de Crises? A esta, associam-se as seguintes Questões Derivadas (QD):

- QD1: que instituições e estruturas intervêm no modelo atual de GC?
- QD2: como é operacionalizado o processo de GC da UE?
- QD3: que vantagens são identificadas no modelo de GC, quanto às estruturas e aos instrumentos?
- QD4: quais são os inconvenientes do modelo de GC, quanto à decisão, ao financiamento e à coordenação civil-militar?
- QD5: que medidas são necessárias implementar para reforçar a coordenação civil-militar nas missões e operações de GC da UE?

Procurando atribuir uma sequência lógica à investigação, estruturámos o nosso trabalho, para além da introdução e das conclusões do nosso estudo, em quatro capítulos principais. Assim, no capítulo inicial, revisitamos alguns conceitos operativos centrais 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. Este capítulo encerra com a abordagem metodológica e com a apresentação do modelo de análise. No segundo 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 últimos capítulos, 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 último capítulo, além dos inconvenientes, apresentamos ainda as medidas que consideramos serem essenciais para reforçar a coordenação entre os instrumentos civis e militares.

A finalizar apresentamos as diversas conclusões da investigação, que são reforçadas pela aplicação da análise SWOT realizada ao modelo de GC<sup>5</sup>, através da identificação das variáveis do contexto interno e externo, indicando os pontos que devem ser melhorados para reforçar as oportunidades e mitigar as ameaças.

---

<sup>5</sup> Disponível no Apêndice B – análise SWOT ao modelo de Gestão de Crises da UE .



Importa referir que ao longo da nossa investigação introduzimos diversos conceitos cerne para este estudo, cujo entendimento se afigura como essencial para um melhor enquadramento do nosso objeto de estudo. Por isso, fizemos a clarificação concetual daqueles<sup>6</sup>, com o intuito de desenvolver um quadro concetual capaz de sustentar a análise desenvolvida e esclarecer alguns desses conceitos que são usados, muitas vezes, com sentidos diferenciados do que pretendemos no nosso trabalho.

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 de melhoria materializados pelas medidas que propomos no sentido de reforçar a coordenação civil-militar e, assim, concorrer para um aumento da eficácia do funcionamento do modelo de GC da UE.

---

<sup>6</sup> Apêndice A – Corpo de conceitos.



## 1. Revisão da literatura e metodologia

O estudo do modelo de GC da UE exige uma prévia reflexão sobre a sua origem e evolução, elementos que são essenciais para compreendermos os fatores que influenciaram a sua orientação. Assim, neste capítulo e a coberto do tópico “A Europa da Segurança e Defesa” traçamos o quadro evolutivo da PCSD, desde a sua origem, passando pelas alterações mais significativas registadas ao longo dos anos, até ao Tratado de Lisboa. Com vista a uma melhor perceção do quadro atual daremos ainda conta das principais linhas e objetivos da UE em matéria de segurança para, subsequentemente, apresentarmos a metodologia da nossa investigação.

### 1.1. Da necessidade de Segurança à Gestão de Crises

#### 1.1.1. 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 relativamente a este assunto, levaram a que, durante anos, a defesa da Europa estivesse confiada à Organização do Tratado do Atlântico Norte/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/NATO), daqui em diante designada de NATO, e, subsidiariamente, à União Europeia Ocidental (UEO) (Silva, 2011; Koutrakos, 2013).

O fim da Guerra Fria e a conseqüente 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 (art.º J4).

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, missões de manutenção da paz e missões 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>7</sup>, do

---

<sup>7</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.



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).

No Conselho realizado em Portugal, foram edificadas grande parte das capacidades civis de resposta à crise (Hermenegildo, 2017, p.240). Além da criação do Comité para os aspetos Civis da GC, *Committee for Civilian Aspects of Crisis Management* (CivCom), foram identificadas as áreas prioritárias para os objetivos dos aspetos civis da GC, em particular das 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, assumindo-se ainda uma 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 NATO 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 conseqüente 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 NATO um conjunto de acordos permanentes (conhecidos por “*Berlim Plus*”), que vêm esclarecer três aspetos fundamentais: o acesso da UE às capacidades de planeamento da NATO; as relações de comando UE-NATO, no caso das operações militares lideradas pela UE (com recurso aos meios da NATO); e o tipo e as condições de utilização dos meios e capacidades da NATO por parte da UE (Howorth, 2011; Silva, 2011; Nunes, 2012)

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 do Tratado da UE (TUE)], exceto as que tenham implicações no domínio militar ou da defesa (n.º 4 do artigo 31 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).

#### 1.1.2. 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 (Pirozzi, 2015, p.2). É também aqui 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. in 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. A sua condução acompanhou a evolução e a sofisticação das novas ameaças<sup>8</sup> que, tal como nos é referido na Estratégia Europeia de

---

<sup>8</sup> Conceito definido no Apêndice A – Corpo de conceitos.



Segurança, 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). Os acontecimentos a Sul e ao Sudeste mostram que as crises mais distantes contagiam também a Europa (Cooper, 2016, p.1). 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 fazem as atualizações às ameaças ao espaço europeu, as quais se juntaram à proliferação de armas de destruição maciça, ao terrorismo, aos Estados falhados, ao crime organizado e aos conflitos regionais, as alterações climáticas, à segurança energética e à cibersegurança, e onde se sublinha a importância da utilização coerente dos instrumentos da UE, designadamente políticos, diplomáticos, de desenvolvimento, humanitários, de resposta a crises, de cooperação económica e comercial, e de gestão civil e militar de crises, como resposta às ameaças (Conselho da União Europeia, 2008, p.21)

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 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 *et.al*, (2016), na base da nova formulação estratégica da UE, através da aprovação da Estratégia global para a política externa e de segurança da UE (EGPESUE). Para estes autores, a que se juntam Abbot, Rogers e Slobada (2007), Faria (2014) e Brandão (2015a), a antiga distinção entre a segurança interna e a segurança externa não permite a necessária articulação de políticas e instrumentos, face ao impacto de ameaças como a migração, o crime e o terrorismo transnacionais e, ao mesmo tempo, abordar as suas causas profundas de uma forma coerente.

Na nota introdutória do documento, Federica Mogherini sublinha que EGPESUE 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 caráter 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.

Para fazer face a estas ameaças, a AR/VP destaca de igual forma a necessidade da utilização de todos os instrumentos, civis e militares, afastando ainda Mogherini a ideia da UE enquanto "potência civil", dando conta das dezassete operações militares e civis já realizadas e em curso (UE, 2016, p.3). A este propósito da necessidade da utilização dos diversos instrumentos Drent, Landman e Zandee (2016, p.6) fazem uma referência às ameaças híbridas<sup>9</sup>, que exigem, segundo os mesmos, uma resposta e o envolvimento de capacidades híbridas, não sendo por isso uma responsabilidade exclusiva dos atores civis.

No domínio da PCSD, a nova estratégia sublinha a importância da continuação das missões e operações de GC, alertando para a necessidade dos europeus de assumirem uma maior responsabilidade na segurança, apelando-se ainda ao desenvolvimento de capacidade militares, com contingentes mais bem equipados, treinados e organizados, de forma a contribuírem decisivamente para os esforços coletivos. Para AR/VP “é importante que a Europa tenha um nível apropriado de ambição e de autonomia estratégica para ser capaz de promover a paz e garantir a segurança dentro e fora das suas fronteiras” (UE, 2016, p.14).

### 1.1.3. A Gestão de Crises

O conceito GC, ou *Crisis Management* (na literatura anglo-saxónica), foi investido de um novo sentido depois do aparecimento de novos conceitos no léxico das Relações Internacionais (RI) e da estratégia. Para Blockmans e Wessel (2009, p.5) o termo refere-se à organização, regulamentação, enquadramento processual e às disposições para conter uma crise<sup>10</sup> e moldar o seu curso futuro, enquanto é procurada a sua resolução. Para Pirozzi (2015, p.7), gerir uma crise significa conter o seu curso, através da aplicação dos chamados processos de GC, pelo qual uma organização faz a administração, a contenção e a resolução de uma crise.

Frisell e Oredssom (2006) consideram que a GC envolve todo o espectro e medidas usadas em relação a uma crise, utilizando meios civis e militares em diversas áreas dessa mesma crise. A NATO defende a aplicação de medidas militares e não-militares de resposta à crise, sublinhado que o papel da organização vai muito para além das operações militares, e inclui a aplicação de medidas para a proteção de populações contra catástrofes naturais,

---

<sup>9</sup> As ameaças híbridas são ações hostis em tempo de paz, que combinam métodos convencionais e não convencionais, militares e não militares, abertos e encobertos, visando criar confusão e ambiguidade quanto à sua natureza, origem e objetivo (Lintern, 2017, p.38).

<sup>10</sup> Conceito definido no Apêndice A – Corpo de conceitos.



tecnológicas e desastres humanitários. O novo conceito estratégico da Aliança, de 2010, dedica especial atenção ao “*Crisis Management*”, referindo que a NATO tem um conjunto único e robusto de capacidades políticas e militares para abordar todo o espectro de crises – antes, durante e após os conflitos (NATO, 2010).

O conceito de GC é utilizado no novo Tratado de Lisboa <sup>11</sup>, referindo-se no artigo 43.º n.º 1 que “(...) a União pode utilizar meios civis e militares, que incluem as ações conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a GC, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos”.

A doutrina da UE para a GC contempla a atuação em diferentes fases da GC – antes, durante e depois do conflito. Para atuar nestas fases, a UE possui um conjunto de instrumentos e de capacidades, designadamente no âmbito da prevenção de conflitos (*Conflict Prevention*), através da identificação das causas do conflito e atuando na prevenção, de modo a evitar a ocorrência de uma crise; no restabelecimento, na imposição e na manutenção da paz (*peace-making, peace-enforcement, peacekeeping*); e na reconstrução das instituições democráticas e estáveis que possam evitar o ressurgimento de um conflito, ou seja, na estabilização pós-conflito (*post-conflict stabilization*) (Pirozzi, 2015, p.8; UE, 2016).

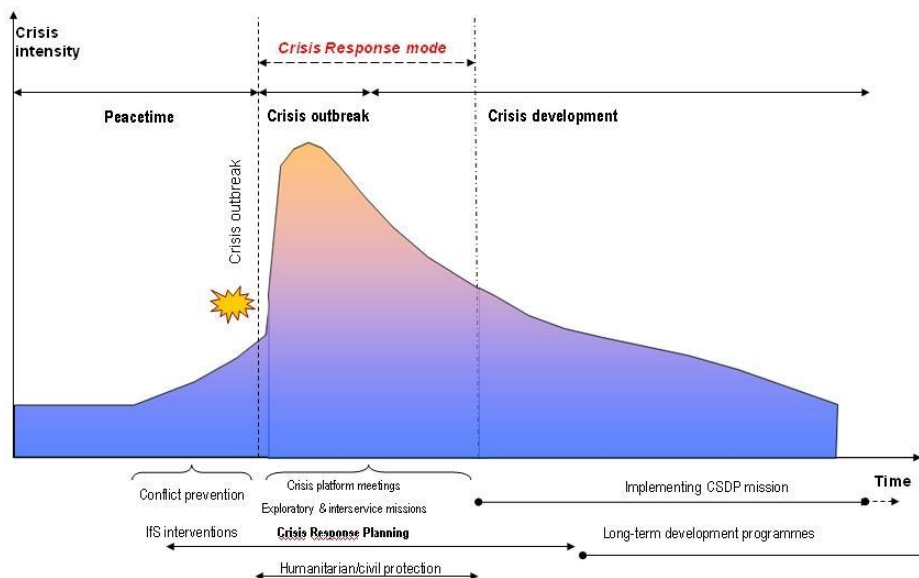


Figura 1 – Fases da Gestão de Crises da UE

Fonte: (Pirozzi, 2015, p.8)

<sup>11</sup> Disponível em: [https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado\\_Versao\\_Consolidada.pdf](https://www.parlamento.pt/europa/Documents/Tratado_Versao_Consolidada.pdf) [Acedido em 03 Dec. 2016]



No âmbito da GC da UE, destaca-se o conceito de CA, o qual foi apresentado formalmente no primeiro documento da Estratégia Europeia em matéria de Segurança, na medida em que, em contraste com a enorme ameaça visível na Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças (à Segurança global) é puramente militar, nem pode ser abordada por meios puramente militares (Mattelaer, 2013, p.128). Para a UE, a resolução de um conflito ou de uma crise requer uma mistura de instrumentos, salientando a necessidade de utilizar as políticas e os instrumentos da UE de uma forma mais coerente e coordenada para responder a desafios de segurança e de desenvolvimento que estão interligados (Faria, 2014, p.5; UE, 2016, p.14).

Smith (2013, p.37) refere-se ao conceito como um processo cumulativo de novas capacidades (por exemplo, forças militares e policiais), fazendo a ligação dos domínios da defesa e da segurança aos instrumentos de política externa e económica existentes na UE, a fim de melhorar a eficácia e a coerência da UE enquanto ator global. Numa referência ao conceito, Ashton (2014, p.14) refere que CA significa simplesmente reunir todas as políticas, ou instrumentos, para um propósito comum, que é tentar abordar as questões e os problemas antes que eles evoluam para uma crise que pode tão facilmente consumir muitos recursos e provocar muitos danos. Além de sublinhar o carácter preventivo, a abordagem da antiga AR/VP baseia-se na convicção de que, para a UE ser eficaz na GC, terão que ser reunidas as forças e os ativos do SEAE, da Comissão e dos Estados-membros da UE.

Na EGPEUSUE é também apresentado o conceito de abordagem integrada, *integrated approach* (IA), aos conflitos e às crises, que vai desde a segurança à igualdade de género, da governação à economia, numa intervenção que a UE define como, multidimensional (todas as políticas e instrumentos disponíveis para a prevenção, gestão e resolução de conflitos), multifases (disponível para intervir em todas as fases do conflito), multinível (intervenção em termos locais, nacionais, regionais e globais) e multilateral (associação da UE a todos os atores presentes num conflito e necessários para a sua resolução) (UE, 2016). Apesar das diferenças, existem autores, a exemplo de Tardy (2017), que referem que à primeira vista, o CA e o IA são conceitos diferentes que significam, aproximadamente, a mesma coisa.

Apesar de ser reconhecida a interferência de atores não estatais nas crises, quer seja por estarem associados às suas origens, a exemplo de grupos terroristas ou de organizações criminosas, quer seja por colaborarem na sua resolução, como é o caso da Cruz Vermelha, consideramos como atores na GC os Estados, enquanto unidade básica do sistema internacional (Nações Unidas, 2004) e entidade que é primariamente responsável pela



segurança das pessoas e pela defesa do território; e as organizações internacionais, em particular da UE, na qualidade de organização internacional com capacidade de intervir na gestão crises.

Tendo em conta os diversos elementos apresentados, no âmbito da nossa investigação, entendemos por GC o processo de utilização de diversos instrumentos, essencialmente civis e militares, no sentido de pôr termo a uma crise, em que se consideram diferentes fases de acordo com a tipologia e intensidade desta, e que exige uma intervenção a diferentes níveis nas estruturas de um Estado ou vários Estados.

## **1.2. Abordagem metodológica**

A abordagem metodológica do nosso trabalho de investigação teve em conta o conteúdo da NEP/ACA-010, de Set 2015 e NEP/ACA- 018, de Set 2015, do Instituto de Estudos Superiores Militares e da publicação “Orientações Metodológicas para a elaboração de Trabalhos de Investigação”, de janeiro de 2016, do Instituto Universitário Militar (IUM).

Depois de concretizadas algumas entrevistas exploratórias sobre o tema, das quais se destacam as que foram realizadas à Professora Ana Paula Brandão, docente da Universidade do Minho e especialista em estudos europeus, e à investigadora Fernanda Faria, do *European Center for Development Policy Managment*, que nos ajudaram a “constituir a problemática de investigação, (...) e a descobrir os aspetos a ter em conta e a revelar determinados elementos do fenómeno estudado” (Quivy e Campenhoudt, 2008, p.69), adotámos a nossa estratégia de investigação e o nosso modelo de recolha de dados.

A abordagem empírica será, na sua essência, do tipo qualitativo, procedendo-se à recolha de dados através da análise documental e da realização de entrevistas, do tipo semiestruturada, segundo um guião de perguntas previamente desenvolvido (Apêndice D) (Sousa e Batista, 2011, p.80). Face a esta opção, e tal como definido por Bryman (2012, cit. in Santos *et al.*, 2016, p.101), a nossa abordagem à temática será sobretudo dedutiva, sendo os “pressupostos teóricos expostos e formulados à medida que vamos fazendo a incursão no trabalho de campo, sendo analisados os respetivos dados”.

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, quer à realização de entrevistas que nos permitiram compreender e aprofundar o conhecimento sobre factos, informações e situações, recorrendo a entrevistados, que são peritos ou especialista na matéria (Sarmiento, 2013, p.31). A observação das entrevistas será efetuada através da análise de conteúdo, depois de realizada a leitura e a transcrição dos segmentos



mais relevantes para a investigação, optando-se por fazer a citação direta no texto das posições e expressões que permitem a sua comprovação ou aprofundamento do tema (França, 2000, p.113).

Sobre as entrevistas realizadas, importa fazer referência aos critérios que estiveram na base da seleção dos entrevistados, que se centraram fundamentalmente: no desempenho de funções relacionadas com a GC da UE, após a aprovação do Tratado de Lisboa e na participação nos níveis estratégico e/ou operacional, no âmbito civil ou militar da UE. A nossa escolha deu, por isso, primazia à experiência e ao conhecimento dos entrevistados relativamente ao nosso objeto de estudo.

