

## A PESD na gestão das crises dos Balcãs

**Pedro Prata\***

**ABSTRACT:** A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), formalmente criada em 1999, é o corolário de um longo esforço para dotar a União Europeia (UE) de mecanismos que lhe permitam assumir uma posição mais proeminente na discussão das questões de segurança internacional. Os conflitos resultantes do desmembramento da Jugoslávia tiveram implicações directas no processo de criação da PESD, principalmente por exporem as debilidades da União para actuar como um actor político-militar influente no sistema internacional pós-Guerra Fria. Os Balcãs, e particularmente a Bósnia e Herzegovina (BH) e a Macedónia, foram também palco de várias operações que permitiram à UE contribuir para a promoção da paz e estabilidade na região, ao mesmo tempo que possibilitaram testar e aperfeiçoar as novas capacidades de gestão de crises, num processo que influenciou largamente o posterior desenvolvimento dos mecanismos da PESD.

**Keywords:** Bósnia e Herzegovina; gestão de crises; Macedónia; PESD; União Europeia

A Política Europeia de Segurança e Defesa, com os seus organismos e capacidades, militares e civis, além de representar um mecanismo de gestão de crises ímpar (Bretherton & Vogler 2006: 199), é o corolário de um longo esforço para dotar a União Europeia de instrumentos que lhe permitam assumir uma posição de maior destaque na definição da arquitectura de segurança regional e global.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (doravante designada pelo acrónimo da designação inglesa, *North Atlantic Treaty Organization* – NATO), criada em 1948, assumiu-se como a garantia de defesa europeia perante a ameaça soviética, posição reforçada pelo insucesso da

Comunidade Europeia de Defesa (CED) e pela criação da modesta União da Europa Ocidental (UEO), seis anos mais tarde. Abandona-se assim a ideia de integração *à la européenne* das questões de segurança e defesa, uma vez que os estados-membros não estavam preparados para ceder parte do seu *núcleo duro* de soberania, abdicando da sua autonomia em matéria de política externa. A UEO funcionava (apenas) como um fórum de cooperação intergovernamental<sup>i</sup>, independente das Comunidades Europeias (Archer *et al.* 1992: 169-170; Salmon & Shepherd 2003: 22-26; Ferreira-Pereira 2005: 131-134; Bretherton & Vogler 2006: 192-193). Sob a protecção da NATO, os países comunitários concentraram-se no desenvolvimento económico, em linha com a lógica bipolar de competição entre capitalismo e planificação económica. O insucesso da CED foi assim decisivo na evolução das Comunidades Europeias como entidade civil (Bretherton & Vogler 2006: 192).

Fechada esta “«janela de oportunidade histórica»” (Ferreira-Pereira 2005: 134), os líderes europeus procuraram “dinamizar a cooperação (e já não a integração) no domínio da política externa.” (*ibid.*). Após os fracassos dos Planos Fouchet<sup>ii</sup> e da exclusão do Reino Unido do processo de integração europeia, *iniciativas* da França de De Gaulle<sup>iii</sup>, os anos 70 são marcados pelo retorno da discussão acerca da *união política* à agenda comunitária. No quadro da Cooperação Política Europeia (CPE), foram criados mecanismos de consulta e troca de informações<sup>iv</sup>, de forma a coordenar as posições políticas dos estados-membros. Estes desenvolvimentos permitiram a adopção de posições comuns em algumas questões internacionais (Archer *et al.* 1992: 173-176). No entanto, não impediram a continuação da prossecução de políticas externas independentes, nem a continuação da marginalização dos problemas de segurança (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 34), em parte devido ao reforço da posição *atlanticista* (que defende a primazia da NATO na arquitectura de segurança europeia) resultante do alargamento das Comunidades ao Reino Unido, em 1973.

O fim da Guerra Fria proporcionou novas oportunidades à *defesa europeia*, ao mesmo tempo que renovou os seus desafios (Bretherton & Vogler 2006: 194). Em 1992, o Tratado de Maastricht consagrou a nova

Política Externa e de Segurança Comum (PESC) como pilar da construção europeia, de forma a promover a afirmação política da União no sistema internacional. Tratava-se assim de fazer crescer o *anão político*, de forma a fazê-lo aproximar-se do *gigante económico*. A PESC representava um grande avanço em relação à CPE, ao dotar a UE de “novos instrumentos e procedimentos de tomada de decisão” (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 34), apesar de manter alguns dos seus “pecados” (Ferreira-Pereira 2005: 137). Maastricht representa o fim de um *tabu* iniciado com o fracasso da CED, ao incluir “a definição, a prazo, de uma política de defesa comum que poderá conduzir, no momento próprio, a uma defesa comum” (Art. J.4 nº1). A UEO torna-se “parte integrante do desenvolvimento da União Europeia” (Art. J.4 nº2) mas o seu duplo papel – componente de defesa da CE/UE e pilar europeu da NATO – conduziu a dificuldades de acomodação de diferentes perspectivas<sup>v</sup> (Bretherton & Vogler 2006: 194-195). De facto, ao longo dos anos 90, as diferentes instituições envolvidas nas questões de segurança e defesa europeia (particularmente a UE, a UEO e a NATO) experimentaram vários problemas (simultaneamente internos e no seu relacionamento mútuo) no processo de adaptação à nova realidade geopolítica (*id.*: 195). Reflectindo estas alterações no sistema internacional, os conflitos resultantes do desmembramento da Jugoslávia configuraram-se como um desafio inesperado à segurança europeia. A proximidade geográfica, o sentido de responsabilidade e a oportunidade para assumir maior relevância regional (e global) foram as principais razões que motivaram o empenhamento da Comunidade Europeia (CE)/UE. Este envolvimento marcou profundamente o desenvolvimento inicial da integração política europeia em matéria de segurança e defesa: “(...) conflict in the Balkans provided the crucible in which an EU security identity and capability began to be forged.” (Bretherton & Vogler 2006: 195). Por outro lado, as missões levadas a cabo pela UE na região forneceram importantes “lições” que influenciaram o desenvolvimento posterior da política de defesa europeia (Montanaro-Jankovski 2007: 140-141).

