



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

**AS FORÇAS DE TIPO GENDARMERIE E AS
OPERAÇÕES/MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES DA
UNIÃO EUROPEIA**

Autor: Ricardo Filipe da Silva Cortinhas (Capitão Inf^º GNR)

Orientador: Doutor Francisco Pereira Coutinho

Lisboa, 2 de Novembro de 2015



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



GUARDA NACIONAL REPUBLICANA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

Dissertação de Mestrado

**AS FORÇAS DE TIPO GENDARMERIE E AS
OPERAÇÕES/MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES DA
UNIÃO EUROPEIA**

Autor: Ricardo Filipe da Silva Cortinhas (Capitão Inf^ª GNR)

Orientador: Doutor Francisco Pereira Coutinho

Lisboa, 2 de Novembro de 2015

Nos termos e para os efeitos do art.º 20.º-A do Regulamento do 2.º Ciclo de estudos, o autor declara que o texto da presente dissertação é da sua exclusiva autoria e toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente referenciada.

DEDICATÓRIA

*Aos meus pais e minha filha
pelo incondicional apoio e carinho.*

AGRADECIMENTOS

São devidos a todos aqueles que contribuíram para a realização desta dissertação, pelo que reservo esta página para manifestar o meu profundo agradecimento a todos quantos colaboraram, acompanharam e incentivaram a realização dos trabalhos.

Ao Professor Doutor Francisco Pereira Coutinho, distinto orientador desta dissertação, pela total disponibilidade manifestada ao longo da realização do trabalho e pelo tempo despendido auxiliando-me na realização do mesmo, o meu profundo reconhecimento e agradecimento.

Ao Coronel Coutinho de Almeida, distinto Oficial da Guarda Nacional Republicana, pelo apoio, incentivo prestado e atenção dispensada durante a realização da dissertação, o meu sincero agradecimento.

Um agradecimento especial ao Coronel Jorge Esteves, distinto Oficial da Guarda Nacional Republicana, pela permanente disponibilidade, esclarecimentos, sugestões e contributos prestados para o conteúdo desta dissertação, pelo seu profundo conhecimento das Forças de Gendarmerie, da Eurogendfor e sobre o Processo de Planeamento de Gestão de Crises da União Europeia.

Gostaria de transmitir uma palavra de apreço e gratidão ao Tenente-Coronel Silvério e ao Capitão Salgueiro, da Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da Guarda Nacional Republicana, pela disponibilidade, atenção dispensada e fornecimento de dados necessários para o conteúdo desta dissertação.

E, ainda, a todos aqueles que acreditaram, ajudaram e contribuíram direta ou indiretamente para a realização deste estudo, o meu mais profundo e sincero agradecimento.

Bem hajam.

ÍNDICE GERAL

DEDICATÓRIA	ii
AGRADECIMENTOS	iii
ÍNDICE GERAL	iv
ÍNDICE DE FIGURAS	vii
ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS	viii
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	ix
RESUMO	xi
ABSTRACT	xii
CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 Enquadramento contextual.....	1
1.2 Justificação do Tema.....	2
1.3 Delimitação do objecto de estudo e objectivos da investigação	2
1.4 Hipóteses	3
1.5 Metodologia aplicada.....	3
1.6 Estrutura do trabalho e síntese das partes e dos capítulos	4
CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA	6
2.1 As origens da Política Europeia de Segurança.....	6
2.2 Tratado de Maastricht	10
2.3 Declaração de Petersberg	12
2.4 Tratado de Amesterdão	13
2.5 Cimeira de Saint Malo	15
2.6 Conselho Europeu de Helsínquia.....	16
2.7 Conselho Europeu Santa Maria Feira	17
2.8 Tratado de Nice.....	18
2.9 Os Conselhos Europeus de 2004 e os “Headline Goal’s”	21
2.10 Tratado de Lisboa.....	25
2.11 Conclusões do Capítulo.....	29
CAPÍTULO 3 - AS OPERAÇÕES E MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES	30
3.1 Enquadramento Conceptual	30
3.2 O conceito de Gestão de Crises na OTAN.....	32
3.3 O conceito de Gestão de Crises na União Europeia.....	34
3.4 As operações/missões de gestão de crises da UE	36
3.5 Conclusões do Capítulo	38
CAPÍTULO 4 - AS FORÇAS DE GENDARMERIE.....	40

4.1 Enquadramento Conceptual.....	40
4.2 Forças de Gendarmerie em Operações/Missões de Gestão de Crises.....	43
4.3 As mais-valias do empenhamento das Forças de Gendarmerie em operações e missões de Gestão de Crises.....	48
4.4 Força Europeia de Gendarmerie (Eurogendfor)	53
4.5 Conclusões do Capítulo	57
CAPÍTULO 5 - PROCEDIMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA NA RESPOSTA A CRISES	59
5.1 Observações preliminares	59
5.2 A Ação Externa da União Europeia – Papéis e Responsabilidades.....	59
5.2.1 O Conselho Europeu	60
5.2.2 O Conselho da União Europeia.....	61
5.2.3 O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.....	63
5.2.4 O Serviço Europeu de Ação Externa	63
5.2.5 A Comissão Europeia	65
5.2.6 O Parlamento Europeu.....	66
5.2.7 As Estruturas Políticas e Militares Permanentes.....	67
5.3 Estruturas do Serviço Europeu de Ação Externa.....	70
5.3.1 A Direção de Gestão de Crises e Planeamento	70
5.3.2 A Capacidade Civil de Planeamento e Condução.....	71
5.3.3 O Estado – Maior da União Europeia	72
5.3.4 A Direção da Política de Segurança e Prevenção de Conflitos.....	73
5.3.5 O Centro de Análise de Informações da União Europeia	74
5.3.6 O Centro de Operações da União Europeia	74
5.4 O Processo de Planeamento de Gestão de Crises da União Europeia	75
5.5 Conclusões do Capítulo	79
CAPÍTULO 6 - AS OPERAÇÕES/MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA	81
6.1 Observações preliminares	81
6.2 Operações de Gestão de Crises da União Europeia.....	83
6.2.1 EUFOR ALTHEA	83
6.2.2 EU NAVFOR SOMALIA (Atalanta)	85
6.2.3 EUMAM RCA.....	85
6.2.4 EU NAVFOR MED.....	86
6.2.5 EUTM MALI.....	87
6.2.6 EUTM SOMALIA	88

6.3 Missões de Gestão de Crises da União Europeia	89
6.3.1 Missões de Fortalecimento do Estado de Direito.....	90
6.3.1.1 EULEX KOSOVO.....	90
6.3.2 Missões de Administração Civil de um Território	91
6.3.3 Missões de Proteção Civil.....	92
6.3.4 Missões de Polícia e de Reforma do Setor de Segurança	92
6.3.4.1 EUPOL COPPS.....	92
6.3.4.2 EUBAM LYBIA	93
6.3.4.3 EUPOL AFGHANISTAN	94
6.3.4.4 EUSEC RD CONGO	95
6.3.4.5 EUCAP NESTOR.....	96
6.3.4.6 EUCAP SAHEL NIGER.....	97
6.3.4.7 EUCAP SAHEL MALI.....	98
6.3.4.8 EUAM UKRAINE	99
6.3.5 Missões de Observação.....	99
6.3.5.1 EUBAM RAFAH.....	99
6.3.5.2 EUBAM MOLDOVA/UKRAINE.....	101
6.3.5.3 EUMM GEORGIA	101
6.3.6 Missões de Apoio aos Representantes Especiais da UE	102
6.4 Conclusões do Capítulo	103
CAPÍTULO 7 – A GNR E AS MISSÕES/OPERAÇÕES DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO	
EUROPEIA	105
7.1 Observações preliminares	105
7.2 Enquadramento legal da participação da GNR em missões internacionais	105
7.3 A Participação da GNR em missões/operações de gestão de crises da UE	109
7.4 Conclusões do Capítulo.....	114
CAPÍTULO 8 – CONCLUSÕES	115
8.1 Verificação de Hipóteses Teóricas.....	115
8.2 Reflexões Finais.....	122
BIBLIOGRAFIA.....	127

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 - Processo de Gestão de Crises da OTAN.....	33
Figura 2 - O "vazio de segurança"	44
Figura 3 - Estrutura de Comando da EGF	55
Figura 4 - Estruturas no âmbito da PESC/PCSD.....	70
Figura 5 - Processo de Planeamento de Gestão de Crises da UE	80

ÍNDICE DE QUADROS E TABELAS

Tabela 1 - Potencialidades/Vulnerabilidades das forças tipo <i>gendarmérie</i>	50
Tabela 2 - Operações/Missões de Gestão de Crises da UE.....	81
Tabela 3 - Participação da GNR em Missões/Operações da UE.....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AP	Autoridade Palestiniana
AUE	Ato Único Europeu
CE	Comunidade Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	Comunidade Europeia de Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidade Económica Europeia
CIMIN	Comissão Interdepartamental de Alto Nível
CIVCOM	Comité para os Assuntos Cíveis da Gestão de Crises (Committee for Civilian Aspects of Crisis Management)
CMPD	Direção de Gestão de Crises e Planeamento (Crisis Management and Planning Directorate)
CONOPS	Concept of Operations
COPS	Comité Político e de Segurança
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CPCC	Capacidade Civil de Planeamento e Condução (Civilian Planning and Conduct Capability)
CPE	Comunidade Política Europeia
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSO	Civilian Strategic Options
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EGF	European Gendarmerie Force (Força Europeia de Gendarmerie)
EM	Estados Membros
EU INTCEN	Centro de Análise de Informações da União Europeia (European Union Intelligence Analysis Centre)
EUMC	Comité Militar da União Europeia (European Union Military Committee)
EUMS	Estado – Maior da União Europeia (European Union Military Staff)
EU OPSCEN	Centro de Operações da União Europeia (European Union Operations Centre)
FPU	Formed Police Unit
GNR	Guarda Nacional Republicana
IMD	Initiating Military Directive
IPU	Integrated Police Unit / Unidade de Polícia Integrada

LDN	Lei de Defesa Nacional
LOGNR	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LSI	Lei de Segurança Interna
MPUE	Missão de Polícia da União Europeia
MSO	Military Strategic Options
MSU	Multinational Specialized Unit
OAP	Operações de Apoio à Paz
ONU	Organização das Nações Unidas
OPLAN	Operation Plan
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PESC	Política Europeia de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PFCA	Political Framework for Crisis Approach
PMG	Grupo Político – Militar (Politico – Military Group)
PSC	Comité Político e de Segurança (Political and Security Committee)
PSO	Police Strategic Options
RGSGNR	Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
SI	Sistema Internacional
SOR	Statement of Requirements
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TO	Teatro de Operações
TUE	Tratado da União Europeia
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental

RESUMO

A União Europeia tem assumido, nos últimos anos, um papel cada vez mais importante na garantia da paz e da estabilidade na comunidade internacional, sendo que a componente de segurança e defesa da União passou a ser sinónimo de gestão de crises.

A União tem abordado a questão de gestão de crises através de duas vertentes: a vertente militar e a vertente civil, que se consubstancia na realização de inúmeras operações e missões de gestão de crises.

O presente trabalho aborda então o papel da União Europeia na condução de operações e missões de gestão de crises e de que forma as forças de *gendarmérie* contribuem para o sucesso das mesmas.

Para o efeito será analisada a evolução da política de segurança da União Europeia e o conceito de gestão de crises com o objetivo de demonstrar as mais-valias do empenhamento de forças de *gendarmérie* em operações e missões de gestão de crises, nomeadamente no que se refere ao emprego da Força Europeia de *Gendarmerie*. É ainda analisado o processo de planeamento de gestão de crises da União Europeia, caracterizando-se as entidades e órgãos envolvidos no mesmo e apresentado os produtos que resultam desse mesmo processo.

O emprego de forças de *gendarmérie* em operações e missões de gestão de crises apresenta vantagens significativas, sendo especialmente recomendado o seu empenho em cenários pós - conflito, em complementaridade com as forças armadas, de modo a superar o "*security gap*" que medeia a transição do estado de conflito para o período de paz e reconstrução. Acresce que as forças de *gendarmérie* podem ser empenhadas tanto em operações como em missões de gestão de crises.

Palavras-Chave

Gestão de Crises, União Europeia, Gendarmeries, Eurogendfor, Processo de Planeamento

ABSTRACT

The European Union has taken in recent years an increasingly important role in ensuring peace and stability in the international community, and the security and defence policy of the Union has become synonymous with crisis management.

The Union has addressed the issue of crisis management through two sources: the military side and the civilian side, which consists in carrying out numerous crisis management operations and missions.

This study discusses the role of the European Union in conducting crisis management operations and missions and how the gendarmerie forces contribute to the success of the same.

It will discuss the evolution of the European Union's security policy and the concept of crisis management, and seek to demonstrate the added value of the commitment of gendarmerie forces in operations and missions of crisis management, particularly with regard to employment of the European Gendarmerie Force.

On the other hand, it will study the planning process for crisis management of the European Union, featuring the entities and agencies involved in it, and presenting the products that result from this same process.

The use of Gendarmerie forces in crisis management operations and missions has significant advantages. Its use is recommended to post - conflict scenarios, in complementarity with the armed forces, in order to overcome the "security gap" that mediates the transition from the state of conflict for the period of peace and reconstruction. Gendarmerie forces can also be engaged both in military crisis management operations and civilian crisis management missions.

Key-words

Crisis Management, European Union, Gendarmeries, Eurogendfor, Planning Process

Declara-se que o corpo da presente dissertação, incluindo espaços e notas, ocupa um total de 284.507 caracteres.

CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

1.1 Enquadramento contextual

Desde a Antiguidade Clássica que as crises são um fenómeno recorrente na política internacional, sendo que o conceito de crise internacional remete para a questão da rápida alteração das circunstâncias políticas.

De acordo com Snyder e Diesing, uma crise internacional pode ser entendida como: *“A sequence of interactions between the governments of two or more sovereign states in severe conflict, short of actual war, but involving the perception of a dangerously high probability of war”* (Snyder & Diesing, 1977).

Para Escorrega (2010, p.2), o conceito de crise está relacionado com *“acontecimentos potencialmente danosos fisicamente, resultantes de actividades humanas ou fenómenos naturais, que possam causar a perda de vidas humanas, ruturas económicas e sociais, degradação ambiental, que acabam também por ter repercussões políticas importantes e são susceptíveis de provocar situações geradoras de alguma tensão”*.

Para a OTAN, e de acordo com o Generic Crisis Management Handbook, uma crise pode ser entendida como *“uma situação nacional ou internacional em que há uma ameaça a valores, interesses ou objetivos prioritários das partes envolvidas”*.

Já para a UE, uma situação de crise corresponde a *“qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-Membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado-Membro (...), relativa à luta contra o terrorismo”* (alínea b) do art.º 2.º da Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008), embora esta definição se reporte ao âmbito do 3.º Pilar do TUE, consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal.

Tendo em conta o âmbito alargado do conceito de crise, que abarca aspetos político - militares, económicos, sociais e ambientais, torna-se necessário recorrer a todos os meios ao dispor dos Estados e Organizações Internacionais para dar a melhor resposta possível a essas crises, surgindo assim o conceito de gestão de crises.

O conceito de gestão de crises sofreu diversas alterações ao longo dos tempos, passando de operações militares de manutenção de paz, direcionadas principalmente para a consolidação ou manutenção da paz entre as partes em conflito, para intervenções de pessoal não militar em situações de crise violenta ou não, com intenção de prevenir a

escalada da crise e contribuir para a sua resolução, abrangendo diverso espectro de missões, desde missões de ordem pública, investigação criminal, formação de polícias, entre outros.

A UE, ao longo da última década, estabeleceu-se como um importante e complexo ator capaz de planear e conduzir com sucesso missões e operações de gestão de crises, numa escala em que poucas organizações internacionais são capazes e em que nenhum Estado Membro pode alcançar de forma isolada.

O objetivo deste trabalho é caracterizar o contributo e atuação de forças de *gendarmerie* (forças policiais de cariz militar) em operações e missões de gestão de crises, centrando a atenção na política desenvolvida pela UE nesta área.

1.2 Justificação do Tema

Para a escolha do tema destaca-se o interesse particular do autor por esta temática, pela atividade profissional que desenvolve, e pelo facto de pertencer a uma força de segurança de natureza militar, vulgo *gendarmerie*.

Por outro lado, justifica-se também a escolha do tema pela pertinência e atualidade que o mesmo encerra, pelo que se considera importante e oportuno efetuar uma reflexão sobre o tema, o que permitirá também ao autor alcançar um conhecimento mais aprofundado sobre o mesmo.

Assim, importa analisar e compreender a evolução da Política Europeia de Segurança e a participação e contributo das Forças de *Gendarmerie* nesta política.

1.3 Delimitação do objecto de estudo e objectivos da investigação

Este tema insere-se na PESC, a qual engloba matérias muito amplas. Por essa razão, procurou-se direccionar o âmbito deste trabalho para uma área mais específica, nomeadamente a evolução do conceito de gestão de crises na política europeia em matéria de segurança.

O objecto de estudo desta investigação são as operações e missões de gestão de crises realizadas pela União Europeia e a participação de forças de *gendarmerie* nesse tipo de operações e missões.

Neste âmbito, a pergunta de partida é: “**Qual o contributo das forças de *gendarmerie* nas operações e missões de gestão de crises da União Europeia?**”.

De modo a dar resposta à pergunta de partida formulada, definiram-se os seguintes objectivos específicos com vista a delimitar os propósitos e a finalidade desta investigação:

- Analisar a evolução da política europeia de segurança;
- Analisar o conceito e o âmbito das operações e missões de gestão de crises;
- Analisar as ações em que podem ser empenhadas forças de *gendarmarie* e as mais-valias do seu emprego;
- Analisar e caracterizar a génese da *Eurogendfor*;
- Analisar o Processo de Planeamento de gestão crises da UE e avaliar de que modo podem ser empregues forças de *gendarmarie*;
- Analisar as missões e operações de gestão de crises conduzidas pela UE;
- Analisar a participação da Guarda Nacional Republicana nas operações e missões de gestão de crises da UE.

1.4 Hipóteses

Atendendo ao tema inicialmente proposto, considerando a pergunta de partida e tendo em conta os objetivos traçados, formularam-se as seguintes hipóteses:

Hipótese 1 – A componente de segurança e defesa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises;

Hipótese 2 – As operações e missões de gestão de crises assentam na integração e complementaridade entre a componente militar e a componente civil;

Hipótese 3 – As forças de *gendarmarie* são multifacetadas e podem dar resposta a diversos tipos de operações/missões;

Hipótese 4 - A EGF é um instrumento multinacional da UE para a gestão de crises, dotado de recursos humanos e materiais que as forças de *gendarmarie* asseguram;

Hipótese 5 – As forças de *gendarmarie* podem ser empenhadas em missões e operações civis e militares de gestão de crises;

Hipótese 6 – A GNR tem um papel ativo na gestão de crises e tendo em conta aos atuais indicadores é admissível que venha a ter um papel cada vez mais relevante no futuro.

1.5 Metodologia aplicada

O presente trabalho segue a metodologia científica empregue na investigação em ciências sociais, de acordo com Quivy (2005).

O modelo de análise utilizado foi o método hipotético-dedutivo, traduzido na formulação de hipóteses a partir das quais se operacionalizam os conceitos que se

pretendem fundamentar com a investigação, permitindo a sua validação ou afastamento nas conclusões.

Com vista a prosseguir os objectivos estabelecidos para a investigação, recorreu-se numa primeira fase à recolha da informação, baseada em fontes documentais directas, designadamente, convenções internacionais, textos legislativos, relatórios ministeriais, despachos e sites na Internet. Quanto às fontes documentais indirectas, recorreu-se a bibliografia, artigos da imprensa escrita e textos de revistas.

Na sequência desta recolha de informação surgiu a elaboração da pergunta de partida deste trabalho.

Numa segunda fase, correspondente à realização do trabalho, procedeu-se à análise documental, procurando-se dar resposta à pergunta de partida e obter conclusões sobre as hipóteses levantadas.

1.6 Estrutura do trabalho e síntese das partes e dos capítulos

O presente trabalho encontra-se dividido em oito capítulos, inserindo-se nestes a introdução e a conclusão.

Na introdução, efetua-se o enquadramento geral do trabalho, apresentando os objectivos visados pela investigação, a metodologia utilizada ao longo da mesma, a pergunta de partida que constituiu o fio condutor e as hipóteses de trabalho.

O segundo capítulo versa sobre a evolução da política europeia de segurança e o surgimento do conceito de gestão de crises na política de UE, e visa demonstrar que a gestão de crises é a área através da qual a UE pode aumentar a sua influência na comunidade internacional.

O terceiro capítulo debruça-se sobre a análise teórica do conceito de gestão de crises, No que diz respeito à gestão civil de crises, procura-se demonstrar se a gestão de crises deve ser efetuada numa única vertente, civil ou militar, ou de forma concertada e integrada.

No quarto capítulo procede-se à análise do empenhamento das forças de *gendarmerie* em missões e operações de gestão de crises, nomeadamente no que diz respeito às ações que podem desempenhar e mais-valias desse empenhamento. Apresenta-se ainda a estrutura e capacidades da *Eurogendfor*, e procura-se demonstrar que as forças de *gendarmerie* podem evitar o “*security gap*” e serem empenhadas em atividades para as quais as forças armadas não estão vocacionadas.

O quinto capítulo visa caracterizar as entidades e órgãos relevantes para a gestão civil de crises, bem como explicar e analisar o processo de planeamento de gestão crises da UE, procurando-se demonstrar que as forças de *gendarmarie* podem ser empenhadas em operações e missões de gestão de crises.

No sexto capítulo pretende-se apurar o tipo e objetivos de operações e missões de gestão de crises que a UE se encontra a desenvolver, quer ao nível militar quer ao nível civil, procurando-se demonstrar que as forças de *gendarmarie* podem ser empenhadas em ambas as situações.

O sétimo capítulo visa apurar a participação da GNR em operações e missões de gestão de crises da UE, procurando-se demonstrar a legitimidade dessa participação bem como as funções desempenhadas pela GNR no âmbito da gestão de crises da UE.

No final, são apresentadas as conclusões decorrentes da investigação desenvolvida, em que a pergunta de partida da investigação é respondida, bem como todas as questões derivadas a que correspondem os objetivos específicos. Deste modo, será possível corroborar ou refutar as hipóteses formuladas.

CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DA POLÍTICA EUROPEIA DE SEGURANÇA

2.1 As origens da Política Europeia de Segurança

I. No final da 2ª Guerra Mundial, a Europa encontrava-se completamente destruída, estando os seus campos, cidades e estruturas económicas totalmente destruídas. O sentimento dominante entre os países europeus era o de quererem renascer das cinzas e criar condições para que o flagelo da guerra não se voltasse a repetir.

Os líderes da Europa Ocidental apresentavam duas grandes preocupações: uma na área económica, que consistia em saber como obter meios e formas que permitissem a reconstrução europeia; e outra na área da defesa e segurança, expressa nos receios do renascimento do poder militar alemão e no comportamento expansionista da União Soviética.

As respostas a estas preocupações foram sendo encontradas, sendo que a questão económica encontrou solução no precioso apoio prestado pelos Estados Unidos da América através do célebre “*Plano Marshall*”¹, impulso fundamental para que Europa Ocidental iniciasse a reconstrução das suas infra-estruturas e do seu tecido económico.

A solução para as preocupações relativas às questões de segurança e defesa foi bastante mais difícil de encontrar, tendo em conta a influência das duas grandes potências mundiais.

II. Em 17 de março de 1948, foi assinado o Tratado de Bruxelas. Esta foi a primeira tentativa de organizar os Estados da Europa Ocidental no pós-Segunda Guerra Mundial, demonstrando a vontade da criação de uma Defesa Comum Europeia. Os países que faziam parte deste tratado tornaram-se na UEO.

O Tratado de Bruxelas foi definido como um “...*Tratado regulando a sua colaboração em matéria económica, social e cultural, e a sua legítima defesa colectiva...*”², constando no seu artigo I “... *a necessidade de se unirem para acelerar a recuperação económica da Europa...*”, sendo referido no artigo IV “...*No caso de uma das Altas Partes Contratantes seja objecto de uma agressão armada na Europa, os outros lhe*

¹ A designação oficial do “Plano Marshall” era Acta de Cooperação Económica, a qual foi aprovada pelo congresso norte-americano na primavera de 1948. A designação de “Plano Marshall” deriva de ter sido o General George Marshall, Secretário de Estado dos EUA, o responsável pela sua elaboração. Foi tornado público em 05/06/1947 e a ele poderiam ter acesso o generalidade dos países europeus.

² Preâmbulo do Tratado de Bruxelas de 17 de março de 1948

prestarão conforme as disposições do artigo. 51 da Carta das Nações Unidas, ajuda e assistência por todos os meios ao seu dispor, militares e outros... “.

III. Em Maio de 1950, a França apresentou uma proposta - *Plano Schuman*³ - em que se procura associar a Alemanha num projecto comum para criação de uma única autoridade para a gestão da produção do carvão e do aço. Assim nasceu em 18 de abril de 1951, através do Tratado de Paris, a CECA, em que participaram para além da França, Itália, República Federal da Alemanha, os países do Benelux. Embora limitada a uma área sectorial, a CECA inspirava-se já numa visão de integração política europeia, a qual viria a estar presente em 1957 na instituição da Comunidade Económica Europeia, promotora da união económica.

IV. Em Fevereiro de 1951 iniciaram-se as negociações para a preparação da criação da CED, e em Maio de 1952 os Estados-membros assinaram o Tratado que instituiu a CED.

Neste contexto, os líderes europeus consideravam que juntamente com a CED se deveria criar uma CPE pois, “*esta Europa militar em formação deveria fazer-se acompanhar de uma direcção política. Por isso surge, em 1953, o projecto de uma Comunidade política europeia de tipo federal*” (Lopes, 2001, citado por Hermenegildo, 2007, p.51).

De entre as várias tarefas que o Tratado da CED (Tratado de Paris) previa para a CPE destaca-se “*a missão de coordenar as políticas externas dos Estados-membros ou mesmo agir, por decisão unânime do conselho de Ministros como mandatário comum desses Estados, e portanto conduzir uma verdadeira política externa comum*” (Zorgbibe, 1990, citado por Hermenegildo, 2007, pp.52-53).

No entanto, em 30 de agosto de 1954, a Assembleia Nacional francesa rejeitou o Tratado que instituiu a CED, inviabilizando assim “*a concretização da CED e de uma comunidade política europeia devido à votação desfavorável dos deputados franceses*” (Lopes, 2001, citado por Hermenegildo, 2007, p.53).

³ Projeto elaborado por Robert Schuman, político, advogado de alto nível e ministro dos Negócios Estrangeiros francês entre 1948 e 1952, em colaboração com Jean Monnet. Nesse plano, Schuman propunha o controlo conjunto da produção do carvão e do aço, as matérias-primas mais importantes para a produção de armamento. A ideia fundamental subjacente à proposta era a de que um país que não controlasse a produção de carvão e de aço não estaria em condições de declarar guerra a outro.

V. O revés da CED deu origem a intensos contactos diplomáticos nomeadamente entre os Estados Unidos, o Reino Unido, a França e a Republica Federal da Alemanha, que culminaram nos Acordos de Paris de 23 de Outubro de 1954. Estes modificam o Tratado de Bruxelas, ao qual se associam a Itália e a Republica Federal da Alemanha, e procedem á criação da União da Europa Ocidental, que visa “*prosseguir uma política de paz e de reforçar a segurança*”⁴ e “*promover a unidade e encorajar a integração progressiva da Europa*”⁵.

Com o fracasso da CED, todo o ambicioso projecto que ela representava a nível político desaparece, continuando no entanto a desenvolver-se na área económica, dando origem mais tarde ao Tratado de Roma, assinado em 25 de Março de 1957, instituindo-se assim a CEE.

As questões de segurança e defesa praticamente desapareceram do discurso da construção europeia, sendo que nesses âmbitos a Europa organizou-se em torno da OTAN, existente desde 1949.

Pode-se considerar que, entre o final da década de 50 e durante toda a década de 60, a cooperação política a nível europeu praticamente foi inexistente, sendo que no entanto foram obtidos diversos sucessos no âmbito da cooperação económica.

VI. No início dos anos 70 começa-se a desenvolver uma política externa a nível europeu, sendo no entanto apenas “*um conjunto de mecanismos de concertação de políticas externas nacionais entre os Estados membros que releva de uma lógica intergovernamental. É este mecanismo de concertação de políticas externas que ao longo dos anos 70 virá a desenvolver-se e a institucionalizar-se num quadro institucional que ficaria conhecido como a “Cooperação Política Europeia”* (Teixeira, 1998, citado por Hermenegildo, 2007, p.59).

Da cimeira realizada no Luxemburgo, em 1970, resultou o designado “*Relatório Davignon*”⁶, o qual se pode considerar como um marco importante da cooperação política

⁴ Preâmbulo do Protocolo modifica e completa o Tratado de Bruxelas, assinado em Paris em 23 de outubro de 1954

⁵ Idem

⁶ Ver, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Guia prático da PESC, MNE: Lisboa, s. d., p. 2: «*Texto fundador da CPE, que define os seus objetivos (harmonização de posições, consultas e ações comuns) e os seus instrumentos (reuniões semestrais de MNE's, reuniões trimestrais dos Directores Políticos em Comité político). Estes mecanismos viriam a ser reforçados pelas recomendações resultantes do Relatório de Copenhaga (Novembro de 1973): reuniões trimestrais dos Ministros e reuniões mensais do Comité Político, criação de grupos de Trabalho, implementação da rede COREU, primeiros comunicados de imprensa dos Nove*» (Hermenegildo, 2007, p.62)

na Europa, “*pois define os seus objectivos, (harmonização de posições, consultas, acções comuns) e os seus instrumentos, (reuniões semestrais dos MNEs, reuniões trimestrais dos directores políticos em comité político)*” (Monteiro, 2002).

A cimeira de Copenhaga, realizada em 14 de dezembro de 1973, reforçou os métodos de cooperação, “*ao instituir reuniões trimestrais dos ministros e mensais do comité político, a criação de vários grupos de trabalho e a implementação dos grupos de correspondentes europeus, verdadeiras células de acompanhamento dos assuntos europeus em cada estado membro*” (Monteiro, 2002).

A partir dos anos 80, os Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa tentam reanimar a UEO, nomeadamente na reunião de Roma, de 27 de Outubro de 1984, onde adoptam uma declaração de intenção política, “*Declaração de Roma*”, e um programa de reforma institucional, “*Documento sobre a reforma institucional da UEO*”.

No entanto, o grande impulso vem da Comunidade Europeia através da assinatura do AUE, que entrou em vigor no dia 01 de Julho de 1987, e que reviu os Tratados de Roma com o objectivo de relançar a integração europeia e concluir a realização do mercado interno. Por outro lado, alterou as regras de funcionamento das instituições europeias e alargou as competências comunitárias, nomeadamente no âmbito da investigação e desenvolvimento, do ambiente e da política externa comum.

O número 1 do artigo 30.º do AUE estabeleceu que “*as Altas Partes Contratantes, membros das Comunidades Europeias, esforçam-se por formular e aplicar em comum uma política estrangeira europeia*”, ao mesmo tempo que a alínea a) do número 2 do artigo 30.º define que os Estados – Membros “*comprometem-se a informar-se mutuamente e a consultar-se sobre qualquer questão de política estrangeira de interesse geral, a fim de garantir que a sua influência combinada se exerça da forma mais eficaz, através da concertação, da convergência de posições e da realização de acções comuns*”.

É também no AUE que, pela primeira vez, é feita referência à expressão “*segurança europeia*,” nomeadamente no número 6 do artigo 30.º, que diz que “*...as partes consideram que uma cooperação mais estreita sobre as questões de segurança europeia e de modo a contribuir, de forma essencial, para o desenvolvimento da identidade da Europa em política externa. Elas estão dispostas a coordenar mais as suas posições sobre os aspectos políticos e económicos da segurança...*”.

No entanto, e não obstante os progressos obtidos, a Segurança e a Defesa continuaram a ser uma espécie de “tabu” de integração: governos nacionais não

abdicaram de competências em domínios que constituíam atributos por excelência de soberania.

VII. Com a queda do muro de Berlim, em 9 de Novembro de 1989, e posteriormente com a primeira Guerra do Golfo Pérsico (02 de agosto de 1990 até 27 de fevereiro de 1991) e com a Guerra da Jugoslávia (início em 1991), o sistema internacional sofreu profundas alterações, conduzindo a uma reforma das organizações internacionais.

Em 5 de outubro de 1991, o Reino Unido declara pela primeira vez, no âmbito de conversações bilaterais com a Itália, que *“...a união política implica a elaboração gradual e aplicação de uma política exterior e de segurança comum, assim como, uma mais forte identidade europeia de defesa, na perspectiva, de a longo prazo uma política comum de defesa, compatível com a já aplicada com outros aliados no quadro da OTAN.. ... a UEO desempenhará o seu papel em duas direcções complementares: como componente de defesa da União e como meio de reforçar o pilar europeu da Aliança...”* (Monteiro, 2002).

Em 16 de Outubro de 1991 François Mitterrand e Helmut Kohl, em declaração conjunta, referem que *“...a união política deve incluir uma verdadeira política de segurança, que deverá conduzir a uma defesa comum...”*, e propõem-se ainda estudar *“...como a UEO...tornada mais operacional, poderá fazer parte da união política e elaborar, por conta desta, a política de segurança comum.”* (Monteiro, 2002).

Todos estes eventos levaram a tomada de decisões que vieram a consolidar a aproximação da união económica à união política e de segurança.

Em 7 de fevereiro de 1992 foi então assinado o TUE, subscrito em Maastricht, que marcou uma nova etapa na construção de uma Política Europeia de Defesa, promovendo o desenvolvimento da opção económica e da opção de segurança e defesa em conjunto.

2.2 Tratado de Maastricht

I. O TUE ou Tratado de Maastricht constituiu uma nova etapa na integração europeia, que ganha uma dimensão política.

Com este Tratado foram atribuídos diversos objetivos à UE, previstos no Artigo B do Título I do TUE, entre os quais o da *“...afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comuns, que inclua a definição a prazo de uma política de defesa comum, que poderá conduzir no momento próprio, a uma defesa comum...”*

O Tratado de Maastricht estrutura em três pilares fundamentais: as Comunidades Europeias, a PESC e a cooperação policial e judiciária em matéria penal.

O primeiro pilar é constituído pela Comunidade Europeia, pela CECA e pela Euratom e diz respeito aos domínios em que os EM exercem, conjuntamente, a sua soberania através das instituições comunitárias. No âmbito deste pilar, é aplicável o processo designado por “método comunitário”, que assenta numa lógica de integração, caracterizada pelo monopólio do direito de iniciativa da Comissão, pelo recurso geral à votação por maioria qualificada no Conselho, pelo papel ativo do Parlamento Europeu e pela uniformidade de interpretação do direito comunitário assegurada pelo Tribunal de Justiça (UE, 2010). Deliberava-se, em regra, por maioria, com a intervenção das diversas instituições comunitárias (Comissão Europeia, Parlamento Europeu e Conselho). A maioria qualificada que caracteriza o método comunitário equivale ao número de votos que deve ser alcançado, a nível do Conselho, para que seja tomada uma decisão de acordo com o n.º 2 do artigo 205 do TUE.

O segundo pilar instaurou a PESC, prevista no Título V do TUE, que substituiu as disposições constantes do AUE e prevê que os EM possam empreender ações comuns em matéria de política externa. Este pilar implica um processo de decisão intergovernamental que recorre, em grande parte, à tomada de decisão por unanimidade pelos EM no Conselho. No entanto, o n.º 2 do artigo J 3 do TUE descreve domínios em que as decisões podem ser tomadas por maioria qualificada. O papel da Comissão e do Parlamento é limitado e a jurisdição do Tribunal de Justiça não se aplica a este domínio.

O terceiro pilar diz respeito à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (JAI), prevista no título VI do TUE. A União deve levar a cabo uma ação conjunta para proporcionar aos cidadãos um nível elevado de proteção num espaço de liberdade, segurança e justiça, criando uma verdadeira liberdade de circulação das pessoas, sem controlos nas fronteiras internas, prevendo simultaneamente medidas de acompanhamento nos domínios do controlo das fronteiras externas, da política de vistos, da cooperação policial e judiciária em matéria penal. O processo de decisão é igualmente intergovernamental, caracterizado pelos seguintes elementos principais: direito de iniciativa da Comissão partilhado com os EM ou limitado a determinados domínios específicos; recurso geral à unanimidade no Conselho; papel consultivo do Parlamento Europeu; papel limitado do Tribunal de Justiça (UE,2010). No entanto, neste pilar não há menção à ingerência do Conselho Europeu, ponto que destoa do procedimento adotado no segundo pilar e que o aproxima, em certa medida, do pilar comunitário.

II. Centrando-nos no segundo pilar referente à PESC, este representou um avanço significativo em muitos aspectos porque abrange todas as questões relativas à segurança da UE, conforme previsto no Artigo J.4 do Título V do TUE.

De acordo com o previsto no Artigo J.1 do Título V do TUE, os objetivos da PESC eram a “*salvaguarda dos valores comuns, dos interesses fundamentais e da independência da União*”, o “*reforço da segurança da União e dos seus Estados-membros, sob todas as formas*”, a “*manutenção da paz e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas e da Acta Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris*”, o “*fomento da cooperação internacional*”, e o “*desenvolvimento e o reforço da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais*”.

A PESC substituiu as disposições do AUE onde previa que os Estados que faziam parte da UE poderiam delinear ações comuns em matéria de política externa, definindo o Ponto 2 do Artigo J.4 do Capítulo V do TUE que “*a União solicitará à união da Europa Ocidental...que prepare e execute as decisões e ações da União que tenham repercussões no domínio da defesa*”.

Os primeiros anos de funcionamento do TUE revelaram não se ter conseguido a crescente e desejável ação comum por parte da UE, nomeadamente em questões relacionadas com a PESC. Este facto foi logo visível alguns meses após a assinatura do TUE, quando, face à desagregação da ex-Jugoslávia, a União demonstrou uma ausência de consenso e uma incapacidade para evitar a desastrosa e fratricida guerra que se lhe seguiu.

