

SANDRA FERNANDES
LICÍNIA SIMÃO
(COORDS.)

IMPRESA DA
UNIVERSIDADE
DE COIMBRA
COIMBRA
UNIVERSITY
PRESS

O MULTILATERALISMO

CONCEITOS E PRÁTICAS NO SÉCULO XXI



CAPÍTULO 7

A UE COMO ATOR SECURITÁRIO EM ÁFRICA: O NEXO ENTRE A ABORDAGEM MULTILATERAL E AS CAPACIDADES

THE EU AS A SECURITY ACTOR IN AFRICA: THE NEXUS BETWEEN THE MULTILATERAL APPROACH AND CAPACITIES

LUÍS EDUARDO SARAIVA

*Universidade Lusíada de Lisboa e Centro Lusíada de Investigação
em Política Internacional e Segurança, Portugal*

ORCID: 0000-0002-6390-2904

RESUMO: A Estratégia Global da União Europeia (UE), de 2016, renova o compromisso com o multilateralismo, contribuindo para o sucesso de uma abordagem multilateral aos riscos e ameaças do mundo global, na sua vizinhança e na própria UE. Assim, a UE propõe nesse documento aumentar a autonomia estratégica e, ao mesmo tempo, reforçar a cooperação com os parceiros, em especial com a OTAN. O argumento deste capítulo é que a UE está disposta a tornar-se uma potência global capaz de, numa abordagem multilateral, lidar com novos tipos de conflito e ameaças transnacionais. Contudo, não dispõe ainda das capacidades para o fazer, sendo necessário um esforço adicional no seu desenvolvimento. Além disso, o capítulo olha para as relações da UE com África, em especial o Sahel, uma vez que a UE tem sublinhado a importância de cooperar com a vizinhança de forma a reforçar a sua própria segurança.

Palavras-chave: PCSD, África, multilateralismo, Estratégia, Segurança

ABSTRACT: The 2016 Global Strategy of the European Union (EU) renews the Union's commitment to multilateralism by seeking to contribute to the success of a multilateral approach to tackle the risks and threats of the global world, of its neighbourhood, and of the EU itself. Therefore, the EU proposes to increase strategic autonomy and, at the same time, to strengthen cooperation with partners, in particular with NATO. The argument of this chapter is that the EU is willing to become a global power capable of dealing with new types of conflict and transnational threats, in a multilateral approach. However, it does not yet have the capacities to do so, and an additional effort is required for their development. In addition, the chapter looks at the EU's relations with Africa, in particular the Sahel, as

the EU has underlined the importance of cooperating with the neighbourhood in order to strengthen its own security.

Keywords: EU, Global Strategy, CSDP, Africa, multilateralism, security

Introdução

Após o fim do sistema bipolar, o mundo viu-se perante um fenómeno de unipolaridade que alguns autores considerariam instável.¹ Contudo, foi também a oportunidade para o surgimento de novas vias para desenvolvimento de abordagens multilaterais. Por exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU) viu incrementado o seu papel global, intervindo, ou tentando intervir onde fosse necessária presença internacional para apoiar a paz e o desenvolvimento. Assim, a partir de finais dos anos 1990, assiste-se ao ressurgimento da abordagem multilateral como forma de exercer governação global (ver capítulo 1), ou seja, de propor e implementar modelos de governação, supervisionados nomeadamente pela ONU, que promoveriam a paz, o desenvolvimento e a defesa dos direitos humanos.

A UE teve um papel importante, nos inícios do século XXI, na proposta de práticas que concretizaram, ou tentaram concretizar, a nova abordagem multilateral. Após a constituição da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)², a Estratégia Europeia de Segurança (EES), de 2003, haveria de

¹ Para alguns analistas a unipolaridade seria uma ilusão, um momento que não teria durado muito e que daria lugar à multipolaridade. Contudo, os teóricos da Estabilidade Hegemónica, como os realistas Robert Keohane e Organski, ou Charles P. Kindleberger, afirmam que um sistema hegemónico, em certas condições, tende a perpetuar-se por ser muito estável, quando um único Estado-nação é o poder dominante no mundo. Snidal põe em causa a suposição dos teóricos da Estabilidade Hegemónica de que a ação coletiva no sistema internacional é impossível na ausência de um Estado dominante. Já em 1989 Joanne Gowa (1989) sublinhava que a hegemonia não é necessária e, de facto, pode ser mesmo incompatível com uma economia mundial estável baseada nas trocas de mercado. Por fim, outros autores questionam mesmo se o sistema alguma vez foi unipolar, argumentando, em vez disso, que seria “uni-multipolar”, como afirmou Samuel Huntington (Wohlforth, 1999).

² A Política Externa e de Segurança Comum nasceu na cimeira de Maastricht, em 1991, onde os chefes de Estado e de governo acordaram que a União da Europa Ocidental (UEO) passaria a integrar o processo de desenvolvimento da UE, mantendo-se uma organização independente, e tendo por missão elaborar e implementar as decisões da UE no âmbito da segurança e defesa. Na Cimeira de Amesterdão, em 1997, foi aprovada a integração da UEO na UE. As missões de Petersberg, acordadas no Conselho UEO de 1992, foram incorporadas no texto do Tratado de Amesterdão. Este referia a necessidade de atribuir à UE uma capa-

abrir o caminho para o desenvolvimento de normas e práticas inovadoras no âmbito do multilateralismo³. Estas identificariam a UE como um dos atores relevantes, nomeadamente no que concerne às práticas de apoio à ideia de governação global desenvolvida na ONU, numa abordagem multilateral (Conselho da UE, 2008).

As instituições da UE desenvolveram desde então novas abordagens e as discussões sobre as questões de segurança e defesa acabariam por dar origem a um relatório em 2008, assinado por Javier Solana (Conselho da UE, 2008), que tentou preencher a lacuna da não aprovação de uma Grande Estratégia para a Europa. Poucos anos depois, este processo acabaria por gerar a Estratégia Global, onde se tornou clara a determinação da UE para ser poder global.

Para além dessa vocação global, a UE tem marcado posição na promoção do regionalismo e, assim, o multilateralismo regional poderá tornar-se o próximo paradigma de paz, cooperação e estabilidade nas questões globais (Mylonas e Yorulmazlar, 2012). Já escrevia Álvaro de Vasconcelos em 2001 (Vasconcelos, 2001: 99) que uma componente essencial da política externa da União e parte integrante da sua visão do mundo é a promoção do regionalismo, notando que a UE considerava o multilateralismo eficaz apenas se apoiado em grupos regionais.

A UE parece demonstrar a clara vontade de maior compromisso e investimento em relação à sua própria segurança, à da sua vizinhança, nomeadamente em África, e até à segurança global. Numa primeira leitura, apresenta-se como um empenhamento mais profundo para um “multilateralismo efetivo”.⁴ A presente análise procura confirmar se a UE está a operacionalizar formas multilaterais de interação que se apoiam em mecanismos efetivos, para ser

cidade operacional. Com o objetivo de dotar a UE de capacidade de decisão na prevenção de conflitos e gestão de crises, foram aprovados arranjos institucionais para assegurar o controlo político e a direção estratégica das missões de Petersberg (Branco, 2007).

³ Conforme afirmava Javier Solana no relatório de implementação da Estratégia de 2003: “A nível mundial, a Europa deve conduzir um processo de renovação da ordem multilateral. [...] Tudo o que a União Europeia tem feito no domínio da segurança tem estado associado aos objetivos da ONU. Estamos hoje perante uma oportunidade única de renovar o multilateralismo, em colaboração com os Estados Unidos e com os nossos parceiros em todo o mundo” (Conselho da UE, 2008: 9).