Qual é, então, a importância dos conflitos nos Balcãs para o desenvolvimento de uma Política Europeia de Segurança e Defesa? Qual o balanço das operações da UE na região? E quais foram as *lições* aprendidas

e integradas ou, por outras palavras, de que forma as operações da União nos Balcãs influenciaram o posterior desenvolvimento dos mecanismos e capacidades da PESD? Este artigo procura clarificar estas questões, partindo do pressuposto de que os acontecimentos naquela região influenciaram a PESD de uma forma transversal, desde a simples ideia da sua criação até ao desenvolvimento das suas capacidades que lhe permitirão desempenhar uma tarefa mais eficaz, no futuro. Assim, na primeira parte, pretende explicitar as profundas implicações que os conflitos na ex-Jugoslávia tiveram na criação e desenvolvimento inicial da PESD. Seguidamente, é conduzida uma análise a cada uma das operações que a UE conduziu na região, fazendo um pequeno balanço operacional e apontando os seus principais problemas, que serão depois brevemente sintetizados.

### **Os Balcãs e a criação da PESD**

*De Sarajevo a St.Malo*

O desmembramento da Jugoslávia e os conflitos étnicos resultantes desse processo, particularmente na Bósnia e Herzegovina, colocaram um inesperado teste à arquitectura de segurança pós-Guerra Fria (Bretherton & Vogler 2006: 195), em especial a uma CE ávida em reclamar maior peso político internacional. De facto, durante os primeiros meses do conflito, a Comunidade desenvolveu inúmeros esforços diplomáticos para travar a escalada de violência, incluindo sanções económicas, enquadradas num quadro de diplomacia coerciva. No entanto, o impacto destas acções revelou-se limitado, com os conflitos étnicos a prosseguirem, sobretudo na Bósnia. A falta de acordo acerca do empenhamento da UEO impediu que as acções diplomáticas fossem convenientemente suportadas por um aparelho militar que colocasse constrangimentos aos beligerantes e os forçasse a aceitar as disposições europeias (Bretherton & Vogler 2006: 196; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 35). Assim sendo, não é de estranhar o papel marginal a que a CE/UE foi remetida durante estes primeiros anos dos conflitos.

De acordo com Merlingen e Ostrauskaite (2006: 35-37), este insucesso não levou os líderes europeus a concentrarem os seus esforços no

aperfeiçoamento do Mercado Comum ou a restringirem-se ao aprofundamento da dimensão de *civilian power* da União; antes foi notória a lenta emergência de perspectivas comuns acerca das limitações da UE na resposta ao problema dos Balcãs, e das medidas correctivas a implementar. Este processo foi animado por uma série de dinâmicas (*ibid.*). Em primeiro lugar, um sentimento de frustração pela incapacidade de resposta da União levou a uma alteração da percepção acerca da dimensão de defesa da UE. A posição *atlanticista* dominante começou a ser questionada e a opção de desenvolver capacidades militares europeias principiou a ser considerada mais seriamente, também devido às divergências no diálogo transatlântico. Em segundo lugar, este sentimento de frustração está intimamente ligado a um *problema de identidade* da Europa. A imagem do carácter *benigno* da União, amplamente aceite na Europa comunitária, não encontra correspondência na sua capacidade de actuação externa, em especial na prevenção e resposta a violações dos Direitos Humanos. Outra dinâmica que determinou a aproximação de posições relativamente à política de defesa europeia foi a reavaliação, em especial por parte da Comissão, dos instrumentos e mecanismos de prevenção de conflitos. A utilização de *soft instruments* (por exemplo, comércio, ajudas ao desenvolvimento) revela-se insuficiente. Finalmente, os autores referem precisamente esta "nova política de construção de paz" como outra dinâmica que ditou a redefinição da ideia de defesa europeia. Os estados-membros e a Comissão começaram a encarar o tipo de conflito civil que se vivia nos Balcãs (étnicos; identitários) como a regra, e não a excepção, no sistema pós-Guerra Fria. A UE deveria então dotar-se de capacidades, civis e militares, para actuar nesses cenários (*id.*: 37-38).

A discussão acerca da forma como essas capacidades deveriam ser enquadradas continuou em linha com as divergências que opunham *atlanticistas* e *europeístas*. As posições dividiam-se entre os defensores do aprofundamento de uma identidade de defesa europeia no âmbito da NATO e os apologistas do desenvolvimento de capacidades militares autónomas. Em grande parte devido à acção do Reino Unido, a primeira opção acabou por prevalecer, conduzindo ao aprofundamento, no quadro da Aliança, da

Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD) (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 38).