Conscientes da evolução Europeia, dos alargamentos futuros e das alterações institucionais necessárias, os EM inseriram uma cláusula de revisão no Tratado, prevendo-se no artigo N do Título VII do TUE a convocação de uma Conferência Intergovernamental em 1996.

Esta conferência conduziu à assinatura do Tratado de Amesterdão, em 1997.

2.3 Declaração de Petersberg

A Declaração de *Petersberg*⁷, de 19 de Junho de 1992, constitui um elemento primordial do desenvolvimento da UEO enquanto componente de defesa da UE.

Nesta declaração, os EM da UEO manifestaram-se prontos a colocar à disposição da UEO unidades militares provenientes de qualquer dos ramos das suas forças

⁷ O nome "Declaração de Petersberg" deve-se ao facto de a reunião do Conselho em 1992 ter sido realizada no hotel de montanha de Petersberg, nos arredores de Bona, na Alemanha.

convencionais, com vista à realização de missões militares sob a autoridade da UEO. Foram então definidos os diferentes tipos de missões militares que podem ser realizadas pela UEO, conforme previsto no Ponto 4 do Capítulo II da Declaração de *Petersberg*:

- missões de carácter humanitário ou de evacuação de cidadãos;
- missões de manutenção da paz;
- missões executadas por forças de combate para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz.

No Ponto 2 do Capítulo I da Declaração de *Petersberg* é afirmada a disponibilidade da UEO para apoiar, caso a caso, e de acordo com procedimentos próprios, a implementação eficaz de medidas de prevenção de conflitos e de gestão de crises, incluindo actividades de manutenção de paz da OSCE, ou do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Na Cimeira de Colónia, em 1999, viria a ser decidido que a UE deveria passar a desempenhar um papel mais activo no âmbito da Segurança e Defesa, adoptando as “Missões de *Petersberg*”, até então da UEO, como suas.

Estas Missões “de *Petersberg*” viriam depois a ser inseridas pelo Tratado de Amesterdão no TUE, estando plasmadas no seu artigo 17º.

2.4 Tratado de Amesterdão

O Tratado de Amesterdão foi aprovado em 2 de outubro de 1997 e entrou em vigor em 1 de maio de 1999, tinha como principal objectivo modificar algumas disposições do TUE, dos tratados das Comunidades Europeias (CE) e alguns actos, não pretendendo substituí-los mas sim ajusta-los, e “...completar *Maastricht*, aprofundando a União Europeia na perspectiva de maior democracia, legitimidade e eficácia, preparando o novo alargamento...” (Moura, 1997, p. 17).

O Tratado de Amesterdão introduz quatro grandes objectivos para a UE:

- Fazer do emprego e dos direitos do cidadão uma prioridade da União;
- Eliminar as últimas barreiras à livre circulação e reforçar a segurança;
- Permitir que a Europa faça ouvir melhor a sua voz no mundo;
- Tornar mais eficaz a arquitectura institucional da União.

Segundo Teixeira (2002, p.88), o Tratado de Amesterdão procedeu a três grandes alterações: primeiro, “*transferiu para o Pilar Comunitário as matérias mais diretamente relacionadas com a livre circulação de pessoas*”; segundo, “*reformou substancialmente o*

título VI do Tratado da União Europeia, que contém as disposições relativas à Cooperação Policial e Judiciária em matéria penal, e que constitui o “novo” Terceiro Pilar da UE”; por fim, “a terceira alteração substancial...consistiu na integração de Schengen na União Europeia, repartindo o acervo de Schengen entre o Primeiro e o Terceiro Pilares”.

No que diz respeito à PESC, o Tratado de Amesterdão apresentou as seguintes alterações:

- a. Especificação dos objetivos da PESC (art. 11º, nº 1 TUE), nomeadamente no que respeita à salvaguarda dos valores comuns, e da independência e integridade da União;
- b. Introdução de uma cláusula de solidariedade política (art. 11º, nº 2 TUE), que obrigava os Estados-membros a agir concertadamente;
- c. Reforço do papel do Conselho Europeu como entidade encarregue de definir os princípios e orientações gerais da PESC (art. 13º TUE);
- d. Alargamento dos instrumentos da PESC pela introdução de estratégias comuns⁸ a adotar por unanimidade pelo Conselho Europeu, devendo estas dar lugar a ações comuns a implementar por maioria qualificada em Conselho de Ministros;
- e. Previsão de criação de uma nova estrutura de planificação da política e de alerta precoce, enquadrada no Secretariado Geral do Conselho, que conforme disposto na declaração n.º 6 anexa ao Tratado, deverá acompanhar, analisar, fornecer informações e alertar de forma atempada para a evolução de situações que possam ter implicações significativas na condução da PESC;
- f. Reafirmação do papel da UEO como parte integrante do desenvolvimento da UE, sendo transformada no “braço armado” ao serviço exclusivo da UE, prevendo o Tratado de Amesterdão a possibilidade da sua integração na UE (art. 17º, nº 1 do TUE);
- g. As “missões de Petersberg”, enunciadas no âmbito das competências operacionais da UEO, foram incluídas na política de segurança da União (art. 17º, nº 2 do TUE);
- h. Criação do cargo de Alto Representante para a PESC (art. 26º do TUE), de modo a dar um novo impulso e notoriedade aos assuntos da segurança e

⁸ As estratégias comuns são definidas pelo Conselho Europeu e abrangem domínios em que os EM tenham importantes interesses comuns.

defesa e incrementar a intervenção política da Comunidade na vertente externa, sendo o interlocutor do diálogo político com terceiros;

- i. As despesas operacionais decorrentes da PESC ficam a cargo do Orçamento das Comunidades Europeias (CE), com exceção das despesas operacionais que tenham implicações no domínio militar e nos casos em que o Conselho, deliberando por unanimidade, assim o entender.

Em suma, e de acordo com Sophie Vanhoonacker (1995, pp.6-8), “*a maior novidade para o processo de tomada de decisão no segundo pilar do tratado reside na possibilidade dos Estados Membros se absterem, isto é, não participarem em certas decisões no âmbito da PESC (a chamada abstenção construtiva⁹), sendo a introdução das missões de Petersberg no tratado a mais importante realização, na área da segurança e defesa*”.

O Tratado de Amesterdão representou um marco importante na construção de uma defesa europeia, sendo que a integração das missões de *Petersberg* nos Tratados permitiu à política externa da UE passar da mera coordenação de instrumentos diplomáticos para a integração de tarefas concretas de gestão de crises (Prata, 2010, p. 6).

2.5 Cimeira de Saint Malo

Após a assinatura do Tratado de Amesterdão, parecia que a UE dispunha de todos os instrumentos necessários à condução de uma política comum de defesa e segurança, sendo que no entanto teria de ser manifestado, por alguns países, um empenho efectivo na sua aplicação.

Foi o caso do Reino Unido e da França, que culminou na cimeira franco-britânica de Saint-Malo, em 4 de dezembro de 1998, onde os Chefes de Estado e de Governo da França e do Reino Unido acordaram que a União Europeia deveria desempenhar um papel mais importante na cena internacional (Baudin, 2000, p.42). O Tratado de Amsterdão deveria entrar o mais rapidamente possível em execução, nomeadamente as disposições de política externa e de segurança comum, ou seja, as disposições constante no capítulo V do Tratado.

Desta Cimeira resultou que a UE deveria tornar-se rapidamente apta a assumir as suas responsabilidades no domínio da prevenção de conflitos e gestão de crises (Missões de Petersberg), devendo a EU estabelecer uma capacidade autónoma para tomar decisões e mesmo conduzir operações militares, nos conflitos em que a NATO não estivesse envolvida.

⁹ A abstenção construtiva dá a possibilidade a um ou mais EM de se absterem aquando da adoção e da execução de certas decisões, sem que isso impeça os outros EM de agir.

A União deveria dispor de estruturas próprias, capacidade de avaliação das situações e capacidade de planeamento estratégico, tendo em linha de conta os já existentes no seio da UEO.

2.6 Conselho Europeu de Helsínquia

No Conselho Europeu de Helsínquia, realizado em 10 e 11 de Dezembro de 1999, os EM chegaram a acordo no sentido de criar uma força militar com capacidade para lançar e conduzir operações lideradas pela UE em resposta a crises internacionais, nos casos em que não exista uma participação da OTAN, procurando-se assim reforçar a PESC sem enfraquecer a Aliança Atlântica.

O Conselho Europeu, com base nos dois relatórios apresentados pela presidência finlandesa, acordou o “*Helsinki Headline Goal*”, definindo que “*em 2003, os Estados Membros, através de um processo de cooperação voluntária, deverão estar em condições de destacar, de uma forma rápida e sustentar uma força de 50000 a 60000 homens (até 15 brigadas), destinada a responder, capazmente, a toda a gama de missões de Petersberg, como previsto no Tratado de Amsterdão. Esta força, deverá ser auto-sustentada militarmente, com capacidades de comando e controlo, de informações, de logística e outros apoios de combate e, adicionalmente, se apropriado de elementos navais e aéreos. Os Estados Membros deverão estar aptos a destacar a totalidade da força, no prazo de 60 dias, e, simultaneamente, poder fornecer elementos de resposta rápida, com elevado nível de prontidão. O destacamento da força deverá ser mantido durante um ano, pelo menos, o que exigirá a formação de unidades de reserva que possam vir a substituir as iniciais.*” (Ponto 28, do Capítulo II das Conclusões da Presidência¹⁰).

Ainda de acordo com o Ponto 28, do Capítulo II das Conclusões da Presidência¹¹, foi acordado que a UE deveria dispor de órgãos e estruturas que permitam assegurar a necessária orientação política e direcção estratégica às operações a levar a cabo, que

¹⁰ “*Building on the guidelines established at the Cologne European Council and on the basis of the Presidency's reports, the European Council has agreed in particular the following:*

- *cooperating voluntarily in EU-led operations, Member States must be able, by 2003, to deploy within 60 days and sustain for at least 1 year military forces of up to 50,000-60,000 persons capable of the full range of Petersberg tasks;*”

¹¹ “*Building on the guidelines established at the Cologne European Council and on the basis of the Presidency's reports, the European Council has agreed in particular the following:*

- *new political and military bodies and structures will be established within the Council to enable the Union to ensure the necessary political guidance and strategic direction to such operations, while respecting the single institutional framework;*”

levaria à criação do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar, e do Quadro de Pessoal Militar, mais tarde com o nome de Estado-Maior da UE.

Por outro lado, é também reconhecida pelo Conselho a importância de reforçar e melhorar a coordenação entre os instrumentos da UE e dos EM de gestão civil de crises (Ponto 28, do Capítulo II das Conclusões da Presidência¹²).

A UE assume assim o compromisso em desenvolver novas estruturas políticas e mobilizar recursos civis e uma capacidade militar mais credível para o desempenho de todos os aspectos de diplomacia preventiva e resolução pós-conflito (Xavier, 2012, pp.150-151).

Assim, toda a “*gama de instrumentos, desde a actividade diplomática, a ajuda humanitária e as medidas económicas até ao policiamento civil e às operações militares de gestão de crises*”¹³ são agilizados para abranger todos os aspectos que a literatura académica tem vindo a generalizar como “construção da paz”, “manutenção da paz”, “imposição de paz” e “construção do Estado” (Xavier, 2012, p.151).

2.7 Conselho Europeu Santa Maria Feira

Analisando as conclusões da reunião de 19 e 20 de Junho de 2000 do Conselho Europeu, realizada em Santa Maria da Feira, sobressai:

- O reiterar do empenhamento na criação de uma Política Europeia Comum de Segurança e Defesa, através do desenvolvimento de capacidades civis e militares de gestão de crises (nº 6 do Ponto C do Capítulo I das Conclusões da Presidência);

- O reforço das capacidades militares europeias, pela concretização do *Helsinki* *Headline Goal*, suprimindo todas as deficiências verificadas ao nível das forças nele incluídas (nº 8 do Ponto C do Capítulo I das Conclusões da Presidência);

- A criação do Comité para os Aspectos Civis de Gestão de Crises e os compromissos para a disponibilização, até 2003, de 5000 agentes de polícia para missões internacionais no âmbito de operações de prevenção de conflitos e gestão de crises, dos quais um contingente de 1000 deverá estar em condições de ser designado e posicionado no prazo de trinta dias (nº 11 do Ponto C do Capítulo I das Conclusões da Presidência);

¹² “...será criado um mecanismo de gestão não militar de crises para coordenar e dar maior eficácia aos vários meios e recursos civis, em paralelo com os meios e recursos militares, à disposição da União e dos Estados-Membros.”(Ponto 28, do Capítulo II das Conclusões da Presidência)

¹³ Citação do anexo IV dos relatórios da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia sobre “Reforço da política europeia comum de segurança e defesa” e “Aspectos não militares da gestão de crises na União Europeia”.

- O assumir as suas plenas responsabilidades no âmbito da conduta de missões de Petersberg, para o que deverão ser criadas o mais rapidamente possível as estruturas políticas e militares permanentes (nº 12 do Ponto C do Capítulo I das Conclusões da Presidência);

- Foram identificadas quatro áreas prioritárias no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades civis para gestão de crises: Polícia; Reforço do Estado de direito; Reforço da Administração civil; e Proteção civil (Ponto B, do Apêndice 3, do Anexo I (Relatório da Presidência sobre o Reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa) das Conclusões da Presidência).

2.8 Tratado de Nice

Tornada possível pelo acordo franco-britânico de Saint-Malo, em 1998, e lançada nas cimeiras europeias de Colónia e Helsínquia, em 1999, a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) foi consagrada no Tratado de Nice, em 2000 (Teixeira, 2010, p.21).

Com o objetivo de conceder maior operacionalidade ao segundo pilar de Maastricht, a cimeira de Nice procurou melhorar os procedimentos e instrumentos ao serviço da PESC, sendo que no entanto o compromisso assumido no âmbito da PESC foi bastante moderado: foram criadas as cooperações reforçadas, o veto nacional permaneceu em relação à PESC (ao contrário do que aconteceu no primeiro e terceiro pilares), deixou de ser exigida a unanimidade para que o Conselho pudesse deliberar (no que se refere à celebração de acordos internacionais), o Comité Político foi renomeado Comité Político e de Segurança e foram alargadas as suas funções e responsabilidades, foi criada a figura do representante especial e foram quase completamente omitidas as referências à UEO (Coutinho, 2012, p. 25).

No entanto, segundo Coutinho (2012, p. 26), “*no domínio da defesa não foram contempladas em Nice quaisquer inovações, tendo-se perdido assim uma oportunidade importante para consagrar de jure os consideráveis avanços concretizados na prática*”.

Por outro lado, “*o Tratado de Nice não trouxe reais progressos no âmbito da PCSD*” (Coutinho, 2012, p. 28).

Ainda assim, o Conselho Europeu de Nice reafirmou a vontade de tornar a União rapidamente operacional em matéria de segurança e defesa (Coutinho, 2012, p.28).

O enunciado do Conselho Europeu de Nice subscreveu ainda a vontade dos quinze de verem as estruturas de natureza político-militares (Comité Político e de Segurança e

Comité Militar) preconizadas em sede de Tratado e com carácter permanente (Xavier, 2012, p.151).

Assim, o Conselho decidiu a criação dos órgãos permanentes necessários á conduta da PESC:

- Comité Político e de Segurança (COPS), constituído pelos representantes permanentes dos estados membros, que terá como missão acompanhar a situação internacional nos domínios relevantes da PESC e contribuir para a definição das políticas pelo conselho e exerce sob a sua responsabilidade o controle político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises (art. 25.º TUE).
- Comité Militar da UE (CMUE), constituído pelos chefes de Estado-Maior General representados pelos seus delegados permanentes, dá o aconselhamento militar e formula recomendações ao COPS; o seu presidente assiste as reuniões do Conselho, caso haja assuntos em discussão da sua área.
- Estado Maior da UE (EMUE), recebe directivas do Comité Militar e presta apoio à execução da Política Europeia de Segurança e Defesa. É incumbido do alerta rápido, da avaliação das situações, da planificação estratégica para as missões e da identificação das forças necessárias. Este Estado Maior é a referência militar para a totalidade das instituições europeias. O EMUE deverá ser capaz de diagnosticar a aparição de potenciais crises e de avaliar as situações. Para isso dever-se-à apoiar nas informações dos países membros, da OTAN e ainda de meios próprios da UE e outros que porventura haverá que criar. Poderá ser reforçado por especialistas se a situação o exigir, e poderão ser estabelecidas células de crise se for necessário.

Numa situação de crise o Estado Maior, sempre sob a direcção do Comité Militar, seguirá em permanência todos os aspectos militares da operação e assistirá o comité no seu papel de aconselhamento militar do COPS.

O EMUE não terá a vocação de fazer o planeamento operacional de uma operação nem de a comandar.

Por outro lado, foi ainda no Conselho Europeu de Nice que os EM identificaram quatro princípios orientadores da Gestão Civil de Crises:

- Capacidade de levar a cabo toda a gama de missões: *“A União Europeia deve estar em condições de executar missões policiais, desde as de aconselhamento, assistência ou formação às de substituição das polícias locais. Para o efeito, os Estados-Membros dispõem de toda a gama de capacidades policiais necessárias que devem poder ser utilizadas a título complementar e tendo simultaneamente em conta as respectivas especificidades. Serão tidas em conta as disposições específicas dos Estados-Membros em matéria de policiamento e o tipo de competência policial que podem facultar. Esta diversidade de Forças policiais nos Estados-Membros constitui uma vantagem significativa, pois permite à União executar uma vasta gama de missões policiais.”* (alínea 1), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice).
- Missões bem definidas e mandato adequado: *“A mobilização de Forças policiais da UE exige directrizes claramente definidas no que se refere às suas tarefas e prerrogativas, bem como um mandato adequado.”* (alínea 2), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice).
- Uma abordagem integrada: *“A acção da União Europeia no quadro das chamadas missões de Petersberg requer uma forte sinergia entre as componentes Militar e Civil (polícia, Estado de Direito, administração local, protecção Civil). As componentes Militar e policial deverão pois, se necessário, aderir a um processo de planificação integrado e ser utilizadas no terreno de forma estreitamente coordenada, em condições atendam às restrições a que está sujeita a utilização das Forças policiais dos Estados-Membros.”* (alínea 3), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice).
- Estreita coordenação com as organizações internacionais: *“A União velará por que os seus próprios esforços e os da ONU (Organização das Nações Unidas), da OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa) e do Conselho da Europa sejam coesos e se reforcem mutuamente, sem duplicações inúteis. A União Europeia deverá ter em conta, designadamente, as recomendações do Grupo de Avaliação das Operações*

de Paz da ONU (“relatório Brahimi”). (alínea 4), do Ponto 1, do Capítulo II, do Anexo II ao Anexo VI das Conclusões da Presidência de Nice).

Segundo Xavier (2012, p.151), o Tratado de Nice adormeceu estrategicamente a UEO, e incorporou as funções de gestão de crises, tradicionalmente desempenhadas pela Organização, na própria missão da UE¹⁴.

Surge também em Nice a possibilidade dos EM estabelecerem “cooperações reforçadas” entre si, no domínio da PESC, desde que não incidam sobre questões que tenham implicações militares ou do domínio da defesa (art. 27.º B TUE). Para além disso, e de modo a evitar coligações bilaterais sem a alçada da UE, é fixado o envolvimento de um mínimo de oito EM para instituir uma cooperação reforçada (alínea g, art. 43.º TUE), esta deve ser receptiva à participação de todos os Estados-Membros (art. 43.º - B TUE) e só pode ser iniciada em último recurso (art. 43.º- A TUE) (Xavier, 2012, p.152).

Ainda segundo Xavier (2012, p.151), o *“Tratado de Nice pode ser lido como uma ruptura do modelo de segurança que Maastricht iniciou e Amesterdão fomentou e que, pelas sucessivas crises internacionais, continuavam a ser postos em causa. De facto, quando Nice entra em vigor a 1 de Fevereiro de 2004, os Estados-Membros assumem de maneira mais frontal as suas responsabilidades em matéria de segurança e defesa, porque têm agora ao seu dispor instrumentos civis e militares e capacidades próprias que disponibilizam para uma verdadeira Política Europeia de Segurança e Defesa”*.

2.9 Os Conselhos Europeus de 2004 e os “Headline Goal’s”

I. A pedido do Alto Representante da UE para a PESC, Javier Solana, foi redigida a EES, tendo este documento sido apresentado ao Conselho Europeu, que o aprovou na sua reunião de 12 e 13 de dezembro de 2003, em Bruxelas. Nele, foram definidos os desafios globais e as principais ameaças à segurança da União e estabelecidos os objectivos estratégicos da UE para enfrentar essas ameaças, que consistem, especialmente, no reforço da segurança dos países vizinhos da UE e promover uma ordem internacional baseada no multilateralismo efectivo. Este documento também estabeleceu as implicações políticas para a Europa derivadas destes objectivos.

¹⁴ “A União Europeia confirmou que tenciona chamar a si a função de gestão de crises da UEO, tendo, a este respeito, tomado nota das medidas adoptadas pelo Conselho de Ministros da UEO EM Marselha, a fim de tirar as consequências para esta organização das evoluções verificadas na UE” (Parágrafo V do Relatório da Presidência sobre a Política Europeia de Segurança e Defesa, anexo às Conclusões do Conselho Europeu de Nice).

Sem conter uma menção explícita ao uso da força e incidindo sobre aspectos preventivos, a EES levantou a necessidade de ampliar o espectro de missões a serem realizadas, o que pressupõe juntar às missões de *Petersberg*, operações conjuntas de desarmamento, apoio a países terceiros na luta contra o terrorismo e a reforma do sector da segurança.

Para ampliar as missões a serem desempenhadas pela UE, tornava-se necessário incrementar as capacidades civis e militares da UE, nomeadamente através de (EES, 2003):

- Criação de uma agência de defesa;
- Mobilizar mais recursos para a defesa e fazer um uso mais eficaz desses recursos, a fim de transformar as forças armadas em forças móveis mais flexíveis e de as dotar dos meios necessários para enfrentar as novas ameaças.
- Melhor partilha de informações entre EM e com os parceiros, de modo a obter uma análise conjunta das ameaças;
- Incremento da capacidade operacional da UE, reforçando os acordos permanentes entre a UE e a OTAN, em especial o acordo “Berlim mais”.

II. Tendo em conta a implantação da EES e a identificação de diversas lacunas nos objetivos do “*Helsinki Headline Goal*”, foi aprovado em 17 de maio de 2004, pelo Conselho dos Assuntos Gerais e Relações Exteriores e endossado pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de junho de 2004, o “*Headline Goal 2010*”, segundo o qual a UE deveria estar pronta até 2010 a responder de forma rápida e decisiva à totalidade de operações de gestão de crises previstas no TUE (Parágrafo 2 do *Headline Goal 2010*¹⁵).

Com este novo objetivo, que dava continuidade ao objetivo de Helsínquia, pretendia-se dotar a UE de capacidades adicionais que lhe permitam atuar como um ator global e fazer face ao terrorismo e a eventuais novos cenários.

Tendo em conta o novo Objetivo Global e a necessidade de transformar as forças armadas em forças móveis mais flexíveis e de as dotar dos meios necessários para enfrentar as novas ameaças (de acordo com a EES), surgem os designados “*battlegroups*”¹⁶

¹⁵ “...Member States have decided to commit themselves to be able by 2010 to respond with rapid and decisive action applying a fully coherent approach to the whole spectrum of crisis management operations covered by the Treaty on the European Union” (Parágrafo 2 do *Headline Goal 2010*, p.1)

¹⁶ “These minimum force packages must be military effective, credible and coherent and should be broadly based on the *Battlegroups* concept.

This constitutes a specific form of rapid response, and includes a combined arms battalion sized force package with Combat Support and Combat Service Support. Rapid reaction calls for rapid decision making and planning as well as rapid deployment of forces. On decision making, the ambition of the EU is to be able

ou agrupamentos táticos de reação rápida, que consistem em unidades de escalão Batalhão, compostos por 1500 efetivos, incluindo os respetivos meios de transporte e de sustentação, com apoio aéreo e naval, e se necessário, com forças de reserva.

Estas unidades estão preparadas e treinadas para iniciarem uma operação nos cinco dias seguintes à aprovação do Conselho da UE e a serem empregues no prazo máximo de 10 dias, tendo uma capacidade de sustentação de 30 dias sem serem reabastecidas e até 120 dias se o forem, sendo consideradas totalmente operacionais desde 2007.

III. A EES, ao definir todo um conjunto de desafios e novas ameaças em termos de segurança, assumiu que só recorrendo a toda a gama de capacidades e recursos da UE seria possível responder às novas ameaças.

O desenvolvimento das capacidades civis de gestão de crises foi iniciado de forma a complementar o desenvolvimento das capacidades militares, matéria onde os EM se encontravam concentrados.

A fim de orientar o desenvolvimento de capacidades civis da União e alcançar um nível consistente com os objectivos da EES, o Conselho Europeu de Dezembro 2004 aprovou o “*Civilian Headline Goal 2008*” (Ponto 61 do Capítulo V das Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Bruxelas, de 16 e 17 de dezembro de 2004).

Assim, o Conselho Europeu optou por desenvolver capacidades civis em paralelo com as capacidades militares. Este objectivo deveria ser alcançado num período de tempo (2008) mais curto que os objectivos militares (2010).

De acordo com o Comunicado de imprensa de 13 de dezembro de 2004, do Conselho da União Europeia, conclui-se que o Objectivo Global Civil 2008 “*estabelece objectivos fundados nas necessidades, a fim de permitir que a UE defina e reforce, até 2008, as capacidades civis de que necessita para futuras tarefas e desafios, de modo a dar resposta às crises de uma forma mais rápida e eficaz. Este Objectivo Global define claramente as ambições da UE para a vertente civil da PESC nos próximos anos, e constituirá uma base sólida para criar as capacidades que permitirão à UE satisfazer as suas ambições e definir os domínios em que deverá continuar a desenvolver tais capacidades*”.

O “*Civilian Headline Goal 2008*” atribuía à UE os seguintes objetivos:

to take the decision to launch an operation within 5 days of the approval of the Crisis Management Concept by the Council. On the deployment of forces, the ambition is that the forces start implementing their mission on the ground, no later than 10 days after the EU decision to launch the operation. Relevant air and naval capabilities would be included. The need for reserve forces should be taken into account”. (Parágrafo 4 do Headline Goal 2010, p.2)

- Poder realizar, além das áreas prioritárias definidas no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, missões de observação e missões de apoio aos Representantes Especiais da UE, e ainda contribuir para a reforma do sector de segurança e apoiar processos de desarmamento, desmobilização e reinserção (Ponto 3 do Capítulo I do *Civilian Headline Goal 2008*);
- Realizar várias missões civis em simultâneo, com diversos níveis de compromisso e emprego de capacidades múltiplas, incluindo, pelo menos, uma grande missão civil de substituição, num curto espaço de tempo, e num ambiente de risco (Ponto 4 do Capítulo I do *Civilian Headline Goal 2008*);
- Garantir a capacidade de projecção rápida, devendo-se tomar a decisão de iniciar uma missão no prazo de cinco dias seguintes à aprovação do conceito de gestão de crises pelo Conselho, assim como poder projetar as capacidades específicas civis no prazo de 30 dias após a decisão de iniciar a missão (Ponto 5 do Capítulo I do *Civilian Headline Goal 2008*);
- Garantir a interoperabilidade das missões, podendo as operações civis de gestão de crises serem realizadas de forma autónoma, conjunta ou em estreita cooperação com operações militares (Ponto 6 do Capítulo I do *Civilian Headline Goal 2008*).

IV. Apesar do “*Civilian Headline Goal 2008*” ter representado um avanço importante e pioneiro, tornava-se necessário um maior desenvolvimento das capacidades de gestão de crises quer em termos quantitativos quer em termos qualitativos. Assim, a Conferência sobre o Melhoramento das Capacidades Civis de novembro de 2007 deu por concluído o “*Civilian Headline Goal 2008*” e promoveu o acordo sobre o novo “*Civilian Headline Goal 2010*”.

Este novo Objetivo Global Civil foi estabelecido para continuar o processo de desenvolvimento de capacidades e de modo a se sincronizar o Objetivo Global Civil com o Objetivo Global militar (“*Headline Goal 2010*”).

O “*Civilian Headline Goal 2010*” foi desenhado sobre a cada vez maior experiência de gestão de crises da UE, e colocou maior ênfase na cooperação civil-militar, ao mesmo tempo que procurava melhorar a capacidade de resposta e de projecção da UE, devendo o “*Civilian Headline Goal 2010*” ajudar a garantir que: um número suficiente de pessoal qualificado estava disponível em todas as áreas civis da PESD e para apoio às missões; as

capacidades da PESD, tais como planeamento e conduta, equipamento, procedimentos, treino e conceitos fossem desenvolvidos e reforçados de acordo com as necessidades; a UE fosse capaz de usar todos os seus meios disponíveis, incluindo capacidades civis e militares da PESD, e os instrumentos da Comunidade Europeia, para responder de forma coerente a todo o espectro de tarefas de gestão de crises; a visibilidade política da UE fosse aumentasse através do desenvolvimento das capacidades civis; e que a coordenação e cooperação da UE com atores externo fossem reforçadas (ponto 3 do Capítulo II – Ambitions, do Civilian Headline Goal 2010).

2.10 Tratado de Lisboa

I. O Tratado de Lisboa foi assinado em 13 de Dezembro de 2007, e também teve como principal objectivo actualizar o TUE nas várias áreas, incluindo a PESC.

O Tratado de Lisboa constitui, indiscutivelmente, um momento fundamental na história da construção europeia (Teixeira, 2008).

As principais alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa no domínio da ação externa tiveram como propósito comum unificar e dar coerência à sua intervenção (Coutinho, 2012,p.10).

Para alcançar tal propósito, foram várias as medidas previstas no Tratado de Lisboa, de onde se destacam:

- Abolição da estrutura de pilares criada pelo Tratado de Maastricht, pela qual se determinou a absorção da Comunidade Europeia e a sua substituição pela União Europeia, que se passa a fundar no TUE e no Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), a nova designação do Tratado da Comunidade Europeia (Coutinho, 2012,p.10);
- A UE ganhou personalidade jurídica e assume a representação externa do bloco e a assinatura de acordos com países terceiros e organizações internacionais, conferindo, assim, maior unidade e estabilidade à sua acção externa (Teixeira, 2008);
- Criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a quem é atribuída a condução da PESC, na qualidade de membro do Conselho (art. 18.º, n.º 2 TUE), e a coordenação dos demais domínios das relações externas da UE, na qualidade de Vice-Presidente da Comissão (art. 18.º, n.º 4 TUE) (Coutinho, 2012, p.12). Em linhas gerais, o Alto Representante exerce cinco funções principais, que

directa ou indirectamente, se relacionam com o setor de defesa: vice-presidência da Comissão (art.17.º, n.º 5 do TUE); presidência do Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros (art.18.º, n.º 3 do TUE); representação da UE em matérias relacionadas à PESC (art.27.º, n.º 2 do TUE); Conduz o diálogo político com terceiros em nome da UE e exprime a posição da UE nas organizações internacionais e em conferências internacionais (art.27.º, n.º 2 do TUE); e coordenação dos aspectos civis e militares das missões de Petesberg (art.43.º, n.º 2 do TUE);

- Criação do Serviço Europeu de Ação Externa, uma espécie de corpo diplomático da UE que, composto por funcionários do Conselho, da Comissão e dos serviços diplomáticos nacionais, tem por missão: implementar a política externa da UE, sob a direcção do Alto Representante (art.27.º, n.º 3 TUE); assistir o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Comissão, no exercício das suas funções no domínio das relações externas (art. 2.º 2, n.º 2 da Decisão 2010/427, de 26 de Julho); apoiar e trabalhar em cooperação com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros, com o Secretariado-Geral do Conselho e com os serviços da Comissão, por forma a assegurar a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União e entre estes e as suas outras políticas (art.º 3.º, n.º 1 da Decisão 2010/427, de 26 de Julho); prestar apoio à Comissão na preparação e implementação de programas e instrumentos financeiros relacionados com a ação externa da UE (art.º 9.º da Decisão 2010/427, de 26 de Julho); e prestar apoio e cooperar com as demais instituições e órgãos da UE, em particular o Parlamento Europeu (art. 3.º, n.º 4 da Decisão 2010/427, de 26 de Julho) (Coutinho, 2012, p.16);
- Adoção de mecanismos facilitadores do processo de decisão, nomeadamente, a extensão das matérias objecto de votação por maioria qualificada, com excepção das decisões que tenham implicações nas questões de segurança e defesa (Teixeira, 2010, p.24).

II. Além destas alterações de carácter geral, o Tratado de Lisboa apresenta diversas alterações no que diz respeito à segurança e à defesa, das quais se destacam:

- A mudança de designação de Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa, quem embora sendo uma inovação de carácter semântico contém um profundo significado político, pois é a assunção formal na letra do tratado de que os estados-membros têm interesses comuns de segurança e defesa e que querem desenvolvê-los em conjunto (Teixeira, 2010, p.24);
- Introdução de uma cláusula de defesa mútua, prevista no art. 42.º, n.º 7 TUE, que diz que *“se um Estado-Membro vier a ser alvo de agressão armada no seu território, os outros Estados-Membros devem prestar-lhe auxílio e assistência por todos os meios ao seu alcance, em conformidade com o artigo 51.o da Carta das Nações Unidas”*.
- Introdução de uma cláusula de solidariedade, prevista no art. 222.º, n.º 1 do TFUE, que define que *“a União e os seus Estados-Membros actuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana”*, devendo a UE mobilizar *“todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-Membros, para prevenir a ameaça terrorista no território dos Estados-Membros, proteger as instituições democráticas e a população civil de um eventual ataque terrorista, prestar assistência a um Estado-Membro no seu território, a pedido das suas autoridades políticas, em caso de ataque terrorista”*;
- Extensão das “Missões de Petersberg”, as quais se encontram previstas no art. 43.º, n.º 1 TUE, e que *“incluem as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos”*, podendo a UE utilizar meios civis e militares;
- Criação da Agência Europeia de Defesa, que apesar de existir desde 2004, o seu estatuto e sua missão nunca haviam sido formalizados em sede de tratado, e que de acordo com o art. 45.º, n.º 1 TUE tem as seguintes competências: avaliar o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-Membros

em termos de capacidades militares; promover a harmonização das necessidades operacionais; coordenar os programas executados pelos EM; apoiar a investigação em matéria de tecnologia e defesa; contribuir para identificar formas de reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa, bem como para aumentar a eficácia das despesas militares;

- Estabelecimento de um mecanismo de cooperação reforçada, previsto no art. 20.º TUE, sendo que *“as cooperações reforçadas não são nem um mecanismo novo, nem um mecanismo específico da política de segurança e defesa; Trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos tratados de Amesterdão e Nice a outras áreas e em particular na política externa e de segurança comum, quando estejam em causa objetivos de cooperação que não podem ser atingidos, num prazo razoável, pela União no seu conjunto, desde que, pelo menos, nove estados-membros participem no projecto”* (Teixeira, 2010, p.25).
- Estabelecimento de um mecanismo de cooperação estruturada permanente, previsto no art. 42.º, n.º 6 TUE, que sendo *“um mecanismo novo e específico da segurança e defesa, ...prevê a possibilidade de uma cooperação mais estreita entre os estados-membros que o desejem e demonstrem vontade política e capacidade militar para realizar maiores esforços no domínio da segurança e defesa”*, tendo por objetivo a canalização dos recursos que os estados *“já despendem com a defesa, de forma mais orientada para os interesses colectivos, em particular no que concerne à capacidade de projecção e sustentação de forças e à promoção da investigação e desenvolvimento em matéria de defesa”*. (Teixeira, 2010, p.25).

Com todas as inovações instauradas pelo Tratado de Lisboa, os EM procuram criar condições para o surgimento de uma política externa e de segurança e defesa que seja verdadeiramente comum, contribuindo todas as inovações acima descritas para uma política externa europeia mais coerente e mais integrada, de modo a aumentar a eficácia da UE como ator de relevo das relações internacionais (Coutinho, 2012. pp.39-40).

2.11 Conclusões do Capítulo

O presente capítulo pretendeu demonstrar a evolução da PESC/PESD e o modo como a UE tem vindo a aumentar a sua influência na comunidade internacional em matéria de segurança e defesa.

Com a instituição do Tratado de Maastricht e a criação de um pilar orientado em exclusivo para a política externa e de segurança comum, a UE procurou criar as instituições e instrumentos que lhe permitissem reforçar a sua política externa e defender os seus interesses.

Com o passar dos anos, a política externa da UE, e o respectivo Tratado inicial, foram sofrendo alterações de modo a responder às novas ameaças e desafios globais; como exemplo, e por se tratar da última alteração ao TUE, “*o Tratado de Lisboa visou dar à União um novo enquadramento institucional destinado a expandir e consolidar a sua política externa, em especial na vertente mais frágil da segurança e defesa*” (Coutinho, 2012, p...).

Na sequência do incumprimento do “*headline goal*” estabelecido em Helsínquia e da Estratégia Europeia de Segurança, foram aprovados novos headline goal’s, um civil e outro militar, com vista a dotar a UE com uma capacidade de ação rápida e uma abordagem coerente para as várias missões de *Petersberg*, incluindo acções preventivas, assim como a possibilidade de conduzir operações simultâneas com níveis de envolvimento diferenciados.

Todas estas alterações resultaram no incremento do papel da UE na resolução de crises, verificando-se hoje em dia que **a componente de segurança e defesa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises**, sendo esta questão abordada através de duas vertentes: a vertente militar e a vertente civil.

Irá ser agora analisado o conceito e o âmbito das operações de gestão de crises, nomeadamente na doutrina da UE, particularizando-se a gestão civil de crises.

CAPÍTULO 3 - AS OPERAÇÕES E MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES

3.1 Enquadramento Conceptual

I. A abordagem da comunidade internacional à gestão de crises tem evoluído rapidamente ao longo dos últimos anos, sendo um fenómeno diretamente relacionado com a evolução do conceito de segurança.