### **1.3. Modelo de análise**

Tomando como referência o que foi identificado por Santos *et al*, (2016), relativamente à apresentação ao longo da investigação dos pressupostos teóricos, característico da estratégia de investigação qualitativa, o modelo de análise terá em conta as vantagens, enquanto “posição ou condição de superioridade, que se revela como fator ou circunstância que beneficia os seus detentores” (Costa e Melo, 1994, p.1836) e os inconvenientes, que são entendidos no nosso trabalho à luz do que é identificado no dicionário de língua portuguesa como “motivo causador de problemas e de dificuldades” (Costa e Melo, 1994, p.1011), do modelo de GC da UE.

No sentido de atribuir coerência e rigor à nossa investigação, usaremos o modelo de análise seguido por Whitman e Wolff (2012), ao qual fizemos algumas adaptações orientadas para o nosso objetivo, e que se constitui como uma referência no âmbito da avaliação da GC da UE, sendo utilizado por diversos autores e instituições que se debruçaram sobre a mesma temática, a exemplo de Olsen (2012) Martin e Boj Ičić-Dzelilovic (2016), Davis, Habbida e Penfrat (2017). No seu modelo, Whitman e Wolff (2012) focam-se nas inovações introduzidas pelo Tratado de Lisboa, relativamente à utilização (ou não) dos instrumentos na busca de uma gestão construtiva de conflitos. Para estes autores, o modelo europeu enfrenta grandes desafios na coordenação de um número significativo de atores institucionais, tanto a nível político-estratégico como a nível de planeamento e condução de missões e operações. A este nível, dos instrumentos e das instituições, adicionámos as estruturas, à semelhança, aliás, do que fazem outros autores, como Drentn e Zandee (2010), Vilela (2013) e Ferreira (2015) nas respetivas análises à GC da UE.

Por último, Whitman e Wolff (2012) tratam ainda das capacidades da UE em matéria de financiamento externo e interno, reportando-se a primeira ao apoio dado no âmbito da



ajuda ao desenvolvimento aos países em crise e a segunda à comparticipação dada pela UE aos Estados-membros para financiar as missões e operações de GC. Assim sendo, teremos em conta três das capacidades da UE identificadas pelos dois autores, ou seja, de atuar perante uma crise, a de coordenação civil-militar e a de financiar os seus instrumentos.

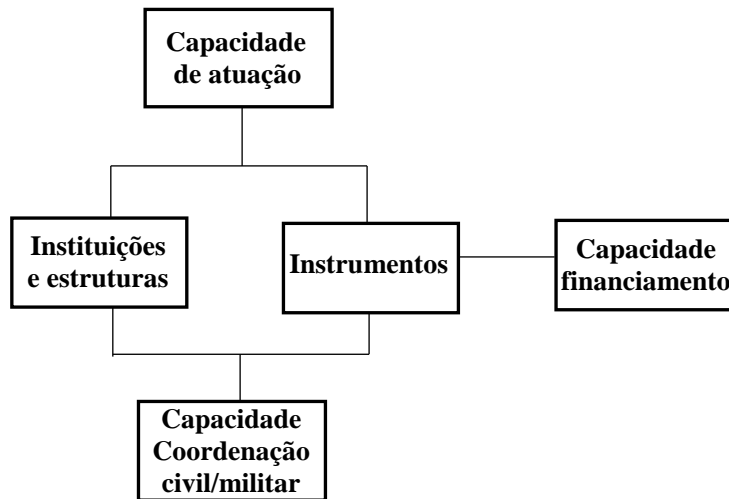


Figura 2 – Modelo de análise

Fonte: (Adaptado de Whitman e Wolff, 2012, pp.11–12)

A aplicação deste modelo de análise ajudar-nos-á a melhor compreender a GC da UE, num exercício de revisão e de reflexão que sustentarão as nossas recomendações.

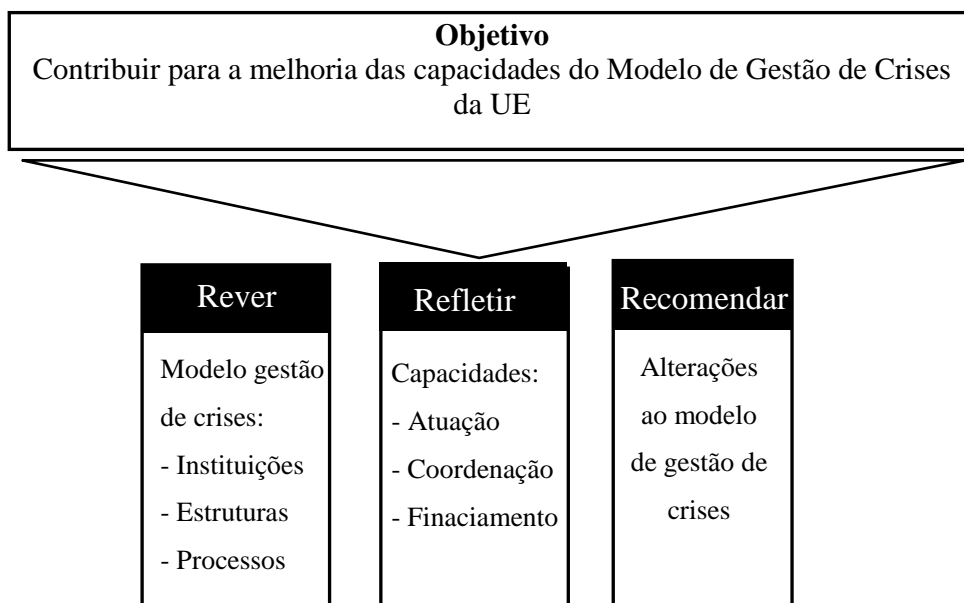


Figura 3 - Objetivo e atividades da investigação

Fonte: (Autor, 2017)



## 2. A Gestão de Crises da UE na era pós-Tratado de Lisboa

Tal como vimos anteriormente, a GC tem acompanhado os desenvolvimentos da UE em matéria de segurança e defesa e, por consequência, da sua ação externa. As diversas retificações aos textos do Tratado da UE, sobretudo a partir do Tratado de Nice, permitiram desenvolver estruturas e processos para o planeamento e para a condução de missões e de operações<sup>12</sup> de GC. Encontram-se em missão 2 600 civis e 4 000 militares, dos 28 Estados-membros (Mogherini, 2017).



Figure 4 – Operações e missões da UE em curso

Fonte: (EEAS, 2016e)

Neste capítulo, pretendemos apresentar e analisar o modelo de GC da UE, com enfoque para as instituições e estruturas envolvidas nos processos de decisão, planeamento e condução, de nível político estratégico, estratégico e operacional, das operações e missões de GC da UE.

<sup>12</sup> A distinção entre missões e operações é essencialmente feita atendendo ao caráter executivas, ou não, da presença da UE em determinado território. Assim, são consideradas operações quando o mandato da UE em determinado território confere poderes ao efetivo da UE conduz ações em substituição do país anfitrião. Para o caso das missões, a UE apoia o país anfitrião, com um papel consultivo/apoio (Council of European Union, 2014). Por regra, o instrumento militar é empenhado no âmbito de uma operação, exceto quando a ação diz respeito à formação e treino do efetivo das Forças Armadas do país anfitrião, passando a designar-se de missão. No caso dos instrumentos civis, por regra, assumem a designação de missão, dado não ter “poderes executivos”, exceto quando existem unidade constituída de polícia (*Integrated Police Unit*) a quem são atribuídas tarefas executivas, passando a serem também operações.



## 2.1. A arquitetura intergovernamental da PESC/PCSD

O quadro institucional da UE atribui responsabilidades no âmbito da GC à Comissão Europeia<sup>13</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, em reunião dos ministros dos Negócios Estrangeiros e à qual se podem juntar os ministros das Defesa (Fernandes, 2011, p.118).

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>14</sup> e o Comité Político e de Segurança, *Political and Security Committee* (PSC), 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). Compete a este órgão a elaboração da revisão estratégica semestral dos empenhamentos da UE (Rehrl e Glume, 2015a).

Para o apoiar, o PSC conta com o Grupo Político-Militar, *Political-Military Group* (PMG)<sup>15</sup>, com o comité dos aspetos civis de GC (CivCom), e com o Comité Militar da UE, *European Union Military Committee* (EUMC) (Conselho da União Europeia, 2017b).

---

<sup>13</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>14</sup> O Coreper é a principal instância preparatória do Conselho e assegura a coerência das políticas da UE. As duas formações do Coreper (Coreper I e Coreper II) reúnem-se 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.

<sup>15</sup> O PMG abrange os aspetos políticos das questões militares e civil-militares da UE, incluindo conceitos, capacidades, operações e missões. Além disso, monitoriza a aplicação eficaz dessas recomendações e contribui para o desenvolvimento de políticas horizontais e facilita o intercâmbio de informações. Cabe-lhe uma responsabilidade particular pelas parcerias com países não pertencentes à UE e com outras organizações, incluindo as relações UE-NATO, bem como por exercícios com esses países e organizações (Carrasco, Muguruza and Sánchez, 2016, p.94).

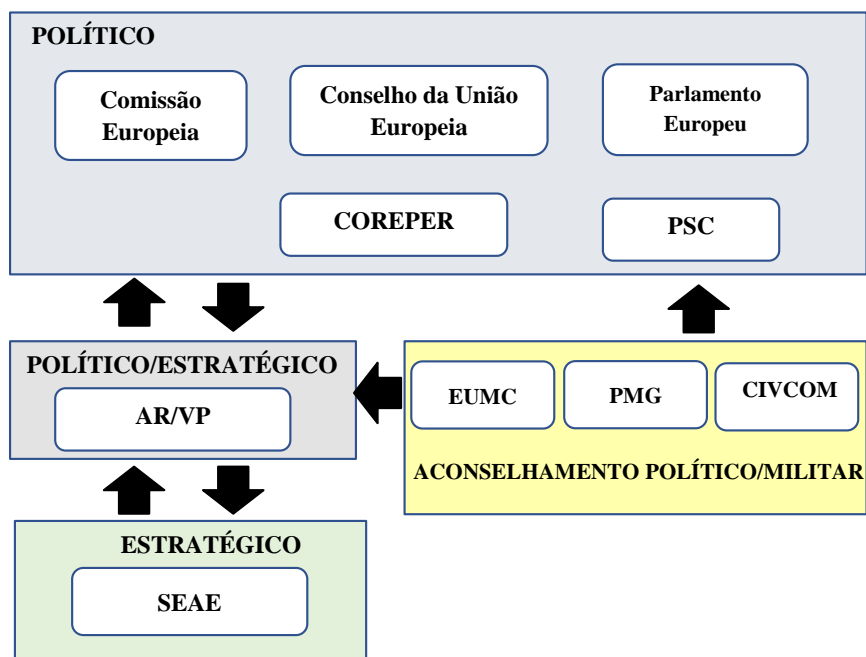


Figura 5 – Estrutura de tomada de decisão da PESC

Fonte: (Autor, 2017)

Se por um lado o CivCom pretende fornecer aconselhamento ao PSC sobre os aspetos civis da GC, assegurando a consistência e a coerência das decisões tomadas pelo Conselho (Conselho da União Europeia, 2017a), o EUMC é o órgão que apresenta as recomendações ao nível militar, tendo ainda um papel ativo no planeamento e na condução do instrumento militar da GC, em coordenação com as estruturas militares do SEAE. O EUMC é composto pelos chefes de defesa de todos os Estados-membros da UE, através dos seus representantes militares (MilReps) em Bruxelas (Gonçalves, 2014, p.83; Ferreira, 2015, p.34). O Presidente do EUMC é, ainda, o principal conselheiro militar da AR/VP (Council of European Union, 2017).

## 2.2. A arquitetura institucional de Gestão de Crises

Identificadas as entidades responsáveis pela orientação política da GC, cumpre-nos fazer a análise das entidades que compõem o SEAE e que são responsáveis, ao nível político-estratégico, estratégico e operacional, pelo planeamento e pela condução das missões e operações (n.º 2.º do art.º28-B do TUE) (UE, 2007). Uma das principais inovações do Tratado de Lisboa<sup>16</sup> foi a criação do SEAE, liderado pela AR/VP, e que descreve, na opinião de Coelmont (2012, p.3), em grande parte “os princípios gerais de como a UE responde aos

<sup>16</sup> A organização do SEAE foi estabelecida na decisão do Conselho (2010/427/UE), de 26 de julho de 2010. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0427&from=PT> [Acedido em 12 Abr. 17].



eventos internacionais, através de uma prevenção holística, usando todos os instrumentos à sua disposição”.

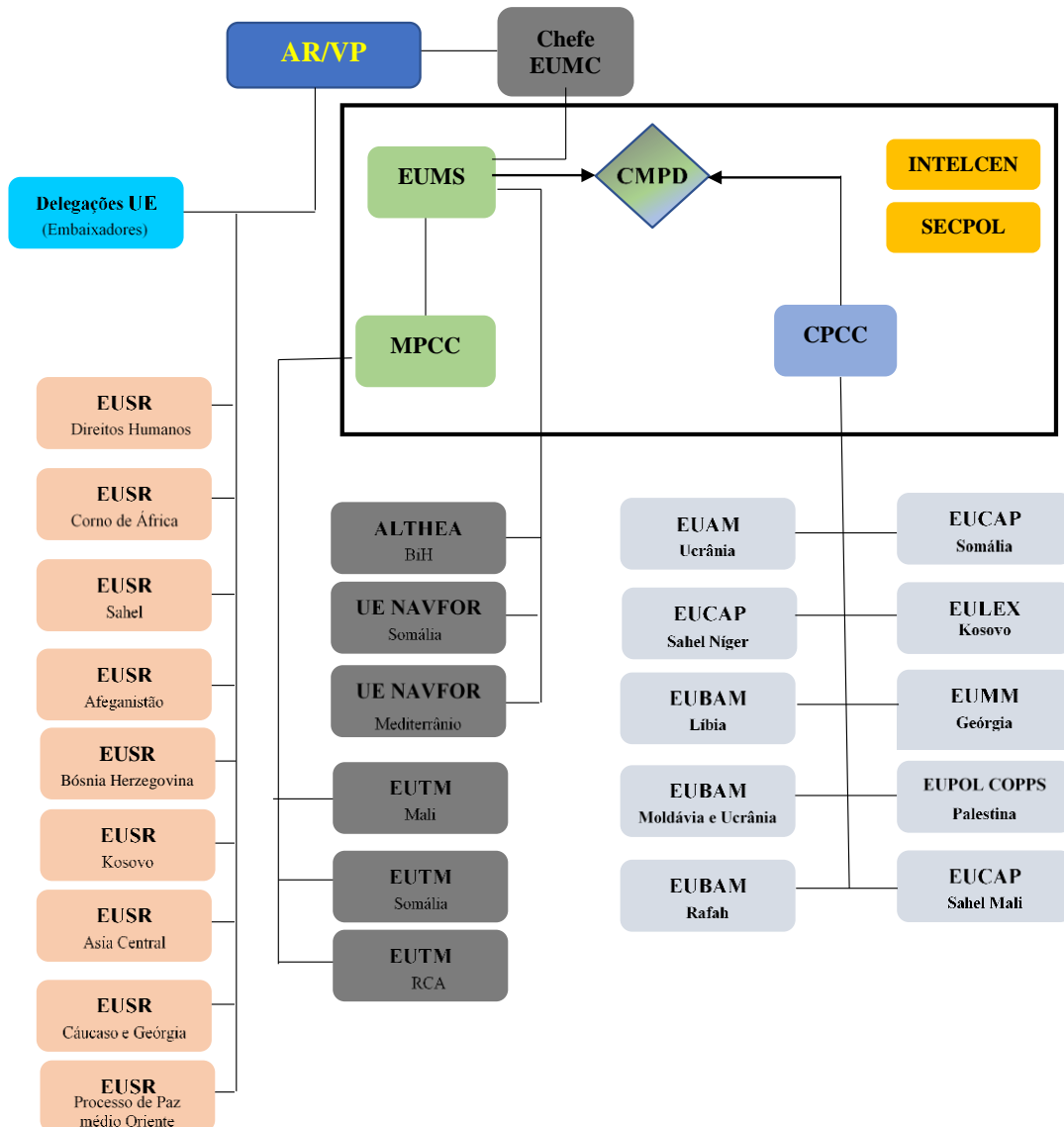


Figura 6 – Estruturas do SEAE

Fonte: (Autor, 2017)

Ao nível do planeamento estratégico, a integração entre os instrumentos militares e civis das missões é feita 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 dos conceitos e das capacidades (militares e civis) relativamente à 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 a conceção de uma operação ou missão até sua implementação no terreno. O CMPD apoia o PSC no exercício das suas responsabilidades em termos de direção estratégica e controlo político, de modo a garantir que a orientação política seja incorporada nos produtos de planeamento (Pirozzi, 2013a). Apesar das competências do CMPD, para as operações militares o planeamento estratégico é realizado pelo EUMC (Drent e Zandee, 2010, p.36).

O planeamento e a condução operacional das missões civis e militares são realizados, 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)* para as missões civis, exercendo o Diretor do CPCC o comando e controlo ao nível estratégico e o planeamento e a condução de todas as operações de gestão civil de crises (Drent e Zandee, 2010, p.35; Guedes e Elias, 2010, p.233). 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 para a componente das missões civis, sendo atualmente responsável pela condução das missões de formação militar da UE na Somália, na África Central e no Mali.

O Diretor-General 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, tendo ainda na sua organização estruturas para a realização de alertas precoces (*early warning*) e de produção de relatório de situações (*situation assessment*) relativamente a crises ou potenciais crises (EEAS, s.d.).