O Tratado de Amesterdão de 1997 representa mais um marco importante na construção de uma *defesa europeia*. A integração das missões de Petersberg<sup>vi</sup> nos Tratados permite à política externa da União ultrapassar a mera coordenação de instrumentos diplomáticos e integrar tarefas concretas de gestão de crises (Keane 2005: 91). A PESC disporia então de instrumentos que lhe permitissem complementar os esforços diplomáticos com intervenções no terreno. No entanto, apesar destas intenções, as medidas tomadas para dotar a União das capacidades para levar a cabo as suas novas tarefas de gestão de conflitos foram largamente insuficientes – a integração da UEO na UE não foi realizada (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 38); a estrutura da NATO continuou a ser encarada como indispensável por vários estados-membros (Bretherton & Vogler 2006: 198), reflectindo a continuação das antigas divergências. A aproximação entre as posições *atlanticistas* e *europeístas* apenas seria consumada um ano depois, em St.Malo.

#### *De St. Malo a Sarajevo*

Em Dezembro de 1998, a declaração produzida no encontro entre o Presidente francês (Jacques Chirac) e o Primeiro-Ministro britânico (Tony Blair), em St.Malo, abriu caminho para a autonomização das capacidades europeias em matéria de defesa. Representa uma notável alteração da enraizada posição *atlanticista* do Reino Unido, que sempre se opôs ao desenvolvimento de capacidades militares exteriores à NATO (Bretherton & Vogler: 198). No entanto, esta *separação* não era total, uma vez que estas capacidades deveriam ser desenvolvidas em linha com as responsabilidades que os estados-membros tinham para com a Aliança. A superação desta ambiguidade deveu-se, em grande medida, às diferentes percepções em relação às capacidades a desenvolver. Para Paris, a autonomização de uma política de defesa no quadro da União correspondia a um primeiro passo para equilibrar o poder dos EUA (*ibid.*; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 39-40). Para os britânicos, esta nova política deveria ser orientada para a

gestão de crises, e não para a defesa colectiva, garantida pela NATO (Bretherton & Vogler 2006: 198). Segundo alguns autores, o governo trabalhista de Blair, menos *eurocéptico* do que os seus predecessores, recearia que os EUA reduzissem o seu empenho na NATO se os aliados europeus não desenvolvessem capacidades próprias que lhes permitissem "partilhar o fardo" militar. Nesta linha de raciocínio, uma política de defesa europeia acabaria até por fortalecer a Aliança (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 39), através do aprofundamento de uma relação de *interdependência* militar.

A situação de conflito vivida no Kosovo durante esse período teve fortes implicações nos desenvolvimentos de St.Malo. Demonstrou, uma vez mais, a impotência da UE para tratar convenientemente das questões de segurança na sua proximidade geográfica e confirmou a ideia de que, sem um esforço para aumentar as suas capacidades militares, a influência da União a nível internacional continuaria a ser limitada. Na sequência de mais um conflito nos Balcãs que evidenciou, de novo, a dependência militar da Europa em relação aos EUA, a Alemanha foi célere no apoio à iniciativa franco-britânica. Com os *três grandes* a demonstrarem vontade política para avançar com uma política de segurança e defesa (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 40-41), a PESD foi formalmente lançada no Conselho Europeu de Colónia, em Junho de 1999. Aqui, os líderes europeus definiram o papel militar da União em função das missões de Petersberg. Esta *europização* de St.Malo ficou também marcada pela posição de alguns estados-membros, particularmente a Suécia e a Finlândia que, não se opondo à militarização da UE, advogavam uma abordagem mais ampla que contemplasse a integração de capacidades civis de gestão de crises (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 41).

Seis meses mais tarde, o Conselho Europeu de Helsínquia arquitectou a estrutura organizacional da PESD<sup>vii</sup>, além de avançar com o *Headline Goal 2003*, que previa a criação de uma Força de Reacção Rápida de 60.000 soldados projectável em 60 dias para implementação das missões de Petersberg (Keane 2005: 91). Por outro lado, Helsínquia marca também a fusão das dimensões militar e civil do pensamento de segurança comunitário, com os estados-membros a deliberarem sobre o

desenvolvimento de capacidades integradas, e não exclusivamente concentrados no *hard power* militar (Nowak 2003: 16; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 41-42). A dimensão civil do aparelho de gestão de crises da União Europeia experimentou um novo impulso no Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (Junho de 2000), com a discriminação dos domínios não militares de gestão de crises para os quais a União adoptaria capacidades concretas: policiamento, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil (Nowak 2003: 16; Keane 2005: 91-92). Finalmente, o Conselho Europeu de Sevilha, em Junho de 2002, colocou a luta contra o terrorismo na agenda da PESD (Keane 2005: 92). Em Janeiro de 2003, a Política Europeia de Segurança e Defesa ultrapassou um marco decisivo com o lançamento na BH da primeira operação sob a bandeira da UE: a Missão de Polícia da União Europeia (MPUE). Respondeu assim a algumas críticas que previam que a PESD nunca "saltasse do papel" (Keane 2005: 92-93).