A princípio, o conceito de segurança abarcava dois conceitos distintos: por um lado, a Segurança externa, que na maior parte das vezes coincidia com a defesa militar e era a que corria menor risco de sofrer um ataque convencional; por outro lado, a Segurança interna procurava manter a vida social pacífica e salvaguardar os direitos individuais, sendo esta uma missão das Forças de Segurança.

Assim, a Gestão de Crises foi-se centrando em operações militares de manutenção de paz, direcionada principalmente para a consolidação ou manutenção da paz entre as partes em conflito. Sempre que forças policiais participavam em operações de gestão de crise, numa fase posterior o seu mandato centrava-se em tarefas de vigilância ou de formação, sem implicarem funções executivas.

II. Atualmente, os alvos das ameaças são tanto os Estados tradicionais como outros participantes nas relações internacionais, sendo a ameaça convencional apenas uma das possibilidades de entre uma grande variedade de fatores de risco.

Com a globalização, se as crises importantes que surgirem numa área não forem devidamente enfrentadas, será muito provável que se tornem transnacionais, transformando-se numa ameaça à segurança de vários Estados.

Ameaças transnacionais, tais como o terrorismo, o tráfico de seres humanos e estupefacientes, o crime organizado, entre outras, exigem soluções transnacionais, baseadas em políticas e iniciativas comuns de procura de soluções transnacionais.

A Comunidade Internacional tem multiplicado os seus esforços na criação de instrumentos dirigidos à Gestão de Crises, desde os seus estádios iniciais até à estabilização e normalização do ambiente.

Estas medidas envolvem aspetos militares, mas também, e acima de tudo, uma vasta gama de questões civis.

Segundo Francisca Saraiva (2011, p. 16), *“a gestão de crises refere-se a uma actividade de controlo apertado da evolução da situação política pelas autoridades*

políticas de um país. Mais importante, contudo, é saber qual o objectivo primário das decisões dos governantes. (...) desde logo, a necessidade de evitar a guerra”. Assim, para esta autora, a gestão de crises é encarada como um controlo que tem como objectivo último evitar a guerra, ou seja, procurar um equilíbrio que evite o recurso à violência generalizada.

Segundo Sepúlveda (2006, p. 26), a gestão de crises consiste então num conjunto de tarefas que incluem a observação antecipada, o estudo dos modos de enfrentar a crise, a determinação dos meios necessários, o estabelecimento de protocolos perante a iminência de uma crise e a preparação dos meios humanos e materiais que permitam evitar, mitigar ou resolver uma crise.

A gestão de crises pode ser também definida como a preparação e utilização das capacidades de decisão e mobilização de meios de resposta a uma situação de crise, bem como será o processo de planeamento, consulta e decisão de âmbito nacional ou aliado, sobre as medidas a implementar na prática quando a segurança nacional, e em especial a vida, segurança e bem-estar dos cidadãos, devam ser salvaguardadas perante uma situação de instabilidade (Sepúlveda, 2006, p. 26).

Ao nível estratégico, a gestão de crises recorre a meios diplomáticos, económicos e em última instância a meios militares, para evitar a escalada de um conflito que possa degenerar em confrontos diretos e guerras. A gestão de crises é então pró-ativa (através de um procedimento tático que implementa uma estratégia de resposta à crise), em oposição à *resolução de conflitos*¹⁷ (Sepúlveda, 2006, p. 27).

Os objetivos básicos da gestão de crises são a manutenção da paz, a segurança e o desenvolvimento, sendo estes objetivos alcançados através de mecanismos de prevenção, resolução e restabelecimento (Sepúlveda, 2006, p. 28).

O processo de gestão de crises é orientado pelos princípios da coerência, coordenação, cooperação e complementariedade, podendo ser dividido em duas fases: fase

¹⁷ O conceito de “resolução de conflitos” tem vários significados, sendo normalmente entendido como um processo que cobre as quatro principais atividades identificadas por Boutros-Ghali na Agenda para a Paz, de 17 de junho de 1992, isto é, a diplomacia preventiva/prevenção de conflitos, peacemaking, peacekeeping e peacebuilding. Estas actividades podem ser ordenadas cronologicamente durante as três fases em que se pode desenvolver um conflito, isto é, escalada (não-violenta), violência e descenso (não-violenta). A “prevenção de conflitos” ocorre durante a fase de escalada, e tem por objectivo evitar a deflagração do conflito em violência; o “peacemaking” e o “peacekeeping” são actividades características do período em que predomina a violência. O “peacekeeping” visa evitar/conter a confrontação armada entre as fações litigantes, enquanto se procura uma solução política para o conflito recorrendo aos meios diplomáticos, isto é, ao “peacemaking”. O “peacekeeping” segue-se normalmente a cessar-fogos, os quais, por natureza, são acordos voláteis e precários. Até se atingir um acordo político, o “peacekeeping” e o “peacemaking” coexistem, trabalhando em benefício mútuo. Quando a gestão de conflitos é bem sucedida, ao “peacekeeping” segue-se o “peacebuilding” (Branco, 2004).

de controlo (procedimento tático que determina uma estratégia; conjunto de actividades pró-ativas que visam monitorizar os elementos susceptíveis de gerar uma crise, realizar a avaliação dos riscos, examinar as modalidades de ação e estabelecer uma estratégia), e a fase de gestão (aplicação da estratégia definida; projeção dinâmica e condução das capacidades e recursos postos à disposição das equipas de gestão) (Sepúlveda, 2006, p. 31).

O conceito de gestão de crises abarca um espectro de situações e atividades bastante amplo, que se identificam com intervenções destinadas a terminar com conflitos armados, a proteger as populações civis e a reconstruir os territórios devastados, através da combinação de meios militares e civis (Barrios, 2009, p. 3).

3.2 O conceito de Gestão de Crises na OTAN

I. Para a OTAN, a Gestão de Crises é uma das tarefas fundamentais de segurança da organização, inclui o emprego de medidas militares e não militares de resposta à crise, e atua dentro e fora das fronteiras da Aliança (OTAN, 2010, p.4-3).

De acordo com o Conceito Estratégico da OTAN, a Aliança intervêm, onde for possível e quando for necessário, para evitar crises, gerir crises, estabilizar situações de pós-conflito e apoiar à reconstrução (OTAN, 2010b, p. 19).

Por outro lado, no NATO Glossary of Terms and Definitions (AAP-6, 2014), o conceito de gestão de crises é definido como “*o conjunto de acções coordenadas tomadas para minimizar as crises, evitar o seu agravamento para um conflito armado e conter eventuais hostilidades*” (OTAN, 2014, p. 2-C-18).

Para a OTAN, uma crise pode ser política, militar ou humanitária e também pode surgir a partir de um desastre natural ou como consequência de perturbações tecnológicas, sendo que a maneira de gerir uma crise depende da avaliação sobre a sua natureza, dimensão e gravidade.

Ou seja, a Gestão de Crises consiste em utilizar diferentes meios para lidar com diferentes crises.

A política de gestão de crises da OTAN baseia-se em três pilares, que se apoiam mutuamente: o diálogo, a cooperação com outros países e a manutenção da capacidade de defesa coletiva da Aliança; com estes três elementos, pretende-se garantir que as crises que possam afetar a segurança Euroatlântica possam ser evitadas ou resolverem-se de forma pacífica (Alcón e Búrdalo, 2006, p. 41).

Como resposta às diferentes situações de crise, a OTAN prevê diferentes tipos de operações de gestão de crises, previstas no AJP-3.4 (A) - ALLIED JOINT DOCTRINE FOR NON-ARTICLE 5 CRISIS RESPONSE OPERATIONS¹⁸, que no seu capítulo 3 enumera e caracteriza as seguintes operações: operações de apoio à paz; atividades contra ameaças irregulares; apoio às autoridades civis; assistência humanitária; operações de contra – insurgência; busca e salvamento; operações de evacuação de não combatentes; operações de extração; sanções e embargos; e operações de liberdade de navegação ou sobrevoo (OTAN, 2013, p. 3-1 a 3-17).

II. Por outro lado, a OTAN possui também um processo próprio de gestão crises, denominado por “NATO Crisis Management Process” (NCMP).

Não sendo objetivo deste trabalho analisar o processo de gestão de crises da OTAN, apresenta-se de forma sucinta as seis fases em que o mesmo se divide: Fase I – Indicações e alertas de uma crise ou potencial crise; Fase II – Avaliação ou reavaliação das possíveis implicações para a Aliança da crise ou potencial crise; Fase III – Desenvolvimento das opções de resposta recomendadas para suportar a tomada de decisão do Conselho do Atlântico Norte; Fase IV – Planeamento; Fase V – Execução das decisões e diretivas do Conselho do Atlântico Norte; Fase VI – Transição e término da intervenção da OTAN.



Figura 1 - Processo de Gestão de Crises da OTAN

Fonte: OTAN, 2011

¹⁸ Operações multi-funções, fora as premissas do Artº 5º, que englobam actividades políticas, militares e civis, executadas em conformidade com o direito internacional, incluindo o direito internacional humanitário, contribuindo para a prevenção e resolução de conflitos e gestão de crises, ou com um propósito humanitário, de acordo com os objetivos preconizados pela Aliança (Ponto 002 do Prefácio do AJP-3.4 (A) - ALLIED JOINT DOCTRINE FOR NON-ARTICLE 5 CRISIS RESPONSE OPERATIONS).

3.3 O conceito de Gestão de Crises na União Europeia

I. Desde a sua criação, a UE intervém em todas as fases do ciclo das crises, desde as estratégias preventivas até às fases de recuperação e de reconstrução pós-crise, podendo responder às crises com meios políticos, diplomáticos, económicos, financeiros, militares, judiciais ou através da ajuda ao desenvolvimento.

A gestão de crises está no topo da agenda política da UE desde 1999, por acção e influência política de Javier Solana (Hazelzet, 2006), e desde o Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de Junho de 1999) a componente de segurança e defesa da política externa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises.

Desde o seu início, o projecto europeu procura garantir a estabilidade e a paz no espaço europeu. Contudo, para alcançar tal objetivo é necessário intervir fora das fronteiras geográficas da UE. A perspectiva adoptada pela UE para abordar a questão da gestão de crises tem assumido duas vertentes, que deverão actuar de forma concertada e integrada, respectivamente a vertente militar e a vertente civil.

Embora limitada pela declaração de *Petersberg* no que diz respeito ao uso da força militar, só a combinação daquelas duas perspetivas permitem a projecção de paz e estabilidade na vizinhança da UE.

Em 2000, no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, foi decidido que a gestão de crises na UE seria desenvolvida em quatro áreas prioritárias: capacidade de polícia; estado de direito; administração civil e protecção civil. Ora, analisando concretamente estas áreas, conclui-se que se limitam a ações de gestão civil de crises.

Através do *Civilian Headline Goal 2008*, a UE manifestou a sua intenção clara de desenvolver os aspectos civis da gestão de crises¹⁹. Este desenvolvimento da dimensão civil é parte de uma abordagem abrangente por parte da UE (o conceito de *comprehensive approach*²⁰ da UE) que consiste na utilização de meios civis e militares para responder a todo o espectro da Gestão de Crises, nomeadamente: a Prevenção de Conflitos;

¹⁹ “Developing the civilian dimension is part of the EU's overall approach in using civilian and military means to respond coherently to the whole spectrum of crisis management tasks such as conflict prevention, peacekeeping and tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking and post-conflict stabilization”. (extrato do *Headline Goal 2008*)

²⁰ A “Comprehensive approach” prevê a articulação dos instrumentos do poder político (político/diplomático, militar, económico e civil) para promover uma paz positiva e o uso efectivo do “poder inteligente” (Quaresma, N.M.B., 2011)

A *Comprehensive Approach* pode ainda ser definida “como uma acção para assegurar que as operações internacionais de paz e estabilidade são incorporadas numa estratégia alargada do sistema destinada a combinar o conjunto mais amplo possível das dimensões presentes (tipicamente incluindo as dimensões segurança, administração (governance), desenvolvimento e políticas) (Coning e Karsten Friis, 2011).

Manutenção de Paz; tarefas de forças de combate em Gestão de Crises, incluindo a Imposição de Paz; e a estabilização pós-conflito.

II. A gestão civil de crises pode ser designada como a “intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise e de contribuir para a sua resolução (Lindborg, 2002, p.4).

Segundo Renata Dwan (2004, p.1), a gestão civil de crises é própria da UE e não tem equivalente no léxico da ONU, OSCE ou organizações regionais não europeias, e indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares.

Ainda segundo Renata Dwan (2004, p.1), a função da gestão civil de crises é apoiar a gestão militar de crises, bem como ajudar a restaurar um governo civil após uma crise.

Renata Dwan (2004, p.2) afirma ainda que a Gestão Civil de Crises é uma área na qual a Europa pode contribuir de forma distinta e única para a segurança global.

A gestão civil de crises contempla as capacidades operacionais civis dos Estados - Membros que se desenvolveram desde 1999 em paralelo aos aspectos militares da gestão de crises no âmbito da PESD (Nowak, 2006).

Já Lindborg (2002, p.10) defende que a Gestão de Crises deve ser organizada, composta e desenvolvida por civis, e deve utilizar pessoal militar apenas em tarefas específicas, tais como recolha de armas e de desminagem.

Segundo o mesmo autor, as principais componentes da Gestão Civil de Crises normalmente incluem monitores de polícia, eleições e direitos humanos, especialistas médicos, juristas, mediadores, engenheiros e outros profissionais que podem contribuir para a segurança e desenvolvimento económico e político da área em crise (Lindborg, 2002, p.10).

Os esforços na Europa para reforçar a vertente civil da Gestão de Crises, especialmente através da UE, tem aumentado nos últimos anos, tendo em vista preencher o crescente problema de como lidar com a desordem e violência em níveis mais baixos que um conflito armado.

Conclui-se assim que a UE tem adotado na sua doutrina o conceito de gestão civil de crises, em detrimento da gestão militar de crises, acompanhando a evolução conceptual verificada no âmbito da Gestão de Crises e aumentando as suas capacidades neste domínio, o que tem contribuído para o desenvolvimento progressivo dos seus instrumentos de Gestão de Crises e para o alargamento do seu quadro de intervenção.

3.4 As operações/missões de gestão de crises da UE

I. As missões PESD são o principal instrumento de atuação da UE em matéria de segurança internacional.

A PESD identifica-se fundamentalmente com a gestão de crises, tanto na sua dimensão militar como civil, e executa-se através das operações realizadas pela UE, as quais são o melhor instrumento para a UE alcançar projeção e visibilidade internacional (Pérez, 2009, p. 24).

As operações de gestão de crises podem ser definidas como aquelas cujo objectivo é resolver uma crise/conflito, procurar estabilizar e garantir a segurança de determinado ambiente, para que as partes envolvidas consigam lidar com as causas da contenda, e por fim reformar as instituições e as políticas, de forma a evitar uma nova crise (Kupferschmidt, 2007, p.1).

No entanto, e antes de avançar na análise do presente trabalho, importa estabelecer a diferença entre “operações” e “missões” de gestão de crises.

II. Normalmente, o conceito de “operações” está relacionado com uma estrutura militar, enquanto que o conceito de “missões” está relacionado com uma estrutura civil. Significa isto que numa “operação de gestão de crises”, a cadeia de comando é de natureza militar, pertencendo o seu comando ao “*Force Commander*”; por outro lado, numa “missão de gestão de crises”, a cadeia de comando é de natureza civil, sendo comandada por um “*Head of Mission*”.

Como vimos anteriormente, a gestão de crises pode envolver meios militares e meios não militares, o que contribui para diferenciar o tipo de operações de gestão de crises que existem.

Assim, podemos dizer que existem dois tipos de operações de gestão de crises, em função do pessoal que nelas participa: as operações militares de gestão de crises e as operações civis de gestão de crises.

III. Focando-nos na UE, a base legal da Gestão de Crises encontra-se no TUE, depois da reforma efetuada pelo Tratado de Lisboa. O artigo 42º do TUE refere que a UE pode recorrer a meios civis e militares para realizar missões fora da União, com o objetivo de garantir a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o fortalecimento da segurança internacional.

A UE tem definidos objetivos globais (*Headline Goal's*) na vertente militar e na vertente civil, estando os mesmos orientados no mesmo sentido e de forma integrada, de modo a responder às novas ameaças e desafios.

As operações militares de gestão de crises baseiam-se fundamentalmente nas missões de *Petersberg*, que de acordo com o art. 43.º, n.º 1 do TUE consistem em: acções conjuntas em matéria de desarmamento; missões humanitárias e de evacuação; missões de aconselhamento e assistência em matéria militar; as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz; missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos.

As missões civis de gestão de crises não são cumpridas em exclusivo por pessoal estritamente civil, incluindo forças de polícia e, em casos específicos, pessoal militar, embora estes limitados a funções técnicas e não de combate.

As missões civis estão essencialmente orientadas para as tarefas prioritárias definidas no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, em 2000 (Polícia; Reforço do Estado de direito; Reforço da Administração Civil; e Proteção Civil), bem como para missões de observação e missões de apoio aos Representantes Especiais da UE, previstas no “*Civilian Headline Goal 2008*”.

As missões de polícia consistem em: tarefas de aconselhamento, assistência e formação, e operações de substituição de polícias locais, de modo a fortalecer as capacidades policiais dos Estados que atravessaram uma situação de crise; o reforço do estado de direito visa a consolidação da paz e da segurança, estando orientado para a recuperação dos sistemas judicial e penitenciário dos países afectados por uma crise; o reforço da administração civil assenta na preparação e disponibilização de um corpo de especialistas para tarefas no âmbito das operações de gestão de crises, nomeadamente em operações de assistência a populações afetadas por catástrofes naturais ou humanitárias; e a componente de proteção civil consiste em equipas de levantamento e coordenação da situação, de equipas de intervenção e de equipas de pessoal mais especializado a serem despachadas para a área de intervenção.

No entanto, “*as missões que a UE tem lançado tendem a ser mais civis do que militares e tendem a concentrar-se no espectro inferior das missões de Petersberg*” (Gomes, 2010, p.126).

As missões e operações realizadas pela UE contribuem para a afirmação da União como um ator global, uma vez que são desenvolvidas fora das suas fronteiras, com enorme

sucesso associado, e em coordenação com a OTAN ou de forma autónoma, garantindo a proteção dos interesses de segurança da própria União e dos seus membros.

IV. No entanto, e segundo Francisca Saraiva (2011, p.23), a diferenciação entre missões civis e operações militares de gestão de crises é fictícia e baseia-se em preocupações políticas e financeiras.

Por um lado, e tendo em conta que é difícil para qualquer governo autorizar a participação das suas forças armadas fora das suas fronteiras, percebe-se a necessidade de designar as operações de gestão de crises como civis, facilitando assim a decisão política. Por outro lado, é mais vantajoso para os países participantes nas operações de gestão de crises que as mesmas sejam definidas como civis, tendo em conta que assim as mesmas são suportadas financeiramente pelo orçamento da Comissão Europeia, enquanto que as operações militares de gestão de crises são suportadas financeiramente pelo país de origem das forças (Saraiva, 2011, p. 23).

Assim se explica que o número de missões civis de gestão de crises desenvolvidas pela UE seja claramente superior às operações militares.

3.5 Conclusões do Capítulo

Tendo em conta o que foi definido ao longo do presente capítulo, coloca-se a questão de saber se faz sentido existir uma distinção entre operações militares e missões civis de gestão de crises.

Na UE, as operações e missões de gestão de crises são desenvolvidas recorrendo a capacidades e meios civis e militares, que **deverão actuar de forma concertada e integrada**.

Com a crescente complexidade das crises, as operações e missões de gestão de crises devem ser cada vez mais integradas e não devem ser monopólio de uma única vertente, seja militar ou civil, devendo-se apostar no planeamento integrado e na interoperabilidade de meios (Elias, 2011, p.176 e 179). Significa isto que a gestão de crises deve abarcar as áreas política, diplomática, policial, judicial, económica e outras, sendo as operações e missões desenvolvidas em conjunto por magistrados, militares, polícias, especialistas em protecção civil e peritos em áreas específicas, de modo a dar resposta a todas as necessidades decorrentes de uma crise.

Irá ser agora analisado o emprego de forças de *Gendarmerie* nas operações e missões de gestão de crises, procurando-se definir que tipo de forças são estas e as mais-valias que confere o seu empenhamento.

CAPÍTULO 4 - AS FORÇAS DE GENDARMERIE

4.1 Enquadramento Conceptual

I. As Forças de *Gendarmerie* são definidas como “organizações de segurança com uma combinação de características e tarefas policiais e militares”, sendo organizações bem consolidadas, criadas no século XVIII ou XIX (Weger, 2009, p. 7).

Estas forças cumprem missões de segurança nos seus países e assumem simultaneamente uma natureza militar ou mesmo de ramo das Forças Armadas, apresentando particularidades que as distinguem, assentes numa cultura institucional própria.

Dieu (1993, citado por Gobinet, 2011, p. 33) estabelece uma definição de Forças de Gendarmerie enquanto algo “que não é nem um 4.º Ramo das Forças Armadas, nem uma 2.ª Polícia, porque detém uma especificidade institucional com o seu próprio sistema cultural de valores²¹”.

Estas forças também se definem como pessoal militar cuja tarefa principal é manter a lei e ordem no interior em áreas rurais; são ainda instrumentos do poder central para estender e consolidar a sua posição em terreno nacional e, por vezes, fora dele (Hogenboom, 2011, p. 100).

Lutterbeck (2013, p.7) define que uma *gendarmerie* é uma força policial com estatuto militar e que depende, pelo menos em parte, do Ministro responsável pela área da defesa, sendo que todos os membros destas forças apresentam o estatuto legal de militares; por outro lado, a tarefa principal destas forças consiste em manter a lei e a ordem interna, principalmente em áreas rurais e ao longo das principais vias de comunicação (Lutterbeck, 2013, p.8).

O Tratado da Força de Gendarmerie Europeia (EGF), no seu artigo 1.º, define também as forças de *gendarmerie* como “forças de polícia com estatuto militar”.

²¹ Tomando por exemplo a Guarda Nacional Republica, a mesma, pela sua natureza e polivalência, tem o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das forças de segurança, sendo uma Instituição numa posição de charneira, entre as Forças Armadas e as Forças de Segurança.

Os valores institucionais representam as crenças e convicções dominantes, constituindo-se como elementos motivadores para um esforço conjugado; enquanto elemento singular no quadro do Sistema de Segurança Nacional, de Proteção Civil e de Defesa Nacional, a GNR constitui-se como uma instituição verdadeiramente *ÚNICA*, sendo os seus valores institucionais alinhados com essa unicidade. Assim, os valores institucionais da GNR são: União (Coesão), Disciplina, Conhecimento e Inovação, Competência e Isenção e Lealdade e Responsabilidade (GNR, 2015, pp. 52-55).

Por outro lado, o militar da Guarda obedece ainda a um código de honra próprio (o Código de Honra do Militar da Guarda), que trata da aplicação das regras gerais da moral ao caso concreto da condição militar, descrevendo e justificando a conduta do bom soldado, não ao nível das prescrições legais mas sim das exigências da sua natureza enquanto homem (cultura institucional e valores éticos).

Pela sua especificidade e dupla natureza, têm a vantagem de combinar dois tipos de forças de segurança: como militar – são facilmente projetáveis e estão bem equipadas; e como polícia – são treinadas para trabalhar dentro da sociedade garantido tarefas de segurança interna (Weiss, 2011).

As forças de *gendarmerie* podem ser encontradas em qualquer parte do mundo, mas no entanto são uma característica típica dos países europeus, sendo que pouco ou nada se têm desenvolvido, pelo menos em termos formais, nos países anglo-saxónicos e escandinavos.

Na literatura americana, o conceito “*gendarmerie*” dá lugar ao conceito de “*constabulary*”, que se refere a uma força organizada em termos militares, providenciando o cumprimento da lei e segurança básica em ambientes não totalmente estabilizados (Armitage e Moison, 2005, p.2).

Estas forças possuem treino militar, mas o seu foco principal e equipamentos é o uso mínimo da força ou uso de força não letal, e tarefas normalmente associadas a funções policiais (Armitage e Moison, 2005, p.2).

Estas forças apresentam conhecimentos especializados na área da manutenção da ordem pública e em situações de distúrbios civis, bem como na realização de operações internacionais de apoio à paz e de gestão de crises.

II. Tomando como exemplo a GNR, esta “*é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas (...)*” (n.º 1 do art.º 1.º da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que aprova a orgânica da GNR).

Assim, trata-se de uma força de segurança a quem compete desempenhar as tradicionais tarefas de polícia, mas que também tem competência para desempenhar missões militares, de acordo com o n.º 1 do art.º 6.º, do Despacho n.º 10393/2010, de 05 de maio de 2010, do Exm.º General Comandante Geral da GNR, que aprova o Regulamento Geral do Serviço da GNR:

“Artigo 6.º

Áreas em que se desenvolve a missão da Guarda

1 — A missão atribuída à Guarda desenvolve-se, fundamentalmente, nas seguintes áreas:

- a) Policial;
- b) De segurança e ordem pública;
- c) De fiscalização e regulação da circulação rodoviária;
- d) De fiscalização no âmbito fiscal e aduaneiro;
- e) De controlo costeiro;
- f) De investigação criminal, tributária, fiscal e aduaneira;

- g) De protecção da natureza e do ambiente;
- h) De protecção e socorro;
- i) Honorífica e de representação;
- j) Militar”

Por outro lado, no artigo 150º do RGSGNR encontra-se plasmado de forma clara as missões militares que a GNR pode desempenhar:

“Artigo 150.º

Missões de natureza militar

1 — A Guarda cumpre as missões militares que lhe forem cometidas, em função da sua natureza, instrução e capacidades, nomeadamente:

- a) Missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis;*
- b) Missões no âmbito da segurança de áreas da retaguarda;*
- c) Missões de contra -guerrilha, como força de quadrícula;*
- d) Missões de ocupação e defesa de infra -estruturas críticas e pontos sensíveis;*
- e) Missões de combate de ruas;*
- f) Missões de operações especiais;*
- g) Missões de polícia militar;*
- h) Missões de inactivação e supressão de engenhos explosivos.”*

Por outro lado, sendo a GNR uma força de segurança a quem compete desempenhar uma vasta gama de missões em território nacional, pode também desempenhar missões no exterior, nomeadamente *“participar (...) em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais”*, de acordo com a alínea o) do n.º 1 do artigo 3.º da Lei 63/2007 de 6 de Novembro de 2007 (Lei Orgânica da GNR).

Assim, a GNR é o exemplo de uma força de *gendarmerie*, uma vez que é uma força de segurança de cariz militar, com conhecimentos especializados na área da manutenção da ordem pública e em situações de distúrbios civis, que desempenha uma vasta gama de missões policiais e militares, dentro e fora do território nacional.

4.2 Forças de Gendarmerie em Operações/Missões de Gestão de Crises

Um dos principais problemas de projecção e emprego de forças em operações de Gestão de Crises verifica-se na fase de transferência de responsabilidades das forças militares intervenientes no conflito (Manutenção da Paz), quer ajam como forças de imposição de paz ou como de apoio às autoridades locais, em especial às estruturas judiciais e policiais locais, após o mesmo ter sido controlado.

Analisados vários cenários de conflito no continente europeu, nomeadamente o conflito na Bósnia e no Kosovo, em que estiveram presente forças tanto da UE como da OTAN e outras, é possível perceber que existe um hiato em que, pelas características dos próprios conflitos, as forças armadas demonstram uma capacidade limitada de dar a resposta necessária a conflitos sociais latentes, devido à falta de preparação específica para a gestão deste tipo de conflitos.

Segundo o Coronel Giovanni Truglio, antigo Comandante da *Eurogendfor*, após as forças militares terem conseguido por termo ao conflito e separar as fações em luta, o maior esforço deverá centrar-se na estabilização e na reconstrução urgente do meio, procurando-se assim obter o consentimento e o apoio da população local. Nesta fase não estarão envolvidas apenas forças militares, mas também diferentes atores capazes de assegurar um ambiente seguro e tranquilo e um restabelecimento duradouro da vida social, surgindo então os aspectos civis como os centros de gravidade da Gestão de Crise (Truglio, 2008).

Pôr fim a um conflito não é ação suficiente para restabelecer um ambiente seguro e tranquilo, especialmente onde as forças policiais locais estão demasiado enfraquecidas e desacreditadas, o sistema judicial funciona mal ou, pura e simplesmente é inexistente ou não foi ainda devidamente legitimado e em que as estruturas locais de poder judicial e manutenção da ordem e tranquilidade públicas mostram-se incapazes de fornecer uma resposta cabal aos conflitos emergentes.

Enquanto as forças militares desempenham um papel fundamental na neutralização de forças hostis, não estão treinadas nem equipadas para actuar em cenários de alteração de ordem pública, combate à criminalidade organizada, terrorismo, investigação criminal, segurança em período eleitoral, segurança de prisões, controlo de fronteiras, protecção de pessoas e bens, patrulhamento de itinerários e recolha de informação de âmbito criminal, missões estas que fazem parte do catálogo de atribuições de qualquer força policial.

Tradicionalmente, uma operação de apoio à paz com mandato para utilizar a força divide-se em três fases. A primeira fase consiste numa intervenção reservada a uma força

puramente militar, a qual procura neutralizar as forças beligerantes. A segunda fase, designada por fase de estabilização, consiste em restaurar a segurança pública. A terceira e última fase, é a reconstrução do Estado de Direito, em que o poder é entregue gradualmente a autoridades civis.

Depois da separação clara das forças beligerantes, existe a necessidade de estabelecer a paz e construir a nação, sendo que entre a primeira e a terceira fases surge o que se designa por “vazio de segurança”, ou “*security gap*”, sendo este definido como o intervalo de tempo que medeia a transição do estado de conflito, assumido pelas forças militares, para o período de paz, tutelado por forças policiais.

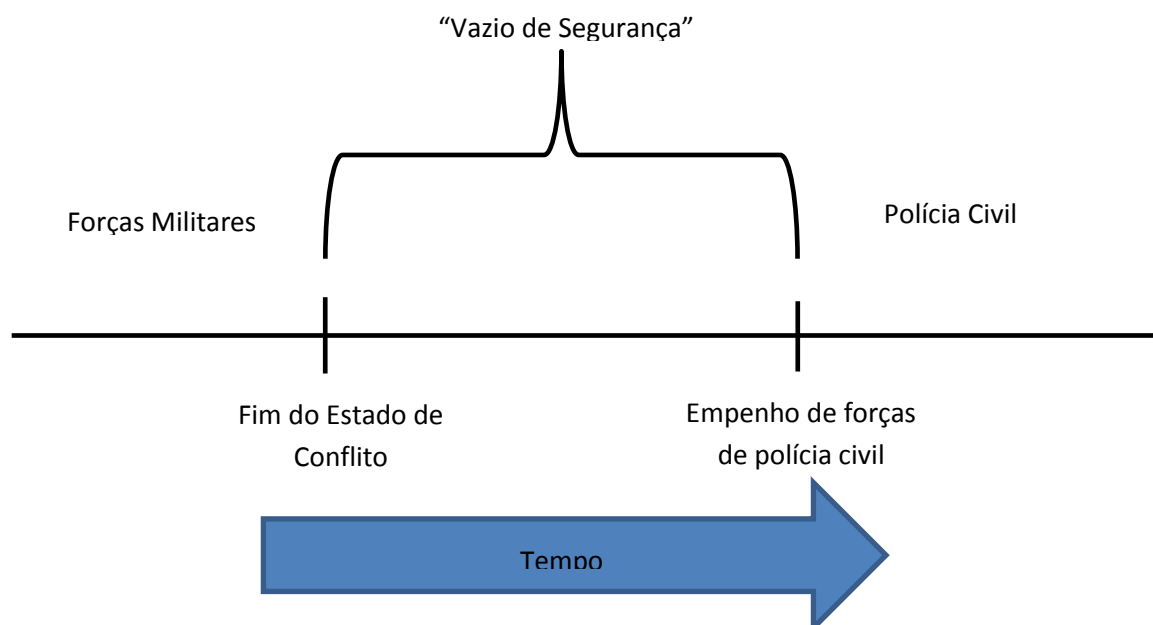


Figura 2 - O "vazio de segurança"

Fonte: Adaptado de Heyer, 2011

Assim, e de modo a preencher o designado “*vazio de segurança*” durante a fase de estabilização, será necessário que a força militar seja devidamente complementada por uma presença policial. (Truglio, 2008)

Os primeiros dias de uma sociedade numa situação de pós-conflito mostram frequentemente a incapacidade que a comunidade internacional tem em estabelecer a lei e manter a ordem em situações de manutenção de paz ou outras situações de pós – conflito ou pós – intervenção (Hovens, 2011, p.139).

De acordo com o “Relatório do Painel sobre as Operações de Paz da ONU”, de 2000 (o chamado *Relatório Brahimi*), as forças policiais são um requisito crucial para ajudarem

uma sociedade devastada pela guerra a restabelecer as condições para uma estabilidade social, económica e política.

A capacidade de conduzir operações e missões de Gestão de Crises apoia-se, mais do que nunca, numa tomada progressiva de responsabilidade por parte de organizações supranacionais importantes. A este respeito, o caso da Europa é verdadeiramente significativo. (Truglio, 2008)

A União Europeia, como vimos anteriormente, tem vindo a definir ao longo dos tempos a estrutura de uma política comum de segurança e defesa, que tem permitido o desenvolvimento de capacidades autónomas para a gestão de crises e prevenção de conflitos.

De acordo com as Conclusões da Presidência do Conselho da Europa realizado em Santa Maria da Feira em 2000, já mencionadas, a Polícia foi apontada como um dos alvos dos aspetos civis da Gestão de Crises, sendo os restantes o cumprimento da Lei, a Administração Civil e a Proteção Civil. O objectivo principal estabelecido pela UE para a polícia (o chamado Objetivo Civil Principal) previu, como meta a ser alcançada a capacidade de destacar 5000 agentes de polícia em missões policiais, dos quais 1000 num prazo de 30 dias.

No designado *Civilian Headline Goal 2008*, a UE desenvolveu dois conceitos gerais para uso da polícia, correspondentes a dois cenários principais: reforço e substituição das funções policiais em países afetados por crises relevantes.

Nas missões de reforço, o objectivo é educar, formar, apoiar e aconselhar a polícia local, de modo a elevar as suas capacidades aos níveis internacionais.

As missões de substituição fundamentam-se numa crise mais complexa, onde as estruturas locais estão desfeitas ou são inexistentes ou ainda não inspiram confiança, Neste contexto, os ativos policiais são chamados para substituírem as débeis agências locais podem por isso assumir poderes executivos.

Este tipo de intervenções pode abranger diferentes fases:

- De início, uma operação militar para estabelecer o controlo global do terreno;
- Uma fase de transição, centrada na reposição da segurança pública como condição principal para um regresso à normalidade e a uma vida civil pacífica;

- Por fim, um regresso gradual ao funcionamento normal das instituições locais, com vista à transferência de poderes para a Administração Pública.

Num cenário de substituição, e particularmente na sua fase inicial, há uma interação profunda entre as forças militares e a componente civil.

Sendo o objetivo comum, quer militar quer policial, assegurar um ambiente seguro e tranquilo, a Polícia deve ser capaz de deslocar pessoal para a área de operações o mais cedo possível, enquanto as forças militares estão ainda empenhadas em estabilizarem a zona. As forças militares serão responsáveis por porem fim ao conflito e deterem a violência, enquanto as forças policiais contribuirão para restaurar a segurança pública (manter a ordem, proteger pessoas e bens), reduzindo a tensão e acalmando disputas de todos os tipos, sobretudo ao facilitarem a reactivação dos serviços judiciais e penais.

Por isso, de modo a garantir uma sinergia de esforços e consistência nas ações dos principais atores envolvidos na área, é aconselhável colocar temporariamente as forças policiais sob o controlo de uma cadeia de comando militar.

Neste sentido, comparando as características das forças policiais de cariz civil e militar, e o facto dos elementos de polícia serem empenhados na fase de transição do poder imposto pela Força Militar para as Autoridades Locais, defende-se o emprego de Forças de Segurança de cariz militar, tipo *gendarmerie*.

Esta escolha é justificada pelo facto destas Forças possuírem uma “natureza dupla”, de forças policiais com estatuto militar, que lhes permite:

- Assegurar uma autoproteção adequada, assim como utilizar unidades policiais resistentes e com elevado grau de prontidão, o que dificilmente será conseguido por uma polícia civil num ambiente potencialmente hostil;
- São capazes de garantir um alto nível de interação com forças militares devido ao semelhante estatuto militar, formação e equipamento, fatores estes que dificilmente são atingidos por uma polícia civil;
- Ser capaz de operar sob uma Cadeia de Comando Militar ou Civil, e ao mesmo tempo, possuírem a flexibilidade de, durante a fase de uma operação, mudarem a sua posição de integração militar para a subordinação a uma Cadeia de Comando Civil, o que é frequentemente recusado à polícia civil por constrangimentos e normas nacionais;

- Um entendimento bastante mais fácil, quer em situação de patrulhamento misto, quer em Postos de Comando e/ou Observação, devido a interoperabilidade (doutrina e procedimentos de actuação comuns) que caracteriza este tipo de forças.

Assim, as forças do tipo *gendarmerie* mostram, pela sua própria natureza, aspetos de profunda complementaridade das capacidades expressas pelas forças militares num cenário de substituição.

Deste modo, as forças policiais podem ser organizadas de diferentes formas, consoante a égide da Organização Internacional sob a qual actuam: sejam em Integrated Police Unit, na doutrina da União Europeia; em Multinational Specialized Unit no seio da OTAN; ou Formed Police Unit em sede da ONU.

As Integrated Police Unit são unidades policiais que compreendem as condições determinadas nos Conselhos Europeus de Feira e Nice, nomeadamente: robustez, capacidade de rápida projecção de forças flexíveis e interoperáveis, capazes de executar tarefas e missões de policiamento, preferencialmente, em situações de conflitualidade não estabilizada em que não seja adequada a utilização de forças armadas ou unidades individuais de polícia, distinguindo-se das demais pela integração de um elemento especializado para o cumprimento de missões específicas, tais como: manutenção de ordem pública, operações especiais, inactivação de explosivos e segurança em subsolo, investigação criminal e binómios cinotécnicos.