Com o objetivo de fazer a coordenação entre os instrumentos, o diploma recentemente aprovado, além de criar o MPCC, edifica ainda uma célula de coordenação conjunta, *Joint Support Coordination Cell* (JSCC), que pretende estabelecer, ao nível do planeamento e 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), a exemplo do centro de operações (*Watchkeeping*), e de especialistas civis do CPCC. Estão ainda previstas reuniões de coordenação dos estados-maiores do MPCC e do CPCC, para



coordenação do trabalho diário entre as estruturas militares e civis. Apesar disso, a recente estrutura, além de não prever uma instalação para manter no mesmo espaço os elementos do JSCC, 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 situacional de uma crise, no sentido de manter informada a AR/VP, os órgãos de decisão da UE e aos Estados-membros. Este órgão do SEAE faz, assim, 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). Ainda no domínio das informações, o *Single Intelligence Analysis Capacity* (SIAC) combina, desde 2007, a “intelligence” civil (EU INTCEN) e militar (EUMS *Intelligence Directorate*), produzindo dessa forma avaliações conjuntas sobre determinada crise (Scherer, 2015, p.45).

Integram ainda o SEAE, e na direta dependência da AR/VP, 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). Nos diversos países ou regiões, o EUSR fornece orientação política aos chefes das missões, não existindo, no entanto, qualquer relação de comando e controlo entre ambos (Stability Unit, 2014, p.7). 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; Rehr e Glume, 2015 Scherer, 2015, p.44).

Assim, explanadas que estão todas as instituições e estruturas, podemos concluir que intervêm no modelo atual de GC da UE a Comissão, dotada dos instrumentos de financiamento, o Conselho, a quem compete a maior parte das decisões da GC no âmbito da PCSD, e o SEAE, que integra todas as estruturas com responsabilidade pelo planeamento e pela condução de operações e missões, designadamente o CMPD, o EUMC, o MPCC e o CPCC, ficando desta forma respondida a nossa QD1.



### 2.3. 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).

No sentido de atribuir maior coerência na avaliação e na resposta à crise, pode ser ativada a Plataforma de Crises da UE, a qual é presidida pela AR/VP e que junta diferentes entidades do SEAE<sup>17</sup> e da Comissão<sup>18</sup>, bem como de outras estruturas de decisão, a exemplo do EUMC (Bátora *et al.*, 2016; Pisani e Petropoulos, 2014, p.32) e que podem ser revistas na Figura 7.

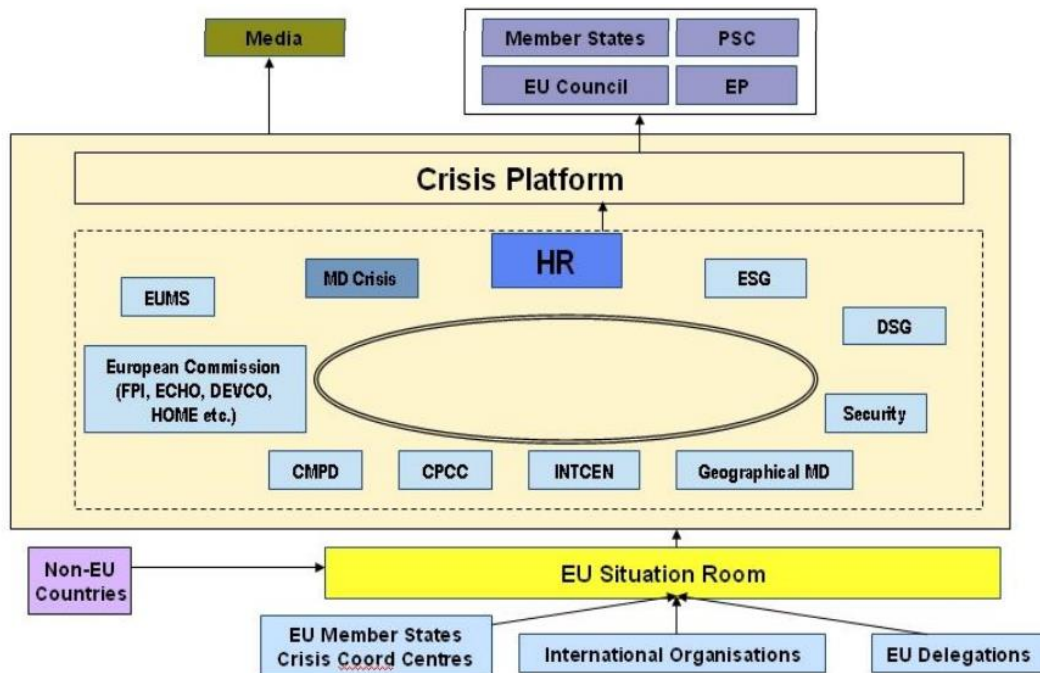


Figura 7 – Composição da Plataforma de Gestão de Crises da UE

Fonte: (EEAS, 2016a)

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; Carrasco, Muguza

<sup>17</sup> Integram a plataforma da parte do SEAE o CMPD, o CPCC e o EUMC.

<sup>18</sup> *Humanitarian Aid and Civil Protection Department* (ECHO) e o *Emergency Response Coordination Centre* (ERCC).



e Sánchez, 2016). 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, no caso das 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).

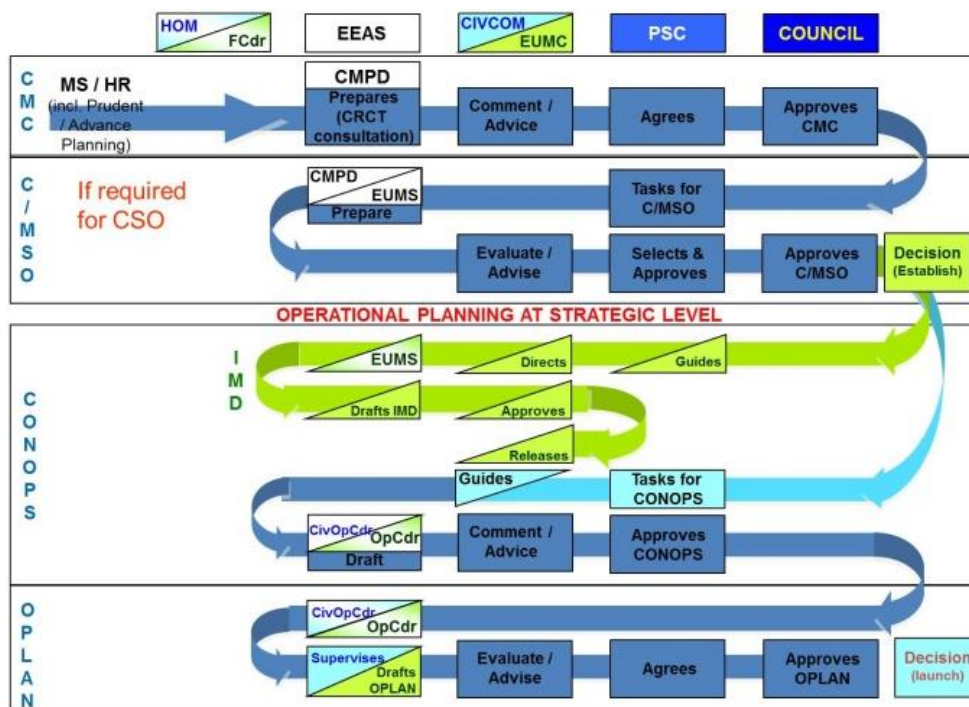


Figura 8 - Processo de Planeamento da UE para a Gestão de Crises

Fonte: (Ribeiro, 2016, p.82)

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>19</sup>, e do Plano de Operações, *Operation Plan (OPLAN)*<sup>20</sup>. Para o caso das operações militares, antes de serem formulados estes dois produtos de planeamento, o EUMS desenvolve para o Comandante Operacional a Diretiva Militar Iniciadora, *Initial Military Directive (IMD)* (EEAS, 2013). Ainda ao nível do planeamento, em condições

<sup>19</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>20</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 (Kermbon, 2013, p.47).



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, desenvolvida a IMD e aprovado OPLAN (Dijkstra, Petar Petrov e Mahr, 2016, pp.20–21).

Na quarta fase é feita a projeção e a condução da missão e operação. No atinente a esta fase, verificamos que existem diferentes cadeias de comando, ligadas ao nível político através do PSC, não existindo desse modo, quer ao nível estratégico, quer ao nível operacional uma entidade que, no caso de estarem missões a operações a decorrer no mesmo território, faça a correspondente coordenação. Ainda ao nível da condução, missões e operações partilham diferentes estruturas, pois enquanto para as operações militares a condução é feita a partir dos diversos OHQ<sup>21</sup> da UE, podendo inclusivamente existir recurso a meios da NATO no âmbito dos acordos de *Berlim Plus*, para as missões essa condução é feita a partir de Bruxelas, através do CPCC e do MPCC.

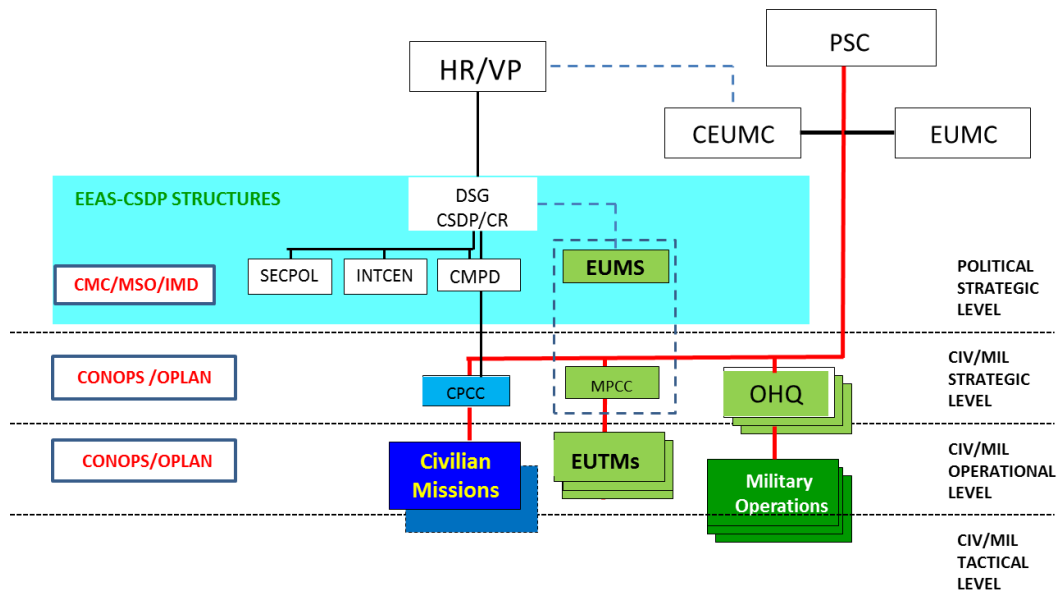


Figura 9 – Estrutura de decisão e de planeamento do SEAE

Fonte: (SEAE, 2017)

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.

No sentido de darmos resposta à QD2, podemos referir que UE divide o processo de GC em cinco fases, contemplando: a identificação da crise; a decisão de empenhamento da

<sup>21</sup> A UE dispõe de cinco OHQ: dois em Paris (França), em Potsdam (Alemanha), em Roma (Itália) e em Northwood, Londres (Reino Unido).



UE e da identificação do tipo de instrumentos a usar na resposta à crise; o planeamento estratégico e operacional; a condução das operações e missões e, por último, a reavaliação da necessidade de continuação do empenhamento. Ao nível da tomada de decisão, existem quatro momentos distintos que importa considerar: em primeiro lugar, sobre quais os instrumentos de GC a serem utilizados, cuja decisão envolve uma série de órgãos, ao nível dos Estados-membros e do AR/VP. 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 através do PSC (Rehrl e Glume, 2015a, p.27). Ao nível do processo de planeamento, importa referir que o mesmo é realizado de forma sequencial, entre nível político, passando pelo estratégico até ao operacional, através da produção do CMC, das C/MRO, da IMD (para as operações), do CONOPS e do OPLAN.



### **3. As vantagens da UE em matéria de Gestão de Crises**

Identificados os elementos centrais do modelo de GC da UE, importa considerar as principais vantagens da UE em matéria de GC, sendo a nossa análise centrada ao nível das instituições, das estruturas e dos instrumentos. Além dos diversos autores que consultámos, a exemplo de Pirozzi, Biscop e Mattelaer, teremos também em conta os documentos oficiais da UE relativos a cada um dos tópicos em análise, essencialmente com origem no SEAE. De igual modo, tomaremos em conta as entrevistas que realizámos, fazendo recurso aos seus extratos, sempre que necessário, que transcrevemos e disponibilizamos no Apêndice E.

#### **3.1. As instituições e as estruturas**

As alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa deram, na opinião de Drent e Zandee (2010), Trauner (2011), Pirozzi (2013a) e Ferreira (2015), uma maior coerência à UE em matéria de GC. Para o reforço das capacidades da UE foram determinantes a criação da figura da AR/VP e do SEAE, o que permitiu, na opinião de Nunes (2012, p.9), uma maior aproximação do Conselho e da Comissão no plano das decisões com impacto no domínio da segurança e defesa. Além disso, e como destaca Ribeiro (2017), o “duplo chapéu da AR/VP permite fazer uma ligação entre os instrumentos económicos (da responsabilidade da Comissão) e as diferentes missões e operações (SEAE)”.

Para Lintern (2017, p.35), com a criação do SEAE foi registada uma evolução doutrinária da UE em matéria de GC e na ambição de tornar a ação externa mais coerente, mais eficaz e mais estratégica. Para o Brigadeiro General Brauss, antigo Diretor das Operações do EUMS, “a criação do SEAE possibilitou a integração de estruturas da PCSD, anteriormente dispersas, vocacionadas para a Gestão de Crises” (cit por: Quaresma, 2013, p.46). Ferreira (2017) identifica como vantagem do modelo de GC a constituição do SEAE, destacando o facto desta “estrutura se encontrar ao nível supranacional, não dependendo por isso da intervenção dos Estados-membros, mas sim diretamente das instituições europeias”, elemento esse que torna o processo de decisão da GC mais célere e mais facilitado.

Ao nível da decisão política, Ferreira (2017) destaca o papel fulcral que o PSC tem na condução das missões e operações, através de uma importante descentralização nas decisões. Com exceção da decisão para o lançamento de uma missão/operação, que é tomada ao nível do Conselho, as restantes decisões são tomadas ao nível do PSC, o que ajuda não só a dirimir as questões políticas, como a dar celeridade ao processo de decisão. Para além de manter o controlo e a direção política das missões e operações, o Comité faz ainda a integração ao nível político das missões e operações civis e militares (Quaresma, 2012, p.43). Juncos e



Reynolds (2007) destacam o papel do PCS na procura de consensos e de soluções políticas na GC, estabelecendo com os Estados-membros soluções de compromisso que são importantes para a tomada de decisão ao nível do Conselho.

Ao nível da estrutura, deve ser salientado o facto do modelo de GC assentar em estruturas de recolha e partilha de informações, destacando-se o intercâmbio entre os serviços de informações civis e militares, essencialmente através do SIAC, e sobretudo o desempenho das delegações da UE espalhadas por diversos países, na pesquisa de dados sobre diferentes países e regiões. Esta capacidade permite à UE ter informações sobre áreas em crise ou de potencial crise o que, conseqüentemente, “facilita o processo de decisão e de planeamento” (Ferreira, 2017). Nesse domínio, destacamos ainda a vantagem que resulta da existência de uma plataforma de crise que facilita a coordenação e possibilita a partilha de informações, o que contribui para uma melhor identificação dos instrumentos mais adequados para a resolução de uma crise. Estes mecanismos de identificação e de coordenação provaram, segundo a própria Comissão (2013, p.7), o seu valor durante a Primavera Árabe e na resposta da UE ao Corno de África.

Ao nível do planeamento, destacamos a importância da criação do CPMD, que integra o planeamento estratégico civil e militar para as missões e operações da PCSD, sendo por isso responsável pela coerência do planeamento estratégico (Ferreira, 2015, p.42). Além disso, a ligação que é estabelecida entre o CPMD e os departamentos geográficos do SEAE, permite fazer uma revisão estratégica permanente das diversas missões no âmbito da PCSD (Pirozzi, 2013a).

A existência de instituições e estruturas na UE, a maior parte de forma permanente, constitui uma vantagem do modelo de GC. Em primeiro lugar porque permite uma ligação entre os diferentes níveis de decisão, dando assim uma maior coerência e celeridade ao processo. Em segundo lugar porque permite conceber o planeamento, tendo em conta a recolha de informações nos próprios países em crise, através das estruturas civis e militares e dos “140 olhos”, entenda-se delegações, da UE no mundo.

### **3.2. Os instrumentos**

Ao longo dos anos, a UE tem agido como gestora de crises sob vários aspetos: como uma intermediária do processo de paz entre partes em conflito (Aceh); como assistente de controlo de fronteiras (Moldávia/Ucrânia); como assistente no reforço do sector da justiça (Geórgia); como formadora de elementos policiais e guardas prisionais (Iraque), assistente da reforma do setor da segurança (Guiné Bissau), como garante da segurança em processos



eleitorais (República Democrática do Congo); como força de manutenção de paz a pedido de países em crise (República da Macedónia), sob o mandato do Conselho de Segurança das Nações Unidas (NU); como garante do combate às ameaças à paz e à segurança internacionais (pirataria da Somália); como apoiante de outras organizações internacionais, em particular das NU, a garantirem a paz (Chade e Darfur) e como componente da transição administrativa internacional (missão das NU no Kosovo) (Blockmans e Wessel, 2009, p.10; Kammel, 2015, pp.106–107).