Em retrospectiva, os Balcãs foram extremamente importantes no processo de criação da PESD. Antes de mais, os conflitos na região alteraram a percepção dos europeus acerca do projecto comunitário. Segundo Haine (2004b): "*Faced with the return of barbarity to the European continent, the failure of the Europeans to end the conflict dealt a serious blow to the very essence of the European project (...)*". Foi assim contestado o verdadeiro alcance da *civilian power Europe* no mundo pós-Guerra Fria. Por outro lado, os conflitos balcânicos revelaram a insuficiente adaptação da União ao novo ambiente político internacional. O monopólio da NATO sobre a segurança e defesa europeia forçava os líderes europeus a colocarem a questão *o que fazer?* quando a Aliança não se dispusesse a avançar para o terreno; a conjuntura que determinou as intervenções da NATO nos Balcãs poderia não se voltar a verificar (Bretherton & Vogler 2006: 196). As guerras balcânicas reflectiam também uma nova tipologia de conflitos, que exigiam *respostas colectivas* por parte dos estados-membros na resolução de novos problemas (Haine 2004b; Montanaro-Jankovski 2007: 142), essencialmente de natureza transnacional (por exemplo, criminalidade organizada). Este novo tipo de conflitualidade pressupunha também uma abordagem holística que integrasse *hard* e *soft*



*security*. Assim, a insuficiência de capacidades autónomas, militares e civis, foi sendo crescentemente encarada como uma limitação ao imperativo europeu de assumir maior protagonismo internacional. St.Malo marca o primeiro esforço na superação desta limitação, concretizado posteriormente no *Headline Goal 2003* de Helsínquia e nos objectivos para as capacidades civis definidos na Feira<sup>viii</sup>. No plano político, o insucesso dos esforços europeus na resolução dos conflitos foi também decisivo para alertar os estados-membros para a necessidade de um maior empenhamento e cooperação, no sentido de dotar a UE de um papel activo no domínio da segurança internacional (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 37). Finalmente, no que diz respeito à relação transatlântica, os Balcãs preveniram a União para a crescente redução do empenhamento militar dos EUA na Europa, dinâmica reforçada após os atentados de 11 de Setembro de 2001 (Haine 2004b). A PESD era então encarada como indispensável à sustentabilidade da NATO mas, simultaneamente, como a matriz do *balanceamento* europeu ao poder americano.

### **As operações da União nos Balcãs**

Em Janeiro de 2003, a PESD *materializa-se*. Com o lançamento da MPUE, a União iniciou uma nova etapa na sua política externa, com a PESC dotada agora de um aparelho de gestão de crises que lhe permite complementar os seus esforços diplomáticos com acções concretas no terreno.

#### *Missão de Polícia da União Europeia*

A Jugoslávia como actor estatal soberano no pós-Guerra Fria foi uma realidade fugaz. Logo em 1990, as primeiras eleições democráticas na Croácia e na Eslovénia conduziram ao poder partidos nacionalistas que declararam a independência das duas repúblicas em meados de 1991. A resposta militar do exército jugoslavo controlado pelo governo sérvio conduziu a graves confrontos, especialmente entre croatas e sérvios. Um ano mais tarde, o desmembramento da Jugoslávia continuou com a

independência da Bósnia e Herzegovina. O reconhecimento da soberania da BH por parte da UE revelou-se contraproducente, com os ataques sérvios a comunidades muçulmanas a iniciarem uma escalada da violência entre muçulmanos bósnios, croatas e sérvios que culminou em graves violações dos Direitos Humanos. Apesar dos esforços diplomáticos da ONU e da UE (em parte gorados pela falta de instrumentos militares de suporte da PESC), os conflitos estenderam-se até 1995, quando o maior empenhamento americano e a alteração do equilíbrio de forças no terreno (em prejuízo dos sérvios) abriram caminho aos Acordos de Paris/Dayton (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 53). Além de cessarem formalmente o conflito, estes Acordos estabeleciam a estrutura política do novo estado, constituído por duas entidades largamente autónomas, aproximadamente coincidentes com a distribuição étnica do território: a Federação da Bósnia e Herzegovina (FBH), de população maioritariamente bosniaca (muçulmanos bósnios); e a Republika Srpska, maioritariamente sérvia (Osland 2004: 548; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 53).

Os Acordos de Paris/Dayton (Anexo 11) determinavam também uma série de disposições militares, implementadas pela NATO (ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU). A *Implementation Force* (IFOR) era composta por cerca de 60.000 militares, mandatados para garantir a manutenção do cessar-fogo e estabilizar a fronteira inter-étnica entre a FBH e a Republika Srpska (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 36). Em Dezembro de 1996, a IFOR foi reduzida para 31.000 militares e rebaptizada como *Stabilisation Force* (SFOR). Por outro lado, o Anexo 11 solicitava à ONU o lançamento de uma *International Police Task Force* (IPTF) mandatada para providenciar aconselhamento e treino às forças policiais locais, além de inspeccionar e monitorizar as suas actividades. A natureza das suas funções determinou o carácter não executivo desta força (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 58). Em 1998, o mandato da IPTF passou a centrar a sua acção no *policimento democrático*, um conceito que enfatizava a alteração da cultura das forças policiais e a percepção dos cidadãos em relação às mesmas (Osland 2004: 548). O balanço da actuação da IPTF nos sete anos (1995-2002) que permaneceu no território da BH é positivo. A força da ONU conseguiu reduzir o número de efectivos policiais e iniciar um importante

número de reformas de natureza organizacional. No entanto, em 2002, era consensual a ideia de que o aparelho policial bósnio ainda não tinha atingido padrões aceitáveis de actuação e necessitava de continuar a ser apoiado na sua reestruturação (Osland 2004: 549; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 58-60; Recchia 2007: 16).