As Multinational Specialized Unit são formadas por forças policiais com treino, capacidades e estatuto militar, capazes de executar tarefas especializadas relativas a restabelecimento e manutenção de ordem pública numa fase imediatamente ulterior ao conflito armado, enquanto a estrutura de polícia local está a ser treinada, implementada e desenvolvida, operando sob as mesmas Regras de Empenhamento que a força da OTAN a que estão adstritas.

As Formed Police Unit são unidades de efectivo variável, com as capacidades indicadas para as Integrated Police Unit e Multinational Specialized Unit, inseridas na estrutura de Polícia da Missão da ONU, sem a obrigatoriedade de ser constituída por militares, tendo apenas que desenvolver o mesmo tipo de acções, estando contudo sobre o poder civil da missão da ONU destinada ao conflito em particular.

A eficácia deste modelo de interação tem ficado demonstrado pelo sucesso das experiências das forças do tipo *gendarmerie* e forças militares em operações de gestão de crises nos últimos anos, seja em Timor – Leste e no Iraque, através de uma MSU, assim como na bem sucedida utilização de unidades do tipo *gendarmerie* nos Balcãs.

4.3 As mais-valias do empenhamento das Forças de Gendarmerie em operações e missões de Gestão de Crises

I. A experiência recolhida das várias operações de gestão de crises conduzidas pela UE nos anos mais recentes, demonstra a importância do papel desempenhado pelas forças de *gendarmerie* na restauração da paz e na normalização das zonas em crise.

De acordo com Renata Dwan (2004, p.3), num ambiente pós – conflito, existe pouca ordem a manter e o caos que prevalece torna quase impossível a existência de atividades de policiamento centradas na comunidade. Assim, a criação de um ambiente de segurança pública é o primeiro requisito a atingir, o que implica a existência de lei para ser cumprida, uma estratégia de aplicação da lei e forças apropriadas para implementar essa estratégia.

O debate em torno do “*security gap*” tem-se focado quase em exclusivo nas forças apropriadas para implementar a aplicação da lei, sendo que as *Formed Police Unit* – polícias com estatuto militar – são vistas como a resposta para o “*security gap*” em termos de capacidade de controlo de multidões e investigação criminal (Renata Dwan, 2004, p.3).

As polícias com estatuto militar são ainda vistas como uma forma de superar os problemas de lento destacamento inerentes às polícias civis, uma vez que destacam unidades auto-sustentadas e totalmente equipadas (Renata Dwan, 2004, p.4).

De acordo com Bayley (2001, p.53), nas missões de *peacekeeping* poderá ser necessário proteger refugiados, deter criminosos de guerra, apoiar atos eleitorais, pesquisar informação de natureza criminal, proteger instalações de comunicações, dismantelar grupos criminosos e evitar a ocorrência de atos intimidatórios entre as partes em conflito, sendo tudo isto tarefas a serem desenvolvidas pelas forças empenhadas naquele tipo de missões.

Estas missões não são propriamente missões de combate, pelo que irá surgir o já referido “*security gap*”, ou seja, um vazio de segurança. Esta é uma situação incontornável, a não ser que as Forças Armadas assumam o papel de forças de segurança e executem missões de natureza policial até que a comunidade internacional disponibilize uma alternativa civil ou uma polícia local capaz.

Para K.Kelly, et al. (2009), as “*stability operations*”²² têm dois objetivos: primeiro, garantir a lei e a ordem; segundo, garantir a segurança necessária para desenvolver as atividades económicas de um Estado. Assim, para o sucesso da operação, é necessário que as Forças Armadas e as Forças de Segurança sejam empenhadas em conjunto, cumprindo

²² Conceito americano semelhante às Crisis Management Operations europeias

papéis diferentes mas complementares. Assim, numa força de estabilização de um conflito deve ser empenhada uma força do tipo *gendarmerie*, pois a ação efectiva da polícia civil é ainda demorada, o que provoca o já mencionado “*security gap*”, obrigando as Forças Armadas a cumprir missões de natureza policial.

As forças policiais de estabilização com características de uma força do tipo *gendarmerie* podem desempenhar missões importantes em CMO, tais como: missões de investigação, que vão desde a normal investigação criminal até à investigação de grandes redes criminosas; missões desempenhadas por forças de operações especiais, que num ambiente de CMO podem ser usadas em missões de resgate de reféns; tarefas de recolha de informação, que são indispensáveis em CMO; missões de segurança de áreas, escoltas, segurança a altas entidades, segurança de fronteiras e segurança nos atos eleitorais; missões de formação e instrução das forças de segurança locais, o que garante que a transferência de responsabilidade para estas forças aconteça de forma eficaz e em segurança. No entanto, não se deve empenhar todo o efetivo daquelas forças neste tipo de missões, pois isso pode colocar em causa outras missões que são de maior importância em CMO, como sejam missões de manutenção de ordem pública (K. Kelly et al., 2009, p.3, 36 e 37).

Em diversa literatura é considerado que as forças do tipo *gendarmerie* apresentam grande capacidade de interoperabilidade, sendo este aspeto essencial para a eficácia operacional de qualquer força, nomeadamente de forças multinacionais, sendo resultado da adoção de táticas, técnicas, procedimentos e padrões de treino comuns, bom como exercícios conjuntos e equipamentos compatíveis.

Segundo Alcantud (2008, p. 67-78), a gestão das crises modernas, após uma intervenção inicial, não é de natureza exclusivamente militar, envolvendo variados setores.

O estatuto militar das forças do tipo *gendarmerie* constitui uma mais – valia, permitindo que aquelas forças fiquem, em determinadas situações, sob domínio do Ministério da Defesa e sejam incluídas na cadeia de comando militar, o que se revela de grande utilidade nas operações de gestão de crises pois torna mais rápido e simples o planeamento, empenhamento e obtenção de recursos logísticos. Por outro lado, corpos policiais especializados, preparados, bem equipados e com capacidade de autoprotecção, com experiência e mentalidade policial adequadas ao relacionamento com a população civil são essenciais para executar missões policiais em cenários de gestão de crises, pois a ausência destas características pode conduzir a um aumento da violência.

O facto de uma força do tipo *gendarmerie* poder ser dependente tanto de uma cadeia de comando militar como civil, permite também que a comunidade internacional disponha de um instrumento policial valioso, que facilita a passagem de uma cadeia para a outra (Alcantud, 2008, p. 79).

De Weger (2009, p.37) considera que uma força do tipo *gendarmerie* apresenta menores custos que as Forças Armadas, uma vez que não utilizam equipamento tão pesado e tecnologicamente tão sofisticado, ao mesmo tempo que, a nível político, as partes em conflito aceitam melhor o empenhamento de forças do tipo *gendarmerie* em CMO, uma vez que uma força de segurança é menos passível de ser vista como um inimigo, tornando mais difícil a manipulação da opinião pública no sentido de se oporem à ação de uma força do tipo *gendarmerie*.

II. Vários autores apresentam um elevado número de potencialidades das forças de *gendarmerie*, como forças prontas a responderem aos novos desafios de segurança. No entanto, este tipo de organizações apresenta também vulnerabilidades, referidas principalmente pela doutrina britânica, que tradicionalmente opta por polícias civis.

De modo a sistematizar a literatura analisada e as diferentes potencialidades e vulnerabilidades das forças tipo *gendarmerie*, apresenta-se a seguinte tabela:

Tabela 1 - Potencialidades/Vulnerabilidades das forças tipo *gendarmerie*

Conceito / Autores	Potencialidades
Capacidade/ Competência Armitage e Moisan (2005), Bigo (2000), Gobinet (2011), Bruggeman (2011), Marczuk (2011), Hovens (2011), Bratulescu (2011), Bingol (2011), Jiménez (2011), Cabral (2011), Dieu (2001), Lutterbeck (2004), Alves (2011), Weger (2009), Guedelha (2010), Dobbins et. al (2007).	-Proficiência no uso de equipamentos especializados e em lidar com baixos níveis de conflitualidade (meios mínimos e não violentos); -Tática de Infantaria ligeira, projeção rápida e direcionada, autossustentação/capacidade de fornecer apoio logístico e projeção (Robustez/adequabilidade aos padrões americanos com forças reduzidas e modulares); -Rapidez de atuação e flexibilidade perante diversidade de ameaças e adaptação de táticas; -Desempenho de tarefas policiais de imposição de lei com uma natureza militar e seus valores (capacidade de regeneração, coesão, disciplina, treino, camaradagem, abnegação, sacrifício); -Sob Comando militar ou autoridade civil e trabalhar em ambos os ambientes (Unidade de Comando); -As forças de <i>Gendarmerie</i> surgem completamente vocacionadas para situações pós- crise ou zonas designadas como “ <i>grey area</i> ”.
Polivalência e Flexibilidade Bigo (2000), Rémy	-Largo espectro de atividades (o que a polícia não faz e militares não sabem) com um combate a diversas ameaças (controlo de tumultos, combate ao narcotráfico e contra terrorismo);

(2004), Gobinet (2011), Bruggman (2011), Hogenboom (2011), Hovens (2011), Bratulescu (2011), Bingol (2011), Gomez (2011), Cabral (2011), Lutterbeck (2004), Alves (2011), Guedelha (2010), Dobbins et. al, (2007) e Dieu (2001).	<p>-Versatilidade e polivalência dos soldados da lei e ênfase no fator humano;</p> <p>-Diversidade de tarefas desenvolvidas por todas estas forças em todo o mundo (informações, assuntos civis, CIMIC, unidades médicas, explosivos, NRBQ, engenharia, transmissões, segurança de aeroportos);</p> <p>-Flexibilidade no acompanhamento da escalada da violência/transição suave;</p> <p>-Oferecem liberdade de ação a qualquer governo ou organização internacional;</p> <p>-Origens históricas de controlo de áreas sem influência de uma administração central, o que lhe transmite uma cultura <i>gendârmica</i> única;</p> <p>-Conhecimento de gestão de crises;</p> <p>-Podem ser colocadas sob dependência de qualquer Organização Internacional como já se verificou, nomeadamente, sob a égide da ONU, OTAN, UE, OSCE, ou coligações <i>ad hoc</i>.</p>
Interoperabilidade Hovens (2011), Bruggeman (2011), Hogenboom (2011), Bertheler (2011), Bratulescu (2011), Cabral (2011), Weger (2009), Guedelha (2010) e Dieu (2001).	<p>-Pode estabelecer a ligação entre civis e militares, bem com trabalhar em qualquer ambiente (paz, guerra e híbrido) e aproveitar o melhor de cada natureza;</p> <p>-Pode intervir em todas as fases de uma Operação de Estabilização e Reconstrução;</p> <p>-Reforço das forças militares na fase de combate;</p> <p>-Reforço ou substituição das forças civis no processo de RSS;</p> <p>-Interoperabilidade e funcionamento como um <i>interface</i>;</p> <p>-Carateriza-se pela indefinição e hibridade</p>
Modelo Gobinet (2011), Bruggeman (2011), Berthelet (2011), Bingol (2011).	<p>-Verifica-se, na atualidade, o caminho das forças militares e civis rumo a forças de <i>Gendarmerie</i>: os militares procuram desenvolver tarefas policiais e civis táticas militares;</p> <p>-Responde aos desafios do SI, na aproximação de segurança interna e externa e ameaças assimétricas.</p>
Confiança Bruggeman (2011) e Alves (2011).	-Facilidade em estabelecer uma relação com as populações e atender às suas especificidades culturais, étnicas ou tribais.
Experiência Hovens (2011), Bingol (2011), Weger (2009), Dobbins et. al, (2007).	<p>-Experiência na resposta às ameaças identificadas nestes cenários (Aplicação de leis nacionais e internacionais e uso da força – necessidade/adequabilidade/proporcionalidade) e sua aplicação diária nos seus países de origem;</p> <p>-Plataforma internacional criada através da EGF e FIEP (Integração);</p> <p>-Forças modulares criadas e modelos de intervenção (SPU) em consequência de uma década de intervenções.</p>
Planeamento Dieu (2001).	<p>-Integração do planeamento estratégico com as Forças Armadas ou processo de tomada de decisão civil;</p> <p>-Métodos de planeamento, comando e controlo, rotação de forças e exercícios adaptados ao Exército e agências civis;</p> <p>-Maior aceitabilidade que as Forças Armadas.</p>
Eficiência Bingol (2011) Weger (2009), Guedelha	<p>-Garante segurança em qualquer tipo de área, seja urbana ou rural, num ambiente de proximidade entre ameaças e população;</p> <p>-As forças de <i>Gendarmerie</i> apresentam custos mais reduzidos</p>

(2010), Lutterbeck (2004).	que forças militares (equipamento em menor quantidade e menos sofisticado).
Universalidade Jiménez (2011) Shattal e Rawashdeh (2011), Alves (2011), Weger (2009).	-Estas forças apresentam um mapa com uma dispersão e amplitude invejável em todo o mundo, em quantidade e qualidade suficientes para todas as exigências, - cerca de 2.5 milhões de militares em todos os continentes e próximas de zonas de conflito (Ver Anexo B); -Possibilidade de criação de uma rede mundial destas forças, com uma cooperação, relações políticas/diplomáticas e a partilha de experiências; -Especializadas no treino de polícias locais, na proteção de refugiados, no controlo de fronteiras, no combate à criminalidade organizada, no terrorismo e na sua substituição em ambientes pós-guerra, fazendo cumprir as leis do governo em formação.
Conceito / Autores	Vulnerabilidades
Duplicação, Generalismo e Insuficiência Weger (2009), Bruggeman (2011), Dobbins et. al (2007), Hills (2001)	-A não-aceitação destas forças serem policiadas no que respeita à aplicação das leis internacionais e nacionais; -Não preenchimento das lacunas étnicas pela falta de adequação das ROE e SOFA; -Incapacidade de proporcionar soluções universais ou à longo-prazo para a questão da lacuna de segurança; -Duplicação de políticas, doutrinas e normas em várias OI, com várias forças a fazerem o mesmo/Sobreposição institucional -Militares desde que treinados desempenham as mesmas funções; -Limitado número de militares atualmente empenhados e limitações de financiamento; -Diferenças técnicas, táticas, de procedimento e culturais entre nações contribuintes; -Diferença de políticas internas e falta de aceitação/ desconfiança de muitos países; -Reduzido número de missões realizadas incapacita a sua potenciação e reconhecimento internacional do seu valor acrescentado; -O alargamento do número de efetivos diminuirá a sua coesão; -A diversidade do espetro de tarefas desenvolvidas por estas forças prejudica a especialização (profundidade/variedade), não é o seu <i>core business</i> .
Modelo Gobinet (2011), Bruggeman (2011), ONU (2013), Hills (2001), Charles Reith (1952), Storch (1975)	-A natureza militar das forças de <i>Gendarmerie</i> não é universalmente aceite no policiamento, especialmente pela cultura anglo-saxónica, entendidas como demasiado militares; -É defendida a incompatibilidade de uma força de segurança militar num modelo democrático por ser historicamente um instrumento de repressão de políticas despóticas e totalitárias. -A doutrina das NU sobre OAP defende uma RSS que separe estritamente as entidades militares e civis para um Estado de Direito (NU, 2003, P. 188);
Política Berthelet (2011), Hovens (2011)	-A EGF como plataforma internacional de lançamento de missões detém um processo de tomada de decisão por unanimidade que conduz à sua paralisia. Tal também se verifica na UE;

	<ul style="list-style-type: none"> -Obrigação em recorrer a contribuições individuais dos demais Estados pelo Quartel-General da EGF, funcionando como um coordenador dos vários Estados-membros; -A rotatividade do Comando da EGF (com período de 2 ou 3 anos) limita a continuidade de políticas e acumulação de experiência; -Não existe um acompanhamento nacional por parte do CIAN, nem contactos diretos com as nações membro.
Logística Hovens (2011)	<ul style="list-style-type: none"> - Incapacidade da maior parte das forças tipo <i>gendarmerie</i> para atuarem como <i>Logistic Lead Nation</i> - Limitada capacidade de projeção e autossustentação.

Fonte: Adaptado de Cruz (2013)

4.4 Força Europeia de Gendarmerie (Eurogendfor)

Os esforços concebidos desde o Conselho de Colónia, Helsínquia e Santa Maria da Feira, permitiram à UE obter os meios necessários para desempenhar com sucesso o seu papel no sistema internacional, assumindo as suas responsabilidades na gestão de crises, bem como no plano da segurança e defesa (EGF, 2010, p.20).

A EGF é uma iniciativa relativamente jovem, tendo a sua Declaração de Intenções sido assinada a 17 de Setembro de 2004, em Noordwijk, enquanto a assinatura do Tratado da EGF teve lugar a 18 de Outubro de 2007, em Velsen.

Trata-se de uma iniciativa multinacional que envolveu 5 estados membros da UE, todos eles possuindo forças policiais com estatuto militar e plenos poderes policiais, nomeadamente a Gendarmerie Nationale francesa, a Arma dei Carabinieri italiana, a Koninklijke Marechaussee holandesa, a Guarda Nacional Republicana portuguesa e a Guardia Civil espanhola.

Outros países também mostraram formalmente interesse em fazer parte da EGF, nomeadamente, a Lituânia, Polónia, a Roménia e a Turquia. Contudo, por razões políticas, ou outras relacionadas com o estatuto e as missões desempenhadas pelas forças em causa, apenas a Roménia (em 2008) e a Polónia (em 2011), com as suas Gendarmeries, se converteram em membros da EGF. A Lituânia adquiriu o estatuto de parceiro da EGF e a Turquia o de país observador. No entanto, estes países já participaram em exercícios da EGF.

De acordo com o artigo 1º do Tratado que estabelece a EGF, o objetivo desta é constituir-se como uma força operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projectável, constituída exclusivamente por elementos das forças policiais com estatuto militar, de forma a cumprir tarefas policiais no âmbito das operações de gestão de crises,

sendo um instrumento credível e eficaz a ser colocado sobretudo à disposição da UE, mas que também pode ser utilizado, de acordo com o artigo 5.º do Tratado que estabelece a EGF, sob a égide da Organização das Nações Unidas, da OSCE, da OTAN, e de outras organizações internacionais ou coligações ad-hoc, e ainda preencher, nas referidas missões, o designado “*security gap*”.

A estrutura de Comando da EGF prevê:

- uma Comissão Interdepartamental de Alto Nível (CIMIN), que exerce uma coordenação estratégica e um controlo político sobre a EGF, tendo várias competências, descritas no n.º 3 do artigo 7.º do Tratado da EGF, das quais se destacam nomear o Comandante da EGF e dar-lhe directivas, decidir sobre a participação da EGF em missões, aprovar o papel e a estrutura do Quartel-General Permanente, aprovar os objectivos e o programa de formação anuais e orientar e avaliar as actividades da *EUROGENDFOR* em caso de projecção;
- o Quartel – General Permanente, localizado em Vicenza (Itália), que é a única estrutura que trabalha de forma permanente, sendo caracterizado pela sua multinacionalidade (instrumento composto por peritos de polícia com estatuto militar dos seis países da EGF), projetabilidade (dada a possibilidade de implementar rapidamente parte dele, mesmo em teatros altamente desestabilizados) e modularidade (preparação ou desmontagem dos módulos disponíveis intercambiáveis em tempo oportuno, entendidos como agregação funcional de meios e/ou recursos humanos, baseados em necessidades operacionais e nas capacidades expressas dos países participantes); é ainda o corpo encarregue do planeamento das missões da EGF e que pode também atuar, se assim for decidido, a nível operacional, para supervisionar e controlar os ativos utilizados;
- as Forças, retiradas de um catálogo de Capacidades Comum e utilizadas caso a caso. Uma força padrão da EGF será comandada pelo *EGF Force Commander* e será composta por um quartel general da Força, um elemento móvel (geralmente constituído por uma ou mais Integrated Police Unit), um elemento especializado e uma unidade dedicada ao apoio logístico.



Figura 3 - Estrutura de Comando da EGF

A EGF é capaz de atuar em cenários tanto de substituição como de consolidação, durante todas as fases de uma operação de resposta a crises:

- Numa fase inicial, durante a qual pode entrar em cena juntamente com uma força militar para realizar as suas tarefas policiais, levando a cabo ações de estabilização e garantindo a ordem e a segurança, substituindo ou reforçando as frágeis ou inexistentes Forças de Polícia locais;
- Durante a fase de transição, quando pode continuar a sua missão sozinha ou em conjunto com uma força militar, facilitando a coordenação e cooperação com a presença policial local e internacional;
- Durante a fase de retirada, facilitando o processo de transmissão de responsabilidades para as mãos das autoridades e instituições locais.

Tendo em conta o atrás descrito, os possíveis cenários de intervenção para a *EUROGENDFOR* são principalmente os seguintes:

- Substituição de Forças de Polícia locais, a ser realizada numa área onde o conflito tenha conduzido a um desmantelamento significativo da administração central e em que a presença de Forças internacionais de polícia seja apoiada por um mandato que lhes permita desempenhar o espectro completo (ou parcial) das funções policiais, estando assim legitimada para realizar ações policiais de natureza executiva e devendo, por isso, estar armada.
- Reforço de Forças de Polícia locais, a ser realizado em cenários caracterizados por elevado nível de insegurança e de criminalidade devidos

à ausência de um verdadeiro Estado de direito. Os polícias internacionais levam a cabo ações de monitorização, tutoria e aconselhamento, bem como a formação da Polícia local, de forma a elevar os seus padrões profissionais, contribuindo ainda para a sua reestruturação através da condução de ações de recrutamento e seleção.

- Operações de natureza humanitária, em caso de desastres naturais ou provocados pelo homem, ambientes caracterizados por elevada insegurança, ausência de infraestruturas adequadas e existência de transviados e/ou refugiados.

Ao nível tático, a composição de uma Força da EGF utilizada num cenário de substituição é adaptada às exigências operacionais, abarcando um Quartel – General da Força, um apoio logístico autónomo, uma equipa de investigações especiais e por IPU's com a dimensão de uma companhia, caracterizadas por um elevado grau de profissionalismo, auto – suficiência, robustez e interação.

O valor acrescentado que a EGF é capaz de proporcionar à Comunidade Internacional e às operações de gestão de crises é variado, representado pela capacidade de rápido planeamento por parte do Quartel – General Permanente, pela sua flexibilidade em atuar sob uma cadeia de comando quer civil quer militar, pela sua capacidade de projeção rápida que permite deslocar rapidamente até 800 pessoas (nos 30 dias a partir do aviso de marcha), pela capacidade para atuar em cenários desestabilizados devido à robustez dos seus ativos, pela elevada interoperabilidade devido ao treino comum e aos métodos de planeamento e doutrina similares, e ainda pela experiência adquirida na participação em operações de gestão de crises ao longo dos últimos anos por todas as forças que integram a EGF (EGF,2010,pp.51-52).

As capacidades acima mencionadas permitem à EGF cobrir todo o espectro das tarefas policiais, nomeadamente as indicadas no n.º 3 do artigo 4.º do Tratado da EGF:

- Desempenhar missões de segurança e de ordem pública;
- Monitorizar, aconselhar, orientar e fiscalizar a polícia local no seu trabalho quotidiano, incluindo a investigação criminal;
- Levar a cabo a vigilância pública, a regulação do trânsito, o policiamento de fronteiras e o serviço geral de informações;

- Desempenhar funções em matéria de investigação criminal, incluindo a detecção de infracções, a identificação dos infractores e a sua entrega às autoridades judiciais competentes;
- Proteger as pessoas e os bens e manter a ordem em caso de alterações à ordem pública;
- Ministrando formação aos elementos policiais, de acordo com os padrões internacionais;
- Formar instrutores, designadamente através de programas de cooperação.

Os instrumentos acima referenciados permitem rentabilizar ao máximo e a todos os níveis o espaço de complementaridade entre as forças do tipo *gendarmerie* e as forças militares num cenário de substituição.

Tudo considerado, a EGF é capaz de complementar adequadamente as forças militares, obtendo uma optimização significativa e uma sinergia de esforços.

Este objetivo é alcançado através de uma coordenação constante entre as duas componentes, a qual é substanciada por um processo de planeamento integrado que permite uma resposta global coerente e eficiente, e uma coordenação permanente entre o Quartel – General das Operações – encarregue do comando e do controlo da operação militar – e o Quartel – General Permanente da EGF.

Segundo Solana (2006, p.17), de acordo com os desafios que enfrentamos no mundo actual, a EGF é um dos instrumentos com maior pertinência para lidar com as ameaças, visto que aplica uma abordagem multidisciplinar às questões da gestão de crises.

Ainda segundo Truglio (2008, p. 35) “... *um instrumento como a EUROGENDFOR, caracterizada por um elevado nível de prontidão e qualificação e estruturada de modo a garantir flexibilidade e interacção com diferentes pilares e cadeias de responsabilidade, será utilizado cada vez mais, melhorando progressivamente o seu papel em futuras operações de Gestão de Crises*”.

4.5 Conclusões do Capítulo

Ao longo do presente capítulo procurou-se definir o conceito de *gendarmerie*, concluindo-se que são forças policiais com estatuto militar, que aliam as capacidades militares de protecção, poder de fogo e condição militar às capacidades policiais de manutenção da segurança interna, da lei e da ordem.

Numa operação/missão de Gestão de Crises, dada a situação de instabilidade e o tipo de ameaças existentes, é necessária uma força robusta, flexível, interoperável e capaz de executar tarefas e missões de policiamento, como são as forças de tipo *gendarmerie*.

Este tipo de forças consegue preencher o “*security gap*” existente durante a fase de estabilização, **desempenhando todo um conjunto de operações policiais para as quais as Forças Militares não estão vocacionadas.**

No seio da UE vem sendo há já algum tempo amadurecida a ideia relativa à crescente importância do emprego de forças policiais de natureza militar nas operações de Gestão de Crises, tendo resultado na criação de uma força europeia de *gendarmerie*, a EGF.

O objetivo da EGF é constituir-se como uma força operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projetável, de forma a cumprir tarefas policiais no âmbito da gestão de crises, **sendo um instrumento credível e eficaz colocado sobretudo à disposição da UE.**

É de destacar o vasto leque de missões que são passíveis de cumprimento pela EGF, nomeadamente, no que concerne à manutenção da ordem pública, à investigação criminal, à capacidade de formar as polícias locais, bem como à regulação do trânsito e ao policiamento de fronteiras.

O leque de tarefas que a EGF pode desempenhar, aliado à rapidez de projecção, ao seu cariz militar e interoperabilidade dos seus componentes, permite que esta possa desempenhar um papel preponderante, tanto nas missões de substituição como de reforço das polícias locais.

Sendo a EGF um instrumento valioso para complementar as capacidades de gestão de crises da UE, a mesma vai ajudar a facilitar o desenvolvimento de um importante instrumento de gestão de crises da UE, combinando capacidades civis e militares.

Posto isto, abordar-se-á no capítulo seguinte as entidades relevantes da UE no que concerne à gestão de crises, bem como se procurará explicar o processo de planeamento de operações de resposta a crises da UE.

CAPÍTULO 5 - PROCEDIMENTOS DA UNIÃO EUROPEIA NA RESPOSTA A CRISES

5.1 Observações preliminares

O propósito dos esforços empreendidos na sequência dos Conselhos Europeus de Colónia, de Helsínquia e da Feira foi munir a UE de meios para desempenhar plenamente o seu papel na cena internacional e assumir as suas responsabilidades na resposta às crises.

A UE deveria ser capaz de mobilizar uma vasta gama de meios e instrumentos, tanto civis como militares, que lhe conferissem uma capacidade global de gestão de crises e de prevenção de conflitos ao serviço dos objectivos da política externa e de segurança comum.

De modo a permitir à UE assumir plenamente as suas responsabilidades de gestão de crises, resultou do Conselho Europeu de Nice, em 7,8 e 9 de dezembro de 2000, a criação de estruturas políticas e militares permanentes, tendo sido instituídos então o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar da União Europeia e o Estado-Maior da União Europeia.

Este foi o primeiro passo para a criação de um vasto grupo de entidades e órgãos com responsabilidades no âmbito da gestão de crises na UE, sendo que de seguida se procurará caracterizar essas mesmas entidades e órgãos, bem como explicar o processo de planeamento de gestão de crises da UE.

5.2 A Ação Externa da União Europeia – Papéis e Responsabilidades

A UE é uma organização com características únicas, sendo constituída por Estados soberanos que partilham a soberania em algumas áreas fundamentais, e apresenta um sistema complexo de instituições, órgãos e agências.

De acordo com o n.º 1 do art.º 13.º do TUE, “*a União dispõe de um quadro institucional que visa promover os seus valores, prosseguir os seus objectivos, servir os seus interesses, os dos seus cidadãos e os dos Estados-Membros, bem como assegurar a coerência, a eficácia e a continuidade das suas políticas e das suas acções*”.

O sistema institucional da UE assenta em quatro grandes instituições: o Conselho Europeu, que define as grandes prioridades da UE; o Parlamento Europeu, onde os eurodeputados representam os cidadãos europeus e são por eles diretamente eleitos; a Comissão Europeia, que defende os interesses da UE no seu conjunto e cujos membros são

designados pelos governos nacionais; e o Conselho da União Europeia, onde os EM defendem os seus interesses nacionais.

Além destas grandes instituições, existe uma vasta gama de órgãos e agências direcionados para áreas específicas, das quais é exemplo a PESC.

Assim, torna-se necessário caracterizar toda a panóplia de instituições e órgãos, de modo a poder demonstrar a intervenção de cada um deles no âmbito da gestão de crises.

5.2.1 O Conselho Europeu

Criado em 1974 como uma instância informal de debate entre os Chefes de Estado ou de Governo dos EM da UE, o Conselho Europeu depressa se tornou no órgão responsável por definir os objetivos e as prioridades da União.

O Conselho Europeu define as orientações e prioridades políticas gerais da UE (art.º 15.º, n.º 1 do TUE), e define um calendário e objetivos concretos destinados ao Conselho da UE, à Comissão e ao Parlamento Europeu.

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de dezembro de 2009, o Conselho Europeu tornou-se uma das sete instituições da UE, conferindo à mesma o impulso necessário para o seu desenvolvimento (n.º 1 do art.º 13.º, conjugado com o n.º 1 do art.º 15.º, do TUE consolidado), sendo que o Conselho Europeu elege o seu Presidente por maioria qualificada, por um mandato de dois anos e meio, renovável uma vez (n.º 5 do art.º 15.º, do TUE consolidado).

O papel central do Conselho Europeu na UE exprime-se também pelo seu poder em propor o candidato ao cargo de presidente da Comissão Europeia e nomear o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, elegendo atualmente também o seu presidente, por maioria qualificada (art.º 15.º, n.º 5 do TUE).

É constituído pelos Chefes de Estado ou de Governo dos EM da UE, o seu Presidente e o Presidente da Comissão Europeia; o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança também participa nas reuniões do Conselho Europeu quando se debatem questões alusivas aos negócios estrangeiros (art.º 15.º, n.º 2 do TUE).

Não é uma das instituições legislativas da UE, pelo que não negocia nem adota legislação da UE, definindo a agenda política da UE, tradicionalmente com a

adoção de "conclusões" durante as reuniões do Conselho Europeu, em que se identificam as questões que causam preocupação e as medidas a adotar.

O Conselho Europeu toma a maior parte das suas decisões por consenso (art.º 15.º, n.º 4 do TUE). Contudo, em determinados casos específicos previstos nos tratados da UE, decide por unanimidade ou por maioria qualificada.

No que diz respeito à política externa e de segurança comum, esta é definida pelo Conselho Europeu tendo em conta os interesses estratégicos da UE, incluindo as questões relacionadas com a defesa.

5.2.2 O Conselho da União Europeia

I. Os atos que são diretamente relevantes para a vida de cidadãos da UE e têm um considerável impacto internacional são adotados pelo Conselho, geralmente em conjunto com o Parlamento Europeu.

O Conselho é a instituição da UE em que os representantes dos governos dos EM, isto é, os ministros de cada EM com responsabilidade por uma determinada área, têm assento.

A composição e frequência das reuniões do Conselho dependem das questões analisadas, existindo dez configurações²³ do Conselho, cobrindo toda a gama de políticas da UE: os Ministros dos Negócios Estrangeiros, por exemplo, reúnem-se cerca de uma vez por mês no Conselho dos Negócios Estrangeiros.

O Conselho é uma instituição com poder de decisão essencial na UE. O seu trabalho desenvolve-se no âmbito de reuniões do Conselho em que participa um ministro do governo nacional de cada um dos EM da UE. Os objetivos destas reuniões são debater, acordar, alterar e adotar legislação; coordenar as políticas dos EM; ou definir a política externa da UE.

²³ De acordo com o número 6 do artigo 16.º do Tratado da União Europeia, o “*Conselho reúne-se em diferentes formações, cuja lista é adoptada nos termos do artigo 236.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*”.

Por seu lado, o número 1 do artigo 2.º do Regulamento Interno do Conselho da União Europeia (aprovado pela Decisão do Conselho 2009/937/UE, de 01 de dezembro de 2009) refere que “*o Conselho reúne-se em diferentes formações, em função das matérias tratadas. A lista das formações do Conselho que não sejam a dos Assuntos Gerais e a dos Negócios Estrangeiros é adoptada pelo Conselho Europeu deliberando por maioria qualificada. A lista das formações do Conselho consta do anexo I.*”. Assim, de acordo com o Anexo I ao Regulamento Interno do Conselho da União Europeia, existem 10 configurações diferentes do Conselho: “1. Assuntos Gerais; 2. Negócios Estrangeiros; 3. Assuntos Económicos e Financeiros (incluindo o Orçamento); 4. Justiça e Assuntos Internos (incluindo a Proteção Civil); 5. Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores; 6. Competitividade (Mercado Interno, Indústria, Investigação & incluindo o Turismo); 7. Transportes, Telecomunicações e Energia; 8. Agricultura e Pescas; 9. Ambiente; 10. Educação, Juventude e Cultura (incluindo o Audiovisual)”.

O Conselho tem como responsabilidades essenciais aprovar a legislação da UE, coordenar as políticas económicas gerais dos países da UE, assinar acordos entre a UE e países terceiros ou organizações internacionais, aprovar o orçamento anual da UE, definir as políticas externa e de defesa da UE e coordenar a cooperação entre os tribunais e as forças policiais dos países da UE.

No que se refere em específico à política externa e de segurança comum da UE, a sua definição e aplicação são da competência exclusiva do Conselho Europeu e do Conselho, deliberando por unanimidade. A execução desta política fica a cargo do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança em conjunto com os Estados-Membros, reunidos no Conselho dos Negócios Estrangeiros.

Os governos nacionais mantêm um controlo independente nesta área, mas colaboram uns com os outros para desenvolver uma política externa e de segurança comum, sendo o Conselho a principal instância onde se desenvolve esta cooperação.

II. O Conselho dos Negócios Estrangeiros, composto pelos ministros dos negócios estrangeiros de todos os EM, é responsável pela ação externa da UE, que inclui a política externa, a defesa e a segurança, o comércio, a cooperação para o desenvolvimento e a ajuda humanitária.

Quando a matéria a discutir esteja relacionada com a defesa e a segurança, tomam parte nas reuniões deste Conselho os ministros da defesa dos EM, sendo essas reuniões presididas pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança.

Juntamente com a Comissão Europeia, e assistido pelo Alto Representante, o Conselho tem por principal função assegurar a unidade, a coerência e a eficácia da ação externa da UE.

Por outro lado, este Conselho também define e executa a política externa e de segurança da UE, com base nas orientações formuladas pelo Conselho Europeu. Em particular, o Conselho pode lançar missões/operações da UE, tanto civis como militares, no domínio da gestão de crises, para alcançar a paz e segurança internacionais, ao mesmo tempo que pode também adotar as medidas necessárias para dar execução à política externa e de segurança da UE, incluindo eventuais sanções.

5.2.3 O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

O Tratado de Lisboa criou a função de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (doravante designado de Alto Representante), a quem compete conduzir a política externa da UE (art.º 18.º, n.º 2 do TUE).

Esta nova figura substituiu o Alto Representante para a PESC e o comissário responsável pelas relações externas, tendo a ação externa da UE ficado a ganhar em coerência, eficácia e visibilidade.

De acordo com o n.º 1 do art.º 18.º do TUE, o Alto Representante é nomeado pelo Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, com o acordo do Presidente da Comissão.

De acordo com o art.º 18.º e o art.º 27.º do TUE, o Alto Representante tem as seguintes atribuições: conduzir a política externa e de segurança comum da UE (art.º 18.º, n.º 2 do TUE); contribuir com as suas propostas para a elaboração e desenvolvimento dessa política, e garantir a execução das decisões tomadas nessa área (art.º 18.º, n.º 2 do TUE); presidir ao Conselho dos Negócios Estrangeiros (art.º 18.º, n.º 3 do TUE); é um dos vice-presidentes da Comissão, assegurando a coerência da acção externa da UE, e assumindo as responsabilidades que incumbem a esta instituição no domínio das relações externas, bem como a coordenação dos demais aspectos da acção externa da UE (art.º 18.º, n.º 4 do TUE); conduzir o diálogo político com terceiros em nome da UE e exprimir a posição da UE nas organizações internacionais e em conferências internacionais (art.º 27.º, n.º 2 do TUE); e exercer autoridade sobre o SEAE e sobre as delegações da UE em países terceiros e em organizações internacionais (art.º 27.º, n.º 3 do TUE).

No que se refere à PESC e à PESD, o Alto Representante deve consultar regularmente o Parlamento Europeu no que diz respeito aos aspetos principais e às opções fundamentais daquelas políticas (Rehrl, 2010, p. 38).

5.2.4 O Serviço Europeu de Ação Externa

O SEAE é considerado como o corpo diplomático da UE, e que assiste o Alto Representante da União na condução da política externa e de segurança da UE.

O n.º 3 do art.º 27.º do TUE constitui a base legal para a organização e funcionamento do SEAE, definindo que “*no desempenho das suas funções, o Alto*

Representante é apoiado por um serviço europeu para a acção externa. Este serviço trabalha em colaboração com os serviços diplomáticos dos Estados-Membros e é composto por funcionários provenientes dos serviços competentes do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão e por pessoal destacado dos serviços diplomáticos nacionais (...)”.