⁴ O capítulo sobre as relações UE-Rússia também analisa, noutra estudo de caso, a forma como a EU procura implementar uma forma de “multilateralismo efetivo”.

relevante no cenário internacional. Procuramos responder à questão: a UE está de facto a preparar-se para ser um contribuinte eficaz para uma abordagem multilateral aos riscos e ameaças globais, sendo tal já confirmado, em África, nomeadamente no Sahel?

A forma como têm decorrido ultimamente em Bruxelas os processos de identificação de necessidades de capacidades, militares e outras, para levar a cabo missões e operações no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), parece demonstrar que a UE prossegue o reforço dessas capacidades (Ministério da Defesa Nacional, 2017). Contrariando a avaliação de Isabel Nunes (Nunes, 2012), que previa que a resposta à crise financeira de 2008 seria um reforço da estratégia de relacionamento externo multilateral da UE e do desenvolvimento e emprego de capacidades⁵, a crise parece ter enfraquecido muitos dos Estados membros (EM) no que diz respeito ao investimento em capacidades militares e terá obrigado ao desvio de recursos para projetos urgentes. Contudo, a crise potenciou também a gestão mais eficaz de recursos e processos “de partilha e de agregação de capacidades dentro da União” (Nunes, 2012), numa lógica que haveria de produzir a ideia de cooperação estruturada permanente, abaixo mencionada.

Passados cinco anos e em linha com esta perspetiva, a UE está a terminar a revisão do seu Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC)⁶, consequência da Estratégia Global⁷ (Conselho da UE, 2016). Desde a adoção do PDC, o Conselho da UE restabeleceu o seu nível de ambição, dando prioridade às ações concretas necessárias para implementar a Estratégia. As conclusões de 18 de maio de 2017 (Conselho da UE, 2017a) refletem claramente essa abor-

⁵ “Desde 2008 que a configuração de uma situação de crise económica e financeira associada a uma crescente difusão e transnacionalização dos riscos e ameaças impõem esforços adicionais à gestão das políticas de defesa e segurança e à despesa setorial com recursos e capacidades” (Nunes, 2012).

⁶ O Plano de Desenvolvimento de Capacidades (PDC) é de acesso restrito. Contudo, por insistência de vários Estados Membros, a Agência Europeia de Defesa (*European Defence Agency* – EDA) preparou em 2008 uma publicação, “Future Trends from the Capability Development Plan”, que apresenta os conteúdos não classificados do PDC. Várias edições desta publicação têm refletido as várias versões do PDC (Agência Europeia de Defesa, S/D).

⁷ Que também levou à adoção pelo Conselho, em 2016, do Plano de Implementação de Segurança e Defesa (Conselho da UE, 2016).

dagem. Com estes passos, a UE e os EM esperam melhorar a abordagem às ameaças atuais e futuras à segurança e à defesa. Concretamente, a UE propõe aumentar a autonomia estratégica e, ao mesmo tempo, reforçar a cooperação com os seus parceiros, em especial com a OTAN.

O desenvolvimento das capacidades da PCSD visa também a melhoria da segurança e da defesa na vizinhança, em especial a leste, no Norte de África, no Sahel e no resto da África Subsaariana. Assim, o reforço da segurança em África é um dos principais objetivos da Estratégia Global da UE, uma vez que esta vê na segurança dos seus vizinhos a base da sua própria segurança, como já claramente indicava a EES de 2003.

A declaração conjunta, da UE e de África, em Bruxelas, afirmava que 2017 seria um ano decisivo para a parceria entre os dois continentes. Num cenário global em rápida mutação, África está a experimentar profundas mudanças económicas, políticas e sociais, que trarão efeitos profundos nas dimensões interna e externa da segurança e prosperidade da Europa, pelo que os dois continentes têm muito a ganhar com o reforço dos laços políticos e económicos, mas terão muito a perder se não atuarem prontamente (The Africa-EU Partnership, 2017).

Para responder de forma eficiente aos conflitos e crises externos, a UE ambiciona aumentar a consciencialização e a capacidade de resposta em todas as etapas do ciclo de conflito, incluindo a prevenção, mas tal exigirá uma revisão completa das capacidades de gestão de crises, incluindo capacidades militares, particularmente em face de novas ameaças e novas abordagens de como fazer a guerra, como Mary Kaldor (2013) tem demonstrado.

Assim, para analisar se a UE está de facto a empenhar-se para ser um ator eficaz a nível global e se esse empenhamento é relevante no que diz respeito a África, o capítulo propõe-se verificar se existem estruturas e instrumentos de resposta a uma ação coordenada, eficiente e eficaz. Embora a UE tenha desenvolvido mecanismos de resposta a desafios em África, aquando do estabelecimento da Parceria África-UE, este capítulo vai analisar essencialmente a abordagem multilateral da UE na região do Sahel. O empenhamento da UE não deverá ser confundido com os visíveis esforços de EM – como a França no Sahel –, embora algumas vezes esses tenham sido capazes de elevarem projetos nacionais a projetos da União.

Inicialmente, argumenta-se que a UE, apesar dos esforços para confirmar a sua relevância regional e também global, através de uma postura multilateral, parece não ter ainda um empenhamento decisivo, pragmático, ao nível das estruturas em Bruxelas. Da mesma forma, apesar de a UE continuar a sublinhar a importância donexo segurança-desenvolvimento, os EM não se têm comprometido, de forma clara, em projetos de desenvolvimento económico e social, sincronizados com projetos de segurança, nas regiões que a UE considera de interesse, como é o caso do Sahel. Na segunda parte, é feito o estudo da evolução da doutrina multilateral da UE em matérias de segurança e defesa, através da análise dos principais documentos da PCSD, desde 2003, quando foi aprovada a EES, na perspectiva da relevância para a capacidade de a UE intervir como ator multilateral nas áreas de interesse estratégico. A terceira parte analisa a evolução do pensamento estratégico da UE para África e discute se o reforço das capacidades da PCSD se enquadra na abordagem de segurança da UE nesse continente.

O multilateralismo como motor da relevância regional e global da UE

A UE constitui um dos grandes atores internacionais que conduzem uma visão do mundo baseada na cooperação entre todos os elementos do sistema internacional. Parece faltar, no entanto, um empenhamento decisivo das estruturas de Bruxelas e dos EM da UE nos projetos de investimento no desenvolvimento económico e social dessas regiões, que sejam acompanhados por investimento de segurança, necessário para a viabilização desses projetos de desenvolvimento. Essa falta de um empenhamento decisivo estará em contracorrente com a assunção pela UE de que é incontornável a relação entre a segurança e o desenvolvimento.

Sempre em linha com uma visão multilateralista das relações internacionais, a UE tem preconizado o estabelecimento de uma estrutura que, substituindo a instabilidade de um momento unipolar, não se deixe cair num mundo multipolar, instável e inseguro. Como escrevia Álvaro de Vasconcelos, antes da aprovação da EES em 2003, para a UE, tratava-se de substituir

o mundo instável da unipolaridade, mas “não por um mundo ainda mais instável de um sistema tradicional de equilíbrios de poderes multipolar, marcado pela frequente dissolução e alteração de alianças” (Vasconcelos, 2001, 100). Assim, assistir-se-ia ao advento de “um novo multilateralismo assente em espaços de integração regional”, para o qual contribuiu a UE, devido à “sua experiência de regulação supranacional das relações entre os Estados”. Nesta visão a UE seria incontornável, devido ao sucesso da sua experiência no processo de evolução do sistema internacional para a criação de uma comunidade internacional⁸ forte (Vasconcelos, 2001: 100). Nos anos seguintes, o incremento da relevância da UE na gestão de crises, especialmente em África, daria razão a Vasconcelos.