Após a solicitação da ONU para um maior envolvimento dos actores regionais na resolução do conflito, a União Europeia viu na substituição da IPTF por uma força policial europeia uma oportunidade para assumir maior responsabilidade no sistema de segurança regional e colocar à prova as suas recém-adquiridas capacidades civis da PESD (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 60). Por outro lado, o *legado da guerra* colocava problemas imediatos à segurança interna da União, principalmente a nível da criminalidade organizada (Osland 2004: 544-545). Esta questão foi enfatizada nas missões exploratórias que antecederam a decisão do Conselho Europeu de lançar a Missão de Polícia da União Europeia na BH, que alertaram ainda para a prevalência de dinâmicas nacionalistas extremistas e de tensões étnicas que poderiam comprometer o processo de paz (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 60).

No dia 1 de Janeiro de 2003, a MPUE é lançada, com um mandato limitado (até 31 de Dezembro de 2005) e formada por 531 agentes. Os seus objectivos encontravam-se em linha com o Anexo 11 dos Acordos de Paris/Dayton (dando seguimento às acções da IPTF) e centravam-se no aconselhamento, monitorização e inspecção das forças policiais bósnias de forma a tornar a sua actuação conforme às melhores práticas internacionais (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 61). Deveria então apoiar a reestruturação das forças policiais com especial atenção 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 (Osland 2004: 552). Um dos objectivos principais prendia-se com o estabelecimento de uma força policial destinada ao controlo fronteiriço, reflectindo a preocupação da UE com os fluxos transnacionais (por exemplo, tráfico de droga) que ameaçavam a sua segurança interna. Tal como a IPTF, a MPUE era uma força não executiva, com os seus membros colocados ao nível intermédio e superior da

hierarquia policial bósnia. A ideia fundamental da acção da MPUE era a criação de uma estrutura que permitisse a continuação das reformas após o fim do mandato da operação (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 62-63). A coordenação da operação ficava a cargo do Comissário da missão, cuja ligação com o Alto Representante para a PESD era feita através do Representante Especial da UE<sup>ix</sup> na região. O Comissário era também responsável perante o Comité Político e de Segurança (COPS) da PESD através do Comité Civil (CIVCOM) (*id.*: 62).

O tipo de reformas implementadas pela MPUE era substancialmente diferente da sua predecessora. Em contraste com os programas da IPTF, a operação da União levou a cabo uma reestruturação mais profunda e eficaz do aparelho policial da BH, através das inúmeras (e, por vezes, *minúsculas*) intervenções que permitiram à UE controlar pequenos detalhes do quotidiano policial bósnio<sup>x</sup> (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 72).

A MPUE deve ser entendida como parte de um esforço integrado da União para garantir a paz e a estabilidade nos Balcãs. Através do Processo de Estabilização e Associação (PEA) coordenado pela Comissão Europeia, a UE desenvolveu a matriz que define o apoio às reformas nos países dos Balcãs, indispensáveis para uma futura adesão à União<sup>xi</sup>, e nas quais se enquadra a reestruturação dos aparelhos policiais (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 74). A BH foi o último estado balcânico a integrar o PEA e, segundo alguns autores, a condicionalidade que caracteriza o Processo foi um factor extremamente importante para uma crescente eficácia dos processos de tomada de decisão domésticos, o que poderá facilitar a manutenção da estabilidade na Bósnia após a presença internacional (Recchia 2007: 28-30).

Apesar do sucesso de algumas reformas levadas a cabo pela MPUE, em Abril de 2005, o Conselho decidiu prolongar o mandato da operação até 31 de Dezembro de 2007. Segundo Merlingen e Ostrauskaite (2006: 76-78), as reformas estruturais no aparelho policial ainda não se encontravam consumadas. O mandato da MPUE foi também reforçado de forma a desempenhar um papel mais activo no combate à criminalidade organizada. Finalmente, a operação deveria também continuar a supervisionar a execução de programas ainda em curso. A dimensão da Missão foi reduzida

para cerca de 170 peritos internacionais. Em Novembro de 2007, o mandato da MPUE sofreu nova extensão (até 31 de Dezembro de 2009) e novo reforço, particularmente no que concerne à consolidação dos Direitos Humanos e à cooperação das autoridades bósnias com o Tribunal Internacional para o Julgamento dos Crimes contra a Humanidade Cometidos no Território da Antiga Jugoslávia (Gya 2007: 6-7).