O SEAE assiste o Alto Representante para assegurar a coerência e a coordenação da ação externa da UE e preparar propostas políticas e implementá-las após a sua aprovação pelo Conselho. O SEAE também apoia o presidente do Conselho Europeu e o Presidente e os membros da Comissão nas suas respetivas funções na área das relações externas e assegura uma estreita cooperação com os EM (Weisserth, 2013, p. 40).

Ao nível da política externa, o SEAE intervém nas seguintes áreas: consolidação da paz (através de apoio político, económico e prático); missões civis e militares para o reforço da segurança a nível mundial ao abrigo da política comum de segurança e defesa; manutenção de relações de amizade com os países que fazem fronteira com a UE no quadro da política europeia de vizinhança²⁴; ajuda ao desenvolvimento, resposta a situações de crise, ajuda humanitária, luta contra as alterações climáticas e defesa dos direitos humanos. Ou seja, os principais objetivos do SEAE assentam nos seguintes aspetos: uma vizinhança europeia segura, estável e próspera; relações próximas com parceiros estratégicos; respeito universal pelos direitos do Homem; expansão da democracia e Estado de Direito; políticas de desenvolvimento sustentável; e gestão de crises e prevenção de conflitos (Weisserth, 2013, p. 40).

A fim de permitir ao Alto Representante conduzir a PESC, a Direcção de Gestão de Crises e Planeamento, a Capacidade Civil de Planeamento e Condução e o Estado Maior da UE fazem parte do SEAE, tendo em plena consideração as

²⁴ “A União desenvolve relações privilegiadas com os países vizinhos, a fim de criar um espaço de prosperidade e boa vizinhança, fundado nos valores da União e caracterizado por relações estreitas e pacíficas, baseadas na cooperação” (art.º 8.º, n.º 1 do TUE).

A política europeia de vizinhança tem por objetivo partilhar os benefícios da UE com os países vizinhos, contribuindo assim para o reforço da estabilidade, da segurança e do bem-estar. Esta política oferece aos países parceiros a possibilidade de participar em várias atividades da UE através de uma cooperação mais estreita nos domínios político, económico e cultural, bem como em matéria de segurança.

Aplica-se aos vizinhos com fronteiras diretas, terrestres ou marítimas, com a UE – Argélia, Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Moldávia, Marrocos, os Territórios Palestinos Ocupados, Síria, Tunísia e Ucrânia.

especificidades destas estruturas e preservando as suas funções específicas, procedimentos e condições de pessoal (Weisserth, 2013, pp. 40 - 41).

Também o Centro de Situação (SitCen) deve fazer parte do SEAE, ao mesmo tempo que coloca em prática as medidas necessárias para continuar a prestar outros serviços relevantes para o Conselho Europeu, o Conselho e a Comissão (Rehrl, 2010, p. 38).

5.2.5 A Comissão Europeia

A Comissão Europeia é uma das principais instituições da UE, que além de representar e defender os interesses da UE no seu conjunto, prepara os projectos de legislação europeia e assegura a execução das políticas e dos fundos da UE.

A Comissão Europeia tem quatro funções principais: apresentar propostas legislativas ao Parlamento e ao Conselho; gerir e executar as políticas e o orçamento da UE; garantir a aplicação da legislação europeia (em conjunto com o Tribunal de Justiça); e representar a UE no mundo (exceto em matéria de política externa e de segurança comum).

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Comissão Europeia perdeu o seu direito de iniciativa no âmbito da PESC; no entanto, o papel da Comissão Europeia na política externa da UE está mais forte do que nunca (Weisserth, 2013, p. 34). Com efeito, estratégica e operacionalmente, a Comissão Europeia é uma parte da “*comprehensive approach*” da UE às crises. A Comissão gere todo um conjunto de instrumentos da UE que são empregues em paralelo com as missões PCSD²⁵ (Weisserth, 2013, p. 34).

A Comissão não assume qualquer papel no âmbito das missões de Petersberg que sejam claramente missões militares, a não ser para garantir que as atividades civis que ocorrem em conjunto com uma operação militar de gestão de crises decorram sem problemas e de forma coerente (Rehrl, 2010, p. 40).

²⁵ De acordo com o n.º 1 do art.º 42.º do TUE, “a política comum de segurança e defesa garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”, podendo a União “empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional”. As missões PCSD serão então as previstas no n.º 1 do art.º 43.º do TUE, que diz que “as missões referidas no n.º 1 do artigo 42.º, nas quais a União pode utilizar meios civis e militares, 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 gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo...”.

Um dos papéis importantes desempenhados pela Comissão Europeia refere-se à gestão da rubrica orçamental da PESC. O orçamento da União não pode ser utilizado para financiar operações militares da UE, mas o orçamento da União reservado para a PESC, que se destina a financiar missões civis de gestão de crises, pode fornecer indiretamente apoio às operações militares. Isto é possível no âmbito do mecanismo orçamental designado por “Instrumento de Estabilidade”, destinado essencialmente a suportar as missões e operações no âmbito da PCSD (Rehrl, 2010, p. 40).

A Comissão Europeia contribui também para o desenvolvimento das capacidades civis da PCSD através do estabelecimento e gestão de contratos para o fornecimento de equipamentos e serviços essenciais para as missões PCSD, o que se torna particularmente importante nos casos de uma rápida projeção de capacidades (Weisserth, 2013, p. 35).

A Comissão continua então a ter um papel importante na PESC/PCSD, assegurando a consistência das ações da UE, sendo parte da “*comprehensive approach*” da UE às crises, gerindo o orçamento da PESC e contribuindo para o desenvolvimento das capacidades civis da PCSD (Weisserth, 2013, p. 35).

5.2.6 O Parlamento Europeu

O Parlamento é, juntamente com o Conselho da União Europeia, uma das principais instituições da UE com poderes legislativos. Diretamente eleitos de cinco em cinco anos, por sufrágio universal, os deputados do Parlamento Europeu representam os cidadãos da UE.

O Parlamento tem três funções principais: partilha com o Conselho a competência para aprovar legislação (o facto de ser um órgão diretamente eleito pelos cidadãos garante a legitimidade democrática da legislação europeia); exerce um controlo democrático sobre todas as instituições da UE, especialmente a Comissão; e partilha com o Conselho a autoridade sobre o orçamento da UE (ou seja, pode influenciar as despesas da UE).

O Parlamento Europeu desenvolveu um forte consenso no apoio à PESC (como uma parte integrante da PESC) durante a sexta legislatura (2004-2009). Este consenso pode ser visto na adopção de várias resoluções sobre a PESC e em Resoluções que aprovaram operações PESC específicas.

O papel formal do Parlamento Europeu em relação à PESC (e, como parte integrante dessa política, a PESD) decorre dos seus principais dois papéis estipulados nos Tratados, ou seja, a de controlo político e autoridade orçamental (Weisserth, 2013, p. 37).

De acordo com o art.º 36.º do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu e o Alto Representante da União devem trabalhar em conjunto: *“O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança consulta regularmente o Parlamento Europeu sobre os principais aspectos e as opções fundamentais da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa, e informa-o sobre a evolução destas políticas. O Alto Representante vela por que as opiniões daquela instituição sejam devidamente tidas em conta. (...)”*.

Daqui resulta que o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, sendo o eixo da ação externa da UE, assume um importante papel no relacionamento com o Parlamento Europeu, baseando-se na informação, consulta e garantia de que os pontos de vista do Parlamento Europeu são tidos em conta (Weisserth, 2013, p. 37).

Embora o Parlamento Europeu não assuma um papel na tomada de decisão nos domínios da PESC e da PESD, os seus direitos de consulta são complementados pelo seu papel enquanto autoridade orçamental (Weisserth, 2013, p. 38).

Com o aumento do número de missões civis no âmbito da PESC, as Presidências da UE tiveram de se aproximar do Parlamento Europeu, enquanto autoridade orçamental, e pedir com regularidade o aumento dos orçamentos da PESC. Em 17 de maio de 2006, foi estabelecido um “Acordo Interinstitucional” entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão, relativo à disciplina orçamental e à boa gestão financeira. Assim, a Presidência da UE deveria consultar, pelo menos cinco vezes por ano, o Parlamento Europeu a fim de se preparar o orçamento anual da PESC. Isto representa então a união do papel consultivo e de controlo do Parlamento Europeu com a autoridade orçamental do mesmo no âmbito da PESC (Weisserth, 2013, p. 38).

5.2.7 As Estruturas Políticas e Militares Permanentes

I. As Estruturas da PCSD estão sob a autoridade do Conselho Europeu e do Conselho dos Negócios Estrangeiros, diferindo das estruturas de apoio de outras

políticas europeias devido à exigência de unanimidade na tomada de decisões em todos os níveis (Rehrl, 2010, p. 38).

O Comité de Representantes Permanentes (COREPER) e o Comité Político e de Segurança (PSC) preparam os trabalhos do Conselho, competindo ao COREPER preparar os trabalhos do Conselho como um todo e ao PSC lidar com questões políticas e de segurança.

O Comité Político e de Segurança é o eixo da PESC e da PESD (Weisserth, 2013, p. 32). Reúne-se ao nível diplomático como um órgão preparatório do Conselho da UE, tendo como principais funções monitorizar e acompanhar a situação internacional e contribuir para a definição de políticas no âmbito da PESC (incluindo PCSD).

O art.º 38.º do TUE estabelece que o PSC acompanha a situação internacional nos domínios pertencentes ao âmbito da PESC, contribui para a definição de políticas (emitindo pareceres destinados ao Conselho, a pedido deste, do Alto Representante da União ou por sua própria iniciativa), e acompanha a execução das políticas acordadas.

O PSC lida com as situações de crise, examina todas as opções possíveis da UE de resposta às crises, faz recomendações ao Conselho e, de acordo com o art.º 38.º do TUE, *“exerce, sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante, o controlo político e a direcção estratégica das operações de gestão de crises”* (Weisserth, 2013, pp. 32-33).

O PSC prepara uma resposta coerente da UE às situações de crise e constitui-se como uma estrutura indispensável ao desempenho eficaz das competências do Alto Representante no âmbito da PESC, devendo existir uma articulação e cooperação permanentes e eficazes entre ambos.

II. O Comité Militar da União Europeia (EUMC) é o órgão militar máximo criado no âmbito do Conselho, é composto pelos Chefes de Estado Maior da Defesa dos EM, que são regularmente representados pelos seus representantes militares permanentes, e é suportado pelo Estado-Maior da UE. O EUMC fornece ao PSC pareceres, orientações, recomendações e conhecimentos especializados sobre todas as questões militares no seio da UE, e serve de plataforma de consulta e cooperação militar dos EM relativamente à gestão de crises.

III. O Comité para os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises (CIVCOM) é outro órgão consultivo do PSC, juntamente com o EUMC, composto por representantes dos EM, e que fornece informações, elabora recomendações, e dá o seu parecer ao PSC sobre os aspetos cívicos de gestão de crises.

IV. O Grupo Político-Militar é um Grupo de Trabalho do Conselho responsável pelos aspectos político-militares da PCSD. Semelhante ao CIVCOM, formula recomendações e conselhos para o PSC sobre os aspectos político-militares de gestão de crises, e desenvolve conceitos estratégicos, auxilia na elaboração de documentos de planeamento e monitoriza o progresso de operações militares e cívicas / militares combinadas.

V. O Grupo de Trabalho de Conselheiros das Relações Externas (Grupo Relex) lida com as questões institucionais, jurídicas e orçamentais da PESC. Entre as suas prioridades encontra-se a gestão de crises da UE, preparando, por exemplo, as ações conjuntas do Conselho necessárias para o lançamento de missões e operações de gestão de crises da UE, tendo também responsabilidade sobre a monitorização do mecanismo ATHENA²⁶.

²⁶ O Athena é um mecanismo de financiamento das operações militares da UE no âmbito da política comum de segurança e defesa. O Athena pode financiar as despesas comuns das operações militares da UE, assim como as despesas a cargo de cada país, que incluem o alojamento, o combustível e outras despesas análogas dos contingentes nacionais. Encontram-se também abrangidos por este mecanismo: as despesas de implantação e funcionamento do Quartel-General, incluindo deslocações, sistemas informáticos, administração, informação do público, pessoal contratado localmente, instalação e alojamento do Quartel-General da Força (QGF); para o conjunto das forças, as infra-estruturas, os serviços médicos (no teatro de operações), a evacuação médica, a identificação, a recolha de informações (imagens de satélite); e os reembolsos pagos à OTAN ou outras organizações, como a ONU, ou delas recebidos. (cfr. <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/athena/>).



Figura 4 - Estruturas no âmbito da PESC/PCSD

Fonte: Adaptado de Rehl (2010)

5.3 Estruturas do Serviço Europeu de Ação Externa

Desde o início da PCSD, a UE desenvolveu rapidamente as suas estruturas de gestão de crises para apresentar a sua capacidade de implementar instrumentos de gestão de crises civis e militares como a sua força específica (Weisserth, 2013, p. 42).

As estruturas relevantes do SEAE de apoio à gestão de crises incluem, em particular, a Direcção de Gestão de Crises e Planeamento, a Capacidade Civil de Planeamento e Condução, o Centro de Situação e o Estado-Maior Militar da UE.

5.3.1 A Direcção de Gestão de Crises e Planeamento

Criada em 2009, na sequência das conclusões do Conselho Europeu que incentivavam a criação de uma nova e única estrutura civil-militar de planeamento estratégico para operações de manutenção da paz e missões humanitárias da UE, a Direcção de Gestão de Crises e Planeamento (CMPD) contribui para os objectivos do SEAE, para a PCSD e para um ambiente internacional mais seguro, através do planeamento político-estratégico das missões civis e operações militares da PESD,

assegurando coerência e eficácia dessas ações como parte da abordagem global da UE para a gestão de crises.

As atividades essenciais desenvolvidas pela CMPD e produtos incluem: o planeamento estratégico de missões civis e operações militares da PESD; as avaliações estratégicas das missões e operações da PCSD existentes; parcerias no âmbito da PCSD; coordenação do desenvolvimento das capacidades civis e militares e da política PCSD e seus conceitos, a participação em exercícios e desenvolvimento da formação no que se refere à PCSD.

Os objetivos do planeamento político-estratégico são desenvolver possíveis opções de resposta da UE e preparar uma decisão do Conselho, no que se refere a uma situação de crise internacional. Estas opções de resposta a crises são juntas num Conceito de Gestão de Crises, o qual é proposto ao Conselho para aprovação. Este planeamento estratégico é conduzido de uma forma integrada, envolvendo peritos civis e militares e outros serviços do SEAE, sendo a base para um futuro planeamento operacional e para a condução de uma missão ou operação futura (Weisserth, 2013, p. 42).

O CMPD funciona sob o controlo político e a direcção estratégica dos EM no PSC, atuando sob a responsabilidade do Conselho da UE e do Alto Representante, fornecendo assistência e aconselhamento ao Alto Representante e às instâncias competentes do Conselho da UE (Weisserth, 2013, p. 42).

5.3.2 A Capacidade Civil de Planeamento e Condução

Criada em Agosto de 2007, a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC) é a sede permanente para o planeamento e condução operacional das missões civis da PCSD. A CPCC presta assistência e aconselhamento ao Alto Representante, bem como auxilia o Comandante de Operações Civis - ou *Civilian operations Commander*²⁷ (CivOpsCdr) - na sua tarefa de supervisionar e apoiar as missões civis da UE.

Compete à CPCC em concreto: fornecer inputs para os conceitos de gestão de crises para as missões civis da PCSD, incluindo o desenvolvimento de opções

²⁷ O CivOpsCdr exerce o comando e o controlo a nível estratégico para o planeamento e a condução de todas as missões civis da PCSD, sob o controlo político e a direcção estratégica do PSC e sob a autoridade geral do Alto Representante da UE. É o comandante geral de todos os Head of Mission, e reporta directamente ao Alto Representante da UE e, através dele, ao Conselho da UE. Os EM e países terceiros, que contribuem para uma missão PCSD transferem a autoridade de comando e controle sobre suas unidades e pessoal para o CivOpsCdr.

estratégicas civis; planear e conduzir a participação de especialistas civis em missões de avaliação técnica sobre o planeamento de missões da PCSD e elaborar os respectivos relatórios de avaliação; identificar os recursos humanos, materiais (equipamentos, serviços, instalações) e financeiros necessários para uma missão civil prevista e propõe soluções técnicas nestes domínios; preparar directivas, ordens e instruções a serem emitidas pelo Comandante de Operações Civis; desenvolver e manter ligações com o EUMS; contribuir para o desenvolvimento/avaliação de conceitos, doutrinas, planos e procedimentos para a utilização de meios e capacidades civis da PCSD.

Compete ainda á CPCC dirigir, coordenar, suportar, supervisionar e rever todas as missões PCSD.

Sob o controlo político e a direção estratégica do PSC, e sob a autoridade global do Alto Representante, a CPCC garante o efetivo planeamento e condução de operações de gestão de crises civis da PCSD, bem como a boa execução de todas as tarefas relacionadas com as missões, competindo ao CivOpsCdr exercer o comando e controlo ao nível estratégico para o planeamento e condução de todas as missões civis de gestão de crises.

As missões civis da PCSD abrangem uma vasta gama de tarefas, incluindo a formação, aconselhamento, orientação e acompanhamento nas áreas de policiamento, do estado de direito, da gestão de fronteiras e da Reforma do Setor de Segurança.

5.3.3 O Estado – Maior da União Europeia

Como resultado do Tratado de Nice, onde ficou decidido o estabelecimento de estruturas políticas e militares permanentes, o Estado – Maior da União Europeia (EUMS) foi criado para fornecer “*peritagem e apoio no domínio militar à PECSD, incluindo na condução de operações militares de gestão de crises lideradas pela UE*” (Ponto 1. Introdução, do Anexo V ao Anexo VI das Conclusões do Conselho Europeu de Nice).

De acordo com o Ponto 2. Missão, do Anexo V ao Anexo VI das Conclusões do Conselho Europeu de Nice, o EUMS “*desempenhará funções de alerta precoce, avaliação da situação e planeamento estratégico para as missões de Petersberg, incluindo a identificação das forças europeias nacionais e multinacionais e dará execução às políticas e decisões do Comité Militar da UE*”.

Atualmente sob a direção do EUMC e sob a autoridade do Alto Representante, o EUMS “*é a fonte da competência militar da UE*” (conforme o Ponto 3. Funções e Tarefas, do Anexo V ao Anexo VI das Conclusões do Conselho Europeu de Nice), no seio do SEAE.

Como uma componente integral da abordagem global da SEAE, o EUMS coordena o instrumento militar, com particular destaque para operações / missões (tanto militares como aquelas que requerem apoio militar) e a criação de capacidades militares.

As atividades de apoio a este objetivo incluem: alerta precoce, avaliação da situação, planeamento estratégico, Comunicações e Sistemas de Informação, desenvolvimento de conceitos, formação e educação, e apoio a parcerias.

O EUMS suporta o Centro de Operações recentemente activado em apoio das missões e operações no Corno de África, e tem ainda a responsabilidade de ser capaz de gerar um Quartel-general de pleno direito para exercer o comando e o controlo de qualquer operação militar.

5.3.4 A Direção da Política de Segurança e Prevenção de Conflitos

A Direção da Política de Segurança e Prevenção de Conflitos trabalha para alcançar os objetivos da UE, nomeadamente a preservação da paz, a prevenção de conflitos e o reforço da segurança internacional.

Em linha com alguns dos documentos relevantes da política da UE (nomeadamente a Estratégia Europeia de Segurança de 2003), a Direcção promove uma abordagem abrangente para lidar com as ameaças de segurança externas e riscos de conflitos, trabalhando em estreita coordenação com uma ampla variedade de serviços para moldar a política pertinente da UE, reforçar a sua coerência, desenvolver capacidades internas e propor opções para implementação operacional.

As atividades principais da Direcção encontram-se articuladas em torno de quatro temas principais:

- a. Desarmamento, o controlo das exportações de armas e não-proliferação, que abrange as armas de destruição em massa e as armas convencionais;
- b. Prevenção de conflitos, construção da paz e de mediação;
- c. Política de Segurança, incluindo as dimensões de segurança do espaço sideral, a marítima e os domínios virtuais; e

d. Política de Sanções.

5.3.5 O Centro de Análise de Informações da União Europeia

O Centro de Análise de Informações da União Europeia (EU INTCEN) oferece, em conjunto com a Direcção de Informações do EUMS, mecanismos de recolha de informação para as estruturas da PCSD (Weisserth, 2013, p. 46).

Serve para garantir o alerta precoce e a consciência situacional do Alto Representante e do SEAE, através do acompanhamento e avaliação da situação internacional, mantendo o foco centrado em áreas geográficas sensíveis, na proliferação de armas de destruição em massa e no terrorismo (Weisserth, 2013, p. 46).

A criação em 2002 do EU INTCEN - ou o Centro de Situação da UE (SITCEN), como era chamado até 2012 - está intimamente ligada à criação da PCSD.

O desenvolvimento das capacidades de gestão de crises da PESD e a condução de missões civis e militares deixou claro que era necessária uma estrutura mais ampla de análise de informações para apoiar as decisões políticas da UE.

A informação e as avaliações fornecidas pelo EU INTCEN são de natureza civil e militar, abrangendo todos os aspetos da gestão de crises, sendo que os produtos de análise estratégicos do EU INTCEN baseiam-se em informações dos serviços de informações e segurança civis dos EM da UE, bem como em fontes abertas.

5.3.6 O Centro de Operações da União Europeia

O Centro de Operações da União Europeia (EU OPSCEN) foi activado em 2012 para as missões e operações da PCSD no Corno de África, tendo por função apoiar o planeamento e condução de missões específicas e facilitar a coordenação e interação entre as atividades financiadas pela UE para a região.

A nova estrutura apoia activamente as sinergias entre os diferentes actores através de mecanismos de coordenação na comunicação estratégica, o intercâmbio de informações e a gestão das actividades.

O EU OPCEN foi estabelecido fora dos Termos de Referência do OPCEN de 2004 e não inclui quaisquer responsabilidades de comando e controlo.

5.4 O Processo de Planeamento de Gestão de Crises da União Europeia

I. A UE possui um conceito de planeamento abrangente que estabelece um quadro para a gestão de crises.

O Processo de Planeamento de Gestão de Crises da UE não é rígido, mas sim um processo dinâmico que pode ser melhorado através das lições aprendidas ao longo dos anos e que pode ser útil para todo o tipo de operações e missões da UE, bem como para todas as fases da gestão de uma crise (Sönmez, 2014, p. 97).

O Processo de Planeamento é a chave para perceber como uma operação ou missão irá decorrer, porque garante a ponte conceptual entre as intenções políticas e os objetivos por um lado, e os meios e recursos operacionais pelo outro (Mattelaer, 2010, p. 3).

O Processo de Planeamento da UE pode ser apresentado em seis fases, partindo do nível estratégico – militar e descendo para o nível tático.

Segundo Sonmez (2014, p. 97), as seis fases do Processo de Planeamento da UE são:

1. Monitoring (Monitorização);
2. Crisis Management Concept (Conceito de Gestão de Crises);
3. Strategic Options (Opções Estratégicas);
4. Operational Planing (Planeamento Operacional);
5. Conduct of Operation (Implementação);
6. Evaluation (Reformulação ou fim da operação/missão).

II. A Monitorização, também conhecida por fase de Rotina, inclui o Aviso Prévio e o Planeamento Antecipado, é considerada a primeira fase do planeamento de gestão de crises (Mattelaer, 2010, p. 4).

Esta monitorização é garantida por diversas agências da UE, nomeadamente o European Union Satellite Centre, a European Union Situation Room e a European Union Intelligence and Analysis Centre.

A European Union Situation Room acompanha e avalia a situação internacional de forma permanente, mantendo o foco centrado nas áreas de interesse do SEAE.

No caso de surgir uma crise, revêm-se os planos de atuação já existentes. Se isto não for viável, inicia-se um novo processo de planeamento. A Plataforma de Gestão de Crises do SEAE prepara o Political Framework for Crisis Approach (PFCA), o qual é suportado por todos os serviços e delegações da UE, onde é descrito um quadro completo da crise e são apresentadas diversas modalidades de ação disponíveis para os decisores da UE.

Assim que o PSC decida que a UE deve intervir na crise, atribui ao SEAE a responsabilidade de desenvolver o Conceito de Gestão de Crises (CMC).

III. A segunda fase do processo de planeamento de gestão de crises da UE consiste no desenvolvimento do CMC. Este documento descreve os interesses políticos no conflito e propõe as intenções e objetivos que uma missão ou operação PCSD tentará alcançar. O CMC também liga aqueles aims e objetivos às diferentes ferramentas políticas disponíveis para agir e responder à crise (Mattelaer, 2013, p. 57).

A elaboração do projeto do CMC fica a cargo da CMPD, a qual é apoiada por serviços do SEAE, pela CPCC e pelos próprios EM.

O CMC é apresentado pelo SEAE ao PSC, o qual pede parecer ao EUMC (no que se refere aos aspetos militares) e ao CIVCOM (no que se refere aos aspetos civis), dependendo da natureza da operação/missão proposta.

Depois de analisado pelo PSC, o CMC é finalizado, contendo normalmente os seguintes elementos: interesses políticos da UE; objetivos ou estado final esperado; principais opções estratégicas de ação a serem contempladas; eventualmente uma estratégia definida de saída da crise.

Após finalizado, o CMC é enviado pelo PSC ao Conselho, através do COREPER, para aprovação formal.

IV. A terceira fase do processo inicia-se com a aprovação formal do CMC por parte do Conselho e consiste no desenvolvimento das opções estratégicas, as quais representam linhas gerais de ação a serem desenvolvidas para alcançarem os objetivos políticos definidos no CMC. (Mattelaer, 2010, p. 5).

Dependendo das ferramentas políticas propostas no CMC, o PSC poderá pedir diferentes opções estratégicas: Military Strategic Options; Police Strategic Options; ou outras Civilian Strategic Options (Mattelaer, 2013, p. 58). As MSO são desenvolvidas pelo EUMS, enquanto que a CPCC desenvolve as PSO e CSO.

As Opções Estratégicas devem conter os seguintes elementos: Análise e prioritização de Opções; Análise de exequibilidade e riscos; Estrutura de Comando; Forças necessárias; e Forças eventualmente disponíveis.

O CIVCOM e o EUMC dão posteriormente o seu parecer sobre as opções estratégicas, enviando de seguida as mesmas ao PSC, a quem compete elaborar um projeto sobre a decisão das várias opções.

Assim que o PSC decide sobre qual a opção que deve ser seguida, o Conselho pode tomar a decisão de agir, sendo que compete ao Grupo Relex elaborar a Decisão do Conselho, sendo este o documento legal através do qual o Conselho estabelece formalmente a operação/missão, define o Head of Mission ou Operation Commander e decide sobre os custos financeiros da operação/missão (Mattelaer, 2013, p. 58).

V. A quarta fase do processo de planeamento designa-se por planeamento operacional, inicia-se após a decisão do Conselho em agir e aprovar uma Ação Conjunta, e consiste na elaboração dos documentos de planeamento.

É nesta fase que os procedimentos para missões e operações no âmbito da PCSD diferem.

Para as operações, o EUMC desenvolve a *Initiating Military Directive*, com o apoio do EUMS e que será aprovada pelo PSC, e envia a mesma para o quartel-general da operação identificado na Decisão do Conselho (Mattelaer, 2010, p. 5).

A *Initiating Military Directive* define os seguintes elementos necessários para o planeamento: descrição clara dos objectivos; descrição clara da Opção Militar a seguir; fim a atingir e estratégia de saída.

A partir da receção da *Initiating Military Directive*, a cadeia de comando militar começa a elaborar os seus próprios documentos de planeamento. Os principais documentos são o Conceito de Operações (*Concept of Operations* (CONOPS)) e o Plano de Operações (*Operation Plan* (OPLAN)). O CONOPS é documento mais de natureza técnica do que política, consistindo numa declaração resumida de como o Operation Commander tenciona cumprir a sua missão, sendo acompanhado de diretivas para o uso da força, enquanto que o OPLAN é um documento detalhado de todos aspetos práticos de toda a operação (Mattelaer, 2010, p. 5).

Tanto o CONOPS como o OPLAN devem ser aprovados pelo EUMC, pelo PSC e pelo Conselho.

No que às missões diz respeito, o PSC solicita à CPCC que elabore o CONOPS, o que acontece antes da Decisão do Conselho, de modo a que os acordos financeiros sejam suficientemente claros. De seguida, a autoridade de planeamento muda para o *Civilian Operations Commander*, que é o responsável por elaborar o OPLAN, sendo auxiliado nesta

função pelo *Head of Mission*. Por sua vez, o *Head of Mission* é responsável pela elaboração do *Mission Implementation Plan* (MIP).

Se igual modo, o CIVCOM, o PSC e o Conselho têm de aprovar os documentos de planeamento civil.

Em suma, o EUMC e CIVCOM enviam o CONOPS e o OPLAN ao PSC com respetivos pareceres, o PSC discute-os e submete-os ao Conselho, que os aprova.

Em paralelo com o processo de planeamento, é efetuado o processo de geração de forças. Juntamente com o CONOPS, é elaborado uma Declaração de Requisitos (*Statement of Requirements* (SOR)) provisória, que engloba os meios e recursos necessários para cumprir a missão. Durante as conferências de geração de forças, os EM participantes fornecem meios e capacidades para a operação/missão, numa dinâmica de oferta e procura.

Assim que a elaboração dos planos está terminada, o OPLAN está validado e os elementos críticos do SOR estão garantidos, o Conselho pode formalmente lançar a operação/missão (Mattelaer, 2010, p. 6).

VI. A quinta fase do processo de planeamento inicia-se então com o lançamento da operação/missão por parte do Conselho e consiste na implementação da mesma.

O PSC, sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante da União, controla e dirige as operações/missões no âmbito da PCSD ao nível político e estratégico.

O EUMC, com apoio do EUMS, monitoriza a Operação, relata ao PSC, coordena informação do *Operation Commander* ao PSC, enquanto que o CIVCOM recolhe informação e dá pareceres ao PSC.

O *Operation Commander* e o *Head of Mission* comandam e controlam a operação/missão no terreno.

VII. A sexta e última fase do processo de planeamento da UE é a fase da Avaliação, Reformulação ou fim da operação/missão.

O mandato para a operação/missão estabelece o período de tempo em que a mesma decorre e determina, a meio desse período, a necessidade de se proceder a uma revisão, através de um relatório de execução de que é responsável o *Head of Mission* ou o *Operation Commander*, que os submetem ao COPS, para apreciação; algumas vezes, pode implicar, também, a definição de um termo para a operação (por objectivo, ou por prazo definido).

Durante as operações/missões são conduzidas análises estratégicas. O EUMS avalia, reporta e aconselha o PSC; por outro lado, o Alto Representante da União propõe ao PSC um conjunto de medidas destinadas a reformular ou a terminar a ação da UE.

O PSC avalia então a situação e propõe a reformulação ou o fim da operação/missão ao Conselho, o qual decide a ação subsequente (que pode consistir na reformulação ou término da ação da UE ou no lançamento de outras medidas entendidas como necessárias naquela altura).

Se o Conselho decidir pelo fim da operação/missão, inicia-se processo de Lições Aprendidas, por solicitação do PSC.

VIII. O Processo de Planeamento de Gestão de Crises acima descrito refere-se ao processo padrão utilizado pela UE, designado “*Standard Planning Process*”..

No entanto, e quando se verifica uma situação de urgência, este processo de planeamento pode ser encurtado, nomeadamente na quarta fase do processo padrão. A este processo de planeamento dá-se a designação de “*Fast Track Planning Process*”

Assim, a elaboração do CONOPS é eliminada, passando-se diretamente do CMC para o OPLAN, o que permite diminuir o tempo de planeamento de uma operação/missão.

5.5 Conclusões do Capítulo

A UE é uma organização complexa, que utiliza instrumentos políticos, diplomáticos, económicos, financeiros, militares, judiciais, entre outros, para responder a crises emergentes ou já existentes.

Para responder a essas mesmas crises, tornou-se necessário criar um mecanismo que transforme as decisões políticas em ações concretas (Sönmez, 2014, p. 99).

A UE dispõe então um inúmero leque de entidades, instituições e agências responsáveis pela gestão de crises, as quais utilizam um processo de planeamento que permite utilizar todos os instrumentos e ferramentas à disposição da UE de uma forma mais efetiva, eficiente e eficaz.

A UE aspira a ser um importante ator de segurança internacional, através dos seus poderes diplomáticos e políticos, procurando desempenhar um papel mais importante no domínio da segurança, usando o seu Processo de Planeamento de Gestão de Crises como um instrumento da política externa da União (Sönmez, 2014, p. 99).

O Processo de Planeamento de Gestão de Crises da UE atravessa diversos níveis (Político, Estratégico, Operacional e Tático) e envolve inúmeras entidades e instituições.

Como se procurou demonstrar, existem estruturas tanto militares como civis com responsabilidades no planeamento de gestão de crises da UE.

De modo a simplificar o entendimento sobre o processo, apresenta-se o seguinte esquema:

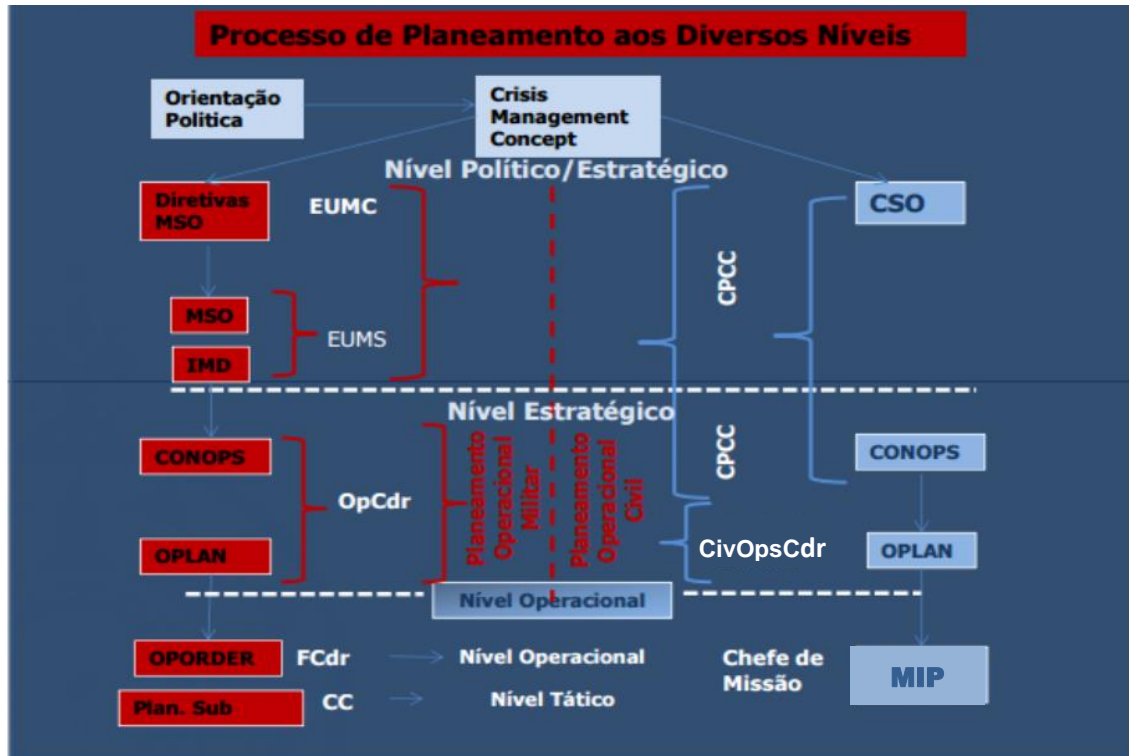


Figura 5 - Processo de Planeamento de Gestão de Crises da UE

As forças de *gendarmerie*, com a sua dupla natureza militar e policial, podem sem dúvida constituir uma mais-valia ao serem empenhadas em operações/missões de gestão de crises, uma vez que garantem um alto nível de interação com forças militares devido ao semelhante estatuto militar, formação e equipamento; são capazes de operar sob uma Cadeia de Comando Militar ou Civil, e ao mesmo tempo, possuem a flexibilidade de, a qualquer momento, mudarem a sua posição de integração militar para a subordinação a uma Cadeia de Comando Civil; garantem um entendimento bastante mais fácil, quer em situação de patrulhamento misto, quer em Postos de Comando e/ou Observação, devido à interoperabilidade (doutrina e procedimentos de atuação comuns) característica dessas forças; conseguem interagir e integrar o planeamento militar e também o planeamento civil; e dominam todo o leque de atividades a serem desempenhadas em operações/missões de gestão de crises.

Conclui-se assim que **as forças de Gendarmerie podem ser empenhadas em missões e operações civis e militares de gestão de crises.**

CAPÍTULO 6 - AS OPERAÇÕES/MISSÕES DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA

6.1 Observações preliminares

O ano 2003 representou o ‘ano zero’ das operações e missões da UE no domínio da gestão de crises. Este marco significativo na trajetória da emergente Europa da Segurança e Defesa seguiu-se à declaração da operacionalidade da organização para conduzir a totalidade das Missões de Petersberg, em Dezembro de 2001, no Conselho Europeu de Laeken (Ferreira-Pereira, 2007, p. 181).

A PCSD da UE encontra-se identificada fundamentalmente com a gestão de crises, quer na dimensão militar quer na dimensão civil, sendo que as operações e missões de gestão de crises constituem o principal instrumento que a UE possui para ganhar projeção e visibilidade internacional e conseguir influenciar o instável ambiente internacional atual (Pérez, 2009, p. 24).

As operações e missões de gestão militar e civil de crises internacionais da UE iniciaram-se em 01 de janeiro de 2003, e ao longo desse ano foram lançadas duas missões e duas operações de gestão de crises: a Missão de Polícia EUPM, na Bósnia Herzegovina; a Missão de Polícia Próxima, na Macedónia; a operação militar Concórdia, na Macedónia; e a operação militar Artémis, na República Democrática do Congo.