De forma geral, a evolução da UE como ator internacional tem enfrentado importantes desafios, nomeadamente no que toca à capacidade de ser relevante em termos da paz e segurança internacionais e da sua atuação em contextos multilaterais. Algumas tentativas de agir em cenários onde a segurança regional, incluindo a segurança europeia, estava em causa, acabaram por se tornar demonstrações de ineficácia, como foi a missão de monitorização dos conflitos na ex-Jugoslávia, entre 1992 e 1995 (Ripley, 1999).

A partir desse período de limitada intervenção, a UE tem desenvolvido capacidades de intervenção, incluindo militares, para atingir objetivos limitados, mas cujo sucesso se encontra ao seu alcance. Daí ter procurado ser relevante na vizinhança, sendo mais notórias as suas intervenções a sul, especialmente no Sahel (que constitui a delimitação geográfica desta análise)⁹ (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2018b). Na verdade, a sul do Mediterrâneo existem problemas de segurança e de direitos humanos que a UE tem tido cada vez mais dificuldades em resolver e que têm origem no Sahel. Para além da fraca capacidade para debelar as grandes ameaças para a Europa que são o tráfico de droga e o alastramento do

⁸ Vasconcelos referir-se-ia, neste contexto, ao conjunto dos países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas. “A comunidade internacional existiu inicialmente em função das relações entre entidades políticas, em que dominava o Estado, ainda que hoje existam vários outros ‘sujeitos’, outros membros, outros atores” (Barrento, 2010, p. 21).

⁹ Como são os casos das missões EUTM na República Centro-Africana (desde 2016), no Mali (desde 2013) e na Somália (desde 2008), e das missões EUCAP Sahel no Mali (desde 2014) e no Níger e na Somália (ambas desde 2012) (União Europeia, 2018b).

terrorismo, a UE tem dificuldades em resolver o problema das movimentações para norte de vastos contingentes de pessoas que fogem das condições adversas, sejam elas guerras e violência extrema, alterações ambientais profundas ou crises económicas. Contudo, conforme referido, já há alguns anos que a UE adotou como princípio a ideia da relação profunda entre segurança e desenvolvimento, em linha com as ideias da ONU de meados da década passada (Comissão Europeia, 2018a)¹⁰. Embora ainda possa precisar de aprofundar o seu empenhamento no desenvolvimento, não deixando de se relevar os seus esforços na cooperação, desde os primeiros acordos comerciais feitos com os países ACP (a UE é também o maior doador de ajuda internacional), a UE tem realmente apostado nesse nexo. Os projetos PCSD têm sido implementados em países que o solicitam e que aceitem projetos de investimento e reforma das suas estruturas políticas, judiciais, sociais, económicas, sanitárias, de ensino, etc. Esta vontade explícita é uma das condições para o financiamento europeu a esses países, já que as conferências de doadores só têm sucesso quando há garantias. Contudo, há problemas na perceção local sobre o papel das reformas no sector da segurança (Saraiva, 2014: 249, 250) e sobre o papel dos doadores internacionais (Saraiva, 2014: 238, 239, 248), assim como na sustentação desse apoio para lá do ciclo dos projetos financiados.

Apesar das insuficiências referidas, a UE tem uma postura de apoio à governação global, concomitantemente com todos os processos que desenvolve com base em acordos bilaterais ou multilaterais¹¹, que depois se vão

¹⁰ Desde 2001 que a Comissão Europeia adotou a relação ente segurança e desenvolvimento como um conceito central na abordagem dos problemas de subdesenvolvimento. São vários os documentos que mostram o compromisso da UE com este conceito. Em 2007, as Conclusões do Conselho da UE sobre segurança e desenvolvimento afirmavam que a prevenção de conflitos deveria ser um objetivo prioritário, em particular para fortalecer a cooperação para o desenvolvimento. Na reunião de junho de 2011 o Conselho sublinhava a necessidade de melhorar os instrumentos para atingir este objetivo. Recentemente, em 2017, a importância do nexo de segurança-desenvolvimento foi de novo sublinhada no Novo Consenso Europeu sobre Desenvolvimento (Comissão Europeia, 2018a).

¹¹ A UE tem acordos bilaterais em segurança e defesa, com países vizinhos, como a Suíça, e outros. Mas os mais importantes acordos bilaterais dizem respeito à área económica e financeira, nomeadamente conversações regulares sobre regulamentação financeira com os principais parceiros económicos, os EUA, o Japão, a China, a Índia, a Rússia e o Brasil. A convergência com as regras da UE em matéria de serviços financeiros e movimentos de capitais também faz parte das negociações de adesão com os países

ajustando àquilo que são princípios de atuação consignados na Carta das Nações Unidas. Essa postura também é significativa no nível regional, e a EES de 2003 já sublinhava a importância das organizações regionais para a governação global, como a União Africana (UA) (Conselho da UE, 2003: 9), ou mesmo as organizações sub-regionais africanas. Também a nível regional são necessárias políticas coerentes, especialmente na capacidade de lidar com conflitos, atendendo a que os problemas raramente são resolvidos num único país, ou sem apoio regional, como mostra a experiência nos Balcãs e na África Ocidental (Conselho da UE, 2003: 14).

Como veremos de seguida, a UE tem vindo a seguir um caminho de prática de um multilateralismo que, embora modesto, tem sido pautado na sua evolução pela defesa dos direitos humanos como uma das principais motivações para a intervenção nas suas áreas de interesse estratégico.

Evolução da visão multilateralista da UE: a segurança e defesa nas relações com as áreas de interesse estratégico

A própria evolução da UE é um facto do multilateralismo. Assim a UE aprofunda a sua natureza ao concretizar projetos de cooperação multilateral no mundo. Como questão derivada da questão central de investigação, sobre se existem provas concretas de que a UE está de facto a preparar-se para ser um contribuinte eficaz para uma abordagem multilateral aos riscos e ameaças globais e de forma particular no Sahel, coloca-se a seguinte: estará esta ideia do aprofundamento da natureza multilateral da UE refletida na documentação que tem sido o suporte da criação das instituições, nomeadamente de defesa e segurança? A resposta será obtida pela análise dos documentos oficiais relativos à PCSD, desde a EES de 2003.

candidatos (Comissão Europeia, 2018b). É muito relevante o recente acordo bilateral, no interior da UE, entre a Alemanha e a França para o desenvolvimento da cooperação na área da defesa. Este acordo foi estendido a quase todos os outros EM com a designação de Cooperação Estruturada Permanente, tornando-se um claro indicador da cooperação multilateral na Europa em matéria de desenvolvimento de capacidades de defesa (União Europeia, 2018c).

A Estratégia Europeia de Segurança

A EES de 2003¹² foi profundamente afetada pelo ambiente de segurança global resultante dos eventos dramáticos de 11 de setembro de 2001, identificando o terrorismo como a principal ameaça para a segurança internacional. Assim, assumindo o compromisso de atuar globalmente, após a aprovação da Estratégia a UE decidiu rever as suas ferramentas de segurança e defesa. Mas qual foi o contributo dessa Estratégia para a presença da UE, num compromisso multilateralista, em áreas do seu interesse estratégico, como o Sahel? A análise da insegurança em África sublinhava, em 2003, que em muitos casos, na região subsaariana o fracasso económico estaria ligado a problemas políticos e conflitos violentos (Conselho da UE, 2003: 3). Para além disso, a grande dependência energética da UE justificava uma preocupação com o acesso a reservas energéticas que garantissem a constância de preços, ou seja, a sua própria segurança energética (Conselho da UE, 2003: 3).