Apesar de a MPUE ter logrado implementar um grande número de programas que contribuíram para a gradual reconversão das forças policiais da BH numa "instituição profissional, política e etnicamente neutra" (Osland 2004: 552), estas alterações do seu mandato traduzem o lento progresso das reformas implementadas, devido em grande medida à obstrução por parte dos dirigentes políticos sérvios da Bósnia (Recchia 2007: 16). Além disso, a MPUE enfrentou (e enfrenta) vários problemas e críticas. No plano operacional, a comunicação e coordenação entre a operação e outras entidades, locais e internacionais e até mesmo da UE, foram domínios onde foram referenciados alguns problemas. A título de exemplo, as relações entre a MPUE e a EUFOR *Althea* (operação militar da UE na BH, a partir de 2004) foram marcadas por alguns momentos de tensão (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 75-76; Montanaro-Jankovski 2007: 149) que prejudicaram a imagem pública da missão. A comunicação entre os membros da Missão e a população também colocou dificuldades (Montanaro-Jankovski 2007: 147). Diferentes padrões de actuação policial partilhados pelos agentes da MPUE, oriundos de estados diversos, são um dos problemas identificados (*id.*: 148). Outro reparo prende-se com o carácter limitado e insuficientemente proactivo do mandato inicial, posteriormente reforçado (Montanaro-Jankovski 2007: 148). Finalmente, a integração de pessoal da IPTF na MPUE, apesar de ter contribuído para uma transição mais *suave* entre as duas forças (Keane 2005: 93), foi também motivo de críticas, uma vez que dificultava o desenvolvimento de um perfil distinto e independente por parte da Missão europeia (Merlingen & Ostrauskaite: 61). Por outro lado, a Missão também encontrou dificuldades a nível político-institucional. A exclusividade da intervenção no domínio policial em detrimento de uma abordagem holística que integrasse outras dimensões civis da gestão de crises (definidos no Conselho Europeu da

Feira) é uma crítica importante (Keane 2005: 93). Por outro lado, os rígidos Regulamentos Financeiros levantaram dificuldades na definição de uma estrutura administrativa e de suporte para a Missão. (Montanaro-Jankovski 2007: 148; ver também Osland 2004: 551). O recrutamento também colocou contrariedades, com a *disputa* dos cargos mais cobiçados pelos estados-membros (Osland 2004: 551-552).

#### *EUFOR* Concordia

À semelhança do que havia acontecido na Croácia e na Eslovénia, as primeiras eleições multipartidárias na República Jugoslava da Macedónia, em finais de 1990, conduziram ao poder um partido nacionalista que declarou a independência do novo estado, um ano mais tarde. Em Dezembro de 1992, o *vácuo* determinado pela incapacidade da UE em assumir a liderança do processo de estabilização do país foi preenchido por uma força de manutenção de paz da ONU (Mace 2004: 475; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 80). Em Fevereiro de 1999, quando esta operação de *peacekeeping* se retirou do território, a Antiga República Jugoslava da Macedónia (doravante Macedónia) era encarada como um caso de sucesso na transição para uma democracia multiétnica (Mace 2004: 475). No entanto, nos dois anos seguintes, as antigas tensões entre a maioria macedónia e a minoria albanesa voltaram a fazer-se sentir, exacerbadas pelos bombardeamentos da NATO no Kosovo (*id.*: 475-476; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 80-81). Nos primeiros meses de 2001, as tensões étnicas redundaram em conflitos armados. O UÇK (Exército de Libertação do Kosovo), milícia de origem étnica albanesa, atacou as forças policiais e militares macedónias, que iniciaram uma campanha de resposta no mês seguinte (Mace 2004: 476). Os esforços diplomáticos da UE, coordenados com a acção dos EUA e de várias organizações internacionais, e intimamente ligados ao Acordo de Estabilização e Associação (AEA)<sup>xii</sup>, conseguiram, após vários avanços e recuos nas negociações, concluir o Acordo de Ohrid, que determinava um cessar-fogo entre os beligerantes e estabelecia a base de um estado unitário e multiétnico (Mace 2004: 476-478; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 81-82). Este Acordo encarregava a

União Europeia de coordenar a assistência internacional à Macedónia. Quanto às disposições militares, que previam o desarmamento e desmantelamento do UÇK, foram implementadas pela NATO, uma vez que, à data, a UE não dispunha de capacidades militares próprias<sup>xiii</sup>. Assim, estabeleceu-se uma *divisão de trabalho*, com a Aliança Atlântica a garantir a segurança no território e a União a coordenar a assistência económica (Mace 2004: 479-480).

A vontade da Administração Bush em reduzir a presença americana nos Balcãs, reforçada pelo 11 de Setembro, abriu caminho à União para assumir a gestão dos aspectos militares da assistência internacional à Macedónia. De facto, as várias operações da NATO no território foram maioritariamente constituídas por forças europeias<sup>xiv</sup> (Mace 2004: 480). No entanto, para a UE assumir totalmente a responsabilidade da intervenção militar, era necessária a conclusão dos acordos Berlim Plus, que definiam o quadro de utilização de capacidades NATO pelas operações da PESD<sup>xv</sup>, o que apenas foi alcançado em Dezembro de 2002. No dia 31 de Março de 2003, a UE lançou então a sua primeira operação militar no âmbito da PESD, a *European Union Force (EUFOR) Concordia*. Composta por 350 militares equipados com armamento ligeiro, possuía um mandato de seis meses (posteriormente alargado até 15 de Dezembro) orientado para a manutenção de um ambiente seguro na Macedónia e a implementação do Acordo de Ohrid, em linha com as operações da NATO. Na verdade, o mandato da *Concordia* copiava o mandato da *Operation Allied Harmony* (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 83). A estrutura da operação, em linha com as disposições de Berlim Plus, previa que a cadeia de comando se encontrasse sob o controlo político e estratégico europeu, mas garantia a manutenção de ligações próximas com a NATO<sup>xvi</sup> (Mace 2004: 482).