Desde 2003, a UE iniciou 35 operações e missões no âmbito da gestão de crises e da PCSD, distribuídas pela Europa, Médio Oriente, África Central e Indonésia. Dessas, 17 já foram dadas como terminadas (seis operações, dez missões e uma mista), encontrando-se atualmente a decorrer doze missões e seis operações.

As operações e missões da UE abarcam diferentes áreas de intervenção e visam diferentes objetivos, passando, por exemplo, pelo combate ao crime organizado no Kosovo, pela reforma do exército congolês ou a monitorização do Rafah Crossing Point, na Faixa de Gaza.

De seguida, apresenta-se uma tabela demonstrativa de todas as operações e missões de gestão de crises da UE, em atividade ou já concluídas.

Tabela 2 - Operações/Missões de Gestão de Crises da UE

Nome	Mandato	Tipo	Estado
ALTHEA	Ação Conjunta 2004/570/PESC; Resolução 1575 do CSNU	Militar	Ativa

EUAM UKRAINE	Decisão Conselho 2014/486/PESC	Civil	Ativa
EUBAM LYBIA	Decisão Conselho 2013/233/PESC	Civil	Ativa
EUBAM MOLDOVA/UKRAINE	Ação Conjunta 2005/265/PESC	Civil	Ativa
EUBAM RAFAH	Ação Conjunta 2005/889/PESC	Civil	Ativa
EUCAP NESTOR	Decisão Conselho 2012/389/PESC	Civil	Ativa
EUCAP SAHEL MALI	Decisão Conselho 2014/219/PESC	Civil	Ativa
EUCAP SAHEL NIGER	Decisão Conselho 2012/392/PESC	Civil	Ativa
EULEX KOSOVO	Ação Conjunta 2008/124/PESC	Civil	Ativa
EUMAM RCA	Decisão Conselho 2015/442/PESC	Militar	Ativa
EUMM GEORGIA	Ação Conjunta 2008/736/PESC	Civil	Ativa
EUNAVFOR MED	Decisão Conselho 2015/778/PESC	Militar	Ativa
EUNAVFOR SOMALIA	Ação Conjunta 2007/749/PESC; Resolução 1816 do CSNU	Militar	Ativa
EUPOL AFGHANISTAN	Ação Conjunta 2007/369/PESC	Civil	Ativa
EUPOL COPPS	Ação Conjunta 2005/797/PESC	Civil	Ativa
EUSEC RD CONGO	Ação Conjunta 2005/355/PESC	Civil	Ativa
EUTM MALI	Decisão Conselho 2013/87/PESC; Resolução 2085 (2012), do CSNU	Militar	Ativa
EUTM SOMALIA	Decisão Conselho 2010/96/PESC	Militar	Ativa
ACEH MONITORING MISSION	Ação Conjunta 2005/643/PESC	Civil	Concluída
CONCORDIA/FYROM	Ação Conjunta 2003/92/PESC; Resolução 1371 do CSNU	Militar	Concluída
DRC/ARTEMIS	Ação Conjunta 2003/423/PESC; Resolução 1484 do CSNU	Militar	Concluída
EUAVSEC SOUTH SUDAN	Decisão Conselho 2012/312/PESC	Civil	Concluída
EUFOR LYBIA	Decisão Conselho 2011/210/PESC	Militar	Concluída
EUFOR RCA	Decisão Conselho 2014/73/PESC; Resolução 2134 do CSNU	Militar	Concluída
EUFOR RD CONGO	Ação Conjunta 2006/319/PESC	Militar	Concluída
EUFOR TCHAD/RCA	Ação Conjunta 2007/677/PESC; Resolução 1778 do CSNU	Militar	Concluída
EUJUST LEX IRAQ	Ação Conjunta 2005/190/PESC	Civil	Concluída
EUJUST THEMIS GEORGIA	Ação Conjunta 2004/523/PESC	Civil	Concluída
EUPAT MACEDONIA	Ação Conjunta 2005/826/PESC	Civil	Concluída
EUPM/BiH	Ação Conjunta 2002/210/PESC	Civil	Concluída
EUPOL KINSHASA	Ação Conjunta 2004/847/PESC	Civil	Concluída

EUPOL PROXIMA/FYROM	Ação Conjunta 2003/681/PESC; Ação Conjunta 2004/789/PESC	Civil	Concluída
EUPOL RD CONGO	Ação Conjunta 2007/405/PESC	Civil	Concluída
EU SSR GUINÉ BISSAU	Ação Conjunta 2008/112/PESC	Civil	Concluída
EU SUPPORT TO AMIS	Ação Conjunta 2005/557/PESC	Civil / Militar	Concluída

Apresentadas todas as operações e missões de gestão de crises, importa abordar as mesmas de forma diferenciada, passando-se de seguida à sua caracterização sucinta, limitando essa caracterização apenas às que se encontram ativas.

6.2 Operações de Gestão de Crises da União Europeia

Ainda que em menor número do que as missões civis da UE, as operações de gestão de crises conduzidas pela UE significaram um esforço significativo no desenvolvimento das capacidades militares e a aceitação de compromissos internacionais de crescente exigência em matéria de segurança por parte da UE.

As operações de gestão de crises da UE têm obtido resultados impressionantes, como pode ser demonstrado pelos seguintes exemplos: quando a ONU não conseguia proteger as populações civis das milícias na RD Congo, em 2003, a intervenção militar da UE fez cessar as atrocidades; a operação da UE no Chade, em 2008, permitiu a proteção de mais de 400 mil refugiados que fugiam do conflito no Darfur; entre 2009 e 2010, a operação naval da UE na costa da Somália permitiu evitar diversos ataques piratas e a detenção e entrega de imensos piratas às autoridades quenianas, permitindo ao mesmo tempo a entrega de mais de 340 mil toneladas de ajuda humanitária à Somália.

Atualmente, encontram-se ativas 6 operações de gestão de crises da UE, que são sucintamente descritas nas próximas páginas.

6.2.1 EUFOR ALTHEA

A operação militar de gestão de crises Althea, na Bósnia Herzegovina, foi lançada em 2 de dezembro de 2004, após a OTAN, na cimeira de Istambul, anunciar a intenção de concluir o mandato da SFOR naquele território, e no seguimento da Resolução 1575 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que autorizava a projeção de uma força militar da UE na Bósnia.

Com a Operação Althea, a UE aprofundou o seu compromisso com a Bósnia Herzegovina, que se baseava na ação política, na assistência e nas missões de observação e policiais que se iniciaram a partir do desmembramento da antiga Jugoslávia.

Inicialmente, o objetivo da operação Althea era assegurar o cumprimento dos aspetos militares dos Acordos de Dayton e de Paris, que puseram fim à guerra civil no território da antiga Jugoslávia.

Esta operação ainda se mantém ativa e foi reconfigurada por quatro vezes (a última das quais em Setembro de 2012), continuando a atuar com o mandato de imposição de paz de acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, como foi especificado na recente Resolução 2183 (2014), do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A operação Althea iniciou-se com cerca de sete mil militares, sendo considerada a “*maior missão lançada pela União no quadro da PESD*” (Prata, 2010, p. 20); este número foi sendo reduzido ao longo dos anos (cerca de 2500 militares em Fevereiro de 2007), encontrando-se atualmente com 600 militares no terreno, provenientes de 17 EM da UE e de 5 países terceiros.

A operação Althea colabora desde o início com o Tribunal Penal Internacional para a detenção de indivíduos suspeitos da prática de crimes de guerra, bem como procura proporcionar um ambiente de segurança favorável para que as forças policiais possam atuar contra o crime organizado.

Atualmente, os principais objetivos da operação Althea são: proporcionar o desenvolvimento e treino das Forças Armadas da Bósnia Herzegovina; apoiar os esforços do Governo da Bósnia Herzegovina na manutenção de um ambiente de paz e segurança no território; e prestar apoio à estratégia global da UE para a Bósnia Herzegovina.

Por outro lado, a operação Althea monitoriza e apoia as autoridades locais no desenvolvimento das tarefas resultantes dos Acordos de Dayton, tais como atividades de desminagem, controlo de armamento, munições e substâncias explosivas, e gestão de locais de armazenamento de armas e munições.

A operação Althea utiliza capacidades da OTAN, ao abrigo dos *Acordos Berlim Plus*, sendo que o PSC exerce o controlo político e a direção estratégica da operação, sob a responsabilidade do Conselho da UE.

Através da operação Althea, a “*UE continua assim ativamente empenhada na estabilização da Bósnia, onde é a principal entidade envolvida na gestão da crise do país*” (Prata, 2010, p. 21).

Ainda através da presença no território e o apoio prestado às autoridades locais, a operação Althea assegura uma importante e visível contribuição para os esforços da UE em apoiar a Bósnia Herzegovina no seu caminho para se tornar membro da UE.

6.2.2 EU NAVFOR SOMALIA (Atalanta)

A operação Atalanta é a primeira operação militar naval executada pela UE.

Tendo em conta a preocupação que a pirataria no Corno de África acarreta, a UE decidiu lançar esta operação em 8 de dezembro de 2008, com base na Ação Conjunta 2007/749/PESC, e em apoio da Resolução 1816 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

De acordo com o mandato que lhe está atribuído, compete à EU NAVFOR contribuir para a dissuasão, prevenção e repressão de atos de pirataria e roubos à mão armada na costa da Somália, proteger os navios do Programa Alimentar Mundial que distribuem ajuda humanitária aos deslocados na Somália, proteger os navios mais vulneráveis que navegam na costa da Somália e contribuir para a monitorização das atividades de pesca na costa da Somália.

A composição da EU NAVFOR muda constantemente devido à frequente rotação das unidades que a compõem, e varia de acordo com o tamanho dos navios empenhados. Normalmente, esta força é constituída por 1200 militares, entre quatro a sete navios de guerra e entre dois a quatro aeronaves de patrulhamento e reconhecimento marítimo.

Atualmente, contribuem para a operação Atalanta 20 EM e dois países terceiros.

A operação Atalanta, a operação EUTM Somalia e a missão EUCAP Nestor formam um pacote coerente e integrado que apoia o “quadro estratégico” da UE para o Corno de África, o qual orienta o envolvimento multi-facetado da UE naquela região.

6.2.3 EUMAM RCA

Em 16 de março de 2015, a UE lançou uma missão de aconselhamento militar na República Centro Africana (EUMAM RCA), com base na Decisão do Conselho 2015/442/PESC.

Em estreita cooperação com a Missão Integrada Multidimensional de Estabilização das Nações Unidas na República Centro-Africana (MINUSCA), a EUMAM RCA desempenha um papel fundamental no fortalecimento do setor da segurança daquele país.

Ao mesmo tempo, a EUMAM RCA pretende aconselhar as autoridades militares da República Centro-Africana sobre as reformas necessárias para transformar as forças armadas num exército profissional, democraticamente controlado e etnicamente representado.

EUMAM RCA também apoia a MINUSCA na consecução do seu mandato no domínio da reforma do sector da segurança e do processo de habilitação.

Os peritos da UE, inseridos no Ministério da Defesa da República Centro-Africana, bem como no Estado-Maior General, irão aconselhar sobre a forma de gerir as forças militares, bem como sobre a preparação de uma futura reforma sistêmica das forças armadas daquele território.

Esta operação deu seguimento à operação da UE na República Centro-Africana EUFOR RCA, que contribuía para a segurança na capital daquele país, Bangui.

6.2.4 EU NAVFOR MED

Em 22 de junho de 2015, a UE lançou a operação EU NAVFOR MED, no Mar Mediterrâneo, de acordo com a Decisão do Conselho da UE 2015/778, de 18 de maio de 2015.

O objetivo desta operação militar é realizar esforços sistemáticos para identificar, capturar e dispersar navios bem como desativar ativos usados ou suspeitos de serem usados por contrabandistas ou traficantes de migrantes.

A EU NAVFOR MED atua de acordo com os objetivos políticos, estratégicos e político – militares estabelecidos de modo a perturbar o negócio de redes de contrabando e tráfico de seres humanos no Mar Mediterrâneo, e contribuir para a redução de perdas de vidas humanas no mar. Procura também impedir os fluxos migratórios irregulares, reforçar a solidariedade e responsabilidade interna, e persuadir os migrantes e deter traficantes para não cruzarem o mar Mediterrâneo.

Esta operação é conduzida em fases sequenciais e em estreito cumprimento das normas de direito internacional, incluindo direitos humanos e de refugiados. A fase inicial assenta na vigilância e avaliação das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas na zona sul do Mediterrâneo central. A segunda e terceira fases da operação visam proceder à busca, apreensão e desmantelamento dos bens dos traficantes, com base no direito internacional e em parceria com as autoridades líbias.

A composição da EU NAVFOR MED varia de acordo com a frequente rotação e composição dos vários navios de guerra empenhados na operação. O navio-almirante é o porta-aviões italiano CAVOUR, sendo acompanhado de oito unidades navais e doze meios aéreos.

Atualmente, contribuem para esta operação 14 EM.

6.2.5 EUTM MALI

O restabelecimento da segurança e da paz duradoura no Mali é um quesito importante para a estabilidade da região do Sahel e, num sentido mais amplo, para a África e para a Europa.

Em 18 de fevereiro de 2013, a pedido das autoridades do Mali, e em conformidade com decisões internacionais sobre o tema, em particular a Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas 2085 (2012), a União Europeia lançou uma missão de treino para as forças armadas do Mali, a EUTM Mali, de acordo com a Decisão do Conselho 2013/87/PESC.

O objectivo da UE no Mali é apoiar os esforços daquele país para: restaurar totalmente a ordem constitucional e democrática, através da implementação do roteiro adoptado em 29 de janeiro de 2013 pela Assembleia Nacional; ajudar as autoridades do Mali a exercer plenamente a sua soberania sobre a totalidade do território maliano; e neutralizar o crime organizado e as ameaças terroristas.

O objetivo da missão é apoiar a reconstrução das forças armadas do Mali e satisfazer as suas necessidades operacionais, fornecendo aconselhamento e pareceres, nomeadamente no que diz respeito ao comando e controle, cadeias logísticas, recursos humanos e do direito humanitário internacional, bem como treinar unidades de combate no campo de treino de Koulikoro.

O treino das unidades das forças armadas do Mali inclui módulos sobre direito internacional humanitário, direitos humanos e proteção de populações civis.

Esta missão, que não se envolve em operações de combate, tinha um mandato inicial de 15 meses, que entretanto foi já alargado para 24 meses. Mais de 200 instrutores foram mobilizados, bem como pessoal de apoio e uma força de protecção, perfazendo atualmente um total de cerca de 439 pessoas, oriundas de 22 EM e dois países terceiros.

Sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante da União, o PSC exerce o controlo político e a direcção estratégica da missão. O PSC, de forma regular, recebe pareceres e relatórios do presidente do EUMC sobre a condução da missão militar, e

reporta essa informação ao Conselho. Por outro lado, o EUMC acompanha a correta execução da missão militar da UE, a qual é conduzida sob a responsabilidade do Comandante da Missão.

A UE está determinada a manter o seu compromisso com o Mali, de modo a ajudar as autoridades daquele país a consolidar a paz e a segurança, e para encontrar soluções duradouras para a crise na região do Sahel, em estreita coordenação com outros atores regionais e internacionais.

6.2.6 EUTM SOMÁLIA

Em 10 de abril de 2010, a UE lançou uma operação militar de treino na Somália (a EUTM Somália), a fim de contribuir para o fortalecimento do Governo Federal de Transição (TFG) e das instituições da Somália. Este apoio é parte do compromisso global da UE naquele território, que visa apoiar a estabilização do país e responder às necessidades do povo somali.

Desde 2010, a EUTM Somália contribuiu para a formação de cerca de 3600 soldados somalis, com enfoque sobre a formação dos oficiais não-comissionados (sargentos), Oficiais Subalternos, especialistas e formadores. O treino inicial destes militares decorreu em território do Uganda devido à situação política e de segurança instável na Somália, em estreita colaboração com Forças de Defesa do Povo do Uganda. O treino das Forças Armadas Nacionais da Somália está focado no comando até nível de batalhão e de companhia, além de formação especializada nas áreas da polícia militar, cooperação civil e militar, recolha de informações, comandante de companhia e engenharia de combate. Também são ministrados módulos de direito internacional humanitário e dos direitos humanos, bem como de proteção de populações civis.

Em 22 de janeiro de 2013, o Conselho da UE prorrogou o mandato da EUTM Somália até Março de 2015. Este terceiro mandato implicou uma significativa mudança do enfoque da Operação, com a adição de aconselhamento estratégico e atividades de orientação para complementar o treino que já era ministrado.

Atualmente, em Mogadíscio, uma equipa de consultores da EUTM Somália fornece aconselhamento estratégico às autoridades somalis, no âmbito das instituições de segurança (Ministério da Defesa e Estado-Maior General), bem como fornece orientação específica, aconselhamento e desenvolvimento de capacidades no domínio da formação e apoio e aconselhamento sobre questões de desenvolvimento do setor de segurança.

Encontram-se empenhados nesta operação cerca de 125 militares e especialistas, oriundos de 10 EM e de um país terceiro.

O PSC exerce o controlo político e a direcção estratégica da EUTM Somália, sob a responsabilidade do Conselho da UE e do Alto Representante. Por seu lado, o Comité EUMC monitoriza a execução correta da missão, conduzida sob a responsabilidade do Comandante da Missão.

A EUTM Somália opera em estreita cooperação e coordenação com outros actores internacionais, em particular as NU, a Missão da União Africana na Somália, as Forças de Defesa do Povo do Uganda e o Departamento de Estado dos EUA, tornou-se altamente conhecida e respeitada pela comunidade internacional, e, em conjunto com a Operação Atalanta e a missão EUCAP NESTOR, contribui para desenvolver e fortalecer o setor de segurança da Somália.

6.3 Missões de Gestão de Crises da União Europeia

Em janeiro de 2003, a PESD lançou a Missão de Polícia da UE (MPUE), na antiga Jugoslávia, o que constituiu uma nova etapa da política externa da UE, com a PESC a ser dotada de um aparelho de gestão de crises que complementa os seus esforços diplomáticos com ações concretas no terreno (Prata, 2010, p. 9).

A MPUE foi lançada em 01 de janeiro de 2003, com um mandato limitado até 31 de dezembro de 2005, sendo formada por 531 agentes. Esta missão visava o aconselhamento, monitorização e inspeção das forças policiais bósnias, de modo a tornar a sua atuação conforme as melhores práticas internacionais. Procurava-se assim reestruturar as forças policiais bósnias, em especial no que diz respeito ao desenvolvimento de capacidades de combate à criminalidade organizada, às relações entre agências e com o sistema judicial, e à promoção da independência étnica e política do aparelho policial (Prata, 2010, p. 11).

Analisando os objetivos desta primeira missão de gestão de crises da UE, facilmente se diferenciam os mesmos dos objetivos das operações militares de gestão de crises explanadas no ponto anterior, sendo esses objetivos direcionados para aspetos directamente relacionados com a vida em sociedade.

Atualmente encontram-se ativas 12 missões de gestão de crises da UE. Em seguida são apresentadas os vários tipos de missões de gestão civil de crises.

6.3.1 Missões de Fortalecimento do Estado de Direito

Este tipo de missões tem como objetivo a consolidação da paz e da segurança, através da assistência ao restabelecimento do sistema judicial e penitenciário dos países afetados, sendo integradas por juízes, procuradores judiciais e agentes penitenciários.

6.3.1.1 EULEX KOSOVO

A EULEX Kosovo é a maior missão civil alguma vez lançada no âmbito da PCSD.

A missão foi lançada com base numa decisão de todos os 27 EM da UE, em Fevereiro de 2008, de acordo com a Ação Conjunta 2008/124/PESC, tendo a sua fase operacional começado em dezembro de 2008 e atingido a plena capacidade operacional em Abril de 2009.

Na sequência da decisão de todos os 28 EM da UE, em junho de 2014, o mandato da missão foi prorrogado até 14 de junho de 2016, sendo que continua a funcionar no âmbito da Resolução 1244 (1999), do CSNU.

O objetivo central da missão EULEX é assistir e apoiar as autoridades do Kosovo em todas as áreas do Estado de Direito, especificamente nas áreas policial, judiciária e aduaneira.

A missão EULEX é concebida como um esforço conjunto com as autoridades locais, em consonância com o princípio da propriedade local. Isto é feito através do acompanhamento, orientação e aconselhamento, mantendo a EULEX algumas responsabilidades executivas nas áreas específicas de competência, tais como crimes de guerra, crime organizado e corrupção de alto nível, bem como de casos propriedade e privatização.

A EULEX implementa o seu mandato através de quatro objetivos operacionais.

Através do seu objetivo de “monitorização, orientação e aconselhamento”, a missão fornece apoio a instituições do Kosovo a nível estratégico, prestando assistência aos quadros superiores do Conselho da Magistratura, da Procuradoria-Geral, da Polícia (incluindo polícia de fronteiras), do Serviço de Fronteiras, do Sistema Penitenciário, e do Ministério da Justiça e Ministério da Administração Interna (incluindo a Agência de Registo Civil e o Departamento de Cidadania, Asilo e Migração).

Através de seu objetivo "Executivo", a EULEX garante que todas as áreas do estado de direito são garantidas até que o desenvolvimento das autoridades locais permita uma

transição completa das funções executivas para as mesmas. A missão investiga, processa e julga crimes de guerra, terrorismo, crime organizado, corrupção e outros crimes graves.

Através de seu objetivo "Norte", a Missão procura restabelecer o Estado de Direito em toda a região norte do Kosovo, mantendo a EULEX funções executivas no Tribunal Base de Mitrovica como parte de uma solução sustentável no âmbito do diálogo facilitado pela UE entre Pristina e Belgrado.

Através de seu objetivo "Apoio à Implementação de Diálogo", a missão presta apoio técnico para a implementação dos acordos relacionados com o estado de direito, alcançados no diálogo facilitado pela UE. Isso inclui a integração dos sérvios do Kosovo nas estruturas de segurança do Kosovo, o estabelecimento de registros civis confirmados, bem como o apoio a uma unidade funcional de controlo do património religioso e cultural dentro da Polícia do Kosovo.

Para alcançar estes objetivos, a missão está dividida em duas divisões: a "Divisão Executiva" e a "Divisão de Fortalecimento". A Divisão Executiva investiga, processa e julga casos sensíveis usando poderes executivos. A Divisão de Fortalecimento monitoriza, orienta e aconselha as autoridades locais nos domínios da polícia, justiça e alfândegas.

No que diz respeito às responsabilidades executivas da EULEX, a missão tem cerca de 270 investigações criminais em curso, cerca de 370 sentenças em matéria penal e mais de 140 decisões em matéria civil já foram proferidas, e os Procuradores da EULEX foram envolvidos em cerca de 2270 casos na sua capacidade de equipa exclusiva e mista. Ao investigar ministros, políticos, comandantes do ex-Exército de Libertação do Kosovo, homens de negócios e os serviços secretos informais, a missão contribui para o desaparecimento da percepção de impunidade que existia no território, e nas áreas sensíveis, difíceis e demoradas dos crimes de guerra, crime organizado e corrupção, a missão já emitiu mais de 90 vereditos.

Atualmente, a EULEX é suportada por todos os 28 EM da UE e por cinco países terceiros, num total de cerca de 1500 funcionários internacionais e locais, sendo que a maioria dos funcionários internacionais são polícias, juizes, procuradores e funcionários aduaneiros.

6.3.2 Missões de Administração Civil de um Território

Estas missões visam o restabelecimento dos sistemas administrativos que deixaram de funcionar devido a uma situação de crise, sendo compostas por um grupo de peritos que

desenvolvem essas tarefas administrativas ao mesmo tempo que formam novos sistemas e funcionários de administração civil das sociedades afectadas.

Atualmente não se encontra em curso nenhuma missão deste âmbito. No passado, foi exemplo deste tipo de missão a administração assumida pela UE da cidade de Mostar, entre 1994 e 1996.

6.3.3 Missões de Proteção Civil

Estas missões centram-se em operações de salvamento de populações afetadas por catástrofes naturais ou humanitárias. A UE deverá ser capaz de mobilizar duas ou três equipas de avaliação e/ou coordenação, compostas por dez especialistas, que podem ser enviados no prazo de 3-7 horas; deve ainda a UE mobilizar equipas de intervenção até 2.000 pessoas para implementação a curto prazo; e a UE deve dispor de meios adicionais ou mais especializados que possam ser enviados no prazo de dois a sete dias, dependendo das necessidades específicas de cada crise.

Atualmente não se encontra em curso nenhuma missão deste tipo.

6.3.4 Missões de Polícia e de Reforma do Setor de Segurança

Estas missões destinam-se a fortalecer as capacidades policiais dos Estados que atravessam ou atravessaram uma situação de crise.

A UE pretende ser capaz de realizar qualquer missão policial, desde tarefas de aconselhamento, assistência e formação até missões de restabelecimento da ordem pública ou missões de substituição das forças policiais locais. Os EM comprometeram-se a fornecer até 5000 polícias, até 2003, dos quais até 1400 pode ser mobilizados em menos de 30 dias.

6.3.4.1 EUPOL COPPS

Em 14 de novembro de 2005, o Conselho da UE estabeleceu uma Missão de Polícia da UE nos Territórios Palestinos (EUPOL COPPS), de acordo com a Ação Conjunta 2005/797/PESC. Em 9 de julho de 2014, o mandato da missão foi prorrogado até 30 de Junho de 2015.

A missão foi lançada após a retirada de Israel da Faixa de Gaza e certas partes da Cisjordânia durante o Verão de 2005, com o objectivo de aumentar a segurança.

A EUPOL COPPS auxilia a Autoridade Palestina na criação das instituições de um futuro Estado da Palestina nas áreas de policiamento e justiça criminal, sob responsabilidade palestina e em conformidade com os melhores padrões internacionais. Assim, a EUPOL COPPS apoia a reforma e desenvolvimento da polícia e das instituições judiciárias, de modo a aumentar a segurança e a integridade da população palestina em linha com a agenda nacional da Autoridade Palestiniana no sentido de reforçar o Estado de direito.

Esta missão promove a "Primazia da Polícia Civil", o que significa que a Polícia Civil Palestiniana deve ser a agência de aplicação da lei de primeira linha que serve a população palestina, liderando os esforços em manter a lei e a ordem.

A EUPOL COPPS auxilia ainda a Polícia Civil Palestiniana na implementação do Programa de Desenvolvimento da Polícia, através de aconselhamento e monitorização, e especificamente os oficiais ao nível de Distrito, Quartel – General e ministerial.

Por outro lado, a EUPOL COPPS também apoia o desenvolvimento de um setor de justiça criminal sustentável, em conformidade com as normas internacionais de direitos humanos. A missão tem como objetivo ajudar a Autoridade Palestiniana a desenvolver e consolidar o sistema de justiça criminal inteiro ("da polícia até à prisão"), a desenvolver a capacidades profissionais dentro das instituições judiciais, a promulgar uma legislação moderna, e a facilitar outras atividades para garantir o seu melhor desempenho.

A EUPOL COPPS assenta em dois principais pilares operacionais: uma Secção de Assessoria da Polícia e uma Secção de Estado de Direito, compostas por experientes oficiais de polícia, magistrados e peritos, num total de 71 funcionários internacionais oriundos de 21 EM e de três países terceiros. Os conselheiros de polícia fornecem conhecimentos modernos de policiamento aos seus colegas da Polícia Civil Palestiniana em diferentes áreas (Investigação Criminal, Polícia Militar, Apoio e Supervisão). A Secção de Estado de Direito fornece consultoria técnica e jurídica a diferentes instituições da justiça, como o Ministério da Justiça, os Tribunais, o Ministério Público, e ao Departamento dos Centros de Correção e Reabilitações.

Como resultado das atividades da EUPOL COPPS, a proporção da população que expressa confiança na polícia aumentou acentuadamente desde a sua criação em 2005.

6.3.4.2 EUBAM LYBIA

Em 22 de maio de 2013, o Conselho da União Europeia deu luz verde para a EUBAM Líbia, uma missão civil no âmbito da PCSD, para apoiar as autoridades líbias a

melhorar e desenvolver a segurança das fronteiras do país, de acordo com a Decisão do Conselho 2013/233/PESC.

Esta missão civil surge em resposta a um convite da Líbia e faz parte da abordagem global da UE, que apoia a reconstrução pós-conflito líbio. O mandato inicial da missão era para dois anos e a sua sede situa-se em Trípoli, embora o seu trabalho beneficie todas as fronteiras do país.

A EUBAM Líbia apoia as autoridades líbias no desenvolvimento da gestão e segurança das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas do país.

Sendo uma missão civil com um mandato de reforço das capacidades, a EUBAM Líbia auxilia as autoridades líbias ao nível estratégico e operacional, sendo o trabalho realizado por meio de aconselhamento, formação e orientação dos homólogos líbios no fortalecimento dos serviços de fronteiras, em conformidade com as normas internacionais e as melhores práticas, e no aconselhamento das autoridades líbias no desenvolvimento de uma estratégia nacional de gestão integrada de fronteiras.

Ao nível estratégico, a missão tem ajudado as autoridades líbias a criarem um órgão inter-ministerial, o Grupo de Trabalho de Gestão das Fronteiras, para coordenar a resposta entre forças navais, polícia, guardas de fronteira, alfândega, e todos os outros órgãos envolvidos.

O atividades de formação e aconselhamento da EUBAM Líbia têm abrangido todas as áreas da gestão integrada de fronteiras, como a cooperação intra e interagências, métodos de gestão de risco, otimização dos equipamentos e reestruturação das agências para aumentar a eficácia, assim como centenas de funcionários de gestão das fronteiras líbias receberam treino e aconselhamento sobre segurança da aviação, melhores práticas aduaneiras, controlo de veículos e de passaportes, análise de riscos, cooperação internacional e interagência e busca e salvamento marítimo.

6.3.4.3 EUPOL AFGHANISTAN

A Missão de Polícia da UE no Afeganistão (EUPOL Afeganistão) é mais uma missão civil no âmbito da PCSD, lançada em 15 de junho de 2007, a coberto da Ação Conjunta 2007/369/PESC. O Conselho da UE, em 17 de dezembro 2014, decidiu de prorrogar o mandato da EUPOL Afeganistão a partir de 01 de janeiro de 2015 até 31 de Dezembro de 2016.

Desde a sua criação, a EUPOL Afeganistão apoiou os esforços do Governo afegão na construção de um serviço de polícia civil, que atue dentro de um do quadro jurídico aperfeiçoado e no respeito dos direitos humanos. A missão é parte do compromisso de longo prazo da UE e contribui para os objectivos políticos e estratégicos globais da UE no Afeganistão.

Atualmente, a EUPOL Afeganistão é suportada por 23 EM da UE, sendo constituída por 184 funcionários internacionais e 176 funcionários locais.

O apoio da EUPOL Afeganistão é fornecido pelos especialistas de polícia e estado de direito dos EM da UE, principalmente através do aconselhamento das instituições afegãs relevantes (Ministério do Interior, Polícia Nacional Afegã, Ministério da Justiça, e do Gabinete do Procurador-Geral) em Cabul, Herat e Mazar -e Sharif. Esta missão executa as suas tarefas num esforço conjunto com o Governo afegão e em estreita coordenação com vários parceiros locais e internacionais.

O objetivo central da missão assenta na reforma institucional do Ministério do Interior e na profissionalização da Polícia Nacional Afegã, nomeadamente através do desenvolvimento da capacidade de formação local e instituições.

Além disso, a missão apoia o desenvolvimento de uma melhor interação entre os polícias afegãos e atores da justiça criminal, tais como a cooperação dos agentes de polícia e procuradores em investigações criminais.

Com a prorrogação do mandato, a missão irá agora fornecer conselhos a nível estratégico para o Ministério do Interior afegão até o final de 2016 e para o Ministério da Justiça e Gabinete do Procurador-Geral, até o final de 2015.

6.3.4.4 EUSEC RD CONGO

A missão EUSEC RD Congo foi lançada na República Democrática do Congo (RDC) desde Junho de 2005, de acordo com a Ação Conjunta 2005/355/PESC, e reflete o compromisso da UE com o povo congolês em termos de reforma das Forças Armadas daquele país.

Trabalhando em estreita colaboração com outros membros da comunidade internacional, a EUSEC RD Congo presta apoio para a reforma do setor da segurança na RDC, dando aconselhamento e assistência diretamente às autoridades congolezas competentes.

O objetivo geral da missão é apoiar as autoridades congolezas na reconstrução de um exército que garanta a segurança em todo o país e criar condições para tornar o desenvolvimento económico e social possível novamente naquele território.

Atualmente, a EUSEC RD Congo presta assistência às autoridades congolezas na adaptação do processo de reforma do setor da segurança através de uma política que está em conformidade com as normas democráticas, direitos humanos e direito internacional humanitário, bem como a boa governação.

As áreas de atividade da missão são: assessorar o Ministério da Defesa, Estado-Maior General das Forças Armadas da RDC, a Inspeção-Geral, o comando do exército e o Departamento de Educação Cívica e Patriótica e Ação Social (através da implementação do plano de reforma das Forças Armadas e auxílio do departamento de orçamento/finanças do Ministério da Defesa no planeamento do orçamento e mecanismos de execução); consolidação do apoio da administração (através do desenvolvimento de uma política de gestão de recursos humanos); promover a sustentabilidade do sistema de educação e treino militar (apoiando o comando geral das escolas militares e a organização dos processos de recrutamento a nível nacional de futuros estagiários para as escolas militares).

A missão é atualmente constituída por 26 funcionários, oriundos de 7 EM da UE.

6.3.4.5 EUCAP NESTOR

Em 16 de julho de 2012, a UE lançou a missão EUCAP Nestor, uma missão de reforço no âmbito da PCSD, a fim de reforçar as capacidades marítimas dos cinco países do Corno de África e do Oceano Índico Ocidental: Djibouti, Quênia, Somália, Ilhas Seicheles e da Tanzânia.

Esta missão auxilia aqueles países no desenvolvimento de uma capacidade auto-sustentável para o reforço continuado da segurança marítima, incluindo a luta contra a pirataria e governação marítima.

A missão está mandatada para trabalhar em todo o Corno de África e do Oceano Índico Ocidental, e tem como objetivo apoiar o desenvolvimento de sistemas de "segurança marítima", permitindo assim combater a pirataria e outros crimes marítimos de forma mais eficaz e reduzir a liberdade de ação aos envolvidos em pirataria na região. O objetivo é oferecer uma solução que abrange todo o processo "do crime até ao tribunal", começando com a detenção de suspeitos e avançando até à investigação e repressão da criminalidade marítima.

A missão trabalha com os principais atores responsáveis pela segurança marítima, em cada país de acolhimento, incluindo a guarda costeira, marinha, polícias costeiras civis, promotores, juízes e outros atores. Os peritos da missão fornecem principalmente aconselhamento, orientação e formação em três áreas principais: legal, marítima e policial. Isto inclui a formação básica da guarda costeira, bem como experiência em áreas como a formulação de leis e o desenvolvimento de estruturas organizacionais.

Para alcançar os seus objetivos, a missão adopta diferentes formas de atuação: na Somália, a missão assiste as autoridades no desenvolvimento de uma capacidade de auto-sustentação em segurança marítima e estado de direito, o que permite combater a pirataria de forma mais eficaz, e oferece aconselhamento estratégico e operacional, bem como apoio na formulação de leis; no Djibuti, Seychelles e Tanzânia, as atividades da missão visam aumentar a capacidade das autoridades para exercer uma governação e segurança marítima eficaz sobre suas costas, nas águas interiores, águas territoriais e zonas económicas exclusivas, com um foco particular em luta anti-pirataria e assaltos à mão armada no mar; a nível regional, a missão reúne especialistas para ajudar na criação de redes regionais e criar um melhor entendimento das necessidades de segurança marítima na região, sendo exemplo a criação de uma rede regional de legisladores e promotores com experiência em investigar casos de pirataria e criminalidade marítima.

Atualmente, a EUCAP Nestor é suportada por 15 EM da UE e três países terceiros, sendo constituída por 86 funcionários internacionais e 18 funcionários locais.

6.3.4.6 EUCAP SAHEL NIGER

A EUCAP Sahel Níger, missão civil da PCSD lançada a pedido do governo do Níger, no verão de 2012, de acordo com a Decisão do Conselho 2012/392/PESC, é um elemento importante da estratégia da UE para o Sahel, juntamente com outros instrumentos de desenvolvimento e estabilidade da UE.

O Sahel tem um lugar de destaque na política da UE, a qual tem numerosos interesses na região, que vão desde a luta contra ameaças de segurança, o terrorismo, o crime organizado e a migração clandestina até garantir a segurança energética.

A instabilidade que persiste no Sahel, bem como a natureza transnacional das ameaças à segurança confirmaram a relevância da abordagem regional tomadas na estratégia da UE para a Segurança e o Desenvolvimento na região do Sahel desde Março de 2011.

A missão tem por objetivo ajudar a estabelecer uma abordagem integrada, coerente, sustentável e baseada nos direitos humanos entre as várias agências de segurança do Níger na luta contra o terrorismo e o crime organizado. Como tal, a missão foi concebida para proporcionar aconselhamento e formação no apoio às autoridades do Níger no reforço das suas capacidades de segurança, contribuindo assim para a estabilidade política, segurança e coesão social no Níger e na região do Sahel.

A missão apresenta os seguintes objetivos específicos: apoiar a interoperabilidade das forças de segurança do Níger e ajudar a desenvolver as suas estratégias operacionais; reforçar as competências técnicas dos agentes de segurança do Níger, necessários para combater o terrorismo e o crime organizado; reforçar as políticas de formação e de gestão dos recursos humanos e logísticos das forças de segurança do Níger para reforçar a sustentabilidade dos objetivos atrás referidos; e apoiar o desenvolvimento da coordenação regional e internacional na luta contra o terrorismo e o crime organizado.

Até agora, os especialistas da EUCAP Sael Níger treinaram cerca de 3000 membros das forças de segurança interna, forças armadas e do poder judiciário em várias áreas, tais como melhoria das capacidades nigerianas em investigação forense, revisão das políticas de gestão de recursos humanos, melhoria dos métodos de ensino nas academias de formação das forças de segurança, reforço das capacidades locais na recolha e partilha de informação, sendo que atualmente a missão concentra-se em atividades de formação de formadores, para garantir a sustentabilidade dos seus resultados.