A EES de 2003 foi importante para a presença da UE em África, e essa importância ficou clara quatro anos depois, com a assinatura da declaração conjunta, na Cimeira África-UE, em Lisboa, a 9 de dezembro de 2007, onde as partes se comprometiam a atingir um conjunto de objetivos de uma Nova Parceria Estratégica (Conselho da UE, 2017). Esse compromisso incluía alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio; estabelecer uma arquitetura robusta de paz e segurança em África (APSA); reforçar o investimento, o crescimento e a prosperidade pela integração regional e vínculos económicos mais próximos; promover boa governação e direitos humanos; e criar oportunidades para moldar a governação global num quadro aberto e multilateral (Conselho da UE, 2007). Estes objetivos encontravam-se em linha com os três objetivos estratégicos identificados na EES, ou seja, enfrentar as novas ameaças à paz e segurança internacionais, criar segurança na vizinhança da Europa e apoiar uma ordem internacional baseada no multilateralismo efetivo (Conselho da UE, 2003).

¹² Tal como a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América (EUA) publicada em 2002 (white House, 2002).

Para além das questões energéticas, o conceito tradicional de “autodefesa” dos países da UE também mudou, evoluindo da ameaça de invasão para novos tipos de ameaças identificados na EES. Assim, a UE considerava que a primeira linha de defesa do seu território se localizava no exterior. As novas ameaças são dinâmicas, os riscos de proliferação vão aumentando e as redes terroristas poderão tornar-se cada vez mais perigosas, sublinha o documento. Simultaneamente, verifica-se a tendência para o fracasso de alguns Estados mais frágeis e para o desenvolvimento do crime organizado, especialmente na África Ocidental¹³, o que implica a necessidade de preparação atempada da UE antes da ocorrência de uma crise (Conselho da UE, 2003: 8).

O Relatório da implementação da EES – Providenciar Segurança num Mundo em Mudança

Conhecido como relatório Solana de 2008, o relatório de implementação da EES é por vezes considerado uma substituição fraca de uma verdadeira estratégia europeia, que não conseguiu ser aprovada após um longo processo realizado em 2007 e no início de 2008, quatro anos após a aprovação da EES (Conselho da UE, 2008). De facto, depois de meses de discussões e reuniões, Javier Solana apresentou uma proposta tímida que enfrentou a oposição de vários EM, que viram na proposta uma tentativa de reforçar a autonomia da PESD em relação à OTAN. O resultado foi um mero relatório sobre a execução da EES, onde se afirmava que este documento estava atualizado, não precisando de ser substituído, embora reconhecendo alguns aspetos desatualizados.¹⁴

¹³ De acordo com o relatório de 2017 do Gabinete ONU para a Droga e o Crime (UNODC), o grupo Boko Haram, sediado principalmente na Nigéria, tem ajudado traficantes de drogas a contrabandear heroína e cocaína em toda a África Ocidental, tendo sido confirmada a ligação ao tráfico de drogas durante processo judicial no Chade (UNODC, 2018, p. 36). Algumas evidências sugerem que a Al Qaeda no Magrebe Islâmico (AQMI) está envolvida no tráfico de cannabis e cocaína, ou pelo menos na proteção a traficantes (UNODC, 2018, p. 11). Na Guiné-Bissau, os traficantes internacionais de drogas contaram com o apoio de segmentos influentes dentro do aparato político e militar por vários anos (UNODC, 2018: 30).

¹⁴ O autor, na qualidade de conselheiro da Representação Portuguesa junto da União Europeia (REPER) entre 2005 e 2008, participou, tanto a nível do Conselho, como do

O documento lançava luz sobre os desafios na vizinhança da UE, apelando ao aprofundamento das parcerias estabelecidas com os principais parceiros. Considerava essencial a implementação de instrumentos sobre crime, já existentes na ONU (Conselho da UE, 2008), e sublinhava a necessidade de fortalecer a capacidade dos parceiros UE no sul da Ásia e em África, principalmente a sul, em matéria de combate ao terrorismo, apoiando os esforços multilaterais, principalmente da ONU. As questões energéticas mantiveram-se como preocupação central (Conselho da UE, 2008: 4, 5).

O relatório de 2008 confirmava o aprofundamento das relações bilaterais com o Brasil e África do Sul, e, na Europa, Noruega e Suíça (Conselho da UE, 2008: 11). Sobre África, sublinhava-se o estreitamento da cooperação a UA e organizações regionais. Assim, através dessa Estratégia Conjunta, a União apoiaria o reforço das capacidades africanas na gestão de crises, incluindo as forças de prontidão (*stand-by forces*) regionais e o sistema de alerta precoce (*early warning*) (Conselho da UE, 2008: 11).

A Estratégia Global

Em 2016, a UE aprovou uma nova Estratégia (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b), confirmando o compromisso como ator global. Mas qual é a relevância desta Estratégia Global, em termos da PCSD e no quadro do multilateralismo, para a presença da Europa em África? Afirma-se nesse documento do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), numa visão pessimista do ambiente atual:

Vivemos tempos de crise existencial, dentro e além da União Europeia. A nossa União está sob ameaça. O projeto europeu, que trouxe paz, prosperidade e demo-

Comité Político e de Segurança, como ainda no Grupo Político-militar, nos trabalhos e nos debates entre os representantes dos EM para a elaboração de uma Estratégia da UE que substituísse a de 2003. Devido a diversas dificuldades de alguns EM, o documento de trabalho inicial foi sofrendo diversas transformações, durante as suas versões de trabalho não públicas, até se transformar num simples relatório sobre a execução da EES de 2003, apresentado no Conselho Europeu que teve lugar em Bruxelas, a 11 e 12 de dezembro de 2008.

cracia sem precedentes, está a ser posto em causa. Para leste, a ordem de segurança europeia foi violada, enquanto o terrorismo e a violência afligem o norte da África e o Médio Oriente, assim como a própria Europa” [...] (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b: 7).

Versando este ambiente, a Estratégia sublinha que é interesse dos europeus investir na resiliência dos Estados e das sociedades a leste e a sul (União Europeia, 2016a: 9). Referindo-se àquilo que designa como Ordens Regionais Cooperativas (ORC), como a organização de sistemas de cooperação em diversas regiões do globo, a Estratégia Global afirma que, num mundo apanhado entre pressões globais e retrocessos locais, a dinâmica regional se destaca. As formas voluntárias de governação regional oferecerão aos Estados a oportunidade de melhor gerirem preocupações de segurança, de usufruir dos ganhos económicos da globalização, de expressar mais diversidade cultural e identitária e de influenciar os assuntos mundiais. A Estratégia sublinha que a cooperação é um fundamento crucial da própria paz e do desenvolvimento da UE no século XXI, e por isso a UE apoia as ORC em todo o mundo (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b: 10).

A UE comprometeu-se também no desenvolvimento da cooperação anti-terrorismo com países do Norte de África, do Médio Oriente, nos Balcãs Ocidentais e com a Turquia, e tem desenvolvido esforços para partilhar, com parceiros em todo o mundo, as melhores práticas, desenvolvendo programas conjuntos de combate ao extremismo violento e à radicalização (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b: 21).

Relativamente às zonas vizinhas da União, como o Mediterrâneo, o Médio Oriente e partes da África subsaariana, a Estratégia Global apoia a promoção da governação multilateral regional, reconhecendo que só dentro de algumas décadas se acalmará aí a intranquilidade. Portanto, é essencial que a UE ajude a resolver conflitos e a promover o desenvolvimento e os direitos humanos no Sul, para enfrentar a ameaça do terrorismo, os desafios da demografia, as migrações e as mudanças climáticas. Assim, a Estratégia confirma o empenho da UE em intensificar o apoio e a cooperação com organizações regionais e sub-regionais de África e do Médio Oriente (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b: 34), com vista a apoiar os seus esforços de paz e segurança.