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. 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 NATO, 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.

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.

Motivados pela consciencialização de que a sequência tradicional de uma intervenção militar para a estabilização seguida por uma presença civil para a reconstrução já não se aplica, tendo em conta as mudanças do novo ambiente estratégico e de segurança, os líderes europeus não só desenvolveram as suas capacidades civis e militares, como demos conta no primeiro capítulo, como também, e fundamentalmente, optaram pela coordenação e cooperação dos diferentes instrumentos. Esta possibilidade da atuação simultânea das ferramentas civis e militares, ajuda a reforçar o modelo de GC europeu. As experiências com operações de GC, designadamente nos Balcãs, mas também noutros locais, mostraram que



uma operação necessita de ferramentas civis e militares desde o primeiro dia (Drent e Zandee, 2010, p.2).

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 existência de “uma diversidade de entidades, civis e militares, a trabalhar na GC, com diferentes abordagens e experiências” constitui por si uma grande vantagem, defende o Brigadeiro-General Heinz Krieb (2017), atual Diretor da componente de conceitos e capacidades (*Concepts and Capabilities*) do EUMS.

A crise da Somália constitui um bom exemplo da visão da UE para a GC e sobretudo das vantagens que o seu modelo de CA confere. Para Correia (2017) o “modelo de Gestão de Crises da UE reconhece que existe um nexo de causalidade entre segurança e desenvolvimento, que são as duas faces da mesma moeda, e que como tal, não existem uma sem a outra”. 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 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 envolveu-se, ainda, na Somália através do fornecimento de segurança<sup>22</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

---

<sup>22</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).



missões de formação, *EU Training Mission (EUTM)*<sup>23</sup> e a *EU Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)*<sup>24</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, resulta dos esforços combinados do compromisso civil e militar (Scherer, 2015; Langlois e Capstack, 2014).

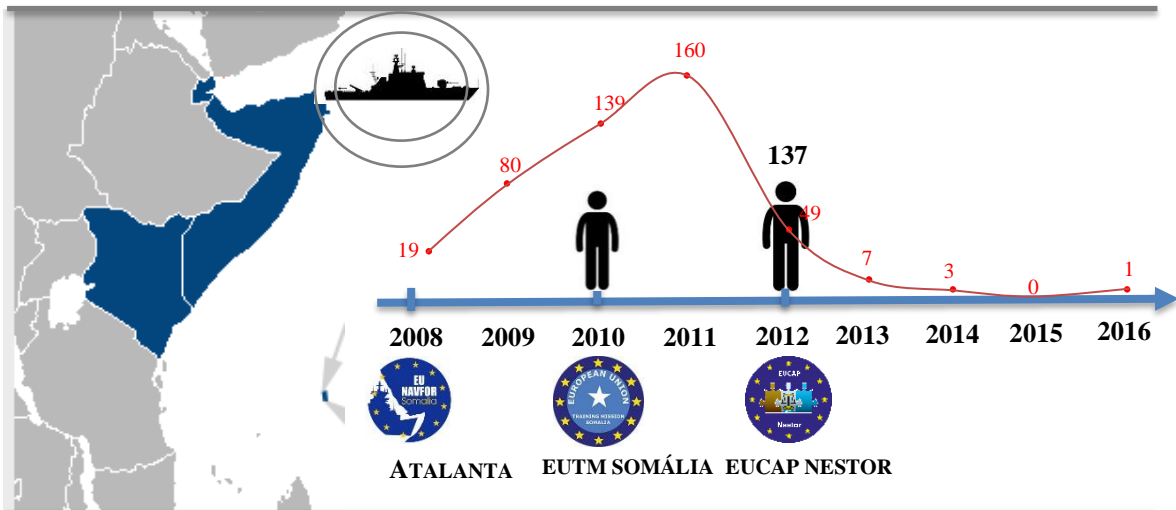


Figura 10 – Estrutura da UE na condução de missões e operações de Gestão de Crises

Fonte: (adaptado de Statista, 2017)

Além da pirataria, a intervenção da UE tem ainda como objetivos combater a ameaça terrorista<sup>25</sup> e o crime organizado, que prosperavam na Somália, considerado um Estado Falhado<sup>26</sup>, através de uma combinação de missões civis e militares (incluindo marítimas), bem como de projetos de capacitação das autoridades locais de longo prazo.

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

<sup>23</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>24</sup> A missão EUCAP Nestor – Somália teve início em 2012 e tem como principais 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>25</sup> Existem informações que estabelecem uma 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).

<sup>26</sup> Ver conceito em Apêndice A – Corpo de conceitos.



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 ações externas. 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).

Para Williams (2008, cit in Kaunert e Zwolski, 2014), o modelo de GC da UE é coerente com a evolução dos estudos de segurança, que se traduz no alargamento (novas ameaças à segurança) e do aprofundamento (novos objetos de segurança) da agenda da segurança internacional. Importa ter em conta que, tal como afirma Ribeiro (2017), “as crises não têm uma raiz única, sendo consequências de problemas em vários domínios”. No caso específico do terrorismo, e tal como alertaram as NU (2004, pp.45-47), a prevenção massiva de mortes provocadas por atos terroristas requer um profundo empenhamento para estreitar os sistemas de segurança coletiva/cooperativa, reduzir a pobreza, combater o extremismo, impedir epidemias e combater o crime organizado. É cada vez mais difícil abordar cada problema separadamente, por isso mesmo, a UE está a tentar, gradualmente, sincronizar todos os instrumentos civis e militares numa abordagem única e inclusiva, que visa aumentar a eficiência da resposta à complexidade das crises (Scherer, 2015, p.43).

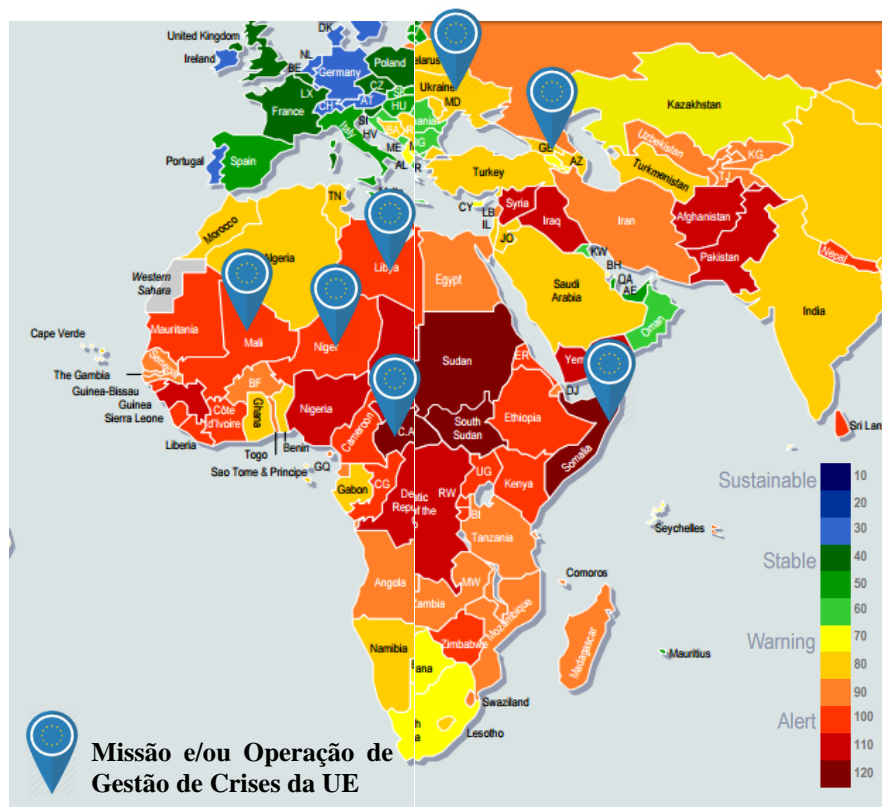


Figura 11 – Índice de Estados Frágeis

Fonte: (The Fund for Peace., 2015, pp.4–5)

Tal como foi identificado em 2003, na estratégia europeia em matéria de segurança, uma das ameaças à segurança global diz respeito à existência de Estados falhados. “O colapso do Estado pode estar relacionado com ameaças, tais como a criminalidade organizada ou o terrorismo” sendo “um fenómeno alarmante que mina a governação à escala global e contribui para a instabilidade regional (UE, 2003, p.4). Kaplan (2001) alerta para as ameaças à segurança global derivadas do “desenvolvimento regressivo” de alguns Estados na África Ocidental, mas também noutras regiões do mundo, ao que o autor associa as causas ambientais do caos e do colapso dos Estados, a instituições e governos fracos, a níveis crescentes de criminalidade, a violência organizada e conflitos armados.

A nossa QD3 encontra assim resposta, na existência de estruturas internas permanentes, estabelecidas no SEAE, permitindo 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 conseqüente 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, para Solana (2009), o maior desafio para a UE em matéria de GC. 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.



#### **4. A ligação civil-militar**

Este capítulo pretende, além de refletir sobre os principais inconvenientes do modelo de GC, tem como principal objetivos apresentar propostas no sentido de reforçar a ligação civil-militar. Tal como fizemos no capítulo anterior, tomaremos como referência a experiência e o conhecimento dos nossos entrevistados, além dos diversos autores consultados, densificando a nossa reflexão na confrontação entre a prática e a teoria.

##### **4.1. Os inconvenientes da Gestão de Crises da UE**

Apesar do esforço por parte da UE em melhorar o seu modelo, que por si só apresenta diversas vantagens, são ainda vários os inconvenientes designadamente ao nível dos processos de decisão e de financiamento e da coordenação entre a componente civil e militar.

###### **4.1.1. Os processos de decisão e de financiamento**

Da análise às entrevistas que realizámos, verificamos que existe unanimidade na identificação dos inconvenientes do modelo de GC da UE, relacionados com a decisão política e com os mecanismos de financiamento da GC. Ferreira (2017) destaca mesmo que o processo de decisão constitui o principal inconveniente, tendo em conta a dificuldade que os Estados-membros têm em tomar decisões relativamente a determinados territórios em crise. Esta dificuldade advém, sobretudo do facto “dos Estados-membros terem interesses próprios e muitas vezes divergentes dos restantes membros da UE relativamente a determinadas regiões onde ocorrem as crises” (Ferreira, 2017), posição essa que também é sublinhada por outros autores, a exemplo de Ginsberg e Penksa (2014). Pirozzi (2015) dá como exemplo a missão no Sul Sudão, cujo processo de planeamento, que foi uma iniciativa do AR/VP com o apoio do SEAE, 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.

Tendo em conta o carácter intergovernamental por unanimidade da decisão, será incontornável o papel do Estado e das suas preferências (Ferreira, 2015). Outros autores, a exemplo de Howorth (2011), Trauner (2011) e Martins (2017), sublinham de igual forma este inconveniente, reiterando que os Estados-membros continuam a ter políticas externas próprias, nem sempre coincidentes com os interesses dos restantes membros e da própria UE, o que não ajuda o processo de decisão feito por consenso.

Além da falta de consenso quanto à decisão de avançar, existe de igual forma uma dificuldade de acordo entre os Estados-membros quanto ao tipo de instrumentos a usar para



resposta à crise. A título de exemplo, referimos o caso apresentado por Pirozzi (2015), relativamente à implantação da missão da EUCAP Nestor, que é, segundo o próprio, 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. A ausência de condições de segurança para os formadores da UE poderem atuar no território, devido à ausência de uma capacidade militar/policial, para garantir a proteção da força (*force protection*), tem sido de igual forma muito debatida entre os parceiros europeus. Esta ausência de segurança, devido à falta do instrumento militar, foi também um forte condicionante no caso do Mali (EUTM), em que a segurança dos formadores europeus teve que ser garantida pelo contingente militar francês, em acordo bilateral no território.

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. Pirozzi (2015) dá como exemplo a avaliação feita pelo CPCC relativamente à missão civil da UE na Bósnia Herzegovina, *European Union Police Mission*, tendo em conta a melhoria das condições de segurança e pelo facto da missão se aproximar do fim do mandato, existindo, inclusivamente segundo o autor, um acordo entre a AR/VP e alguns Estados-membros para a retração, mas que por pressão política da Itália, dado o seu interesse particular na região, o período da missão foi estendido.

As diferenças dos mecanismos de financiamento dos instrumentos civis e militares constitui outro dos inconvenientes ao modelo de GC, na medida em que limita em grande parte a participação do instrumento militar na GC, com consequências ao nível da coordenação civil-militar. A identificação desta limitação do modelo de GC é transversal às entrevistas que realizámos, tendo Martins (2017), Ferreira (2017) e Ribeiro (2017) identificado que o principal obstáculo à implementação de uma efetiva integração civil-militar se deve às diferenças de financiamento dos instrumentos civis e militares, no âmbito das missões e operações de GC. Tal como vimos, enquanto as missões civis são pagas integralmente pelo orçamento comunitário, as operações 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, que é agravado pela atual crise económica da zona Euro, acaba por influenciar a presença do instrumento militar em operações, limitando a capacidade da CA do modelo de GC da UE.



A revisão deste fator, que voltou a não ser considerado no Tratado de Lisboa é, pois, essencial para um maior envolvimento da componente militar na GC, apesar das divergências de ordem política entre os Estados relativamente a este reforço das capacidades militares. 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. Correia (2017) faz a comparação entre este fator e a capacidade da UE de financiar projetos no âmbito do apoio ao desenvolvimento (*capacity building*), salientando o paradoxo de que é “possível oferecer, com dinheiros comunitários, um computador à polícia ou a um tribunal, mas esse mesmo computador não poderá ser oferecido às Forças Armadas, uma vez que terão que ser os Estados-membros a financiar esse projeto”.

As limitadas capacidades, ou mesmo a ausência do instrumento militar, condiciona o desenvolvimento do modelo de CA, uma vez que é necessária uma mistura adequada dos diferentes instrumentos (militar e civil). Enquanto o instrumento militar por si só não é suficiente para fins de GC e de estabilização, 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.

Estes dois inconvenientes, ao nível da decisão política e das condições de financiamento, constituem por isso uma forte limitação ao modelo da UE. Se, por um lado no caso do primeiro nos parece de difícil alteração, até por analogia à NATO que tem, fora dos casos das intervenções do artigo 5.º (Defesa Coletiva), um processo de decisão idêntico, na questão do financiamento podem ser produzidas alterações no sentido de tornar mais equilibrada a participação dos instrumentos militares em relação aos civis, tal como defendem os nossos entrevistados e diversos autores, a exemplo de Missiroli (2016).

#### 4.1.2. A coordenação civil-militar

Se por um lado a capacidade de utilizar uma diversidade de instrumentos por parte da UE na GC constituiu uma das grandes vantagens, numa CA ao conflito, por outro “é importante reconhecer que a sua implementação é naturalmente complexa e delicada, exigindo que a aplicação de todos os instrumentos requeira um elevado nível de coordenação e de sincronismo da UE” (Correia, 2017).



Ao nível da estrutura do SEAE, apesar dos avanços registados existem, ainda, segundo diversos autores, a exemplo de Mattelaer (2010) Drent (2011) e Pirozzi (2013b), algumas redundâncias motivadas pela criação de estruturas novas, no sentido de colmatar algumas limitações ao nível da coordenação, mas que acabam por se conflitar com responsabilidades e competências de estruturas já existentes. Pirozzi (2013b) dá como exemplo a ausência de definição no texto do 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 grande inconveniente 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.

Sobre os aspetos do planeamento conjunto entre os instrumentos militares e civis, Krieb (2017) refere que “o planeamento militar ainda não está ligado com o planeamento civil”, defendendo Ribeiro (2017) a existência de “uma entidade que conduza o planeamento mais integrado entre os instrumentos civis e militares” para serem ultrapassadas dificuldades na definição das estruturas. Por seu lado, Ferreira (2017), além de sublinhar esta necessidade de integrar mais o planeamento entre os instrumentos (civis e militares), vai mais longe ao defender que a situação ideal, ao nível do planeamento estratégico, seria deixar de haver opções de resposta militares e civis, para existirem apenas opções de resposta, ou seja, respostas às crises que integrassem os diversos instrumentos de acordo com o tipo de crise.

Langlois e Capstack (2014) identificam, de igual forma, as dificuldades provocadas pela existência de diferentes cadeias de comando da 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, a título de exemplo, 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, a exemplo da IMD (UK Parliament, 2012).

Para Anghel e Perruche (2016) o processo de planeamento das missões e operações continua a ser complicado e lento, apesar da recente revisão e da introdução do *Fast Track*. Para este facto, os autores indicam 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), o planeamento sequencial em vez do paralelo e o elevando montante de documentos preparatórios, MSO/CSO, IMD, CONPOS, OPLAN, Decisões do Conselho).

A maior partilha de plataformas de comunicação e informação entre organizações militares e civis, em situações de crise, são vistas como fundamentais para reduzir a duplicação e fortalecer a base para a tomada de decisão em situações de crise. Contudo, a prática mostra que as unidades militares não gostam de partilhar informações com a componente civil e vice-versa (Pawlak e Ricci, 2014, p.28). Tal como referido por Ferreira (2017), esta dificuldade deve-se sobretudo “às diferentes culturas entre as componentes civil e militar e que são um reflexo da própria organização interna dos países, uma vez que por norma não existe cooperação entre os ministérios, refletindo-se depois essa cultura na GC da UE”.