A *Concordia* representa um marco importante no desenvolvimento da PESD, ao demonstrar a capacidade da UE para lançar operações militares de gestão de crises em pequena escala (Mace 2004: 487). No entanto, apesar da sua reduzida dimensão, também experimentou dificuldades. Os novos mecanismos de Berlim Plus, apesar de se terem revelado fundamentais na implementação da *Concordia* (Keane 2005: 94), levantaram problemas, especialmente a nível da cadeia de comando (*ibid.*)

e da *divisão de tarefas* entre a NATO e a União (Mace 2004: 483; Montanaro-Jankovski 2007: 147). Neste particular, as mensagens conflituantes *passadas* à população e ao governo estiveram na origem de dificuldades suplementares. Apesar de tudo, a missão foi favorecida pela experiência da Aliança nos Balcãs. Por outro lado, a continuidade entre a *Operation Allied Harmony* e a *Concordia* também legitimou a última junto da população (Mace 2004: 481). Finalmente, esta operação também alertou para os constrangimentos que intervenções internacionais anteriores colocam sobre o planeamento das missões autónomas da UE, uma vez que existe a necessidade de integrar os objectivos e resultados alcançados anteriormente com os recursos e propósitos da União (Montanaro-Jankovski 2007: 147).

#### *EUPOL Proxima*

A segunda operação civil levada a cabo no quadro da PESD, a *European Union Police Mission (EUPOL) Proxima*, sucedeu a operação militar da UE na Macedónia. Durante os últimos meses do mandato da *Concordia*, a União considerou redundante o lançamento de uma nova operação de *peacekeeping*, uma vez que o país experimentava um relativo grau de estabilidade (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 83). Em relação às forças policiais, as acções de várias organizações internacionais, e especialmente da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), produziram efeitos muito positivos na qualidade das instituições e práticas policiais, apesar da inconsistência provocada por alguma rivalidade e duplicação de esforços entre organizações (*id.*: 85). No entanto, os peritos europeus integrados numa missão de exploração conjunta entre o Secretariado do Conselho e a Comissão concluíram que persistiam problemas a nível do aparelho de polícia que, sem uma intervenção da UE, poderiam potenciar o retorno da instabilidade (Ioannides 2006: 74; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 86-87). Por outro lado, várias organizações denunciavam as reduzidas reformas das instituições policiais, e o governo macedónio mostrava-se a favor da retirada da *Concordia*, revelando receio



de uma eventual *estigmatização* derivada da presença de forças estrangeiras no território (Ioannides 2006: 74).

Com base no relatório apresentado pelos peritos europeus, o plano operacional (OPLAN) da *Proxima* foi elaborado prestando especial atenção à luta contra a criminalidade organizada, o aperfeiçoamento de aspectos operacionais da gestão policial, a criação de uma força policial fronteiriça e a promoção da legitimidade e responsabilidade do aparelho de segurança (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 88). Quanto à integração da missão na constelação de organizações internacionais envolvidas na reforma do aparelho policial macedónio, a *Proxima* centrar-se-ia em reformas operacionais de curto prazo, ao passo que as restantes organizações continuariam o seu longo esforço de reestruturação institucional (*ibid.*).

A EUPOL *Proxima* foi lançada no dia 15 de Dezembro de 2003, após um período de planeamento de apenas dois meses. O mandato de um ano determinava que, em colaboração com o Ministério dos Assuntos Internos (MAI) e outras autoridades relevantes, a operação não executiva colaboraria nas reformas policiais previstas no Acordo de Ohrid. Era assim constituída por cerca de 200 oficiais de polícia integrados nos vários níveis do aparelho policial macedónio, com a missão de aconselhar, dirigir e monitorizar as forças de segurança na sua reestruturação, contribuindo para a consolidação da lei e da ordem pública através do combate ao crime organizado, o reforço da confiança dos cidadãos na força policial, a criação de uma polícia fronteiriça, a promoção da cooperação policial com países vizinhos e a reformação do MAI (em colaboração próxima com a Comissão, responsável pela coordenação dos programas previstos no AEA) (Ioannides 2006: 74-75; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 89).

O curto período de planeamento esteve na origem dos problemas iniciais enfrentados pela *Proxima*. Tal com havia acontecido com a MPUE, a coordenação entre o primeiro e o *segundo pilar* ficou aquém do desejável. Os rígidos Regulamentos Financeiros da UE conduziram a insuficiências logísticas apenas superadas vários meses após o lançamento da operação (Keane 2005: 95; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 89; Montanaro-Jankovski 2007: 148) O recrutamento de pessoal foi problemático, devido à natureza *ad hoc* dos processos de *geração de forças* da PESD (Keane 2005: 95;

Ioannides 2006: 77). A qualificação das chefias também motivou alguns problemas (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 89). A principal crítica prende-se com as amplas directrizes do mandato que levaram a intervenções pouco coerentes, principalmente durante a fase inicial. De acordo com Merlingen e Ostrauskaite (2006: 90-91) os problemas de planeamento que afectaram negativamente a implementação do mandato devem-se a várias razões. Ao contrário da MPUE, que assumiu a missão da IPTF, a *Proxima* foi a primeira operação civil totalmente planeada e executada pela União, destinada a *iniciar* (e não a *continuar*) reformas. Por outro lado, muitas das questões cobertas pelo mandato eram já alvo de intervenção por parte de outras organizações internacionais, o que conduziu, por vezes, a uma duplicação de esforços e até a rivalidades. A comunicação e a coordenação inter-institucional determinavam assim outros tipos de problemas operacionais. Também se verificaram dificuldades na cooperação e coordenação entre actores da UE no terreno, como ficou patente nas relações iniciais entre a *Proxima* e o Representante Especial da União para a Macedónia (*id.*: 100). Em terceiro lugar, os programas de *impacto imediato* determinados pelo curto mandato nem sempre revelaram a eficácia desejável. Finalmente, ao contrário da BH, a Macedónia não se encontrava *de facto* sob administração internacional, o que colocava dificuldades adicionais de planeamento e operacionalização, ao obrigar a uma acomodação dos objectivos da União e dos interesses das entidades locais.