O apoio da UE à cooperação nessas sub-regiões também significa controlar a dinâmica transfronteiriça na África do Norte e Ocidental, nas regiões do Sahel e do lago Chade, através de vínculos mais estreitos com a UA, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e o G5 do Sahel¹⁵ (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b: 35). Tendo em conta a natureza transnacional destes desafios, a Estratégia apresenta uma visão sobre a cooperação em espaços multilaterais que, passando também pela resolução dos velhos problemas dos conflitos regionais, confirma o compromisso da UE de colaborar com os parceiros, pois as ameaças são comuns. Os objetivos da UE serão atingidos tanto através da cooperação multilateral nas organizações internacionais, como por meio de parcerias com atores essenciais regionais africanos (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016b, p. 43). Ao afirmar o compromisso da UE para com o investimento na paz e desenvolvimento africanos, a Estratégia Global considera-o um investimento na sua própria segurança e prosperidade. Daí a intensificação da cooperação e do apoio à UA, bem como a outras organizações africanas¹⁶.

No livro Branco sobre o futuro da Europa, publicado a 1 de março de 2017, são identificados cinco cenários pela Comissão Europeia (2017a). Contudo, a África subsaariana não é referida em nenhum, com exceção de uma breve referência no cenário número 2: “A renacionalização da ajuda ao desenvolvimento torna mais difícil estabelecer uma parceria abrangente com os países africanos, o que limita as oportunidades económicas num mercado em expansão e também não permite resolver as causas profundas da migração na sua

¹⁵ Trata-se de uma organização que engloba cinco países da região: Burkina Faso, Mali, Mauritânia, Níger e Chade. Foi criado em 16 de fevereiro de 2014 em Nouakchott, na Mauritânia, onde tem a sua sede. O objetivo do G5 Sahel é principalmente garantir condições de desenvolvimento e segurança no espaço dos países membros (Secretariado Permanente do G5 Sahel, 2018).

¹⁶ Entre essas organizações, ditas sub-regionais, são de destacar a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento na África Oriental (IGAD) e a Comunidade Africana Oriental (CAO). A CEDEAO é constituída por 15 estados: Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. A IGAD é um bloco comercial constituído por Djibouti, Eritreia, Etiópia, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Quênia e Uganda. A CAO é a organização constituída por Quênia, Uganda, Tanzânia, Burundi e Ruanda, com o objetivo de aprofundar a cooperação entre os EM nos campos político, económico e social, entre outros, como forma de contribuir para o seu desenvolvimento.

origem” (Comissão Europeia, 2017a). Esse documento sublinha que a UE dá mais importância à segurança dentro das suas fronteiras, em detrimento do combate às causas externas da instabilidade na Europa, como os conflitos e o subdesenvolvimento na sua vizinhança.

A caminho da Cooperação Estruturada Permanente em matéria de Defesa

A 18 de maio de 2017, o Conselho adotou conclusões sobre segurança e defesa, no contexto da Estratégia Global, referindo os progressos no reforço da cooperação e apontando orientações para continuação dos trabalhos, como a melhoria das estruturas de gestão de crises, o reforço da cooperação com países parceiros, o levantamento de capacidades para segurança e desenvolvimento e de capacidades civis de gestão de crises, o reforço da resposta militar e o aprofundamento da cooperação na Defesa. Aqui, foi dado realce à cooperação estruturada permanente (PESCO), incentivando-se os EM a aprofundarem a colaboração (Conselho da UE, 2017b). As conclusões não refletiram o investimento a sul da Europa, embora existam referências às missões da UE em África e se saliente o seu envolvimento no desenvolvimento das capacidades dos países parceiros na gestão de crises e na criação de capacidades para segurança e desenvolvimento.

Embora reconhecendo a importância de aprofundar as parcerias com organizações internacionais, ONU, OTAN, OSCE, UA, Liga dos Estados Árabes e ASEAN, etc., o Conselho reiterava o compromisso de desenvolver uma abordagem mais estratégica da cooperação da PCSD com os países parceiros (Conselho da UE, 2017b: 5).

A 13 de novembro de 2017, a maioria dos países da UE¹⁷ apresentava ao Conselho e à Alta Representante¹⁸ uma notificação sobre CEP onde declarava a sua intenção de participar nessa estrutura (Serviço de Ação Externa da

¹⁷ Não integraram esta notificação o Reino Unido, Portugal, Malta, Irlanda e Dinamarca, mas Portugal integraria a CEP mais tarde.

¹⁸ Federica Mogherini é a Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança.

União Europeia, 2017c). De que forma se relaciona a CEP com o multilateralismo e com as prioridades UE para África? Na verdade, versa essencialmente o reforço das capacidades da UE para servir as suas próprias necessidades de segurança e defesa. Contudo, apoia-se no compromisso da UE e EM “com a promoção de uma ordem global baseada em regras, tendo o multilateralismo como princípio fundamental e as Nações Unidas como ponto central” (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2017c). Assim, este projeto de reforço das capacidades deverá contribuir para cumprimento do nível de ambição da UE, incluindo-se o sucesso das missões como as no Sahel.

A abordagem multilateralista na visão estratégia europeia para África

A análise da evolução da estratégia da UE para África responde à questão de saber se a segurança em África terá sido uma preocupação desde os primeiros passos do processo de desenvolvimento das capacidades de segurança e defesa UE. As iniciativas europeias de nível estratégico para a África, especialmente nos domínios da segurança e no do desenvolvimento, têm tido na verdade uma evolução constante e positiva, pese embora alguma modéstia no empenhamento de alguns EM. O que é notável é que, desde 2003, a UE declara a importância de intervir em África para ajudar a reforçar suas capacidades de defesa e investir em projetos de desenvolvimento longos e fortes. O nexo entre segurança e desenvolvimento mereceu a atenção das instituições europeias, e as missões da UE em África têm ajudado a reforçar este nexo. É o caso das atuais missões, na Líbia, no Mali, no Níger, na Somália e na República Centro-africana (RCA) (Conselho da UE, 2018). Esta última missão¹⁹ é exemplo do investimento simultâneo da UE em segurança e desenvolvimento. A missão faz parte do apoio da UE para a estabilização da RCA e sucedeu à operação militar EUFOR RCA, que terminou em 2015. A UE é o principal parceiro de desenvolvimento do país e principal fornecedor de assistência humanitária, tendo investido mais de 360 milhões de euros para responder à

¹⁹ EU's military advisory mission in the Central African Republic – EUMAM RCA.

crise na RCA desde o seu início em 2013 (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2018a).

Na Cimeira África-UE em Lisboa, em 2007, foi aprovada a Estratégia Conjunta África-UE, materializando a vontade dos dois continentes de aprofundarem a relação entre doadores e destinatários, ou seja, para uma cooperação mútua e solidária a longo prazo (Comissão Europeia, 2017b). Segundo declarado, a estratégia complementa a cooperação já existente, sendo que este nível envolve todos os canais de cooperação previamente existentes nos níveis local, nacional e regional (Comissão Europeia, 2017b). A Estratégia operacionaliza-se em cinco áreas prioritárias.²⁰ Uma delas, sobre Paz e Segurança, tem como objetivos assegurar um ambiente seguro, contribuir para a segurança humana, promover a estabilidade política e uma governação eficaz e permitir um crescimento sustentável e inclusivo (Comissão Europeia, 2017b). Contudo, a Estratégia Conjunta não conseguiu que se alcançassem os objetivos então identificados.

Por outro lado, a Estratégia de Segurança e Desenvolvimento no Sahel, de 27 de setembro de 2016, concretizou pela primeira vez o planeamento estratégico UE de ações concretas para o aumento da segurança e desenvolvimento a Sul. O texto refere os desafios que o Sahel enfrenta, incluindo pobreza extrema, mudanças climáticas, crises alimentares, crescimento rápido da população, governação frágil, corrupção, tensões internas, risco de extremismo violento e radicalização, tráfico ilícito e ameaças de terrorismo, para os quais é necessária intervenção rápida e eficaz dos atores de segurança e desenvolvimento (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2017: 1).