Atualmente, a missão é composta por mais de 50 especialistas internacionais, a maioria dos quais de forças de segurança e departamentos de justiça europeus, e 36 funcionários locais, sendo que contribuem para a missão 11 EM da UE, sendo que o mandato inicial da missão de dois anos foi prorrogado até 15 de julho de 2016.

6.3.4.7 EUCAP SAHEL MALI

Em 15 de abril de 2014, o Conselho da UE estabeleceu uma missão civil no âmbito da PCSD para apoiar as forças de segurança internas no Mali, de acordo com a Decisão do Conselho 2014/219/PESC, sendo que esta missão complementa a operação militar EUTM da UE naquele território.

Esta missão tem um mandato de dois anos e é uma contribuição adicional no apoio global da UE para a estabilidade, a reforma institucional e o pleno restabelecimento da autoridade do Estado em todo o país.

A missão apoia o Estado do Mali a garantir a ordem constitucional e democrática e as condições para uma paz duradoura, bem como para manter a sua autoridade em todo o território, assim como também proporciona aconselhamento estratégico e formação às três forças de segurança interna do Mali, ou seja, a Polícia, a Gendarmerie e a Guarda Nacional.

Com a implementação da reforma do setor de segurança definida pelo novo governo no território, procura-se melhorar a eficiência operacional das forças de segurança, restabelecimento das suas cadeias de comando respetivas, reforçar o papel das autoridades administrativas e judiciais na gestão e controlo da sua missão, e facilitar a sua reafetação no norte do país.

A missão é composta por uma equipa de 80 consultores e formadores oriundos de 13 EM da UE, que trabalham com as forças de segurança interna e os ministérios da segurança e da defesa, para melhorar o sistema de recursos humanos, reorganizar a formação e treinar uma massa crítica de futuros instrutores.

6.3.4.8 EUAM UKRAINE

O Conselho da UE estabeleceu em 22 de julho de 2014 a missão da UE para a Reforma do Setor de Segurança Civil na Ucrânia (EUAM Ucrânia), uma missão civil no âmbito da PCSD, de acordo com a Decisão do Conselho 2014/486/PESC.

A UE está a implementar esta missão, com um mandato de dois anos, para ajudar a Ucrânia nessa reforma, incluindo a reforma da polícia e do estado de direito.

A missão fornece aconselhamento estratégico para o desenvolvimento de serviços de segurança eficazes, sustentáveis e responsáveis que contribuam para o reforço do Estado de Direito na Ucrânia, em benefício de todos os cidadãos ucranianos em todo o país.

A EUAM Ucrânia é uma missão civil não-executiva e não armada. Os conselheiros da UE têm como objetivo inicial apoiar a elaboração de estratégias revistas de segurança e a rápida implementação de reformas, em coordenação e coerência com outros esforços da UE, bem como com a OSCE e outros parceiros internacionais.

6.3.5 Missões de Observação

6.3.5.1 EUBAM RAFAH

Em 15 de novembro de 2005, o Governo de Israel e a Autoridade Palestiniana (AP) celebraram um Acordo sobre a Circulação e o Acesso, que incluía princípios acordados sobre o funcionamento do ponto de passagem Rafah, na fronteira entre Gaza e o Egito.

Aquele acordo previa que o ponto de passagem Rafah deveria ficar sob o controlo conjunto de Israel, a AP e uma terceira parte: um papel que seria assumido pela UE.

Sob a forma de cartas de convite, em 20 de novembro de 2005 e em 23 de novembro de 2005, respectivamente, a AP e o Governo de Israel convidaram a UE a estabelecer European Union Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah), que foi lançada de acordo com a Ação Conjunta 2005/889/PESC, tendo iniciado a sua fase operacional em 25 de novembro de 2005.

Em 13 de junho de 2007, após a tomada da Faixa de Gaza pelo Hamas, a EUBAM Rafah suspendeu as suas atividades. A missão, no entanto, manteve-se em prontidão para uma rápida reimplantação. Em 3 de julho de 2014, o Conselho da UE prorrogou o mandato da Missão até 30 de junho de 2015.

O objetivo da missão é contribuir para manter o ponto de passagem aberto e funcionando adequadamente em conformidade com o Acordo sobre a Circulação e o Acesso, tendo também em vista a intenção de aumentar a confiança entre o governo israelita e as autoridades palestinas. Por outro lado, a missão visa contribuir para a criação da capacidade institucional da AP para garantir o controlo eficaz das fronteiras e vigilância, bem como uma operação aduaneira profissional, e melhorar a cooperação transnacional na gestão de fronteiras. Desde maio de 2011, a EUBAM Rafah também tem vindo a fornecer apoio técnico para a EUPOL COPPS, a missão de polícia e de estado de direito da UE para os Territórios Palestinos.

As tarefas da EUBAM Rafah visam acompanhar ativamente, verificar e avaliar o desempenho da AP no ponto de passagem de Rafah. Assim, os monitores da UE não têm mandato executivo: a responsabilidade pela gestão da passagem da fronteira permanece sob responsabilidade da AP. No entanto, os monitores da UE têm a autoridade, em caso de não cumprimento, de ordenar o re-exame e reavaliação de todos os passageiros, bagagens, veículos ou bens.

Atualmente, a EUBAM Rafah é suportada por três EM da UE, sendo constituída por 4 funcionários internacionais e 5 funcionários locais.

6.3.5.2 EUBAM MOLDOVA/UKRAINE

A Missão de Assistência Fronteiriça da UE para a República da Moldávia e da Ucrânia foi criada em resposta à carta conjunta dos presidentes da Moldávia e da Ucrânia, datada de 02 de junho de 2005, que pedia apoio adicional da UE para o reforço das capacidades para a gestão de fronteiras, em toda a fronteira entre a Moldávia e a Ucrânia, incluindo a fronteira entre a Ucrânia e a região separatista da Transnístria da República da Moldávia, porque as autoridades fronteiriças moldavas são incapazes de lá estar presentes.

Em 7 de outubro de 2005, foi assinado um Memorando de Entendimento sobre a missão de assistência fronteiriça entre a Comissão Europeia e os governos da Moldávia e da Ucrânia. A cerimónia de abertura oficial da Missão de Assistência Fronteiriça da UE para a Moldávia e a Ucrânia teve lugar no dia 30 de novembro de 2005.

A missão é técnica e consultiva. O seu mandato visa ajudar a melhorar a capacidade dos serviços fronteiriços e aduaneiros moldavos e ucranianos para prevenir e detetar o contrabando, o tráfico de mercadorias e de seres humanos e lutar contra a fraude aduaneira, através de aconselhamento e formação.

Os objetivos gerais da missão são: contribuir para reforçar as capacidades gerais de gestão de fronteiras e gestão aduaneira da Moldávia e da Ucrânia para lutar contra a criminalidade organizada e transfronteiriça, e harmonizar as normas e padrões dos serviços fronteiriços e de aplicação da lei com os da UE; ajudar a Moldávia e a Ucrânia a cumprir os seus compromissos no âmbito dos planos de ação da Política Europeia de Vizinhança e acordos de cooperação e parceria; e contribuir para uma resolução pacífica do conflito na Transnístria.

O mandato da Missão já foi prorrogado por três vezes (em 2007, 2009 e 2011), com o atual mandato a terminar em 30 de novembro de 2015.

A missão é composta por cerca de 100 funcionários destacados e contratados principalmente de EM da UE, e mais de 120 funcionários da Moldávia e da Ucrânia. Os peritos de países da UE normalmente são oriundos de guardas de fronteiras, serviços aduaneiros ou forças policiais dos seus países de origem; muitos são destacados pelos seus governos para servir por períodos na missão.

6.3.5.3 EUMM GEORGIA

O Conselho da UE decidiu, em 15 de setembro de 2008, estabelecer uma missão civil autónoma de observação na Geórgia. A missão foi implantada em 1 de outubro de 2008, de

acordo com a Ação Conjunta 2008/736/PESC e em conformidade com as disposições estabelecidas no Acordo de seis pontos, de 12 de agosto de 2008, mediado pela UE.

A Missão iniciou as suas atividades de observação com a supervisão da retirada das forças armadas russas das zonas adjacentes à Ossétia do Sul e da Abkházia, e desde então a Missão efetua patrulhamento dia e noite ao longo das Linhas de Controlo Administrativo entre a Abkhazia e a Ossétia do Sul.

Os esforços da Missão estão principalmente dirigidos para a observação da situação no terreno, elaboração de relatórios sobre incidentes e, em geral, através da sua presença nas áreas relevantes, contribuir para uma melhoria da situação de segurança.

Originalmente autorizada para 12 meses, o mandato da missão já foi prorrogado cinco vezes e é atualmente vigente até 14 de dezembro de 2016.

A EUMM Geórgia é uma missão de observação civil desarmada e imparcial, que visa contribuir para a estabilidade em toda a Geórgia e região envolvente e, no curto prazo, visa contribuir para a estabilização da situação, em conformidade com o Acordo de seis pontos e as medidas de execução subsequentes.

As prioridades da missão são: garantir que não existe retorno às hostilidades; facilitar a retoma de uma vida segura e normal para as comunidades locais que vivem em ambos os lados das Linhas de Controlo Administrativo da Abkhazia com a Ossétia do Sul; supervisionar o desenvolvimento das forças policiais e das forças armadas georgianas; reforçar a confiança entre as partes em conflito; e informar a política da UE na Geórgia e em toda a região envolvente.

Os EM da UE têm contribuído para a Missão com pessoal civil, policiares e militares, sendo que atualmente todos os EM da UE contribuem para a missão, num total de 200 observadores.

6.3.6 Missões de Apoio aos Representantes Especiais da UE

O que a UE faz neste domínio é identificar uma necessidade e desenvolver uma capacidade para fornecer apoio aos seus Representantes Especiais no exercício das suas funções, embora o seu conteúdo se encontre ainda mal definido.

A UE tem várias centenas de peritos em questões como os direitos humanos, assuntos políticos, de género ou de reforma do setor de segurança. Com estes recursos formaram-se duas equipas de apoio: uma equipa para contribuir para a preparação do estabelecimento de uma possível missão civil internacional no Kosovo, de acordo com a

Ação Conjunta 2006/623/PESC; e uma equipa de apoio fronteiriço na Geórgia, de acordo com a Ação Conjunta 2006/121/PESC.

No entanto, apenas por uma vez este tipo de equipas assumiu a designação de missão: a missão de apoio civil e militar à missão da União Africana no Darfur (AMIS), entre julho de 2005 e dezembro de 2007.

Esta missão surgiu no seguimento do pedido de apoio da União Africana à UE para a missão que desenvolvia no Darfur, e visava garantir o cumprimento do acordo de cessar-fogo entre os movimentos rebeldes e o governo sudanês, tendo participado 30 polícias, 15 peritos militares e dois observadores.

Atualmente não se encontra em curso nenhuma missão deste tipo.

6.4 Conclusões do Capítulo

As operações e missões da UE no âmbito da gestão de crises iniciaram-se em 2003 e desde aí a UE desenvolveu 35 missões/operações, das quais doze missões e seis operações encontram-se ainda em curso.

Da análise realizada no presente capítulo, conclui-se facilmente pelo predomínio das missões sobre as operações de gestão de crises.

Os objetivos das operações de gestão de crises são diferentes dos objetivos das missões de gestão de crises. Enquanto que as operações visam atividades predominantemente militares, tais como controlo armamento, desminagem, treino de unidades militares, reforma de forças armadas, as missões estão orientadas para as quatro áreas prioritárias de ação civil definidas na Cimeira de Santa Maria da Feira (Polícia, Proteção Civil, Administração Civil de um Território, Reforço do Estado de Direito), que abarcam atividades de formação de forças de segurança, gestão de fronteiras, restabelecimento dos sistemas judicial, penitenciário e de administração civil, operações de apoio às populações em caso de catástrofes naturais, entre outras.

Com a crescente complexidade das missões/operações de Gestão de Crises, a UE **defende que as forças militares e as entidades civis atuem de forma concertada e integrada** para alcançar os objetivos de cada operação/missão.

Sendo forças policiais com estatuto militar com capacidade para desempenhar um vasto leque de tarefas policiais, tendo a possibilidade de operar sob dependência da cadeia de comando militar e civil e sendo capazes de operar em ambientes hostis e assegurarem adequada interoperabilidade com a componente militar, as forças de *gendarmérie* estão aptas a serem empenhadas tanto em operações como em missões de gestão de crises.

As forças de *gendarmerie* possuem diversas valências, desde o restabelecimento e manutenção da ordem pública, investigação criminal, controlo de fronteiras, operações especiais, inativação de engenhos explosivos, proteção e socorro, o que permite desenvolver um vasto leque de atividades, indo de encontro aos objetivos tanto das operações como das missões de gestão de crises.

Por outro lado, as forças de *gendarmerie* e as forças armadas possuem conceitos doutrinários comuns, metodologia de planeamento e treino comum, ao mesmo tempo que são mais fáceis de mobilizar e enquadrar do que funcionários civis.

Assim, verifica-se mais uma vez a possibilidade de **emprego das forças de Gendarmerie tanto em operações como em missões de gestão de crises.**

CAPÍTULO 7 – A GNR E AS MISSÕES/OPERAÇÕES DE GESTÃO DE CRISES DA UNIÃO EUROPEIA

7.1 Observações preliminares

A participação da GNR em missões internacionais remonta ao ano de 1995, quando um oficial exerceu funções de Oficial de ligação do Comando da Operação com as autoridades da Bulgária, Hungria e Roménia, no posto de comando de Calafate, na Roménia, durante a supervisão do embargo da ONU à antiga Jugoslávia, ao abrigo das Resoluções 713/91 e 757/92 do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Desde então, e até aos dias de hoje, a GNR já participou em missões internacionais em quatro continentes (Europa, África, Ásia e América), sob o auspício de várias organizações internacionais (UEO, ONU e UE), e com os mais diversos objetivos.

No presente capítulo procurar-se-á definir a legitimidade da participação da GNR em missões internacionais e do tipo de missões desempenhadas, bem como se apresentará uma caracterização sucinta das diversas missões em que a GNR interveio ou ainda intervém no âmbito da gestão de crises da UE.

7.2 Enquadramento legal da participação da GNR em missões internacionais

I. De acordo com a Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro - LOGNR, “a Guarda Nacional Republicana é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas” e tem “por missão, no âmbito dos sistemas nacionais de segurança e protecção, assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, bem como colaborar na execução da política de defesa nacional, nos termos da Constituição e da lei”.

O espectro de missões que são atribuição da GNR é muito variado, onde se incluem também missões militares.

De acordo com o art.º 3.º, n.º 2, al. i) da LOGNR, a GNR deve “cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas”.

O art.º 6.º, n.º 1 do Despacho n.º 10393/2010, de 05 de Maio de 2010, do Exm.º General Comandante Geral da GNR, faz referência às diferentes áreas em que a missão da GNR se desenvolve, destacando-se a militar (alínea j) do mesmo número e artigo).

O art.º 6.º, n.º 12 do mesmo diploma refere que “*as missões de natureza militar, a cumprir pelas unidades da Guarda no âmbito da defesa nacional, derivam directamente da sua condição de Corpo Especial de Tropas e são executadas, enquadradas pelas Forças Armadas ou de forma autónoma, conforme as suas possibilidades de actuação e sempre sob o comando directo dos quadros da Guarda*”.

No art.º 150.º do Regulamento Geral do Serviço da GNR encontra-se plasmado de forma clara as missões militares que a GNR pode desempenhar, as quais são:

- a) Missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis;
- b) Missões no âmbito da segurança de áreas da retaguarda;
- c) Missões de contra - guerrilha, como força de quadrícula;
- d) Missões de ocupação e defesa de infra-estruturas críticas e pontos sensíveis;
- e) Missões de combate de ruas;
- f) Missões de operações especiais;
- g) Missões de polícia militar;
- h) Missões de inactivação e supressão de engenhos explosivos.

A Guarda está apta a cumprir ainda as seguintes missões, “actuando, independente ou integrada, em operações militares de âmbito mais vasto:

- a) Guarda, ocupação e segurança de infra-estruturas críticas;
- b) Patrulhas de reconhecimento, ligação e contra - infiltração;
- c) Controlo de danos;
- d) Controlo da população, de refugiados e de transviados;
- e) Fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e protecção e regulação do movimento de colunas auto;
- f) Pesquisa, recolha e tratamento de informações”.

II. Relativamente à participação portuguesa em missões internacionais, importa esclarecer, por um lado, como é que o Estado Português legitima internamente a participação neste tipo de missões, e, por outro lado, em que medida é que a GNR pode intervir neste tipo de missões.

Numa abordagem inicial, a primeira questão encontra resposta na CRP. Através do n.º 2 do art.º 7.º refere que “*Portugal preconiza...um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e justiça nas relações entre os povos*”. Ainda no seu art.º 8.º, a CRP torna como parte integrante do

direito Português, as normas e os princípios do Direito Internacional, bem como “as normas constantes de convenções internacionais, regularmente ratificadas, ou aprovadas, vigoram na ordem interna.”. O n.º 2 do art.º 273.º refere também que “*a defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território... contra qualquer agressão ou ameaça externa*”.

No art.º 275.º, n.º 5 da CRP, é incumbido às Forças Armadas “*satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português*”.

A Lei de Defesa Nacional - Lei Orgânica n.º 1 - B/2009, de 7 de julho- refere no art.º 2.º, n.º 1 que “*Portugal defende os princípios da independência nacional e da igualdade dos Estados, o respeito pelos direitos humanos e pelo direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos internacionais e contribui para a segurança, a estabilidade e a paz internacionais*.”. Já o art.º 3.º indica que a “*defesa nacional é igualmente assegurada e exercida no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português na prossecução do interesse nacional*”, estabelecendo, no art.º 5.º, alínea d) que um dos objectivos permanentes da política de defesa nacional é “*assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz, em condições que correspondam aos interesses nacionais*”. A alínea b) do n.º 1 do art.º 24.º exprime, à semelhança da CRP, que “*incumbe às Forças Armadas (...) participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte*”, cabendo ao Decreto-Lei n.º 233/96 definir o estatuto dos militares que participem neste tipo de missões.

Finalizando a questão da legitimidade da participação portuguesa em missões internacionais, evocamos o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013), que no seu Capítulo II refere que “*os valores fundamentais são...o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional*”, assim como “*os interesses de Portugal são...contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional*”, sendo que “*na prossecução destes valores e interesses nacionais destacam-se, na estratégia nacional, como elementos essenciais as Forças Armadas portuguesas, para consolidar Portugal no seu estatuto de co-produtor de segurança internacional. Para este efeito concorrem, também, as forças e serviços de segurança...*”. Por outro lado, no Capítulo VI do Conceito Estratégico de Defesa Nacional é referido que “*as linhas de ação prioritárias para defender a posição*

internacional de Portugal incluem participar ativamente em missões que contribuam para a paz e a segurança internacional, no âmbito de organizações internacionais a que está vinculado”, assim como “o reforço da segurança e da defesa nacional assenta na consolidação das relações externas de defesa, nomeadamente com a OTAN e a UE, bem como pelo aprofundamento das dimensões de segurança das políticas de cooperação na comunidade lusófona, cuja concretização passa pelas seguintes linhas de ação: Participar nas missões militares internacionais de paz, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da OTAN e da UE;”.

III. Relativamente à legitimidade da participação da GNR em missões internacionais, a Lei 63/2007 de 6 de Novembro de 2007 – LOGNR – faz referência no seu art.º 3.º, que a GNR pode “*participar...em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais*” (artigo 3.º, n.º 1, alínea o). Por outro lado, o art.º 3.º, n.º 2, al. i) da LOGNR refere que a GNR deve “*cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas*”.

O RGSGNR, no seu art.º 147.º, n.º 2 refere também que “*no âmbito da execução da política externa, sem prejuízo das missões resultantes de outros compromissos internacionais e de acordo com as suas atribuições, a Guarda pode integrar Forças Nacionais destacadas, a título individual ou por forças constituídas*”.

A Lei Orgânica n.º 1 -B/2009, de 7 de julho – LDN – atribui a exclusividade da componente militar da defesa nacional às forças armadas (art.º 22.º, n.º 5 da LDN). Apesar desta exclusividade, a mesma Lei prevê para as forças de segurança “*colaboram em matéria de defesa nacional nos termos da Constituição e da lei*” (art.º 48.º, n.º 1 da LDN), abrindo desta forma a possibilidade de participação em missões internacionais.

A Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna – corrobora ainda o disposto na LOGNR, através do n.º 2 do art.º 4.º no qual prevê que “*no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do espaço referido no número anterior, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte*”.

Conclui-se assim que a GNR pode cumprir um vasto leque de operações militares, tendo em conta a sua Lei Orgânica e o Regulamento Geral do Serviço, e que a CRP fundamenta a intervenção de Portugal nas missões internacionais, a LDN “abre a porta” à participação de Forças e Serviços de Segurança nestas mesmas missões, a LSI e a LOGNR consolidam essa possibilidade de intervenção, sendo que todos estes diplomas reflectem as orientações expressas no Conceito Estratégico de Defesa Nacional: respeito pelos interesses nacionais e satisfação de compromissos internacionalmente assumidos, atendendo às possibilidades das Instituições.

7.3 A Participação da GNR em missões/operações de gestão de crises da UE

I. No âmbito da gestão civil de crises, a GNR possui um elevado número de intervenções em missões internacionais, tendo participado em 23 missões desde 1995.

No que se refere em concreto à participação da GNR em missões/operações da UE, esta iniciou-se no ano de 2005, na Palestina, perfazendo até à presente data o total de 10 missões/operações desenvolvidas pela GNR no âmbito gestão civil de crises da UE.

A participação da GNR em missões e operações de gestão de crises da UE desenvolve-se, essencialmente, num contexto de pós-violência, assumindo dois formatos: participações individuais (como Observadores de Polícia) e com unidades constituídas (integradas na EUPOL) (Hermenegildo, 2010 e Pereira, 2015, p. 52).

Segundo Pereira (2015, p. 52), “*as participações individuais reflectem a capacidade e profissionalismo dos militares da Guarda ao serem seleccionados para o desempenho de missões de grande delicadeza e dificuldade em cenários de risco e extrema complexidade*”.

Ainda segundo Pereira (2015, p. 52), “*a utilização de forças constituídas da GNR, com uma capacidade de intervenção robusta, capazes de usar a força com uma grande amplitude, sobretudo durante as operações de reposição da ordem pública, permite ocupar um espaço operacional que dificilmente poderá ser preenchido por forças militares puras ou de polícia civil. Compostas por unidades de tipo gendarmerie, as suas potencialidades revelam-se de tal forma importantes em determinados tipos de missões de paz que as principais organizações internacionais não abdicam do emprego de forças deste tipo*”, denominando-as de formas diferentes, nomeadamente a UE designa-as por *Integrated Police Unit*.

De seguida, serão tratadas as diferentes missões/operações em que a GNR interveio, fazendo-se a separação entre as participações como Observadores de Polícia e como unidades constituídas.

II. A participação da GNR nas missões de Observadores de Polícia da UE iniciou-se em Fevereiro de 2005, na Missão da EUPOL PRÓXIMA/FYROM, na República da Macedónia, tendo a mesma participação durado até 14 de dezembro de 2005. Nesta missão participou um Oficial da GNR, sendo que a mesma resultou da aprovação da Ação Conjunta n.º 2003/681/PESC, de 29 de setembro do Conselho da UE, cujo objetivo era acompanhar, fiscalizar e aconselhar a polícia da Macedónia nas operações de combate ao crime organizado, tendo o oficial da GNR desempenhado as funções de Oficial de Segurança no Quartel-General na capital de Skopje.

III. Na sequência de um apelo do governo da República Democrática do Congo, a UE decidiu enviar para aquele território um contingente multinacional com o objetivo de criar a Unidade de Polícia Integrada Congolesa, ao abrigo da Ação Conjunta n.º 2004/494/PESC, de 17 de Maio, do Conselho da UE. Depois da criação da UPI, a 9 de dezembro de 2004, o Conselho da UE aprovou a Ação Conjunta n.º 2004/847/PESC, através da qual a UE contribuiu para a formação da UPI Congolesa. Esta nova missão, designada por EUPOL KINSHASA, iniciou-se em Abril de 2005, tendo terminado em Junho de 2009, permitiu ainda apoiar a polícia local, com especial esforço no período eleitoral de 2006, no que diz respeito à manutenção e ordem pública. Quanto à contribuição da GNR, a mesma desenvolveu-se com a participação de dois Oficiais, os quais desempenharam funções de Oficial de Ligação com as Autoridades Congolesas e Conselheiro Técnico para a Área de Planificação e Operações da Unidade de Polícia Integrada.

IV. Em Dezembro de 2005 foi lançada a missão da UE designada por EUBAM RAFAH, na Palestina, no seguimento do convite feito à UE para assumir o papel de terceira parte no terminal de *Rafah Crossing Point*, local onde é feita a ligação entre a Faixa de Gaza e o Egipto. Esta missão foi estabelecida pela Ação Conjunta n.º 2005/889/PESC, de 12 de Dezembro, do Conselho da UE, tendo participado um oficial e dois sargentos da GNR. O Oficial iniciou funções em 13 de dezembro de 2005, assumindo

a chefia do “Gabinete de Ligação” no *Joint Coordination and Liaison Office*, instalado na localidade de Kerem Shalom, na fronteira do Egipto com a Faixa de Gaza, sendo responsável pela verificação da correta aplicação do acordo sobre os movimentos e acessos à fronteira, bem como das normas de funcionamento e de gestão do posto de controlo de Rafah. Os dois Sargentos apresentaram-se em datas diferentes, nomeadamente em 31 de janeiro e 26 de maio de 2006, exercendo funções de monitorização do controlo efectuado pelos palestinianos nos vários postos fronteiriços, no respeitante à entrada de pessoas e de mercadorias para a Faixa de Gaza. A participação da GNR na missão EUBAM RAFAH terminou a 25 de novembro de 2007.

V. Com o final da *United Nations International Police Task Force*, em 2002, foi lançada em 01 de janeiro de 2003 a EUPM BiH, na Bósnia Herzegovina, por um período inicial de três anos, sendo a referida missão renovada até 2012. Neste âmbito, a participação da GNR iniciou-se em Setembro de 2007 e durou até Dezembro de 2008, com a intervenção de 3 militares, que apoiaram a polícia local na reforma e combate ao crime organizado, sendo que dois Oficiais da GNR exerceram as funções de Assessor Criminal e de Inspector.

VI. A GNR voltou ao território da Palestina, no âmbito da UE, na Missão EUPOL COPPS, entre Outubro de 2007 e Outubro de 2008, ao abrigo da Acção Conjunta n.º 2005/797/CFSP, de 14 de Novembro, da PSCD, com o objetivo de auxiliar a Autoridade Palestiniana na reorganização e reforma da polícia local, através da implementação de um programa de desenvolvimento da Polícia Civil Palestiniana. A participação da GNR baseou-se no empenho de um Oficial, que desempenhou funções de *Field Police Officer*.

VII. Entre 2008 e 2009, a GNR participou com seis militares na Missão EU SSR Guiné-Bissau. Esta missão foi criada pela Acção Conjunta 2008/112/CFSP, de 12 de fevereiro de 2008, com o objetivo de apoiar a Reforma do Sector de Segurança daquele país.

VIII. Outra missão de gestão civil de crises desenvolvida no âmbito da PESD em que a GNR participou foi a Missão Integrada da União Europeia para o Estado de Direito no Iraque – EUJUST LEX. Na sequência de um pedido formal do governo iraquiano para um programa de formação a elementos dos níveis médio e superior da estrutura judicial,

policial e prisional do Iraque, a UE decidiu avançar com esta missão em Julho de 2005. Portugal organizou um Curso de Direcção da Investigação Criminal, e a GNR destacou um oficial para coordenador de cursos e, mais tarde, também como oficial de segurança da missão. A GNR coordenou ainda o curso realizado em Portugal, que decorreu de 4 a 20 de Junho de 2006 e foi frequentado por 20 oficiais de polícia e 12 juízes iraquianos. A EUJUST LEX terminou em 31 de Dezembro de 2013.

IX. A Missão EULEX, no Kosovo, criada através da Acção Conjunta n.º 2008/124/PSCD, de 4 de Fevereiro, é outra das missões em que a GNR participou. Esta missão teve como objetivo apoiar as instituições, autoridades judiciais e serviços na aplicação da lei no Kosovo. A participação da GNR iniciou-se em Abril de 2008, com o envio de um Oficial no Quartel-General da EULEX, em Pristina, com a função de conselheiro para os assuntos comunitários da Polícia do Kosovo.

X. Desde Outubro de 2008 e até à atualidade, a GNR participa ainda com cinco militares na missão EUMM GEORGIA, criada pela Acção Conjunta n.º 2008/736/CFSP, do Conselho da UE, os quais contribuem para a verificação do cumprimento dos acordos estabelecidos entre a Rússia e a Geórgia, no seguimento dos conflitos armados entre os dois países.

XI. Quanto à participação da GNR em operações/missões da UE atuando como força constituída, é de referir que existe apenas um exemplo deste tipo de atuação: a Operação EUFOR ALTHEA.

A Operação ALTHEA foi iniciada em 2 de dezembro de 2004, com base na Resolução 2183 (2014), do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo a referida operação sido reconfigurada por quatro vezes, a última das quais em Setembro de 2012.

Com a finalidade de diminuir a presença militar e aumentar os efetivos policiais no território da Bósnia Herzegovina, esta missão sucedeu à Stabilisation Force – SFOR, da OTAN.

A Operação ALTHEA é um exemplo de operação militar da UE, sendo que a GNR participou na mesma enquanto membro da EUROGENDFOR, contribuindo para a criação de uma IPU.

A participação da GNR decorreu entre Novembro de 2007 e Outubro de 2010, com um total de 190 militares, divididos por um pelotão de ordem pública, uma equipa de investigação criminal e cinco posições do Quartel-General, assegurando, em regime de rotatividade, o comando da IPU e da companhia de ordem pública, assim como a chefia da unidade de investigação.

A IPU, e por conseguinte os militares da GNR, realizaram missões de manutenção da ordem e segurança públicas e de apoio ao Tribunal Criminal Internacional para a Ex-Jugoslávia, na investigação de crimes de guerra e detenção de pessoas indiciadas por tais crimes, destacando-se várias operações de busca e detenção de indivíduos, ao mesmo tempo que ministraram formação e treino às Forças de Segurança da Bósnia-Herzegovina.

De referir ainda que a Operação ALTHEA tratou-se de uma missão não executiva, ou seja, a IPU funcionava apenas em apoio e complemento das autoridades locais, não dispondo de autoridade legal para desenvolver as suas próprias ações policiais.

XII. De modo a sintetizar a participação da GNR em missões e operações da União Europeia, apresenta-se a seguinte tabela:

Tabela 3 - Participação da GNR em Missões/Operações da UE

Organização Responsável	Missão/Operação	País	Período	Efetivo
União Europeia	EUPOL PROXIMA	Macedónia	2005	1
	EUBAM RAFAH	Palestina	2005 a 2006	3
	EUPOL KINSHASA	Congo	2005 a 2009	4
	EUPOL COPPS	Palestina	2007 a 2008	1
	EU SSR Guiné Bissau	Guiné Bissau	2008 a 2009	6
	EUPM BiH	Bósnia Herzegovina	2007 a 2011	3
	EULEX Kosovo	Kosovo	Desde 2008	3
	EUJUST LEX	Iraque	2005 a 2013	1
	EUMM GEORGIA	Georgia	2008 a 2013	5
	EUFOR ALTHEA	Bósnia Herzegovina	2007 a 2010	190

Fonte: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais da GNR, 2015.

7.4 Conclusões do Capítulo

Realizada esta breve revisão da atuação da GNR nas missões e operações da UE, pode verificar-se que os militares da GNR atuam num trabalho maioritariamente de observadores, o que faz com que as forças sejam naturalmente mais pequenas, tendo a GNR empenhado um total de 217 militares em todas as missões.

A participação da GNR no âmbito da gestão de crises da UE, nos vários teatros de operações em todo o mundo, possibilita a Portugal, visto ser um país de pequena dimensão, assumir um papel como actor relevante no SI, ao contrário de muitos outros países com a mesma dimensão.

A participação da GNR nestas missões permite a valorização pessoal e profissional do seu efectivo, a conquista do respeito e admiração de todos e o reconhecimento daqueles que mais directamente delas beneficiam, além de dar enorme relevância à própria Instituição (Pereira, 2015, p. 88).

Pode-se ainda afirmar que o sucesso das participações da Guarda em missões e operações da UE assentam no elevado profissionalismo dos seus militares e nas mais-valias inerentes a uma Força de Segurança de natureza militar (Pereira, 2015, p. 89).

Conclui-se assim que **a GNR tem desempenhado um papel ativo na gestão de crises** e que, apesar de todos os constrangimentos atuais, nomeadamente económicos, é admissível que venha a ter um papel cada vez mais relevante no futuro, tanto a nível individual como integrada na EUROGENDFOR.

CAPÍTULO 8 – CONCLUSÕES

O objectivo deste estudo consistiu em verificar quais os contributos que as forças de *gendarmarie* podem dar nas operações e missões de gestão de crises da UE. Para alcançar tal objetivo, começou-se por analisar a evolução da política de segurança e defesa da UE, bem como alguns conceitos relacionados com a gestão de crises. De seguida, caracterizou-se as forças de *gendarmarie* e verificaram-se as mais-valias do emprego dessas forças em operações e missões de gestão de crises. Depois, procedeu-se à análise das entidades e instituições responsáveis pela gestão de crises na UE, bem como o processo de planeamento de operações e missões de gestão de crises. Por fim, analisaram-se as operações e missões de gestão de crises que se encontram a serem realizadas pela UE.

8.1 Verificação de Hipóteses Teóricas

I. Desde a Antiguidade Clássica que as crises são um fenómeno recorrente na política internacional, sendo que o conceito de crise internacional remete para a questão da rápida alteração das circunstâncias políticas.

O conceito de crise tem um âmbito bastante alargado, que abarca aspetos político - militares, económicos, sociais e ambientais, tornando-se assim necessário recorrer a todos os meios ao dispor dos Estados e Organizações Internacionais para dar a melhor resposta possível a essas crises, surgindo assim o conceito de gestão de crises.

Com a instituição do Tratado de Maastricht e a criação de um pilar orientado em exclusivo para a política externa e de segurança comum, a UE procurou criar as instituições e instrumentos que lhe permitissem reforçar a sua política externa e defender os seus interesses.

O Tratado de Amesterdão transformou a UEO no “braço armado” ao serviço exclusivo da UE, prevendo também a possibilidade da integração da UEO na UE (art. 17º, nº 1 do TUE), bem como incluiu as missões de *Petersberg* na política de segurança da União (art. 17º, nº 2 do TUE).

O “*Helsinki Headline Goal*”, definiu que “em 2003, os Estados Membros, através de um processo de cooperação voluntária, deverão estar em condições de destacar, de uma forma rápida e sustentar uma força de 50000 a 60000 homens (até 15 brigadas), destinada a responder, capazmente, a toda a gama de missões de *Petersberg*, como previsto no Tratado de Amsterdão”, lançando assim as bases para a criação de uma força militar com capacidade para lançar e conduzir operações lideradas pela UE em resposta a crises

internacionais. Por outro lado, os EM acordaram que a UE deveria dispor de órgãos e estruturas que permitissem assegurar a necessária orientação política e direcção estratégica às operações a levar a cabo, o que levaria à criação do Comité Político e de Segurança, do Comité Militar, e do Quadro de Pessoal Militar, mais tarde com o nome de Estado-Maior da UE.

Já o Conselho de Santa Maria da Feira definiu a criação do Comité para os Aspectos Cíveis de Gestão de Crises e o compromisso para a disponibilização, até 2003, de 5000 agentes de polícia para missões internacionais no âmbito de operações de prevenção de conflitos e gestão de crises, ao mesmo tempo que foram identificadas quatro áreas prioritárias no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades cíveis para gestão de crises: Polícia; Reforço do Estado de Direito; Reforço da Administração Civil; e Protecção Civil.

O evoluir da política europeia de segurança e a implementação da Estratégia Europeia de Segurança levou a UE a estabelecer objetivos globais cíveis e militares, de modo a dotar a UE com uma capacidade de ação rápida e uma abordagem coerente para as várias missões de *Petersberg*, incluindo acções preventivas.

O ano de 2004 assumiu importância acrescida no desenvolvimento das capacidades cíveis e militares de gestão de crises da UE. O “*Headline Goal 2010*”, aprovado em 17 de maio de 2004, e segundo o qual a UE deveria estar pronta até 2010 a responder de forma rápida e decisiva à totalidade de operações de gestão de crises previstas no TUE, levou à criação dos agrupamentos táticos de reação rápida (“*battlegroups*”), que consistem em unidades de escalão Batalhão, compostos por 1500 efetivos, incluindo os respetivos meios de transporte e de sustentação, com apoio aéreo e naval, e se necessário, com forças de reserva. Por outro lado, o Objectivo Global Civil 2008, aprovado em Dezembro de 2004, estabeleceu “objectivos fundados nas necessidades, a fim de permitir que a UE defina e reforce, até 2008, as capacidades cíveis de que necessita para futuras tarefas e desafios, de modo a dar resposta às crises de uma forma mais rápida e eficaz”. Este objetivo global civil foi dado como concluído em novembro de 2007, sendo na mesma data adotado o Objectivo Global Civil 2010, desenhado sobre a cada vez maior experiência de gestão de crises da UE, e colocou maior ênfase na cooperação civil-militar, ao mesmo tempo que procurava melhorar a capacidade de resposta e de projecção da UE.

O Tratado de Lisboa levou à extensão das “Missões de *Petersberg*”, as quais se encontram previstas no art. 43.º, n.º 1 TUE, e que “incluem as acções conjuntas em matéria

de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos”, podendo a UE utilizar meios civis e militares para cumprir essas missões.