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 chefiou e as restantes missões da UE que se encontravam a operar no terreno. Para o antigo chefe da EUSEC Congo, verifica-se “uma necessidade premente de existir uma entidade política que coordene os diversos instrumentos e as atividades realizadas pelas diversas missões e operações”. 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, mas não têm uma 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 “absolutamente indispensável ter essa entidade no terreno (...) que coordene o envolvimento da UE”.

De toda esta análise, e em resposta à QD4, 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.

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

Ao longo do nosso trabalho fizemos a identificação do modelo de GC da UE, ao nível das estruturas responsável pelo processo de decisão, de planeamento e de condução das diversas missões e operações. Como vimos, são diversas as virtudes deste modelo. Porém, é sobre os inconvenientes que também elencámos, que urge refletir. Neste sentido, indicaremos possíveis alterações ao modelo atual ancorados nos diversos autores e que visam sobretudo perspetivar contributos de melhoria para reforçar a aproximação entre os instrumentos civis e militares, aumentando assim a sua eficiência.

##### **4.2.1. Ao nível do financiamento**

Defendemos a necessidade de alteração do mecanismo de financiamento das operações, com a partilha dos custos pelos Estados-membros, através do orçamento comunitário, no sentido de aumentar a participação militar na GC. Na opinião de Correia (2017) a alteração ao modelo de financiamento constitui a área onde devem ser realizadas mais alterações ao modelo de GC da UE.

Na mesma linha, Drent e Zande (2010) também fazem referência à necessidade de alterar aquilo que definem como a falta de solidariedade financeira entre os Estados-membros no que diz respeito às missões e operações de GC, o que tem na sua perspetiva dos autores comprometido por um lado a vontade política de assumir uma posição ativa na PCSD e por outro dificultado a eficácia operacional das missões e operações de GC no seu conjunto. Para ultrapassar estas dificuldades defendemos um modelo que reflita de forma mais realista os benefícios de segurança das operações para todos os Estados-membros, sugerindo que em vez de prever apenas 10% dos custos para uma operação, este novo fundo deverá cobrir pelo menos 50% das despesas.

##### **4.2.2. Ao nível da organização**

Ao nível estratégico, partilhamos das posições tomadas por Greco, Pirozzi e Silvestri (2010), Drent e Zandee (2010), Anghel e Perruche (2016) e Lintern (2017), bem como dos nossos entrevistados, quanto à necessidade de constituir um Quartel-general civil-militar, que reunisse as atuais estruturas do CMPD, CPCC, MPCC e EUMC. A constituição desta estrutura permanente, além de ajudar à racionalização da cadeia de comando, contribuía ainda para uma cultura de planeamento comum e para o reforço da coordenação civil-militar, durante e entre as crises.



Este Quartel-general, composto por dois Diretores-gerais, um para a componente militar e outro para a vertente civil, seria responsável pelo planeamento estratégico de todas as operações e missões da UE, com os dois Diretores Gerais a serem responsáveis pelos respetivos planeamentos de nível operacional (civil e militar), o que permitiria a elaboração de um único CONOPS e OPLAN.

No sentido de reforçar a coordenação em termos operacionais, além da integração de uma estrutura civil ao nível do OHQ, defendemos, uma maior intervenção dos representantes especiais uma vez que permitiria, o reforço dos seus poderes e uma melhor integração das missões e operações, quando decorrem no mesmo território, dando assim maior coerência às políticas e aos instrumentos da UE. Tal desiderato permitia assim a UE “falar a uma só voz”, como realça (Martins, 2017).

Face aos inconvenientes identificados, propomos por isso a seguinte estrutura do SEAE, materializada na edificação de um Quartel-general de nível estratégico, *Strategic Headquarter* (SHQ), com a integração das atuais estruturas de planeamento e de condução de nível estratégico e de informações (civis e militares); e de quartéis de nível Operacional, edificados em países da UE com responsabilidade por diferentes zonas de interesse. Por último, deveriam ser integrados na própria estrutura os representantes especiais (EUSR), sendo-lhe atribuídos poderes, ao nível da coordenação política dos vários instrumentos.

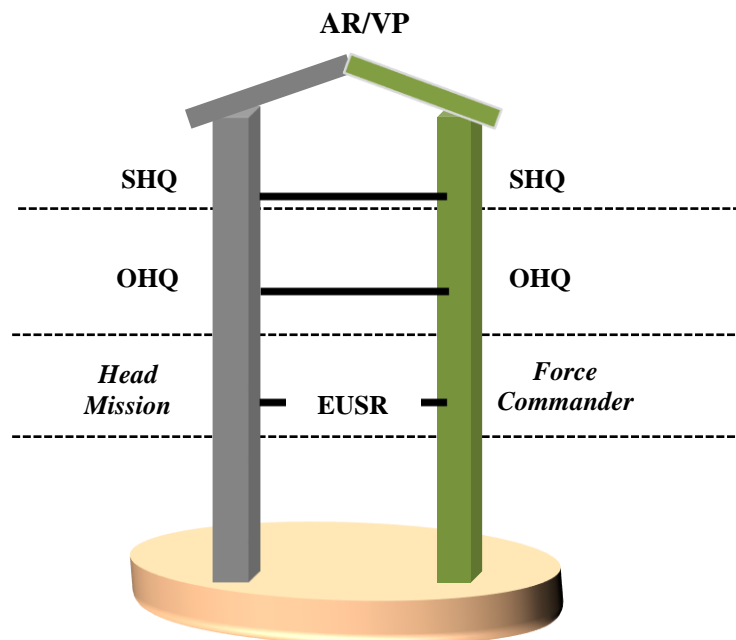


Figura 12 – Proposta de Estrutura para o SEAE

Fonte: (autor, 2017)



#### 4.2.3. Ao nível da doutrina e da formação

Apesar da criação, em 2005, do *European Security and Defense College (ESDC)*<sup>27</sup>, numa consulta pelo planeamento de 2017<sup>28</sup>, verificámos, mesmo assim, uma escassez de formações que fomentem a aproximação civil-militar. A elaboração de procedimentos doutrinários conjuntos, acompanhados pelo respetivo treino, facilitaria não apenas esta integração entre instrumentos, mas também a coordenação entre capacidades de diferentes países, que apesar de pertencerem à UE, são culturalmente distintas.

As diferentes culturas organizacionais entre civis e militares constituem, assim, um forte impedimento ao aprofundamento da CA entre os diversos instrumentos. Por isso, é fundamental desenvolver doutrina e planos de formação conjuntos no sentido de reforçar o pensamento (*mindset*) e a cultura entre as entidades civis e militares e entre os diferentes departamentos, tal como acontece no modelo das NU.

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 NATO. O desenvolvimento de doutrina é, pois, essencial para o estabelecimento de procedimentos conjuntos, criando dessa forma linguagem e procedimentos comuns. Ao nível da formação pensamos ser necessário ministrar uma formação adequada com base em currículos concebidos à escala da UE, com ênfase para a ligação civil-militar.

Assim, estamos portanto em condições de responder cabalmente à QD5: além do desenvolvimento de doutrina e da concretização de formação comum que aproxime os dois instrumentos, civil e militar, urge a retificação ao nível do financiamento, com uma maior solidariedade entre os Estados-membros, e a alteração da própria estrutura do SEAE, através do estabelecimento de um SHQ e da integração dos instrumentos civis nos OHQ, para o reforço da coordenação civil-militar nas missões e operações de GC da UE.

---

<sup>27</sup> A ESDC é um colégio que reúne uma rede de instituições e centros de investigação civis e militares na Europa. Mais informações consultar a página do ESDC, disponível em: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4369/european-security-and-defence-collegeesdc\\_en?page=3](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4369/european-security-and-defence-collegeesdc_en?page=3) [Acedido em 01 Mai. 2017]

<sup>28</sup> Disponível em: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016\\_11\\_17\\_-\\_esdc\\_calendar\\_-\\_january\\_august.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2016_11_17_-_esdc_calendar_-_january_august.pdf) [Acedido em 01 Mai. 2017]



## Conclusões

Motivados pelo estabelecimento ambicioso do objetivo geral da nossa investigação, que visava contribuir para melhorar o modelo de GC da UE, partindo da identificação das suas principais vantagens e inconvenientes, percorremos, de forma exaustiva, diversas fontes bibliográficas, com destaque para as muitas publicações das instituições da UE, em particular do SEAE, o que permitiu apurar o estado da arte atinente à nossa investigação. Em complemento, realizámos entrevistas exploratórias a académicos e a militares, com experiência e conhecimentos na GC da UE.

A estratégia de investigação adotada foi na sua essência de índole qualitativa, através da análise de bibliografia e da realização de entrevistas. No quadro da identificação das vantagens e inconvenientes levantados, o exercício dedutivo que realizámos durante a recolha de informação teve como orientação, os nossos cinco objetivos específicos, aos quais associámos, de igual forma, cinco perguntas derivadas, concorrendo decisivamente para responder à nossa QC – que medidas devem ser implementadas para melhorar a capacidade da UE na Gestão de Crises. Por outro lado, a adoção de um modelo de análise, elaborado por Whitman e Wolff (2012), já aplicado pelos próprios e por outros autores, permitiu centrar a nossa análise nas principais capacidades da UE, designadamente quanto aos instrumentos, às estruturas, às instituições, ao financiamento e à coordenação entre entidades civis e militares.

Apesar dos recentes avanços em matéria de GC, sobretudo depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que além de reestruturar internamente grande parte da arquitetura institucional da UE, fez grandes progressos na ação externa e nas políticas de segurança e defesa da UE, a constituição de capacidades autónomas por parte da UE encontrou, ao longo dos anos, muitas dificuldades internas.

Como consequências dos atentados terroristas do 11 de setembro e mais tarde dos ataques em Madrid e Londres, a Europa e os europeus tomaram consciência do carácter dinâmico e global das ameaças. Sentiram que os acontecimentos em territórios distantes já não afetavam apenas os povos dessas regiões, mas que também podiam ser afetados pelas “ondas de choque” da existência de Estados falhados, com a proliferação de armas de destruição maciça, com o aumento da criminalidade organizada, do terrorismo, da pirataria, entre tantas outras ameaças. Para o efeito, foi definida, pela primeira vez, em 2003 (revista em 2008), e mais tarde em 2016, a estratégia (global) de segurança da UE, documento que identificou as principais ameaças, mas essencialmente que estabeleceu a ligação da



segurança à necessidade de gerir crises fora do espaço europeu, para garantir a segurança dentro das fronteiras.

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 níveis (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 PSC, a dependência que a decisão de iniciar uma missão ou operação tem do consenso de todos os Estados-membros atrofia a capacidade de intervenção da UE. Este inconveniente é refletido, ainda, na escolha do tipo de instrumentos a envolver em determinada crise ou conflito e na decisão de retrair 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 em termos operacionais.

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 os instrumentos militares, 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, através do estabelecimento de um Quartel-general. Ao nível da condução operacional, defendemos, de igual modo a partilha dos mesmos Quartéis-generais, sendo ainda necessária, existir uma maior intervenção ao nível da coordenação dos representantes especiais da AR/VP 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 são essenciais, como vimos, quer para a coordenação entre os instrumentos, quer para o reforço da participação da componente militar na GC da UE, fundamental 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. Esta conclusão foi, inclusivamente, por nós confirmada através de uma análise SWOT ao modelo de GC da UE, em que efetuámos a confrontação dos vetores de contexto interno e externo (a que associámos pontos fortes e fracos e oportunidades e ameaças, respetivamente).

Nesta linha de pensamento, o presente estudo constitui-se como importante contributo para a reflexão às possíveis e desejadas alterações ao modelo de GC, que apesar de apresentar diversas vantagens, que o tornam distintivo de outras organizações, sofre ainda os reflexos dos diversos inconvenientes identificados. Naturalmente que 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 na atualidade, 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 (NATO, ONU e União Africana) e com atores estatais e não estatais.



## Bibliografia

- Abbot, C., Rogers, P. e Slobada, J., 2007. *As Ameaças do Mundo Actual Alterações climáticas. Escassez de recursos naturais. Marginalização. Militarização. Terrorismo*. Lisboa: Editorial Presença.
- Anghel, S.E. e Perruche, J.P., 2016. *The European Council and Common Security and Defence Policy (CSDP): orientation and implementation in the field of crisis management since the Lisbon Treaty*. [Em linha] 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) [Acedido em 2 Apr. 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.
- Bátora, J., Blockmans, S., Ferhatovic, E., Peters, I., Rieker, P. e Stambøl, E., 2016. *Understanding the EU's crisis response toolbox and decision-making processes*. [Em linha] Oslo, Noruega: Norwegian Institute of International Affairs. Disponível em: <http://www.eunpack.eu/sites/default/files/publications/Deliverable%204.1.pdf> [Acedido em 20 Mai. 2017].
- 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/> [Acedido em 22 Apr. 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 nexu 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.
- Brandão, A.P., 2016. O Nexo Segurança Interna-Externa: Do Crossborder ao (Re)Bordering. VII Congresso Associação Portuguesa de Ciência Política. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Bretherton, C. e Vogler, J., 2007. *The European Union as a Global Actor*. Londres: Routledge.
- Buzan, B., 2007. *People, states & fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. 2.<sup>ed</sup>. ECPR classics. Colchester: ECPR Press.
- Cabaço, L., 2017. A Abordagem Global da União Europeia: Um desafio atual. *IDN - Nação e Defesa*, (144), pp.69–76.
- Cabral Couto, A., 1988. *Elementos de Estratégia - Apontamentos para um Curso*. Instituto de Altos Estudos Militares.
- Câmara, J., 2016. *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia no Tratado de Lisboa*. Lisboa: Principia.
- Carrasco, C., Muguruza, C. e Sánchez, R., 2016. *Case study: Common Security and Defence Policy (CSDP)*. [Em linha] FRAME. Disponível em: <http://globalcampus.eiuc.org/handle/20.500.11825/97> [Acedido em 7 Mai. 2017].
- 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> [Acedido em 22 Apr. 2017].
- Collier, P., 2007. *Os milhões da Pobreza*. Lisboa: Casa das Letras.
- Comissão Europeia, 2017. *EU Aid Explorer - Development Atlas - European Commission*. [Em linha] Disponível em: <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/DevelopmentAtlas.do> [Acedido em 12 Jun. 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 Aspetos 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/> [Acedido em 23 Mar. 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/> [Acedido em 23 Mar. 2017].
- Conselho da União Europeia, 2017. *Somália - Conclusões do Conselho (3 de abril de 2017)*. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7614-2017-INIT/pt/pdf> [Acedido em 11 Jun. 2017].
- Cooper, Robert, 2016. *The EU's Global Strategy: Three Quotations*. [Em linha] Dahrendorf Forum - Debating Europe. Disponível em: <http://www.dahrendorf-forum.eu/wp-content/uploads/2016/05/EU-Global-Strategy-Robert-Cooper.pdf> [Acedido em 1 Apr. 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.
- Costa, J. e Melo, A., 1994. *Dicionário da Língua portuguesa*. 7.<sup>a</sup> ed. Porto: Porto editora.
- Council of European Union, 2001. *European Capability Action Plan - Excerpt Press Release November 2001*. [Em linha] Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/European%20Capability%20Action%20Plan%20-%20Excerpt%20Press%20Release%20November%202001.pdf> [Acedido em 20 Mai. 2017].
- Council of European Union, 2014. *European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions*. [Em linha] Disponível em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17107-2014-INIT/en/pdf> [Acedido em 23 Apr. 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/> [Acedido em 23 Mar. 2017].
- Council of European Union, 2017a. *Operational Planning and Conduct Capabilities for CSDP Missions and Operations*. Disponível em: [www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881\\_en17\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/.../st06881_en17_pdf/). [Acedido em 23 Mar. 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/> [Acedido em 12 Apr. 2017].
- Davis, L., Habbida, N. e Penfrat, A., 2017. *The EU's Capabilities for Conflict Prevention*. [Em linha] 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) [Acedido em 12 Apr. 2017].
- Dias, Á., Costa, J. e Varela, M., 2013. *Excelência Organizacional*. Lisboa: Bnomics.
- 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) [Acedido em 1 Apr. 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*. [Em linha] 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) [Acedido em 20 May 2017].
- Drent, M. e Zandee, D., 2010. *Breaking Pillars: Towards a civilmilitary security approach for the European Union*. Disponível em: [https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211\\_breaking\\_pillars.pdf](https://www.clingendael.nl/sites/default/files/20100211_breaking_pillars.pdf) [Acedido em 8 Apr. 2017].
- Duque, R., 2016. Terrorismo: um olhar sobre a evolução e as particularidades desta forma de violência. In: *Segurança contemporânea*. pp.131–150.
- 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) [Acedido em 8 Apr. 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%20management%20and%20Response) [Acedido em 20 Mai. 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> [Acedido em 24 Mai. 2017].
- EEAS, 2016c. *European Union Training Mission – Somalia*. [Em linha] 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) [Acedido em 3 Jun. 2017].
- EEAS, 2016d. *Maritime Security Capacity Building Mission in Somalia (EUCAP Nestor)*. [Em linha] 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) [Acedido em 9 Mai. 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) [Acedido em 24 Apr. 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)) [Acedido em 30 Mar. 2017].
- Escorrega, L.F., 2010. Das novas crises: breves contributos para a sua clarificação conceptual. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*. [Em linha] Disponível em: [https://www.academia.edu/2186811/Das\\_novas\\_crises\\_breves\\_contributos\\_para\\_a\\_sua\\_clarifica%C3%A7%C3%A3o\\_conceptual](https://www.academia.edu/2186811/Das_novas_crises_breves_contributos_para_a_sua_clarifica%C3%A7%C3%A3o_conceptual) [Acedido em 10 Apr. 2017].
- Faria, F., 2014. What EU comprehensive approach. *Briefing Note*, [Em linha] (71). Disponível em: <http://ecdpm.org/wp-content/uploads/BN71-What-EU-Comprehensive-Approach-October-2014.pdf> [Acedido em 4 Apr. 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> [Acedido em 13 Mar. 2017].
- Ferreira, R., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (14 abril 2017).
- França, J., 2000. *Manual para normalização de publicações técnico-científica*. 4.<sup>a</sup> ed. Belo Horizonte: UFMG.