Os conceitos desta estratégia são enquadrados por um conjunto de temas que justificam a operacionalização planeada da estratégia. O primeiro confirma a importância donexo entre segurança e desenvolvimento na região, pelo que ajudando a reforçar a segurança desses países irá promover-se o crescimento das suas economias, reduzindo a pobreza. O segundo estipula que somente através do incremento da cooperação regional se alcançarão

²⁰ As áreas prioritárias são: (i) paz e segurança; (ii) democracia, boa governação e direitos humanos; (iii) desenvolvimento humano; (iv) desenvolvimento económico e crescimento sustentável e inclusivo e integração continental; e (v) problemas globais e emergentes.

níveis mínimos de segurança e desenvolvimento. Outro considera que os Estados do Sahel beneficiarão de "uma capacitação considerável, tanto em áreas de atividade central do governo", como nesse reforço de capacidade (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2017:1).

O reforço das capacidades PCSD como instrumento da governação multilateral de segurança da UE em África

Assumir responsabilidades maiores e declarar a capacidade de atuar em qualquer parte do mundo implica que a UE dê um impulso extra às suas capacidades, principalmente de segurança e projeção de poder. Afirmando constantemente que se tem comportado como um dos principais atores do sistema internacional por usar principalmente o seu *soft power*²¹, a UE teve, contudo, de adotar uma abordagem mais realista e de fazer esforços para ser reconhecida internacionalmente como um jogador global de facto, pela apresentação de capacidades de *hard power*.

Fruto dos passos significativos que foram dados na defesa europeia, desde o acordo de St. Malo,²² uma das prioridades da UE foi o fortalecimento da ONU e o aprofundamento da sua experiência, já provada com a operação ARTEMIS, na República Democrática do Congo (RDA), que demonstrou a sua capacidade para operações em apoio aos objetivos da ONU. Deste modo, a UE exaltava o trabalho com o Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU, o que contribuiria para fortalecer as relações UE-ONU. Assim, o desenvolvimento dos elementos de Resposta Rápida da UE, incluindo os Agrupamentos Táticos (*Battlegroups*), permitiria reforçar a capacidade de resposta da UE a pedidos da ONU

²¹ O "Poder Brando", ou *soft power*, na designação anglo-saxónica de uso comum, designa uma abordagem persuasiva nas relações internacionais, envolvendo tipicamente o uso de influência económica ou cultural e não o emprego de meios coercivos. Robert Keohane e Joseph Nye definem *soft power* como a capacidade de alcançar os resultados desejados através da atração e não da coerção (Keohane e Nye, 2001: 220).

²² Em Saint-Malo, França, numa cimeira entre os dirigentes da França (Jacques Chirac) e do Reino Unido (Tony Blair), a 3 e 4 de dezembro de 1998, foi feita uma declaração conjunta que marcou o nascimento da PESD.

(Conselho da UE, 2004).²³ Mas quais eram as insuficiências? E que implicações tinham para o investimento em segurança da UE em África? Estas questões não foram até agora suficientemente respondidas. Ademais, o documento do SEAE aprovado em 2016, relativo às capacidades da PCSD, não refere África.

A 19 de Novembro de 2007, o Conselho da UE aprovou o Catálogo de Progresso 2007, o ponto culminante do processo para a aprovação do Objetivo Global 2010. O Catálogo identifica as insuficiências quantitativas e qualitativas da capacidade militar, com base nos requisitos estabelecidos no Catálogo de Requisitos 2005 e as contribuições compiladas no Catálogo de Forças 2007. Analisa as suas implicações potenciais para tarefas militares a serem realizadas em operações de gestão de crises. Algumas das lacunas identificadas são consideradas críticas; relacionam-se com a capacidade de transportar forças para o teatro, para as colocar no terreno, para as proteger e para adquirir superioridade de informação (Serviço de Ação Externa da União Europeia, 2016c).

Através das suas missões de PCSD em África, a UE vem desenvolvendo uma imagem de um *soft power* capaz de reforçar a governação local e nacional, capaz de conduzir processos para reformar o setor de segurança (RSS) e de permitir que as autoridades locais alcancem os objetivos do processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) (Särg, 2014, p. 64). No entanto, as missões da UE, para além da comprovada importância para garantir o fluxo de doações, são pouco relevantes na capacidade de implementar uma matriz de segurança a coberto da qual se possam desenvolver projetos de desenvolvimento. Tal pode ser devido a dificuldades em encontrar uma abordagem comum às diversas situações, o que realça as divisões dos EM sobre a força a projetar, juntamente com a incapacidade de agir como um todo para

²³ Essa capacidade de resposta já desde 2000 que se vinha tornando relevante, pela criação e operacionalização, no âmbito da PESD/PCSD de um conjunto de estruturas militares e civis, como o Estado-Maior da UE (EMUE), o Comité Militar (CMUE), o Comité para os Aspectos Civis da Gestão de Crises (CIVCOM), o Centro de Operações (OPCEN), O Centro de Situação (SITCEN), a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC), a Direção de Planeamento de Gestão de Crises (CMPD), etc.

influenciar eventos internacionais ou participar efetivamente na gestão de crises pós-Guerra Fria (Särg, 2014: 64).

Nenhuma das missões militares UE em África resolveu conflitos ou ofereceu soluções de longo prazo para situações que requerem intervenção na área de segurança, como por exemplo na RDC (Särg, 2014, p. 64). Apesar de ter emergido uma cultura estratégica na UE a partir da EES de 2003, questiona-se desde há cerca de dez anos se a UE pode promover uma intervenção robusta que seja atempada, rápida e capaz de atuar logo que necessário (Norheim-Martinsen, 2007: 5). A concretização de várias operações da PCSD tem alimentado a ideia de sucesso, especialmente em Bruxelas, mas essa ideia, em geral, não tem acompanhado nenhum progresso real na capacidade estratégica – afirmava em 2007 Per Norheim-Martinsen, um investigador do Instituto Norueguês de Estudos de Defesa. Tanto entre os seus EM, quanto em termos de mensagem que projetava para o mundo exterior, a UE revelaria incapacidade de lidar com as crises na sua vizinhança (Norheim-Martinsen, 2007: 44-45). Passada cerca de uma década desta constatação, parece haver agora mais vontade na participação da UE na gestão de crises. Contudo, a UE enfrenta hoje uma enorme vaga de problemas vindos do Sul, com ênfase na crise humanitária. Conforme um relatório do Parlamento Europeu de 2016, “distráida por outros conflitos e alarmada com os fluxos migratórios, o principal foco da estratégia europeia para a África parece ser contenção” (Parlamento Europeu, 2016). Contudo, o fortalecimento dos mecanismos europeus de gestão civil de crises e a mediação de conflitos recorrentes podem ajudar a gerir as crises em África, pelo que é fundamental apoiar a UA e a ONU. Assim, atuar desde logo para combater as crises humanitárias será uma oportunidade para mostrar que a UE não perdeu inteiramente um sentido de finalidade estratégica e que é capaz de cumprir imperativos morais e políticos para enfrentar o sofrimento humano (Parlamento Europeu, 2016).

Segundo Daniel Göler e Lukas Zech, continua a tendência para pequenas missões (com caráter de assessoria, formação e apoio), que se concentram principalmente no Sahel. Esta tendência é contrária aos compromissos da UE de ser um “provedor de segurança” e, portanto, de fortalecer a sua capacidade de resposta a crises civis e militares. Apesar de tudo, atualmente, as condições para superar esta lacuna entre a conceção e a ação são mais favoráveis do

que antes. A existência de várias crises de segurança ao redor da UE, especialmente na região subsaariana, é a oportunidade para mobilizar recursos políticos necessários para reivindicar a reforma que há muito foi formulada no nível declarativo (Göler e Zech, 2017: 358), mas que não corresponde ao empenhamento real no terreno.