Com o passar dos anos, a política externa da UE, e o respetivo Tratado inicial, foram sofrendo alterações de modo a responder às novas ameaças e desafios globais. De facto, ao longo da última década, a UE estabeleceu-se como um importante e complexo ator capaz de planear e conduzir com sucesso missões e operações de Gestão de Crises, numa escala em que poucas organizações internacionais são capazes e em que nenhum EM pode alcançar de forma isolada.

Todas estas alterações resultaram no incremento do papel da UE na resolução de crises, verificando-se hoje em dia que a componente de segurança e defesa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises, sendo esta questão abordada através de duas vertentes: a vertente militar e a vertente civil. Assim, consideramos a “**Hipótese 1** – A componente de segurança e defesa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises”, como totalmente validada.

II. A comunidade internacional tem multiplicado os seus esforços na criação de instrumentos dirigidos à gestão de crises, desde os seus estádios iniciais até à estabilização e normalização do ambiente, envolvendo aspetos militares, mas também, e acima de tudo, uma vasta gama de questões civis.

O conceito de gestão de gestão de crises abarca um espectro de situações e atividades bastante amplo, que se identificam com intervenções destinadas a terminar com conflitos armados, a proteger as populações civis e a reconstruir os territórios devastados, através da combinação de meios militares e civis (diplomáticos, económicos ou políticos).

A gestão de crises está no topo da agenda política da UE desde 1999, por ação e influência política de Javier Solana, e desde o Conselho Europeu de Colónia a componente de segurança e defesa da política externa da UE passou a ser sinónimo de gestão de crises.

A base legal da gestão de crises, depois da reforma efetuada pelo Tratado de Lisboa, encontra-se no artigo 42º do TUE, que refere que a UE pode recorrer a meios civis e militares para realizar missões fora da União, com o objetivo de garantir a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e o fortalecimento da segurança internacional.

Por outro lado, a UE tem definidos objetivos globais (*Headline Goal's*) na vertente militar e na vertente civil, estando os mesmos orientados no mesmo sentido e de forma integrada, de modo a responder às novas ameaças e desafios, sendo que o conceito de “*comprehensive approach*” da UE prevê a utilização de meios civis e militares para responder a todo o espectro da Gestão de Crises, nomeadamente: a Prevenção de Conflitos; Manutenção de Paz; tarefas de forças de combate em Gestão de Crises, incluindo a Imposição de Paz; e a estabilização pós-conflito.

As missões e operações de gestão de crises da UE, que permitem à UE alcançar projeção e visibilidade internacional, envolvem tanto forças militares como profissionais civis que podem contribuir para a segurança e desenvolvimento económico e político da área em crise (monitores de polícia, eleições e direitos humanos, especialistas médicos, juristas, mediadores, engenheiros e outros).

Com a crescente complexidade das crises, as operações e missões de gestão de crises devem ser cada vez integradas e não devem ser monopólio de uma única vertente, seja militar ou civil, devendo-se apostar no planeamento integrado e na interoperabilidade de meios (Elias, 2011, p.176 e 179). Assim, consideramos a “**Hipótese 2** – As operações e missões de gestão de crises assentam na integração e complementaridade entre a componente militar e a componente civil”, como totalmente validada.

III. As forças de *gendarmerie* são forças policiais com estatuto militar, que cumprem missões de segurança nos seus países e assumem simultaneamente uma natureza militar ou mesmo de ramo das Forças Armadas.

Estas forças possuem treino militar, mas o seu foco principal e equipamentos é o uso mínimo da força ou uso de força não letal, e tarefas normalmente associadas a funções policiais.

Por outro lado, apresentam conhecimentos especializados na área da manutenção da ordem pública e em situações de distúrbios civis, bem como na realização de operações internacionais de apoio à paz e de gestão de crises.

Numa situação de gestão de crise, as forças militares desempenham um papel fundamental na neutralização de forças hostis, mas não estão treinadas nem equipadas para atuar em cenários de alteração de ordem pública, combate à criminalidade organizada, terrorismo, investigação criminal, segurança em período eleitoral, segurança de prisões, controlo de fronteiras, protecção de pessoas e bens, patrulhamento de itinerários e recolha

de informação de âmbito criminal, funções que fazem parte do catálogo de atribuições de qualquer força policial.

As forças policiais com estatuto militar conseguem assegurar uma adequada autoproteção, bem como utilizar unidades policiais resistentes e com elevado grau de prontidão; garantem um alto nível de interação com forças militares devido ao semelhante estatuto militar, formação e equipamento; são capazes de operar sob uma cadeia de comando militar ou civil; e garantem a interoperabilidade (doutrina e procedimentos de actuação comuns) com as forças militares.

As forças de *gendarmérie* empenhadas em situações de gestão de crises são normalmente organizadas em IPU, FPU ou MSU, dependendo da organização internacional sob a qual atuam, sendo caracterizadas pela robustez, capacidade de rápida projecção de forças flexíveis e interoperáveis, capacidade de executar tarefas e missões de policiamento, preferencialmente, em situações de conflitualidade não estabilizada em que não seja adequada a utilização de forças armadas ou unidades individuais de polícia, e pela integração de um elemento especializado para o cumprimento de missões específicas, tais como: manutenção de ordem pública, operações especiais, inactivação de explosivos e segurança em subsolo, investigação criminal e binómios cinotécnicos.

Numa operação/missão de Gestão de Crises, dada a situação de instabilidade e o tipo de ameaças existentes, é necessária uma força robusta, flexível, interoperável e capaz de executar tarefas e missões de policiamento, como são as forças de tipo Gendarmerie.

Estas forças conseguem ainda preencher o “*security gap*” (intervalo de tempo que medeia a transição do estado de conflito, assumido pelas forças militares, para o período de paz, tutelado por forças policiais), desempenhando todo um conjunto de operações policiais para as quais as Forças Militares não estão vocacionadas.

Assim, consideramos a “**Hipótese 3** – As forças de Gendarmerie são multifacetadas e podem dar resposta a diversos tipos de funções” como totalmente validada.

No seio da UE vem sendo há já algum tempo amadurecida a ideia relativa à crescente importância do emprego de forças policiais de natureza militar nas operações/missões de Gestão de Crises, tendo resultado na criação de uma força europeia de gendarmerie, a EGF.

IV. O objetivo da EGF é constituir-se como uma força operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projetável, de forma a cumprir tarefas policiais no âmbito da gestão de crises, sendo um instrumento credível e eficaz colocado sobretudo à disposição da UE.

No entanto, a EGF não é um instrumento da UE, na medida em que não integra a estrutura da PCSD, podendo estar ao serviço de qualquer OI ou coligação ad-hoc.

A EGF resulta da cooperação entre as *gendarmeries* europeias, sendo composta por forças portuguesas, espanholas, italianas, francesas, holandesas, romenas e polacas, apresentando vantagens para cada uma delas, assim como para os países de onde são originárias.

Assim, a EGF é de facto um instrumento multinacional valioso para complementar as capacidades de gestão de crises da UE, comporta as capacidades das forças de gendarmerie que a constituem e combina capacidades civis e militares, mas não é um instrumento exclusivo da UE, pelo que consideramos a “**Hipótese 4** - A EGF é um instrumento multinacional da UE para a gestão de crises, dotado de recursos humanos e materiais que as forças de *gendarmerie* asseguram” como parcialmente validada.

V. A UE é uma organização complexa, que utiliza instrumentos políticos, diplomáticos, económicos, financeiros, militares, judiciais, entre outros, para responder a crises emergentes ou já existentes.

Para responder a essas crises, a UE dispõe de um inúmero leque de entidades, instituições e agências responsáveis pela gestão de crises, enquadradas em estruturas militares e civis, as quais utilizam um processo de planeamento que permite utilizar todos os instrumentos e ferramentas à disposição da UE de uma forma efetiva, eficiente e eficaz.

Este processo de planeamento de gestão de crises da UE, ao envolver entidades militares e civis, exige grande coordenação, interação e interoperabilidade entre essas mesmas entidades, pelo que existe enorme vantagem em que as forças que executarão as operações e missões ao nível tático consigam interagir e integrar o planeamento militar e também o planeamento civil.

No âmbito da gestão de crises, a UE lança operações e missões, desenvolvendo um vasto leque de atividades e visando objetivos muito abrangentes, que podem ir desde ações de controlo de armamento, desminagem, treino de unidades militares ou reforma de forças armadas até atividades de formação de forças de segurança, gestão de fronteiras, restabelecimento dos sistemas judicial, penitenciário e de administração civil ou operações de apoio às populações em caso de catástrofes naturais.

Assim, as forças de *gendarmerie*, com a sua dupla natureza militar e policial, constituem uma mais-valia ao serem empenhadas em operações/missões de gestão de

crises, uma vez que: garantem um alto nível de interação com forças militares devido ao semelhante estatuto militar, formação e equipamento; são capazes de operar sob uma Cadeia de Comando Militar ou Civil, e ao mesmo tempo, possuem a flexibilidade de, a qualquer momento, mudarem a sua posição de integração militar para a subordinação a uma Cadeia de Comando Civil.

Por outro lado, as forças de *gendarmérie* possuem diversas valências, desde restabelecimento e manutenção da ordem pública, investigação criminal, controlo de fronteiras, operações especiais, inativação de engenhos explosivos, proteção e socorro, o que permite desenvolver um vasto leque de atividades, indo de encontro aos objetivos tanto das operações como das missões de gestão de crises.

Assim, considerados que a “**Hipótese 5** – As forças de Gendarmerie podem ser empenhadas em missões e operações civis e militares de gestão de crises”, como totalmente validada.

VI. A GNR é uma força de segurança de natureza militar, sendo o espectro de missões que são atribuição da GNR muito variado, onde se incluem também missões militares.

A análise conjugada da Constituição da República Portuguesa, da Lei de Defesa Nacional, do Conceito Estratégico de Defesa Nacional e da Lei Orgânica da GNR, entre outros diplomas, permite sustentar legalmente, além da natureza militar da Guarda e de idêntica condição do seu efectivo, o enquadramento da sua participação em operações internacionais, nomeadamente em operações e missões de gestão de crises.

A GNR é uma força de *gendarmérie*, pelo que possui todas as características e mais – valias deste tipo de forças, que participa em operações internacionais de forma individual ou como força constituída, cumprindo o vasto leque de tarefas que uma Força de Segurança de natureza militar pode desempenhar, sendo esta mesma natureza o principal fundamento para a sua escolha pelos decisores políticos.

A GNR consegue cumprir missões militares próprias, distintas das desempenhadas pelas Forças Armadas, ao mesmo tempo que, sendo uma Força de Segurança, está apta a desenvolver a ação policial em ambientes hostis.

Analisando a participação da GNR em operações e missões de gestão de crises da UE, conclui-se que já participou em nove missões e uma operação, ao mesmo tempo que integra também a EGF, pelo que a GNR tem assumido um papel ativo na gestão de crises.

Assim, apesar de todos os constrangimentos atuais, nomeadamente económicos, é previsível que a GNR continue a participar em operações e missões de gestão de crises, tanto a nível individual como integrada na EGF, pelo que consideramos a “**Hipótese 6** – A GNR tem um papel ativo na gestão de crises e tendo em conta aos atuais indicadores é admissível que venha a ter um papel cada vez mais relevante no futuro”, como totalmente validada.

8.2 Reflexões Finais

Nesta fase do trabalho, considera-se ser possível responder à pergunta de partida: “**Qual o contributo das forças de Gendarmerie nas operações e missões de gestão de crises da União Europeia?**”.

I. O conceito de gestão de crises é relativamente recente, podendo ser considerado uma evolução do conceito de Operações de Apoio à Paz (OAP).

As primeiras OAP surgiram em 1948, sob a égide da ONU, sendo que durante a guerra-fria e até princípios dos anos 60, as forças empenhadas naquelas operações eram exclusivamente militares. A incorporação do primeiro contingente policial numa OAP ocorreu na missão da ONU no Congo, em 1960.

O final da guerra-fria e a transformação da génese dos próprios conflitos, outrora entre Estados, e que passaram a conflitos no interior dos próprios Estados, alguns deles atravessando processos de independência, conflitos inter-étnicos e religiosos, violação dos direitos humanos, ausência de lei, justiça e ordem que conduz ao banditismo, à corrupção e ao caos generalizado, levou a uma evolução na composição das forças empenhadas nas OAP, passando a contar também com uma componente civil (forças policiais, magistrados, especialistas de proteção civil, entre outros).

A UE defende a coordenação e integração civil-militar como forma de superar algumas das suas limitações ao nível militar, bem como para responder à crescente complexidade das crises, correspondendo ao quadro conceptual designado por *Comprehensive Approach*.

Após uma ação de Imposição da Paz²⁸ encetada por Forças Armadas, o normal funcionamento das instituições locais é impedido pelo ambiente inseguro que ainda se verifica, sendo necessária a realização de missões típicas das Forças de Segurança.

A participação das Forças Armadas é imprescindível para garantir a estabilidade nas fases iniciais das atividades de gestão de crises nos focos de tensão estudados, graças ao seu poder dissuasor, capacidade bélica e vantagem tecnológica.

No entanto, e segundo Chris Donnelly²⁹ “[...] *muitas das novas funções militares não requerem as competências clássicas de um soldado e poderão ser melhor desempenhadas por polícias. Nalgumas circunstâncias, portanto, uma Gendarmerie poderá ser mais apropriada do que um exército*”. Nesta linha de reflexão, em 2001, o General Wesley Clark, antigo Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), declarou que: “[...] *existem outros requisitos operacionais para as actividades policiais, que vão desde a investigação criminal até à reacção a distúrbios civis e violência urbana, e o facto é que a maioria dos militares simplesmente não é capaz de efectivamente levar a cabo tais funções, não devendo ser os elementos primários responsáveis por elas*”.

Assim, numa Operação/Missão de Gestão de Crises, dada a situação de instabilidade e o tipo de ameaças existentes, é necessária uma força robusta, como as forças de tipo *gendarmerie*.

II. No âmbito da gestão de uma crise, a intervenção de forças de segurança pode-se dividir em quatro fases: fase preventiva (que consiste no aconselhamento da polícia local); fase de intervenção (que consiste na projeção de forças policiais na fase inicial de uma crise a fim de lidar com questões de lei e ordem); fase de Manutenção (que consiste em restabelecer a segurança pública assim como a polícia local); e a fase de Reconstrução/Estabilização (que consiste em treinar e aconselhar a polícia local).

²⁸ As OAP visam o restabelecimento e/ou manutenção da paz, e através do uso imparcial da diplomacia, de meios civis e de meios militares, prosseguem, normalmente, os propósitos e princípios constantes da Carta das Nações Unidas. As OAP dividem-se em seis tipos de operações: Prevenção de Conflitos; Restabelecimento da Paz; Imposição da Paz; Manutenção da Paz; Consolidação da Paz; e a Ajuda Humanitária.

A Imposição de Paz consiste em atividades desenvolvidas por forças militares para restaurar a paz numa área de conflito; estas operações baseiam-se no Cap. VII da Carta das Nações Unidas e podem ocorrer em confrontos entre Estados ou no interior de um Estado, quando a situação ameace a paz e a segurança internacionais ou numa situação de desastre humanitário, que obriguem ao emprego da força; implica a utilização de operações de combate para alcançar os objectivos definidos, sendo que o consentimento das partes não é necessário e o princípio da imparcialidade normalmente não é observado.

²⁹ Conselheiro especial da OTAN para assuntos da Europa Central e Oriental.

As forças de *gendarmerie* são unidades robustas, garantem a sua autoproteção, utilizam armamento especializado, garantem uma rápida projeção, e desempenham todo um conjunto de operações policiais para as quais as Forças Militares não estão vocacionadas.

Assim, este tipo de forças consegue preencher o “vazio de segurança” existente durante a fase de estabilização de uma crise, cooperando e interagindo com as Forças Armadas até que o ambiente esteja estabilizado e as instituições locais possam assumir as suas funções de forma autónoma.

As forças do tipo *gendarmerie* podem também ser enquadradas com as Forças Armadas e estar incluídas na cadeia de comando destas, não para desempenhar missões de combate, mas para desenvolver missões policiais. Substituem assim as polícias locais num contexto violento e hostil, pois são dotadas com meios que lhe permitem a auto-sustentação e garantem a atuação eficaz da própria força.

As forças do tipo *gendarmerie* aliam as capacidades militares de proteção, poder de fogo e condição militar às capacidades policiais de manutenção da segurança interna, da lei e da ordem.

Pode-se assim dizer que as forças do tipo *gendarmerie* complementam a ação das Forças Armadas numa fase inicial de uma situação de crise, não ficando estas sobrecarregadas com missões para as quais não estão vocacionadas, e podendo executar as missões que lhes estão consagradas, abrindo também caminho à entrada das polícias civis no Teatro de Operações, contribuindo para a sua estabilização e criando um ambiente seguro e propício para a ação das mesmas.

Por outro lado, o princípio relativo ao uso progressivo da força, característico das forças do tipo *gendarmerie*, aliado à sólida disciplina e aos valores da instituição militar, levam a que este tipo de forças possam cumprir missões policiais num ambiente violento, perigoso e adverso. Ao evitar o excesso do uso da força preserva-se a imagem das forças estrangeiras perante a opinião pública de um determinado território, ao mesmo tempo que se impõe a lei e a ordem pública.

III. A EGF é uma força operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projetável, que cumpre um vasto leque de tarefas policiais no âmbito da gestão de crises, sendo um instrumento credível e eficaz colocado sobretudo à disposição da UE, mas a

poder também ser utilizado sob a égide das NU, da OSCE, da OTAN, e de outras organizações internacionais ou coligações ad-hoc.

A EGF é composta por forças de *gendarmérie*, sendo que o leque de tarefas que a EGF pode desempenhar, nomeadamente as indicadas no artigo 4º, nº 3 do Tratado da EGF, aliado à rapidez de projecção, ao seu cariz militar e interoperabilidade dos seus componentes, permite que esta possa desempenhar um papel preponderante, tanto em missões de substituição (consiste na substituição das forças policiais locais, por não existirem ou não serem capazes de assegurar a Lei e Ordem, sendo reconhecidos poderes de polícia executiva, incluindo o direito de uso de armas) como de reforço (monitorizar, aconselhar e treinar a polícia local, normalmente sem poderes executivos).

IV. A GNR, como força de “charneira” no dispositivo de forças nacionais, vem a assumir um papel de grande destaque. Nas missões e tarefas que foram atribuídas à GNR, desde Timor à Bósnia e Herzegovina, de observadores a representantes em alguns Estados estrangeiros e Instituições Internacionais, foi demonstrado um elevado sentido de dever, grande profissionalismo e concomitantemente de grande decoro para o Estado Português por parte dos seus representantes.

A GNR apresenta elevada capacidade para ser empenhada em Operações/Missões de Gestão de Crises, uma vez que as tarefas a desempenhar, nestas situações, são semelhantes às que desenvolve diariamente em Território Nacional, apresentando, ainda, um nível de preparação, treino e meios disponíveis adequados.

A eficácia deste modelo de interação (complementaridade forças militares/forças de segurança tipo *gendarmérie*) ficou demonstrada pelo sucesso das experiências das forças deste tipo e militares nos últimos anos, com especial destaque para a participação da GNR em Timor-Leste, no Iraque e na Bósnia.

Em razão dos elevados custos, em função das enormes dificuldades logísticas, por as forças empenhadas serem constituídas por recurso ao dispositivo nacional e com prejuízo para a atividade operacional, pela falta de material e equipamento especialmente dedicado e inexistência de doutrina própria, a intervenção da GNR no âmbito da Gestão de Crises deverá ser sempre de forma integrada (IPU,MSU e FPU).

V. Em suma, a intervenção das forças de *gendarmérie* apresenta como valor acrescentado nas operações e missões de gestão de crise as seguintes características: capacidade de rápida projecção; rapidez no planeamento; redução do “vazio de segurança”; possibilidade de atuar sob diferentes cadeias de comando: militar e civil;

interoperabilidade: conceitos doutrinários comuns; metodologia de planeamento comum; treino comum; capacidade de operar em ambientes não estabilizados; e eficiência na repressão de atividades criminais e no combate ao crime organizado.

Por outro lado, nas operações e missões de gestão de crises, as forças de *gendarmerie* podem desempenhar várias tarefas e assumir diferentes responsabilidades, tais como: responsabilidade de manutenção da Lei e Ordem; conduzir investigações; autoridade para interceptar, fiscalizar, revistar, e deter; autoridade para intervir em alterações da ordem pública; autorização para posse e uso de arma de fogo em serviço; reestruturação da Polícia local; formação e treino; e apoio, aconselhamento e monotorização da nova polícia local.

Por tudo isto, as forças policiais com estatuto militar, as ditas *gendarmeries*, apresentam características muito particulares e diferenciadoras, que lhes permitem cumprir missões militares próprias, diferentes das desempenhadas pelas Forças Armadas, ao mesmo tempo que, sendo Forças de Segurança, estão aptas a desenvolver a ação policial em ambientes hostis. Colocam-se, assim, numa posição de charneira na evolução dos conflitos, fazendo a transição para a paz de forma sustentada e, tanto quanto possível, tranquila, particularmente nas circunstâncias em que o desenvolvimento da situação se apresenta difícil e complexo (Pereira, 2015, p. 94).

BIBLIOGRAFIA

Alcantud, F., 2008. EGF, Una nueva herramienta para las operaciones de gestión de crisis. *Cadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, 37, 67-81.

Alcón, J.A.L., Búrdalo, J.C.R., 2006. El sistema nacional español de gestión de crisis y su proyección exterior. In: Fernández, E.V., 2006. *Gestión Internacional de Crisis*. [livro eletrónico] Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Parte 1. Disponível em: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/Gestion_de_crisis.pdf. [Consult. 25 Mai. 2015].

Armitage, D.T., Moisan, A.M., 2005. Constabulary forces and postconflict transition: the Euro Atlantic dimension. *Strategic Forum*, [Em linha] 218. Disponível em: http://permanent.access.gpo.gov/lps496/Strforum/sf218/SF218_constabularyforces.pdf. [Consult. 13 Mar. 2015].

Assembleia da República, 2007. *Aprova a Orgânica da GNR* (Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro), Lisboa: Diário da República

Assembleia da República, 2008. *Tratado da Eurogendfor* (Resolução da Assembleia da República n.º 55/2008 de 26 de Setembro), Lisboa: Diário da República.

Barrios, A.M.L., 2009. Los instrumentos desarrollados por la Unión Europea para la gestión de crisis internacionales. *Diálogos de Derecho y Política*, [Em linha] 2. Disponível em: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/derypol/article/view/3278/3042>, [Consult. 25 Mai. 2015]

Bayley, D.H., 2001. *Democratizing The Police Abroad : What to do and how to do it*. [em linha] New York: National Institute of Justice. Disponível em: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>, [Consult. 13 Mar. 2015]

Baudin, P., 2000. Aspects institutionnelles de L'Europe de la Défense, *Defense Nationale*, 12, 5-21.

Björkdahl, A., Strömvik, M., 2008. *The Decision Making Process Behind Launching an ESDP Crisis Management Operation*. [Em linha] Copenhaga: Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS. Disponível em: http://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/decision-making_process_behind_launching_an_esdp_crisis_management-operation.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015]

Brahimi, L., 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. [Em linha] Nova Iorque: United Nations Publications. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305, [Consult. 12 Jan. 2015]

Branco, C.M., 2004, A ONU e o processo de resolução de conflitos: potencialidades e limitações. *Revista Relações Internacionais*, [em linha] 4. Disponível em: http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/artigo_rri.php?ida=48, [Consult. 25 Mai. 2015]

Chivis, C.S., 2010. *EU Civilian Crisis Management: The Record So Far*. [livro eletrónico] Santa Monica: National Defense Research Institute. Disponível em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2010/RAND_MG945.pdf, [Consult. 13 Jan. 2015]

Coning, C., Friis, K., 2011. Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach. *Journal of International Peacekeeping*, [Em linha] 15. Disponível em: <http://web.a.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=7&sid=47c2c57b-2c20-41f5-b2aa-6a4dba9eadde%40sessionmgr4001&hid=4206>, [Consult. 13 Jan. 2015]

Coutinho, F.P., 2012, A ação externa da União Europeia. *Revista de Direito Público*, [em linha] 8. Disponível em: <https://lisboa.academia.edu/FranciscoCoutinho/Papers>, [Consult. 25 Mai. 2015]

Cruz, N.M., 2014. As Forças de Gendarmerie nas Operações de Estabilização e Reconstrução de Estados. *Proelium*, Série VII, 6, 65-84.

De Weger, M., 2009. *The Potential of the European Gendarmerie Force*. [livro eletrónico] Den Haag: Netherlands Institute of International Relations Clingendael. Disponível em: http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20090400_cscp_gendarmerie_weger.pdf, [Consult. 13 Jan. 2015]

Dwan, R., 2004. *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*. [Em linha] Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/Nostrad/civilian-tasks-and-capabilities-in-eu-operations>, [Consult. 13 Jan. 2015].

Eurogendfor, 2010. *European Gendarmerie Force*. [livro eletrónico] Vicenza: Eurogendfor. Disponível em: <http://www.eurogendfor.org/eurogendfor-library/download-area/eurogendfor-book/eurogendfor-book>, [Consult. 13 Jan. 2015].

Elias, L., 2011. Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises. *Nação e Defesa*, 129, 145 - 184.

Fernández, E.V., 2008. *Realidades y Perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*. [livro eletrónico] Madrid: Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”. Disponível em: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/ADENDA_2008.pdf, [Consult. 13 Jan. 2015].

Ferreira-Pereira, L. C., 2007. Segurança e Defesa na União Europeia: A Perspectiva Portuguesa em Análise. *Revista Negócios Estrangeiros*, [em linha] 11.1. Disponível em: http://idi.mne.pt/images/rev_ne/2007_07_n_11_1.pdf, [Consult. 14 Jun. 2015].

GNR, 2010. *Regulamento Geral do Serviço da Guarda Nacional Republicana* (Despacho n.º 10393/2010, de 05 de maio 2010), Lisboa: Diário da República.

GNR, 2015. *Estratégia da Guarda 2020*. [livro eletrónico] Lisboa: Divisão de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais. Disponível em:

<http://gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/v05647zr0615Tr56n1>, [Consult. 14 Jun. 2015].

Gomes, J.M., 2010. As Missões Internacionais da UE. *Revista Nação e Defesa*, 126, 121-133.

González, J.I.G., 2009. *Crisis Y Gestión Militar de Crisis en la Unión Europea: El Camino Hasta La Actualización de la Estrategia Europea de Seguridad*. [Em linha] Segovia: IE School of Communication, IE Universidad. Disponível em: <http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/article/view/UNIS0909130236A/27536>, [Consult. 13 Jan. 2015].

Gourlay, C., Helly, D., Ioannides, I., 2006. Civilian Crisis Management: The EU way. *Chaillot Paper*, [Em linha] 90. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp090.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].

Hermenegildo, R. S., 2007. A Construção da Política Externa Europeia – 1 (Anterior ao Acto Único Europeu). *Revista da Academia Militar*, [em linha] 7. Disponível em: https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CC4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.academiamilitar.pt%2Fproelium-n.o-7%2Fa-construcao-da-politica-externa-europeia-%25E2%2580%2593-1-anterior-ao-acto-unico-europeu.html&ei=hSNkVaP-IYS7UZWugYgJ&usg=AFQjCNEjohjV-AELbMk_NssFL6Hvo4xHA, [Consult. 25 Mai. 2015].

Heyer, G., 2011. *Filling the security gap: military or police*. Police Practice and Research. [Em linha] 6. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/15614263.2011.596715>, [Consult. 25 Mai. 2015]

Hovens, H., Elk, G., Gobinet, P., Bruggeman, W., Marczuk, K. P., Hoogenboom, B., Berthelet, P., Bratulescu, I. O., Bingol, M., Ramírez, M. R., Conforti, N., Jimenez, A. D., Rawashdeh, M., Shattal, M.A., Cabral, B.C., 2011. *Gendarmeries and the security challenges of the 21st Century*. Hague: FIEP Seminar. [livro eletrónico] Den Haag: Koninklijke Marechaussee. Disponível em <http://www.fiep.org/wp-content/uploads/2011/11/FIEP-Seminarboek-totaal.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015]

K.Kelly, T. et al., 2009. *A Stability Police Force for The United States*. [livro eletrónico] Santa Monica: Rand Corporation. Disponível em: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG819.pdf, [Consult. 13 Jan. 2015].

Kriendler, J., 1999. *Generic Crisis Management Handbook*, Brussels: NATO Council Operations and Exercise Committee / National Crisis Management Structures and Procedures.

Kupferschmidt, F., 2007. *Crisis Management. A Combined Effort With Civil and Military Means*. [Em linha] Berlim: German Institute for International and Security Affairs.

Disponível em:
<http://195.130.87.21:8080/dspace/bitstream/123456789/94/1/Crisis%20management%20a%20combined%20effort%20Kupferschmidt.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].

Lalinde, E. E., 2005. *The new European Gendarmerie Force*. [Em linha] Madrid: Real Instituto Elcano. Disponível em:
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjN28jAwjQx9RRkGcWCADUPQri/?WCM PORTLET=PC_7_3SLLLTCAM54CNTQ2MN3000000000000 WCM&WCM GLOBAL CONTEX_T=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_in/Zonas_in/ARI%2048-2005, [Consult. 13 Jan. 2015]

Lindbog, C., 2002. *European Approaches to Civilian Crisis Management*. [Em linha] Washington: British American Security Information Council, Disponível em:
<http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/5994~v~European Approaches to Civilian Crisis Management.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].

Lutterbeck, D., 2013. *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*. [livro eletrónico] Genebra: The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Disponível em: <http://www.dcaf.ch/Publications/The-Paradox-of-Gendarmeries-Between-Expansion-Demilitarization-and-Dissolution>, [Consult. 25 Mai. 2015].

Martín, L.G., 2014. *La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: estudio de caso de la EUTM Mali*. [Em linha] Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Disponível em:
http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEE021-2014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf, [Consult. 13 Jan. 2015].

Mattelaer, A., 2008. *The Strategic Planning of EU Military Operations - The Case of EUFOR TCHAD / RCA*. [Em linha] Bruxelas: Institute for European Studies, VUB. Disponível em:
http://www.ies.be/files/IES%20working%20paper%205_Alexander%20Mattelaer.pdf, [Consult. 7 Jun. 2015].

Mattelaer, A., 2010. The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls. In: Vanhoonacker, S., Hylke D., Heidi M., 2010. *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, [Em linha] Bruxelas: European Integration online Papers (EIoP). Special Issue 1, Vol. 14. Disponível em: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-009a.htm>, [Consult. 7 Jun. 2015].

Mattelaer, A., 2013. Decision Making in the field of CSDP. In: Weisserth, H.B., 2013. *Handbook on CSDP*. [livro eletrónico] Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Cap 4.2. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015].

Monteiro, F.M.P., 2002. *A Construção da Defesa Comum Europeia: Contributo do Exército Português através da sua Participação em Organizações Internacionais*. Trabalho Individual de Longa Duração do Curso Superior de Comando e Direção. Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM).

Moura, J.B., 1997. *Tratados da União Europeia Revistos pelo Tratado de Amesterdão*. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa Editora.

NATO, 2010. *AJP-01(D) ALLIED JOINT DOCTRINE*. [livro eletrónico] Bruxelas: NATO. Disponível em: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/33694/AJPO1D.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015]

NATO, 2010b. *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. [livro eletrónico] Bruxelas: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015]

NATO, 2011. *NATO Crisis Management Process*. [imagem eletrónica] Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_75565.htm, [Consult. 25 Mai. 2015]

NATO, 2013. *AJP-3.4(A), Allied Joint Doctrine for Non-Article 5 Crisis Response Operations*. [livro eletrónico] Bruxelas: NATO. Disponível em: [www.kam.lt/download/14142/ajp-3.4\(a\)%20rd1.pdf](http://www.kam.lt/download/14142/ajp-3.4(a)%20rd1.pdf), [Consult. 25 Mai. 2015]

NATO, 2014. *AAP-06 - NATO GLOSSARY OF TERMS AND DEFINITIONS*. [livro eletrónico] Bruxelas: NATO. Disponível em: <http://nso.nato.int/nso/zPublic/ap/aap6/AAP-6.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015]

Pereira, R.F., 2015. *O emprego de uma Força de Segurança de natureza militar nas missões de paz. O caso português*. Tese de Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança. Universidade Nova de Lisboa.

Pérez, R.G., 2009. *Las Misiones PESD como instrumento de la política exterior da la UE*. In: López, F. J. Q., 2009. *Cursos de Derecho internacional y relaciones internacionales de vitoria-Gasteiz*. [livro eletrónico] Bilbao: Departamento de Derecho Internacional Público, Relaciones Internacionales e Historia del Derecho. Facultad de Derecho y Facultad de Ciencias Sociales y de la Comunicación de la Universidad del País Vasco. Disponível em: http://www.ehu.es/cursoderechointernacionalvitoria/ponencias/pdf/2009/2009_1.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015].

Prata, P., 2010. *A PESD na gestão das crises dos Balcãs*. [em linha] Porto: CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade. Disponível em: <http://www.cepese.pt/portal/pt/investigacao/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/a-pesd-na-gestao-das-criSES-dos-balcas/A-PESD-na-gestao-das-criSES-dos-Balcas.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015].

Quivy, R. e Campenhoudt, L. V., 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. [livro eletrónico] Lisboa: Gradiva Publicações, Ld.^a. Disponível em <http://pt.scribd.com/doc/37937019/Quivy-e-Campenhoudt-Manual-de-Investigacao-em-Ciencias-Sociais#scribd>, [Consult. 25 Mai. 2015].

Ramos, J.P.S., 2009, *A GNR e as Missões Internacionais - Uma Força de Charneira*. Trabalho de Investigação Aplicada de Licenciatura em Ciências Militares. Academia Militar.

Rehrl, J., 2010. *Handbook on CSDP*. [livro eletrónico] Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015].

Rehrl, J., 2014. *Handbook for Decision Makers - The Common Security and Defence Policy of the European Union*. [livro eletrónico] Austria: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Disponível em: <http://eeas.europa.eu/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/handbook-for-decision-makers.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015].

Rodrigues, S.A.S., 2007. *A Legitimidade da Participação da GNR em Missões Internacionais*. Trabalho de Final de Curso de Licenciatura em Ciências Militares. Academia Militar

Saraiva, F., 2011. A definição de crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO. *Nação e Defesa*, 129, 11-30.

Saraiva, L., 2010. A União Europeia na Gestão de Crises. *Nação e Defesa*, 127, 97-109.

Sepúlveda, I., 2006. *Análisis de los conceptos de crisis e gestión de crisis*. In: Fernández, E.V., 2006. *Gestión Internacional de Crisis*. [livro eletrónico] Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado. Parte 1. Disponível em: http://iugm.es/uploads/tx_iugm/Gestion_de_crisis.pdf. [Consult. 25 Mai. 2015].

Secretariado Geral do Conselho, 2010. *Regulamento Interno do Conselho Europeu*. *Regulamento Interno do Conselho* [livro eletrónico] Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=OJ:JOL_2009_325_R_0035_01&from=EN. [Consult. 16 Ago. 2015].

Simón, L., 2010. *Command and control? Planning for EU military operations*. [livro eletrónico] Condé-sur-Noireau (France): EU Institute for Security Studies. Disponível em: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Planning_for_EU_military_operations.pdf. [Consult. 25 Mai. 2015].

Snyder, G. & Diesing, P., 1977. *Conflict Among Nations: Bargaining Decision Making and System Structure in International Crises*. New Jersey: Princeton University Press

- Sönmez, S., Dikici, E., Durak, M., 2014. EU Crisis Management & Planning Process. *Journal of Military and Information Science*, [Em linha] 4. Disponível em: <http://jmisci.com/article/view/5000079863/5000074220>, [Consult. 25 Mai. 2015].
- Solana, J., 2006. Force Européenne de gendarmerie- Discours de Javier Solana lors de l'inauguration du QG. *Cahier de Chaillot*, [Em linha] 98. Disponível em: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp098f.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].
- Teixeira, N.S., 2010, A defesa europeia depois do Tratado de Lisboa. *Revista Relações Internacionais*, [em linha] 25. Disponível em: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n25/n25a04.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015]
- Truglio, G., 2008. Forças Militares vs Forças Policiais do Tipo Gemdarmerie - Complementariedade em Cenários Internacionais de Gestão de Crises. In: Escola da Guarda, 2008. *Ciclo de Conferências Estratégicas sobre Segurança e Defesa*. Queluz, 24 de Abril de 2008. Lisboa: Escola da Guarda.
- União da Europa Ocidental, 1992. *Petersberg Declaration*. [Em linha] Bonn: Western European Union. Disponível em: <http://www.weu.int/documents/920619peten.pdf>, [Consult. 13 Jan. 2015].
- União Europeia, 2008. *Decisão 2008/617/JAI do Conselho, de 23 de Junho de 2008, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-Membros da União Europeia em situações de crise*. [Em linha] Bruxelas: União Europeia. Disponível em: http://publications.europa.eu/resource/ellar/93eba003-605a-4f71-bc0e-31d761dd909a.0018.02/DOC_1, [Consult. 25 Mai. 2015]
- Vanhoonacker, S., 1995. From Maastricht to Amsterdam: Was it worth the journey for CFSP?, *EIPASCOPE*, [em linha] 2. Disponível em: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scop97_2.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015]
- Weiss, T. 2011. *The blurring border between the police and the military: A debate without foundations*. In *Cooperation and Conflict*. Prague: Nordic International Studies Association.
- Weisserth, H.B., 2013. *Handbook on CSDP*. [livro eletrónico] Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/csdp_handbook_web.pdf, [Consult. 25 Mai. 2015].
- Xavier, A.I., 2012, De Maastricht a Lisboa: a União Europeia actor global de segurança e defesa. *Periódico do CIEDA e do CEIS20*. [em linha] 6. Disponível em: <http://europa-direct-aveiro.aeva.eu/debatereuropa/images/n6/anaXavier.pdf>, [Consult. 25 Mai. 2015]

Zidane, N.C., 2011. *A Importância das Forças Tipo Gendarmerie no Contexto Internacional*. Tese de Dissertação de Mestrado em Ciências Militares – Especialidade de Segurança (GNR). Academia Militar.