- Frisell, E. e Oredsson, M., 2006. *Building Crisis Management Capacity In The EU*. [Em linha] Disponível em: <http://www2.foi.se/rapp/foir1920.pdf> [Acedido em 4 Apr. 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 NATO e na UE – Duas Orientações Opostas e Convergentes*. [Em linha] Universidade Católica. Disponível em: <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17139/1/Mestrado%20Filipa%20Gon%20C3%A7alves.pdf> [Acedido em 18 Mar. 2017].
- Greco, E., Pirozzi, N. e Silvestri, S., 2010. EU civilian capabilities and cooperation with the military sector. [Em linha] Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1812943](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1812943) [Acedido em 2 Apr. 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> [Acedido em 2 Apr. 2017].
- Ikenberry, J., 2015. Cooperação para a Segurança Global. In: *Em Busca de Segurança*. Lisboa: Bertrand Editora, pp.149–180.
- 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 Internazionali, pp.29–54.
- Juncos, A. e Reynolds, C., 2007. The Political and Security Committee: governing in the shadow. *European Foreign Affairs Review*, (12), pp.127–147.
- 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.
- Kaplan, R., 2001. *The coming anarchy: shattering the dreams of the post Cold War*. 1st Vintage Books ed ed. New York: Vintage Books.
- Kaunert, C. e Zwolski, K., 2014. Somalia versus Captain ‘Hook’: assessing the EU’s security actorness in countering piracy off the Horn of Africa. *Cambridge Review of International Affairs*, 27(3), pp.593–612.
- 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/> [Acedido em 15 Apr. 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 NATO’s Role. *NATO Parliamentary Assembly, Sub-Committee on Future Security and Defence Capabilities*. [Em linha] Disponível em: [http://www.milliegemenlik.gov.tr/ul\\_kom/natopa/docs/raporlar\\_2012/sa3.pdf](http://www.milliegemenlik.gov.tr/ul_kom/natopa/docs/raporlar_2012/sa3.pdf) [Acedido em 8 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*. [Em linha] 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) [Acedido em 13 Jun. 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> [Acedido em 19 Mar. 2017].



- Lintern, S., 2017. What Civilian-Military Synergies? In: *Recasting EU civilian crisis management*, REPORT N° 31. Paris: European Union Inst. for Security Studies, pp.35–40.
- Major, C. e Mölling, C., 2010. EU Military Capabilities - Some European Troops, but not yet a European Army. In: *EU Crisis Management: Institutions and Capabilities in the Making*. Rome: Istituto Affari Internazionali, pp.11–28.
- Martin, M. e Bojicic-Dzelilovic, V., 2016. *Theoretical and Methodological Framework*. London: London School of Economics and Political Science.
- Martins, C., 2017. O Modelo de Gestão de Crises da UE: Vantagens e Inconvenientes [Entrevista]. Lisboa (11 abril 2017).
- Mattelaer, A., 2010. The CSDP mission planning process of the European Union: innovations and shortfalls. [Em linha] Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1661752](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1661752) [Acedido em 27 Mar. 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 world: 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.
- Moreira, A., 2010. Crises do Século XXI. *Revista Estudos do Século XX*, (10), pp.15–30.
- 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) [Acedido em 08 Jun. 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.
- Patrício, H.F., 2012. *Estados frágeis e estados falhados: causas, custos e desafios: contributos para o resgate da estabilidade pelo planeamento de prevenção e resposta a crises*. [Em linha] Instituto Superior de Economia e Gestão. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/10809> [Acedido em 10 Jun. 2017].



- 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*. [Em linha] Disponível em: [www.dcaf.ch/content/download/133240/.../Pirozzi\\_EU-CM.PDF](http://www.dcaf.ch/content/download/133240/.../Pirozzi_EU-CM.PDF) [Acedido em 14 Mar. 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.
- Pisani, J. e Petropoulos, S., 2014. The EEAS Crisis Response System. 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.32–35.
- Quaresma, N., 2012. *O comprehensive approach na gestão de crises internacionais e a sua possível operacionalização em Portugal*. [Em linha] Disponível em: <http://repositorio.ual.pt/handle/11144/249> [Acedido em 18 Mar. 2017].
- Quaresma, N., 2013. A Comprehensive Approach na gestão de crises: abordagens internacionais. *JANUS 2013-As incertezas da Europa*, pp.52–53.
- Quivy, R. e Campenhoudt, L., 2008. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- 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.
- Rodrigues, A., 2007. Estados Falhados. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*. [Consult. 03Mai2010]. [Em linha] Disponível em: [http://database.jornaldefesa.pt/assuntos\\_diversos\\_relacoes\\_internacionais/Estados%20Falhados.pdf](http://database.jornaldefesa.pt/assuntos_diversos_relacoes_internacionais/Estados%20Falhados.pdf) [Acedido em 10 Jun. 2017].
- Rotberg, R., 2004. *When states fail: causes and consequences*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- 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.
- Santos, J.L., 1983. *Incursões no domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Santos, L., Garcia, F., Monteiro, F., Lima, J., Silva, N., Silva, J., Piedade, J., Santos, R. e Afonso, C., 2016. *Orientações Metodológicas para a elaboração de trabalhos de investigação*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Saraiva, F., 2011. A definição de crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO. *Revista Nação e Defesa*. [Em linha] Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/7601> [Acedido em 10 Apr. 2017].
- 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.
- Smith, M., 2013. Institutionalizing the ‘Comprehensive Approach’ to EU Security. *European Foreign Affairs Review*, Issue 4, pp.25–43.
- Solana, J., 2009. *EU High Representative for the CFSP, addresses the European Parliament on the EU common, security and defence policy*. [Em linha] 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) [Acedido em 14 Apr. 2017].
- Sousa, A. e Batista, C., 2011. *Como fazer uma investigação, dissertação, teses e relatórios segundo Bolonha*. 1.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Lidel.
- 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) [Acedido em 8 Mai. 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/> [Acedido em 12 Mai. 2017].
- Stevens, W., 2011. Crisis management and planning. *Nação e Defesa*, 129 (5), pp.31–39.
- Stiglitz, J. e Kaldor, M., 2015. *Em Busca da Segurança*. Lisboa: Bertrand Editora.
- Tardy, T., 2017. *The EU: from comprehensive vision to integrated action*. [Em linha] Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/the-eu-from-comprehensive-vision-to-integrated-action/> [Acedido em 27 Apr. 2017].
- The Fund for Peace., 2015. *Frgaile States Index 2015*. [Em linha] Disponível em: <http://library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf> [Acedido em 28 Mai. 2017].



- Tomé, L., 2007. Alterações na segurança internacional. *Janus – Anuário de Relações Exteriores*. [Em linha] Disponível em: [https://www.janusEmlinha.pt/arquivo/2007/2007\\_1\\_5.html](https://www.janusEmlinha.pt/arquivo/2007/2007_1_5.html)> [Acedido em 8 Jun. 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> [Acedido em 18 Mar. 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> [Acedido em 21 Mar. 2017].
- UE, 2016. *Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. Disponível em: [https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs\\_pt\\_version.pdf](https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf) [Acedido em 14 Mar. 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>> [Acedido em 12 Jun. 2017].
- UK Ministry of Defense, 2014. *Working in European Union Common Security and Defence Policy Missions*. Disponível em: <http://sclr.stabilisationunit.gov.uk/publications/employee-guide-series/493-employee-guide-eu-csdp> [Acedido em 14 Mar. 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/lducom/292/29205.htm> [Acedido em 1 Apr. 2017].
- UN, 2004. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-level Panel on Threats, Challenges, and Change*. [Em linha] 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) [Acedido em 28 Mai 2017].



- Vilela, C., 2013. *A gestão de crises no quadro da NATO*. [Em linha] Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Disponível em: <http://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/6569> [Acedido em 2 Apr. 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.G. e Wolff, S. eds., 2012. *The European Union as a global conflict manager*. Abingdon, Oxon ; New York: Routledge.



## Apêndice A — Corpo de Conceitos

**Ameaça** – Na definição que apresentou na sua obra “elementos de estratégia”, Couto identificou a ameaça como “qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível), de variada natureza (militar, económica, subversiva, ecológica, etc) que contraria a consecução de um objetivo e que, normalmente, é causadora de danos, materiais ou morais” (1988, p.329).

À semelhança da segurança, o fenómeno da globalização veio também alterar profundamente o conceito de ameaça, ao ponto de se falar, hoje em dia, nas “novas ameaças”<sup>29</sup>, pois tal como foi identificado por Innerarity (2004, p.75) os inimigos do século XXI são, “ao contrário da ordem anterior, intransparentes, dificilmente localizáveis”. Em resultado dessa globalização, as ameaças além de serem “multissetoriais e transnacionais” (Brandão, 2010, p.49), são difusas (Ikenberry, 2015) e estão interligadas entre si (Abbot, Rogers and Slobada, 2007). Assim sendo, o conceito de ameaças encontra-se intimamente ligado às dinâmicas da segurança global, na medida em as mesmas não se restringirem apenas às fronteiras nacionais, “devendo serem encaradas tanto no plano nacional como intraestatal, regional e internacional (Tomé, 2007).

Além das ameaças identificadas pelos próprios Estados e pelas principais organizações internacionais, casos da UE, da NATO e da ONU, destacamos as que foram apresentadas por Buzan (2007), que considera poderem existir cinco tipos: militares, políticas, societárias, económicas e ecológicas. Esta divisão é de igual modo apresentada por Abbot, Rogers e Slobada (2007), os quais consideram, ainda, as ameaças decorrentes de atos terrorista e da militarização global, com destaque para as armas de destruição maciça.

No caso Europeu, Brandão (2010) refere que á semelhança de outras regiões, as ameaças com que UE se depara não são exclusivamente *hard*, mas muitas vezes *soft*, já não dizem respeito apenas às fronteiras geopolíticas do Estado-Nação e da UE, mas extensíveis a outras regiões do Globo. É nesse sentido que surge, em 2003, o primeiro documento dedicado exclusivamente à segurança do espaço europeu, numa visão estratégico da UE em relação à sua segurança e que inclui a intervenção muito além

---

<sup>29</sup> Stiglitz e Kaldor fazem referência a este conceito, indicando que “algumas fontes de insegurança são novas ou apresentadas novas características que são a consequência de uma crescente interconetividade, como as novas formas de comunicação que aceleram a mobilização e que potenciam a violência à distância” (2015, p.144)



das fronteiras da Europa, assunto esse que damos conta no Capítulo 1 da nossa investigação.

**Comprehensive approach** - O conceito CA deve ser entendido no contexto de um sistema internacional cada vez mais complexo e interdependente de gestão de conflitos. Pirozzi (2013a, p.5). uma das autoras que mais se debruçou sobre o conceito, considera-o como a resposta à evolução do conceito de segurança, para além dos termos convencionais, centrados no estado e militarizados da era bipolar. É também nesse sentido que encontramos Barry (2012, pp.1–2), para quem a CA representa um afastamento da visão de mundo da Guerra Fria, que identificava ameaças existenciais (principalmente a ameaça de invasão) que exigiam apenas respostas militares, enfatizando necessidade de capacidade de resposta rápida e uma estratégia complementar de longo prazo.

A CA implica por isso a reunião de diferentes instrumentos de diplomacia, através do desenvolvimento de segurança e de defesa numa única estratégia política sustentável (Stevens, 2011, p.34). 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. Numa referência ao modelo europeu, Smith identifica a CA como um processo cumulativo de capacidades (militares e policiais) que ligam os domínios da defesa e da segurança aos instrumentos civis e económicos existentes na UE, a fim de melhorar a eficácia e a coerência da UE como ator global (Smith, 2013, p.37).

**Crise** – Para Santos, estamos perante uma crise (internacional) “quando se verifica uma perturbação no fluir normal das relações entre dois ou mais atores da cena internacional, com uma alta probabilidade de emprego da força (no sentido de ocorrência de guerra)” (1983, p.101). A NATO, através da sua escola (*NATO School*), define o conceito como uma “alteração situacional no ambiente externo ou interno, que cria uma ameaça percebida a valores, interesses ou objetivos prioritários de uma ou mais partes, e para as quais uma resposta é considerada necessária, incluindo a possibilidade de utilizar a força militar” (cit por Escorrega, 2010, p.5). A UE, através da Decisão 2008/617/JAI<sup>30</sup>, de 23 de junho, do Conselho da UE, de 23 de junho de

---

<sup>30</sup> Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:210:0073:0075:PT:PDF> [Acedido em 03 Dec. 2016].



2008, define uma situação de crise como “qualquer situação em que as autoridades competentes de um estado-membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infração penal que apresenta uma ameaça física grave e direta para pessoas, bens patrimoniais, infraestruturas ou instituições nesse estado-membro, em particular as situações (...), relativas à luta contra o terrorismo” (art.º 2, b).

A crise inclui, portanto, e sempre, um risco ou ameaça, em relação a uma situação conceptualizada de acordo com a informação, saber, e valores adotados pelo observador, o qual, em função desta última componente, pode valorar positiva ou negativamente as alterações em processo (Moreira, 2010).

Recorrendo a Lebow (1984) e Brecher (1993) e a diversos atores, Saraiva (2011, p.15) identifica que na generalidade das crises estão presentes os seguintes elementos: há uma perceção de ameaça, no sentido em que as pulsões conflituais são mais vincadas do que a vontade de cooperação, porque há interesses vitais ou importantes em jogo; nota-se uma maior ansiedade por parte dos decisores políticos; existe uma expectativa acrescida sobre a possibilidade de virem a ocorrer episódios violentos; acredita-se que serão tomadas decisões importantes que têm que ser tomadas em ambiente de incerteza e de stress.

**Estados Falhados** – Numa referência ao conceito, Brandão (2016) sublinha a existência de uma pluralidade de conceções terminologia relativamente a este conceito, não consensualizadas, alertando para a existência de diversos conceitos para Estados fracos, designadamente de Estados frágeis, Estados em crise, Estados colapsados, Estados vulneráveis, Estados inefetivos.

Apesar desta aparente relação entre os conceitos, Rotberg (2004, pp.5–9) faz a distinção entre Estados falhados de Estados colapsados, pelo que para este autor um Estado falha em resultado da violência interna, o governo perde a credibilidade tornando-se ilegítimo para a sua população. Um Estado colapsado, corresponde a uma versão extrema de um Estado falhado em que a segurança é garantida pela lei do mais forte e onde existe um vácuo de autoridade, no qual os senhores da guerra ou atores não-estatais adquirem o controlo de regiões.

Numa referência que fez a um estudo publicado na *Foreign Affairs a o Fund for Peace*, Rodrigues (2007) destaca alguns dos critérios que identificam um Estados falhados, designadamente: a falta de controlo dos governos sobre a totalidade do território; a ausência do monopólio do uso da força; a falta de autoridade do governo para tomar



decisões aceites pela população; a incapacidade de assegurar serviços básicos; a incapacidade de evitar um clima generalizado de desobediência; a falta de autoridade para impor o pagamento de impostos, etc.

Na sua obra *“The coming anarchy: shattering the dreams of the post Cold War”* Robert Kaplan (2001), alerta para as ameaças à segurança global derivadas da existência de Estados Falhados, dando como exemplo o ‘desenvolvimento regressivo’ de alguns Estados na África Ocidental e noutras regiões do planeta.

Tendo em conta as possíveis consequências para a segurança global, os Estados Falhados passaram a ser vistos como a principal ameaça à segurança internacional (Patrício, 2012) e são, na opinião de Rodrigues (2007) apontados como uma das principais ameaças à paz e estabilidade no Mundo, estabelecendo este autor uma relação entre estes Estados e o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça.

Apesar de poderem ser encontradas diversas causas que justificam a existência de Estados Falhados, destacamos o que foi apresentado por Collier (2007), que considera que os Estados fragilizados falham porque se encontram presos às “armadilhas do desenvolvimento”, destacando-se a má governação, a corrupção, relacionada com exploração de recursos naturais e os conflitos armadas.



## Apêndice B — Análise SWOT ao modelo de Gestão de Crises da UE

A aplicação do modelo de análise **SWOT** [sigla inglesa para forças ou pontos fortes (*Strengths*), fraquezas ou pontos fracos (*Weaknesses*), oportunidades (*Opportunities*) e ameaças (*Threats*)] ao modelo de GC da UE permite-nos aprofundar, ainda mais, o nosso diagnóstico, na medida em que possibilita fazer o cruzamento dos pontos fortes e fracos, identificados na nossa investigação como vantagens e inconvenientes, respetivamente, com as oportunidades, que são geradas pelo modelo de GC na ação externa da UE, e com as ameaças, que podem afetar o espaço europeu.

Tomando como referência os quatro elementos que compõem a matriz **SWOT**, importa ter em conta que os elementos **SW** (pontos fortes e fracos) dizem respeito ao contexto interno do próprio modelo de GC, enquanto as **OT** (oportunidades e ameaças) se referem ao seu contexto externo. Além disso, a conjugação dos elementos **SO** (pontos fortes e oportunidades), constituem elementos a potenciar, atendendo a que ajudam à sobrevivência do modelo e reforçam a sua capacidade, enquanto as **WT** (pontos fracos e a ameaças) representam as fragilidades que importam mitigar, pois podem pôr em causa a continuidade do próprio modelo e, no caso em concreto, condicionar a segurança do espaço europeu (Dias, Costa e Varela, 2013).