As novas capacidades da PCSD

Como estão a evoluir as capacidades da UE no que se refere ao nível de ambição estabelecido na Estratégia Global? Para além das ameaças tradicionais, a UE sublinha que é necessária agora uma abordagem diferente em relação a outro tipo de ameaças, referido como "novas guerras", ou "ameaças híbridas", como denominado pelo Conselho da UE (2017c).

A Comissão Europeia apresentou um documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia (Comissão Europeia, 2017c) que, na análise de três cenários possíveis, não considera, com exceção de algumas referências vagas às missões e operações da PCSD, o desenvolvimento de abordagens estratégicas para reforçar a segurança em África, mesmo para reforçar a segurança da Europa. Isto, apesar de sublinhar que "as ameaças à segurança não estão longe de nossas fronteiras e nossos cidadãos" (Comissão Europeia, 2017c:11), conforme já notava o relatório de 2016 do Parlamento acima referido, o que nos leva a afirmar que África faz necessariamente parte das preocupações europeias. Além disso, o SAEUE apresentou a Estratégia para a Segurança e o Desenvolvimento no Sahel, como visto acima, que é de facto uma estratégia europeia real para a África, embora restrita àquela região.

Se observarmos o que se tem passado com as missões no Sahel²⁴, verificamos que, na verdade, a UE tem sabido adaptar-se aos novos cenários, embora com os constrangimentos apresentados acima, ou seja, continua a existir tensão entre a tendência para desenvolver a imagem da UE como um fornecedor de *soft power*, e a necessidade de reforçar os seus instrumentos de *hard*

²⁴ Atualmente a UE tem as seguintes missões na região: EUCAP (EU Capacity Building Mission) Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Somalia, EUTM (Military training mission) Mali, EUTM RCA, EUTM Somalia.

power, para poder ser bem-sucedida em regiões onde é necessário o emprego de meios robustos para aumentar a segurança. Ou seja, a Estratégia que a UE delineou para o Sahel em 2011 sugere a utilização tanto de políticas brandas como de duras para incrementar a estabilização e o progresso político em linha com a EES de 2003, por via de uma abordagem integrada (Lavallée e Völkel, 2015: 159).

Contudo, o incremento que se verificar do uso de meios militares poderá diminuir o impacto na resolução pacífica de conflitos na região, pois existe um risco de perda de imparcialidade, o que irá dificultar as hipóteses de um sucesso civil (Lavallée e Völkel, 2015, p. 159). Por exemplo, a intervenção francesa no Mali no início de 2013, em nome da UE, acabou por revelar que os decisores políticos em Paris ou Bruxelas consideraram o estabelecimento de um regime de islamismo radical no Norte do Mali uma ameaça para os seus interesses securitários (Olsen, 2014), pelo que acabaram por envolver forças locais na defesa daqueles interesses, naquilo que Gorm Rye Olsen considera uma intervenção por procuração, provocando uma descredibilização dos princípios de intervenção baseados num multilateralismo efetivo, princípios tão defendidos pela UE desde a sua Estratégia de 2003.

A abordagem multilateralista da visão estratégica da UE para África reflete a prioridade de ser adotada uma “doutrina de multilateralismo”, como refere Elena Lazarou (2014), mas que deve ultrapassar as preocupações regionais da União, tanto a nível dos territórios europeus como nas suas vizinhanças a Sul e Leste. Para ser aceite como líder do multilateralismo baseado na governação global e na cooperação internacional, a UE deve dar sinais fortes do seu empenhamento à escala global.²⁵ Na verdade, para ultrapassar a modéstia das suas ações, se comparadas com a sua vontade declarada, desde a EES de 2003, de se tornar um ator relevante na arena do multilateralismo, a UE deve preparar-

²⁵ Segundo Elena Lazarou (2014), a forma como a UE leva a cabo as suas iniciativas no âmbito do multilateralismo desenha o perfil de uma verdadeira doutrina europeia de multilateralismo, na medida em que (i) o multilateralismo é apresentado pela União como um fim em si mesmo, como meio para fins específicos e, ainda, como forma de construir um “mundo melhor”; (ii) o multilateralismo se baseia num conjunto de princípios; (iii) a crença no multilateralismo forma a base das decisões estratégicas da UE e das suas ações para lidar com ameaças e problemas; e, (iv) é visto como responsabilidade moral confrontar esses problemas e convencer outros a juntarem-se à UE mediante esforços multilaterais.

-se para enfrentar novos tipos de ameaças, tais como o terrorismo, a imigração ilegal em larga escala, as pandemias, a proliferação de armas de destruição maciça, o aquecimento global, a degradação do ambiente, a pobreza extrema e o aparecimento de grandes crises financeiras, como a de 2008 (Lazarou, 2014). Só então, capaz de enfrentar esses problemas à escala global, apresentando capacidades adequadas e a vontade de os resolver, poderá exigir o reconhecimento como ator eficaz de um multilateralismo efetivo. Sublinhe-se que as suas práticas atuais, embora com efeitos apenas à escala regional, são passos efetivos para a construção de uma governação global.

Conclusões

O multilateralismo tem sido a forma como a UE se tem tornado relevante a nível regional e também a forma como procura ser ator global. A prática de multilateralismo da UE, embora modesta se comparada com a sua ambição, registada em toda os documentos oficiais desde a EES e onde reitera o seu compromisso e objetivos da sua abordagem ao multilateralismo, tem, contudo, contribuído para o sucesso da sua intervenção nas suas principais áreas de interesse estratégico.

O recente fluxo de novos documentos, derivado da aprovação da Estratégia Global de 2016, demonstra a vontade da UE desempenhar um papel mais sólido na segurança africana. Identificado como uma fonte de agitação, o Sul merece cada vez mais a atenção da UE, porque se tornou evidente que é necessário um grande e longo esforço, no que diz respeito à segurança e ao desenvolvimento, para que a vizinhança da Europa deixe de ser uma preocupação. Assim, a UE estará de facto a preparar-se para ser um contribuinte eficaz para uma abordagem multilateral aos riscos e ameaças em África e, de forma mais geral, para ser também um válido e reconhecido ator global, com projeção de capacidades. Ou seja, o reforço das capacidades da PCSD pode ajudar a aumentar o nível de segurança em África, especialmente no Sahel, onde se originam as grandes ameaças associadas ao subdesenvolvimento e à insegurança.

Contudo, ainda há uma grande lacuna entre a declaração de intenções da UE de se tornar relevante a nível regional e global e as suas reais capacidades

para reforçar a segurança na sua vizinhança. Como o Plano de Desenvolvimento das Capacidades prevê, além da sua determinação, a União ainda está muito longe de ter a devida relevância nos *fora* e cenários em que os eventos globais são discutidos e onde apenas alguns conseguem definir as regras do jogo. E o que testemunhamos recentemente é a crescente preocupação europeia com segurança e defesa dentro das suas fronteiras, como se pode comprovar ao analisar a evolução dos vetores estratégicos desde a EES de 2003 até ao presente, podendo levar assim a uma falta de interesse na segurança externa, nomeadamente à desmobilização dos meios para potenciar o nexos segurança-desenvolvimento em regiões de interesse estratégico para a segurança da Europa.

Referências bibliográficas

- AGÊNCIA EUROPEIA DE DEFESA (S/D). “Future Trends from the Capability Development Plan”. [em linha] https://www.eda.europa.eu/docs/documents/Brochure_CDP.pdf, 8 de março de 2018.
- BARRENTO, A. (2010) *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.
- BRANCO, C. M. (2007) A evolução da política europeia de segurança e defesa desde Maastricht. *R.I. Relações Internacionais*, 14, junho, pp. 57-66.
- COMISSÃO EUROPEIA (2018a). “Conflict, Crisis and Security-Development nexus”. [em linha] https://ec.europa.eu/europeaid/policies/fragility-and-crisis-management/conflict-and-crisis-security-development-nexus_en. 9 de março de 2018.
- ___ (2018b). bilateral relations. [em linha] https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/bilateral-relations_en. 2 de abril de 2018.
- ___ (2017a). “Livre Blanc sur l’avenir de l’Europe”. [em linha] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf, 10 de março de 2018.
- ___ (2017b). “Joint Africa-EU Strategy”. [em linha] https://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/continental-cooperation/joint-africa-eu-strategy_en. 17 de junho de 2017.

- ___ (2017c). “Document de réflexion sur l’avenir de la défense européenne”. [em linha] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-defence_fr.pdf, 10 de março de 2018.
- CONSELHO DA UE (2018). “Relações UE-África”. [em linha] <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-africa/>, 10 de março de 2018.
- ___ (2017a). “Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy”. Brussels, 18 May 2017. 9178/17. [em linha] <http://www.consilium.europa.eu/media/24013/st09178en17.pdf>, 2 de abril de 2018.
- ___ (2017b). “Press release – EU remains committed to strengthen security and defence. 18/05/2017”. [em linha] <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/05/18/conclusions-security-defence/>, 12 de março de 2018.
- ___ (2017c). “Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to The Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy”. [em linha] <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>. 18 de dezembro de 2017.
- ___ (2016). “Implementation Plan on Security and Defence”. [em linha] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_implementation_plan_st14392.en16_0.pdf. 8 de março de 2018.
- ___ (2008). “Report on the implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World”. [em linha] <https://europa.eu/globalstrategy/en/report-implementation-european-security-strategy-providing-security-changing-world>, 15 de junho de 2017.
- ___ (2007). “Lisbon Declaration – EU Africa Summit”. [em linha] <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2016343%202007%20INIT>, 9 de março de 2018.
- ___ (2004). “Headline Goal 2010”. [em linha] <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>, 15 de junho de 2017.
- ___ (2003). “European Security Strategy”. [em linha] <https://europa.eu/globalstrategy/en/european-security-strategy-secure-europe-better-world>, 10 de março de 2018.
- FAWCETT, L. (2005) “Regionalism from an Historical Perspective”, in Farrell, M.; Hettne, B. e Langenhove, L. v. (org) *Global Politics of Regionalism: Theory and Practice*. Londres: Pluto Press, pp. 21-37.
- GOWA, J. (1989) Rational Hegemons, Excludable Goods, and Small Groups: An Epitaph for Hegemonic Stability Theory?. *World Politics* 41(3), pp. 307-324.

- GÖLER, D. e Zech, L. (2017) Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, *Jahrbuch der Europäischen Integration 2017 – Die Außenpolitik der Europäischen Union*, pp. 353-358.
- KALDOR, M. (2013) In Defence of New Wars. *Stability: International Journal of Security and Development*. 2(1), pp. 1-16.
- KEOHANE, R. e Nye, J. (2001) *Power and Interdependence*. Nova Iorque: Lonman.
- LAVALLÉE, C. e Völkel, J. C. (2015) Military in Mali: The EU's Action against Instability in the Sahel Region. *European Foreign Affairs Review* 20(2), pp 159-186.
- LAZAROU, E. (2014) *Multilateralismo nas Relações Internacionais: Visões Cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Lda.
- MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL (2017) Ministro da Defesa sublinha avanço na segurança e defesa da UE. [em linha] <https://www.defesa.pt/Paginas/MinistrodaDefesasublinhaavan%C3%A7onaseguran%C3%A7aedefesadaUE.aspx>, 30 de março de 2018.
- MYLONAS, H. e Yorulmazlar, E. (2012) Regional multilateralism: The next paradigm in global affairs, *CNN*, 4 January.
- NORHEIM-MARTINSEN, P. M. (2007). European Strategic Culture Revisited: The Ends and Means of a Militarised European Union. *Norwegian Institute for Defence Studies* 3.
- NUNES, I. (2012) Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia. *Instituto da Defesa Nacional – Policy Paper 1/2012*.
- OLSEN, G. R. (2014) Fighting Terrorism in Africa by proxy: the USA and the European Union in Somalis and Mali. *European Security* 23(3), pp. 290-306.
- PARLAMENTO EUROPEU (2016) EU-led security sector reform and disarmament, demobilisation, and reintegration cases: challenges, lessons learnt and ways forward. [em linha] [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535004/EXPO_STU\(2016\)535004_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/535004/EXPO_STU(2016)535004_EN.pdf), 3 de abril de 2018.
- RIPLEY, T. (1999) *Operation Deliberate Force: The UN and NATO Campaign in Bosnia 1995*. Lancaster (UK): Centre for Defence and International Security Studies.
- SARAIVA, L. E. (2014) *Segurança e Desenvolvimento União Europeia-África: O caso da Guiné-Bissau*. Lisboa: Imprensa Nacional – Casa da Moeda; Instituto da Defesa Nacional.
- SÄRG, L. (2014) “An Insight to the EU Military Missions in Africa: French Leadership and Beyond”, dissertação de mestrado, Universidade de Tartu.
- SECRETARIADO PERMANENTE DO G5 SAHEL (2018) Le Ge Sahel. [em linha] <http://www.g5sahel.org/index.php/qui-sommes-nous/le-g5-sahel>, 2 de abril de 2018.

- Serviço de Ação Externa da União Europeia (2018a). “Mission Description” [em linha] http://collections.internetmemory.org/haeu/content/20160313172652/http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eumam-rca/mission-description/index_en.htm, 11 de março de 2018.
- ___ (2018b). European Union CSDP Missions and Operations 2018 [em linha] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35285/eu-strengthens-cooperation-security-and-defence_en, 2 de abril de 2018.
- ___ (2018c). Permanent Structured Cooperation (PESCO) – Factsheet [em linha] [em linha] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en, 2 de abril de 2018.
- ___ (2017). “Strategy for Security and Development in the Sahel”. [em linha] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3947/strategy-security-and-development-sahel_en, 16 de junho de 2017.
- ___ (2016a). Military training mission in the Central African Republic (EUTM RCA) [em linha]. https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eutm-rca/3907/about-military-training-mission-central-african-republic-eutm-rca_en, 15 de julho de 2018.
- ___ (2016b). “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy”. [em linha] http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, 15 de junho de 2017.
- ___ (2016c). “CSDP Capabilities”. [em linha] https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5393/csdp-capabilities_en, 17 de junho de 2017.
- ___ (2016d) “O Brasil e a UE”. [em linha] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/7348/o-brasil-e-ue_pt. 8 de março de 2018.
- The Africa-EU Partnership (2017c). “The Africa-UE Partnership”. [em linha] <http://www.africa-eu-partnership.org/en/key-documents>, 10 de maio de 2017.
- UNODC (2018). World Drug Report 2017: The Drug Problem and Organized Crime, Illicit Financial Flows, Corruption and Terrorism [em linha] https://www.unodc.org/wdr2017/field/Booklet_5_NEXUS.pdf, 2 de abril de 2018.
- VASCONCELOS, Á. d. (2001) Política de Defesa e Multilateralismo. *Nação e Defesa*, 100(2.ª Série), pp. 87-103.
- WHITE HOUSE (2002). National Security Strategy of the United States of America. [em linha] <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, 10 de março de 2018.
- WOHLFORTH, W. C. (1999) The Stability of a Unipolar World. *International Security* 24(1), pp. 5–41.