Assim, tendo em conta as variáveis e os fatores que identificámos ao longo da nossa investigação e que caracterizam o modelo de GC da UE, indicados a seguir com a numeração de 1 a 12, aplicámos o modelo de análise da matriz SWOT (Figura 13).



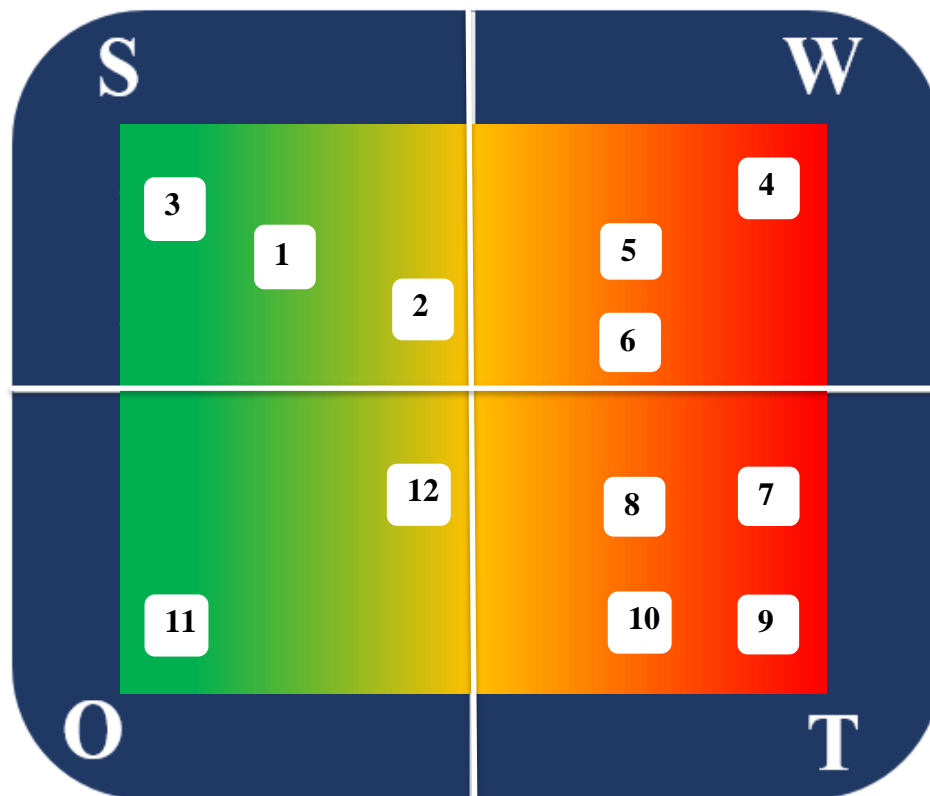


Figura 13 - Análise SWOT ao modelo de Gestão de Crises da União Europeia

Fonte: (autor, 2017)

Como verificamos, os principais pontos fortes do modelo de GC são, em diferentes graus, a existência dos instrumentos civis e militares e do apoio fornecido pela UE na ajuda ao desenvolvimento, sobretudo através da ajuda financeira para a reconstrução das principais estruturas dos estados. Tal como vimos, o modelo de GC recai, essencialmente, na condição prévia de que o desenvolvimento constitui a condição para a segurança, razão pela qual a UE “centra cada vez mais a ajuda ao desenvolvimento nos países mais pobres do mundo. No período de 2014-2020, cerca de 75 % da ajuda da UE será concedida a estes países, que, além do mais, são muitas vezes duramente atingidos por catástrofes naturais ou conflitos, o que torna os seus cidadãos particularmente vulneráveis. Importa igualmente referir que a UE é o único doador a nível mundial que presta apoio em todos os países frágeis ou em situação de conflito” (UE, 2017). Só em 2015, a UE forneceu cerca de 40 673 155 229 de euros na ajuda ao desenvolvimento (Comissão Europeia, 2017).

Ao nível dos instrumentos, a UE tem “dado claramente uma prioridade aos instrumentos civis” (Krohn, 2009, p.16) 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 NATO ou pelas coligações.

Este menor envolvimento do instrumento militar, deve-se, em grande parte, aos mecanismos de financiamento, a que aludimos no Capítulo 3, destacando, uma vez mais, a posição de Correia (2017), para quem esta limitação afeta de forma profunda o envolvimento dos Estados-membros com a sua componente militar, optando quase sempre por ceder os seus instrumentos civis, os quais são pagos na totalidade pelo orçamento comunitário. Este fator é ainda agravado pelas dificuldades financeiras da maior parte dos países europeus, o que contribui, também, para limitar o seu envolvimento com os instrumentos militares.

A coordenação civil-militar, outro dos inconvenientes que identificámos na nossa investigação, constitui, atualmente, um dos pontos fracos do modelo de GC da UE, motivado sobretudo pelas diferenças ao nível dos processos de planeamento, e que se repercutem posteriormente, na condução das missões e operações de GC, mas sobretudo pela separação ao nível das estruturas civis e militares que ainda se verificam no SEAE. De destacar ainda, enquanto ponto fraco, os inconvenientes provocados pelo processo de decisão política, e que tem afetado em grande medida a capacidade de ação da UE em matéria de GC, dada a obrigatoriedade da unanimidade entre os Estados-membros relativamente às matérias da PCSD.

Relativamente às ameaças, importa considerar as que têm sido expressas nos diversos documentos da UE em matéria de segurança, designadamente a estratégia publicada em 2003, com a atualização de 2008, e na EGPEsUE, de 2016. Dessas, destacamos a existência das ameaças híbridas, sobretudo pelos acontecimentos a Leste, recordando o que foi referido por Drent, Landman e Zandee (2016) de que as mesmas exigem uma resposta e um envolvimento de capacidades híbridas, não sendo por isso uma responsabilidade exclusiva dos atores civis, querendo os autores referirem-se à necessidade do envolvimento militar.

Tendo em conta os acontecimentos dos últimos anos, o terrorismo constitui uma ameaça com carácter global (Duque, 2016, p.144), que “pela sua natureza aleatória e assimétrica (estrutural ou temporária), e pelos elevados níveis de destruição que os ataques podem provocar” (Viana, 2003, cit por Garcia, 2006, p.347), afetam a segurança de uma sociedade globalizada e interdependente. A relação de causa/efeito entre o fenómeno do terrorismo e um grau elevado de ingovernabilidade de um país - Estados falhados (Rotberg, 2004), abre uma janela de oportunidade ao uso de violência extrema contra populações



indefesas, com efeitos ainda na criminalidade organizada, nas migrações clandestinas e na pirataria, cujas consequências não deixam nenhuma região do mundo à margem.

A intervenção da UE em diversos domínios, países e regiões, tem permitido uma atuação global (em três continentes) influenciando o ambiente de segurança, em grande parte com os seus instrumentos civis. Bretherton e Vogler (2007) identificam três elementos que definem a ação da UE, enquanto ator global: presença, para exercer influência externamente, moldar percepções, expectativas e comportamento de outros; oportunidade, de influenciar o ambiente externo; e capacidade, para usar instrumentos e entendimentos sobre a capacidade da União de utilizar esses instrumentos.

Assim, e de acordo com o nosso ponto de vista, para potenciar o modelo de GC, referindo-nos à conjugação pontos fortes e oportunidades, devem, em nossa opinião, ser mantidas as capacidades civis e de ajuda ao desenvolvimento, para “alimentar” a presença global da UE, sendo necessário um reforço das capacidades militares para uma maior relevância em termos securitários. A capacidade do modelo de GC depende, em grande parte, do que for feito no sentido de “combater” as fragilidades internas (pontos fracos), designadamente do reforço da coordenação civil-militar, da alteração dos processos de decisão e do financiamento dos instrumentos militares. As medidas corretivas que apresentamos na investigação podem ser, assim, um forte contributo para mitigar esses pontos fracos. Assim o desejamos.



**Apêndice C — Tabela com Lista de entrevistados e respetivos dados biográficos**

**Tabela 2 — Lista de entrevistados e respetivos dados biográficos**

<b>ENTREVISTADO</b>	<b>NOME</b>	<b>POSTO</b>	<b>FUNÇÃO</b>	<b>DATA DA ENTREVISTA</b>
<b>Entrevistado 1</b>	Cameira Martins	Major-General	Chefe de Missão da EUSEC Congo <b>(2012-2013)</b>	<b>11 abril 2017</b>
<b>Entrevistado 2</b>	Silvestre Correia	Vice-Almirante	Chefe da Representação Militar de Portugal na NATO e no Comité Militar da EU - Bruxelas. <b>(em funções)</b>	<b>18 abril 2017</b>
<b>Entrevistado 3</b>	Carlos Ribeiro	Coronel	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. <b>(2011 e 2014)</b>	<b>20 abril 2017</b>
<b>Entrevistado 4</b>	Rui Ferreira	Coronel	<i>Staff Officer</i> da Célula de Conceitos e Capacidades, do EUMC. <b>(2009 a 2012)</b>	<b>24 abril 2017</b>
<b>Entrevistado 5</b>	Heinz Krieb	Brigadier General	<i>Director do Concepts and Capabilities do EU Military Staff</i> <b>(Em funções)</b>	<b>27 abril 2017</b>

Fonte: (Autor, 2017)



## **Apêndice D — Guião da entrevista**

### **Apresentação e objetivos da entrevista**

No âmbito do projeto de investigação do Curso de Estado-Maior Conjunto 2016-2017, do Instituto Universitário Militar, respeitante ao tema “A *Gestão de Crises da União Europeia*”, encontro-me a estudar as vantagens e os inconvenientes/limitações do atual modelo de GC. A abordagem global (*comprehensive approach*), que define em grande parte este modelo, pretende fazer a integração dos diversos instrumentos, civis e militares, da União Europeia para responder à crise, através da projeção de missões e de operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa.

Em resultado das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa foram reorganizadas as estruturas envolvidas na GC, tendo sido atribuído ao Serviço Europeu para a Ação Externa a responsabilidade pelo planeamento e pela condução das diversas missões e operações. Assim, tendo por base essas atribuições, a nossa investigação pretende refletir essencialmente sobre os aspetos de coordenação entre os instrumentos civis e militares, ao nível estratégico, ou seja, do Serviço Europeu para a Ação Externa, e operacional, relativo à condução no terreno dos meios da União Europeia.

### **Entrevista**

1. Na sua opinião, quais são as principais vantagens do modelo de GC da União Europeia?
2. Quais os principais inconvenientes/limitações desse modelo?
3. Tendo a GC da União Europeia como principal corolário a *Comprehensive Approach*, enquanto modelo de integração dos instrumentos civis e militares, considera adequada a separação dos processos de planeamento civil e militar?
4. Considera adequada a 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?
5. Tendo em conta a ausência de uma entidade que coordene os diversos instrumentos da UE (civis e militares) no terreno, considera necessária a existência dessa mesma entidade. Em caso afirmativo, quem poderia desempenhar essa função?
6. Na sua opinião, o que poderia mudar 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



## Apêndice E — Respostas por entrevistado e segmento de resposta

### Pergunta n.º 1: Na sua opinião, quais são as principais vantagens do modelo de Gestão de Crises da União Europeia?

	Excerto da resposta
1.1	<p><b>A grande vantagem do modelo de GC da UE diz respeito à possibilidade de utilização de todos os instrumentos, políticos, civis e militares, na resposta à crise.</b> Ao contrário da NATO, que apenas dispõem do instrumento militar, a UE utiliza em todas as fases da GC, além desse instrumento militar, múltiplos instrumentos civis. <b>Esta diversidade permite à UE atuar de forma global,</b> ou seja, num modelo Comprehensive Approach, dando-lhe a capacidade para atuar em diversas áreas e setores do Estado ou país em crise. (...) convém lembrar que a criação do SEAE tem como objetivo assegurar uma melhor coerência na ação externa da UE, que era assegurada pela Comissão e pelos Estados-membros.</p>
1.2	<p>A <i>comprehensive approach</i> significa que a União Europeia, fruto da sua própria natureza, aborda as crises nas suas múltiplas dimensões e coloca na sua resolução todos os instrumentos que tem ao seu alcance. Esses instrumentos vão além da Política Externa e de Segurança Comum (no sentido global da ação externa) e da sua constituinte, a PCSD (ambas coordenadas pelo SEAE). Outros instrumentos geridos pela Comissão, como a ajuda ao desenvolvimento, ajuda humanitária, comércio, sanções, embargos, etc. integram a aproximação da UE à resolução das crises. <b>A UE reconhece que existe um nexo de causalidade entre segurança e desenvolvimento, que são as duas faces da mesma moeda, e que como tal, não existem uma sem a outra.</b> Neste sentido, a resolução das crises exige aproximação holística. Esta é a grande vantagem da UE comparativamente a outras organizações, nomeadamente à NATO, <b>em que o único instrumento de que dispõe é a ação militar.</b></p>
1.3	<p>Na minha opinião, o modelo de GC da UE apresenta diversas vantagens. Em primeiro lugar, a UE tem ao seu dispor múltiplos instrumentos para intervir nos diferentes domínios e nas várias fases de uma crise. <b>Importa ter em conta que as crises não têm uma raiz única, sendo consequências de problemas em vários domínios. O facto da UE ter ao seu dispor instrumentos com capacidade para fazer face às diferentes ramificações do problema, constitui uma grande vantagem.</b> O empenhamento da UE na Somália constitui um bom exemplo desta capacidade da UE, <i>Comprehensive Approach</i>, tendo sido lançada uma operação para garantir a segurança e, na fase seguinte, foram lançadas missões para apoiar o desenvolvimento das estruturas do país, Forças Armada e de Segurança e Juízes.</p> <p>Uma outra vantagem diz às estruturas que foram criadas após o tratado de Lisboa, através da criação do Serviço Europeu de Ação Externa e do Cargo da Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão (AR/VP). <b>Este duplo “chapéu” da AR/VP permite fazer uma ligação entre os instrumentos económicos e as diferentes missões e operações.</b> A criação do SEAE permitiu desenvolver os processos de planeamento de nível estratégico dos instrumentos civis e os militares. A este nível destaco a implementação do processo <i>Fast Track</i>, que permite realizar um planeamento abreviado, o que o torna mais muito mais célere (...).</p>



1.4	<p>Existem diversas vantagens do modelo de GC, em primeiro lugar ao nível político. Como organização internacional, a União Europeia tem capacidade de intervir em múltiplas vertentes, diplomática, económica, militar, de apoio ao desenvolvimento. <b>O modelo da UE é politicamente <i>comprehensive</i>, por integrar os diversos instrumentos, capacidade essa que não encontramos noutras organizações internacionais, a exemplo da NATO.</b> Também ao nível político, constitui uma vantagem o facto de existir uma <b>descentralização nas decisões, recaindo no Comité Político e de Segurança a responsabilidade por tomar muitas das decisões no âmbito da GC.</b> Com exceção da decisão para o lançamento de uma missão/operação, que é tomada ao nível do Conselho, as restantes decisões são tomadas ao nível do Comité Político e de Segurança, o que ajuda não só dirimir as questões políticas, como também dá celeridade ao processo de decisão. (...) O facto do controlo político das missões e operações ser da responsabilidade do Comité, <b>torna a condução das missões e operações eficaz e célere.</b> A criação do Comité Político e de Segurança facilitou o processo de decisão quando existe a necessidade de decisão por parte do Conselho, tendo em conta que os documentos e as eventuais faltas de consenso são dirimidos ao nível do Comité, antes de chegar ao conselho.</p> <p><b>Ao nível político-estratégico a existência do SEAE constitui outra das vantagens do modelo de gestão. Tendo em conta que esta estrutura se encontra ao nível supranacional, ou seja, não depende da intervenção dos Estados-membros, mas sim na direta dependência das instituições europeia, a UE incorpora um conjunto de instrumentos que estavam dentro da comissão, a exemplo dos diplomáticos, razão pela qual a AR é cumulativamente a Vice-presidente da comissão. O SEAE permite juntar todas as estruturas e instrumentos de decisão estratégica e de condução operacional dos diversos instrumentos da UE.</b></p> <p>Além disso, o SEAE permite que se desenvolva uma cooperação em termos de intelligence entre os diferentes serviços nacionais, o que permite ter informações sobre as áreas em que a crise está a acontecer, o que constitui sem dúvida uma vantagem. Esta partilha permite fazer um levantamento das áreas em crise, o que, conseqüentemente, facilita o processo de decisão e de planeamento.</p> <p>Ao nível estratégico-militar o modelo de GC permite à UE aceder a instrumentos estratégicos (militares e civis), que são gerados pelo SEAE e que permite atuar nos conflitos com diferentes instrumentos, dando uma resposta mais eficaz no combate às ameaças. A título de exemplo refira-se a questão <b>dos Estados falhados, em que a UE tem a capacidade de intervir não só para garantir a segurança do país e das pessoas, mas também apoiar na reconstrução do próprio estado, com ajuda financeira, com treino às forças de segurança e forças armadas, formação a juizes, etc.</b></p>
1.5	<p>A maior vantagem diz respeito a forma conjunto como a UE faz a gestão das crises através da utilização de uma diversidade de instrumentos e capacidade. <b>Existe uma diversidade de entidades, civis e militares, a trabalhar na GC, com diferentes abordagens e experiencias o que constitui em si uma grande vantagem.</b></p>



Pergunta n.º 2: **Quais os principais inconvenientes/limitações desse modelo?**

	<b>Excerto da resposta</b>
<b>2.1</b>	<p><b>Os principais inconvenientes prendem-se com a dificuldade em fazer a comunicação entre os diferentes instrumentos, da sua coordenação e cooperação, em termos operacionais e estratégicos, e da sua consequente integração.</b> Existe de igual forma uma questão cultural relativamente às questões de comando e controlo, na medida em que os militares não querem estar subordinados à autoridade dos civis e os civis também não querem estar subordinados aos militares. Além disso, a diferenciação das questões de financiamento entre as missões e as operações, com a UE a pagar a totalidade do empenhamento civil, recaindo as despesas militares nos países que fornecem meios, causa diversos problemas ao nível da classificação da própria missão, ao ponto de se tentar ultrapassar estas questões atribuindo o estatuto de missão civil a um empenhamento tipicamente militar. No meu caso da EUSEC apesar de estarmos a realizar tarefas de formação a militares e a reestruturar as Forças Armadas da RD Congo, a missão foi enquadrada como civil.</p>
<b>2.2</b>	<p>Embora considerando que a aproximação holística, ou a <i>Comprehensive Approach</i>, é o único modelo capaz de resolver de uma forma duradoura uma crise, é importante reconhecer que a sua implementação é naturalmente complexa e delicada. É importante perceber que a nossa ação acontece sobre um "organismo doente mas vivo" que, por norma, tem uma elevada capacidade de adaptação e rejeição do tratamento. Numa outra perspetiva, tendemos a equacionar os problemas e a elaborar as respetivas soluções numa perspetiva europeia o que muitas vezes contrasta drasticamente com as regras de funcionamento locais, nomeadamente africanas. <b>Por outro lado, a aplicação de todos os instrumentos requer um elevado nível de coordenação e de sincronismo da UE e julgo que neste aspeto há imenso espaço para se melhorar. Neste sentido é importante perceber que os diversos instrumentos da EU têm regras de funcionamento diferentes: no âmbito da PCSD tudo é decidido por unanimidade pelos Estados-membros (EM) enquanto, por exemplo, as políticas de desenvolvimento ou assistência humanitária são geridas pela Comissão (dentro dos orçamentos aprovados) sem consulta aos EM.</b> Não há como escamotear que o excesso de burocracia da UE (ou o espartilho dos Tratados) funciona como um fator limitativo deste modelo</p>
<b>2.3</b>	<p>Uma das maiores dificuldades do modelo de GC da UE diz respeito ao processo de decisão para a participação em missões ou operações. <b>Este inconveniente decorre do facto das decisões serem sempre tomadas por consenso entre os Estados-membros, o que exige, na maior parte dos casos, um longo processo de negociação entre os países.</b> Em resultado desta necessidade, ao longo do processo são feitas alterações significativas nos documentos originais, o que desvirtua, em grande parte, os objetivos propostos inicialmente. Esta questão arrasta-se de igual forma ao nível da nomeação para os cargos de maior destaque dentro das missões e operações.</p> <p>Outro dos inconvenientes diz respeito à reduzida capacidade em termos de recursos humanos nas estruturas de planeamento e de condução das missões e operações de GC. A estrutura do SEAE necessita de ser robustecido com capacidade para conseguir cumprir as tarefas de planeamento e de condução, de nível estratégico. <b>A constituição de um quartel</b></p>



	<p><b>general poderia resolver esta dificuldade e preencher as lacunas ao nível destas capacidades de planeamento.</b></p> <p>Existe também um outro problema relacionado com as condições de financiamento das operações (militares). <b>Ao contrário do empenhamento civil, as operações militares são na sua quase totalidade suportadas pelos Estados-membros que contribuem com forças. Este fator tem, à semelhança do que começa a acontecer com a NATO, afastado os Estados-membros de participarem com o instrumento militares, contribuindo ao invés com as capacidades civis, o que torna alguma a GC da UE deficitária em termos militares.</b></p>
2.4	<p>Os inconvenientes do modelo de GC são de duas naturezas. O primeiro tem a ver com a decisão ao nível político. Quando ocorre uma crise, a UE tem um problema de decisão de avançar, tendo em conta que as decisões da UE intervir em determinada crise são tomadas sempre por consenso entre os Estados-membros. Importa sublinhar que não se trata de uma questão de estrutura, mas sim de decisão política. <b>Esta dificuldade advém sobretudo do facto dos Estados-membros terem interesses próprios e muitas vezes divergentes dos restantes membros da UE relativamente a determinadas regiões onde ocorrem as crises. Por essa razão não houve uma decisão comum para a Bósnia, para o Iraque. De igual forma não existe consenso entre os Estados-membros relativamente ao que acontece em África, com a divisão entre a África Francófona e Anglófona, assim como para o médio oriente. A decisão só é mais facilitada quando a zona em crise é de facto muito sensível, e que afeta alguns Estados-membros, podendo no futuro afetar os restantes.</b> Nos casos em que apenas uma parte dos Estados-membros é sensível à crise, por ter os seus interesses em risco, é sempre muito difícil de se encontrarem consensos. Existe um <b>outro grande problema ligado ao financiamento das operações, e que faz com que os países que não tendo afinidade política com os países em crise ainda se afastam mais porque vão gastar dinheiro. Este problema afeta as capacidades da UE na GC, existindo nalguns casos um défice do instrumento militar. (...)</b></p> <p>Relativamente à coordenação entre os instrumentos civis e militares regista-se de facto um afastamento. <b>A razão tem, na minha opinião, a ver com as diferentes culturas entre as componentes civis e militar e que são um reflexo da própria organização interna dos países, uma vez que por norma não existe cooperação entre os ministérios, refletindo-se depois essa cultura na GC da UE. Além disso, torna-se extremamente difícil fazer a ligação entre os instrumentos porque os Estados questionam as relações de comando e de dependência entre os instrumentos civis e militares. A UE ainda não tem uma cultura holística relativamente à coordenação entre os diferentes instrumentos.</b></p>
2.5	<p>A União Europeia tem à sua disposição uma grande diversidade de instrumentos que pode usar na gestão de crises, o <b>grande problema é que esses instrumentos não estão formalmente ligados entre si, não apenas os que estão sob a responsabilidade do SEAE, mas também os que estão sob a responsabilidade da Comissão.</b> O grande inconveniente é assim ao nível da coordenação, uma vez que a UE tem os instrumentos. (...). <b>Além disso, as diferenças em relação às questões de financiamento dos instrumentos militares têm limitado a sua participação nas operações de gestão de crises (...)</b> a União Europeia precisa de melhorar nestes dois aspetos (...).</p>



Pergunta n.º 3: *Tendo a Gestão de Crises da União Europeia como principal corolário a Comprehensive Approach, enquanto modelo de integração dos instrumentos civis e militares, considera adequada a separação dos processos de planeamento civil e militar?*

	Excerto da resposta
3.1	<p><b>Não faz qualquer sentido haver uma separação entre o planeamento dos instrumentos civis e militares. Esta separação tem depois consequências na condução das diversas missões e operações, tendo em conta que dificulta as relações de cooperação e de coordenação. Foi exatamente o que aconteceu na minha missão e a missão da EUPOL RD Congo como referi anteriormente.</b></p> <p>A UE tem desenvolvido novos instrumentos para implementação da <i>Comprehensive Approach</i>, nomeadamente as Estratégias Regionais e as orientações respetivas.</p>
3.2	<p>Quando se fala dos processos de planeamento civil e militar tem-se, por norma, em mente aquilo que acontece dentro do SEAE. Mas a <i>Comprehensive Approach</i> vai muito além disso como referi anteriormente. Em concreto, considero que nenhum processo de planeamento (civil ou militar) deve ser estanque e há naturalmente espaço para se gerarem sinergias entre o planeamento e a ação civil e militar (...).</p> <p>No entanto, e tal como as <i>Council Conclusions</i> de 6 de março referem, considero fundamental existirem cadeias de comando distintas para as missões civis e para as missões/operações militares.</p>
3.3	<p><b>Ao nível estratégico considero importante existir uma entidade que conduza o planeamento mais integrado entre os instrumentos civis e militares. (...)</b> Deve existir maior coordenação logo ao nível do planeamento, através do CONOP'S que deve integrar mais os dois tipos de instrumentos (...)</p>
3.4	<p>(...) Não tenho dúvida que quem pensou a estrutura de GC da UE tinha claramente como objetivo fazer um planeamento mais integrado entre os instrumentos civis e militares. (...)</p> <p><b>Na minha opinião, a situação ideal, ao nível do planeamento estratégico, seria deixar de haver <i>Military Response Options (MRO)</i>, <i>Civil Response Options (CRO)</i>, para existirem apenas <i>Response Options (RO)</i>, ou seja, respostas às crises que integrassem os diversos instrumentos de acordo com o tipo de crise. Para conseguir isso teria que ser constituído um quartel-general ao nível estratégico para fazer essa integração no planeamento.</b></p> <p>Em consequência desta ausência de planeamento integrado, a UE está neste momento a fazer é GC civis e militares, não pondo em prática o conceito de <i>Comprehensive Approach</i> que nos remete, não apenas para a existência dos diversos instrumentos, mas sobretudo para a sua articulação ao nível do planeamento e da execução de missões e operações de GC.</p>
3.5	<p><b>O planeamento militar ainda não está ligado com o planeamento civil. Acho absolutamente indispensável que seja feito um planeamento conjunto, através da formulação de um único CONOP.</b> O SEAE está neste momento a trabalhar nesse sentido, mas ainda não conseguimos alcançar uma forma de planear em conjunto (...). O MPCC e o CPCC já estão muito próximos, mas ainda não estão a trabalhar de forma coordenada (...). Temos como objetivo ter apenas um processo de planeamento (...).</p>



Pergunta n.º 4: *Considera adequada a 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?*

	Excerto da resposta
4.1	No caso da minha missão, a EUSEC, o Comando e Controlo foi exercido pelo CMPD, um órgão de planeamento estratégicos, que não está preparado para conduzir missões e/ou operações. Existiu uma grande dificuldade por parte da UE em classificar a minha missão, que desenvolvia formação e treino às Forças Armadas do Congo, mas que era considerada uma missão civil. Não faz sentido uma estrutura civil avaliar e controlar o que é feito no âmbito dos projetos militares. <b>A arquitetura institucional não está adequada em termos de Comando e Controlo. A minha missão estava dependente e respondia perante uma diversidade de entidades.</b>
4.2	A nova estrutura do SEAE centraliza em Bruxelas o comando das missões militares o que permitirá gerar sinergias entre as missões militares que operem na mesma região e desenvolver um processo de lições identificadas/apreendidas que pode ser usado em benefício de todas as missões. Da mesma forma, considero que o controlo político de todas as missões (civis e militares) deve permanecer no Political and Security Committee (PSC), ou seja, nas nações (onde tudo em relações externas, segurança e defesa se decide por unanimidade), particularmente quando se usam forças e meios militares que pertencem aos Estados-membros.
4.3	Apesar de terem sido criadas estruturas ao nível do SEAE para exercerem o Comando e Controlo, no caso o CPCC para as missões civis e o MPCC para as militares (não executivas) e o <i>Operational HQ</i> para as operações, <b>considero ser muito importante criar uma estrutura ao nível de Bruxelas, do tipo quartel general, com capacidade para fazer o planeamento ao nível estratégico (<i>Strategic HQ</i>), que integre não só mais pessoas, mas sobretudo que integre mais os instrumentos militares e civis. De igual forma, penso ser necessário estabelecer um Quartel de nível Operacional (<i>Operational HQ</i>), no sentido de fazer a condução de missões e operações de GC.</b> Este foi aliás uma das intenções da UE, porém a mesma encontrou fortes resistências dos países que têm nos seus territórios os Quartéis Operacionais da UE (França, Reino Unido, Itália, Alemanha e Grécia), e que viram nessa alteração o fim das estruturas da UE no respetivo país.
4.4	<b>Considero que o modelo de GC da UE não está esgotado.</b> As alterações que foram introduzidas no tratado de Lisboa, reforçaram a articulação dentro das estruturas do SEAE. Na minha opinião, a estrutura de GC da UE ainda não foi verdadeiramente desafiada para perceber se existem lacunas. Existe a necessidade da estrutura ganhar maturidade para perceber se existem essas lacunas, até porque ainda não existe experiência e tempo para conseguir tirar conclusões e lições apreendidas.
4.5	Se for feita a integração ao nível do planeamento entre os instrumentos civis e militares a coordenação deve ser feita ao nível de Bruxelas. No terreno é importante que se mantenham as respetivas estruturas de comando.



**Pergunta n.º 5: Tendo em conta a ausência de uma entidade que coordene os diversos instrumentos da UE (civis e militares) no terreno, considera necessária a existência dessa mesma entidade. Em caso afirmativo, quem poderia desempenhar essa função?**

	Excerto da resposta
5.1	Não existe qualquer entidade no terreno que coordene as várias missões, cada uma recebe orientações de Bruxelas. <b>Existe uma necessidade premente de uma entidade política que coordene os diversos instrumentos e as atividades realizadas pelas diversas missões e operações no terreno.</b> A UE preciosa de falar a uma só voz. Na minha opinião essa figura seria o chefe da delegação da UE no país.
5.2	Como referi anteriormente é fundamental que o nosso plano considere em absoluto a realidade local. Muitas vezes equacionamos as soluções na perspetiva europeia sem atender às dinâmicas locais, seja nas relações de poder, na cultura, nas relações sociais, e até, por vezes no ressentimento histórico com a Europa.
5.3	Sim, <b>considero necessária a existência de uma entidade que faça a coordenação entre os instrumentos civis e militares. Esse papel pode ser desempenhado quer pelos Chefe da Delegação da UE no terreno, caso exista, ou pelo Representante Especial da UE.</b> Apesar destas entidades já estarem previstas, será necessário dotá-las com mais poderes efetivos de coordenação e controlo, no sentido de existir uma maior coordenação no terreno
5.4	As questões de comando e controlo no terreno têm que ser vistas ao nível superior, ou seja, do planeamento estratégico. Defendo que a elaboração do CONOPS constitui o elemento central para a agregação entre os dois instrumentos (civis e militares). Considero pouco relevante que a entidade que faça essa coordenação esteja ao nível de Bruxelas ou no Teatro de Operações, o que penso ser importante é que exista uma entidade que, ao nível estratégico, seja responsável pela elaboração do CONOPS e por coordenar em termos estratégicos os diversos instrumentos.
5.5	<b>É absolutamente indispensável ter essa entidade no terreno. O caso da Somália é paradigmático acerca da necessidade de ter uma entidade no terreno que coordene o envolvimento da UE.</b> A comissão está no terreno a apoiar as instituições do país no apoio ao desenvolvimento, sem que exista qualquer coordenação com as missões e operação que esta em curso e que estão a ser coordenadas pelo SEAE.



Pergunta n.º 6: *Na sua opinião, o que poderia mudar 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?*

	<b>Excerto da resposta</b>
<b>6.1</b>	<b>Sou defensor que deveria ser constituído um estado-maior conjunto da UE que permitisse fazer a integração. Entendo que o modelo de GC não se encontra a funcionar na sua plenitude devido às questões de Comando e Coordenação, desde o nível Político estratégico até ao nível operacional.</b>
<b>6.2</b>	<b>Onde existe enorme espaço para melhorar é na relação do SEAE com a Comissão pois muitos instrumentos financeiros são geridos pela Comissão. Esses instrumentos, por força do Tratado de Lisboa, não permitem o financiamento das missões militares. Exemplo: no âmbito de um projeto de <i>capacity building</i> é possível oferecer, com dinheiros comunitários, um computador à polícia ou a um tribunal mas esse mesmo computador não poderá ser oferecido às Forças Armadas!! Terão que ser os Estados-membros a financiar esse projeto!!! Esta situação talvez fosse compreensível para armamento, mas não parece razoável para este tipo de equipamentos não letais.</b>
<b>6.3</b>	<b>A constituição de um quartel general ao nível do planeamento estratégico em Bruxelas tornaria o processo de ligação entre os instrumentos militares e civis muito mais eficiente. A ligação entre os instrumentos é desencadeada logo no processo de planeamento estratégico, tendo depois implicações ao nível da condução, pelo que considero muito importante a criação desta estrutura. De igual forma será necessário repensar a atual estrutura ao nível da condução dos instrumentos civis, atendendo a que o CPCC tem um reduzido número de elementos.</b> <b>Sou a favor que a operação militar deve apoiar as missões civis em termos de segurança quando o ambiente ainda não se encontra totalmente estabilizado.</b> Por último, tendo em conta as diferenças em termos de cultura, de procedimentos e de doutrina, penso ser igualmente importante o desenvolvimento de doutrina dentro da UE que permita integrar os instrumentos civis e militares, e de desenvolverem mais ações de formação conjuntas, além das que já se realizam no <i>European Security and Defense College (...)</i> .
<b>6.4</b>	<b>Considero relevante a existência de um quartel-general de nível estratégico que consiga agregar, ao nível do planeamento estratégico, os dois instrumentos, civil e militar. Esta solução permitiria que fosse elaborado um único CONOPS para cada uma das crises (...).</b> Na minha opinião, a entidade que produz o CONOPS é que deve integrar estrategicamente os instrumentos e ser responsável depois pela condução em termos estratégicos e por responder perante o nível político.
<b>6.5</b>	No meu ponto de vista é necessário uma maior coordenação entre o SEAE e a comissão relativamente aos instrumentos que estão na dependência desta, designadamente a questão do apoio ao desenvolvimento através da ajuda financeira. (...)