Seis meses após o lançamento da *Proxima*, como forma de responder ao carácter *ad hoc* que marcava muitos dos programas implementados até à data, as estruturas de comando decidiram proceder a uma reorganização da missão que passava por reduzir as áreas de intervenção. Desta forma, os recursos começaram a ser canalizados para um pequeno número de programas relacionados com o policiamento fronteiriço, ordem pública (confiança da população no aparelho policial) e combate à criminalidade organizada (Ioannides 2006: 75-76; Merlingen & Ostrauskaite 2007: 90-91). Esta reestruturação passou também por uma mais eficaz distribuição geográfica de pessoal, assim como pela implementação de um sistema integrado de definição, calendarização e avaliação de progressos para os diferentes projectos. Isto constituiu uma das mais importantes inovações

introduzidas pela *Proxima*, podendo ser a base para a formalização de um sistema semelhante para futuras operações da PESD (Ioannides 2006: 76). As dificuldades que esta reorganização pretendia superar geraram dúvidas acerca da capacidade da operação para cumprir os objectivos definidos pelo mandato no período estipulado. Consequentemente, o COPS decidiu alterar o mandato da *Proxima*. De forma a não retirar precocemente uma força que não tinha atingido os resultados expectáveis, o Conselho decidiu prolongar a missão por mais um ano, até Dezembro de 2005 (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 97). O novo mandato reduzia também os programas de reformas aos níveis mais elevados da hierarquia do aparelho policial, diminuindo assim o número de agentes no terreno mas alargando a sua área de actuação. No entanto, as alterações práticas foram reduzidas, com a *Proxima* a continuar as reformas que vinha implementando desde a reestruturação da sua agenda (*id.*: 97-98).

A *Proxima* foi a primeira missão planeada e executada *de raiz* pela União. Ao contrário desta operação, todas as outras missões da UE tinham substituído operações de outras organizações internacionais<sup>xvii</sup>. As suas focalizadas reformas conseguiram operar transformações positivas na polícia macedónia, em parte devido à relativa estabilidade do país (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 99, 101). No entanto, os seus problemas iniciais são uma lição importante para futuras operações, especialmente no que respeita ao empenhamento dos estados-membros nas pouco visíveis operações civis da PESD.

#### *EUFOR Althea*

As disposições dos Acordos de Paris/Dayton previam a intervenção de uma força internacional de *peacekeeping* para garantir o cumprimento do cessar-fogo entre sérvios e bósníacos, além da criação de uma *zona de separação* entre a FBH e a Republika Srpska e do desarmamento dos beligerantes. A NATO, ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, lançou a IFOR, posteriormente reduzida e rebaptizada, em Dezembro de 1996. A nova força, SFOR, tinha como objectivos evitar o reacendimento das hostilidades, promover um clima no qual o processo de paz se pudesse

desenvolver e providenciar apoio às organizações civis no território bósnio. Em linha com o seu mandato, a SFOR começou gradualmente a envolver-se em tarefas de *law enforcement*, convertendo-se numa força de *peacekeeping de segunda geração*, como demonstra a criação, no quadro da operação, de uma força policial executiva (Unidade Especial Multinacional) de apoio às autoridades locais. (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 56).

Ainda em 2002, no Conselho Europeu de Copenhaga, os líderes europeus anunciaram a intenção de avançar com uma operação europeia de substituição da SFOR, de forma a tornarem a UE o principal actor internacional na gestão do conflito bósnio. No entanto, as dúvidas dos EUA quanto à capacidade da União para assumir as responsabilidades militares da estabilização da região adiaram este processo (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 57). Finalmente, em 2004, na Cimeira de Istambul, a NATO anunciou a intenção de concluir o mandato da SFOR, abrindo caminho à operação militar europeia na BH: a EUFOR *Althea*. Lançada a 2 de Dezembro de 2004, sem limite de extensão, possuía o mesmo número de forças da sua predecessora da Aliança (à data da retirada), cerca de 7000 militares. É assim a maior missão lançada pela União no quadro da PESSD. Representa um novo marco da política de defesa da UE, em termos de dimensão e ambição das operações (Grevi *et al.* 2005). O robusto mandato da *Althea* é semelhante ao da SFOR (também autorizado pela ONU), visando impor o cumprimento das disposições militares dos Acordos de Paris/Dayton. À semelhança da SFOR, a *Althea* integra também uma força policial executiva, a Unidade Integrada de Polícia. No entanto, a operação da UE distanciou-se da acção da NATO, em parte devido ao clima de relativa estabilidade do país. Isto permitiu à *Althea* disponibilizar recursos para se envolver mais profundamente no apoio às autoridades locais e outras entidades internacionais no combate à criminalidade organizada (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 57, 75).

Tal como acontecia com a operação *Concordia* na Macedónia, a *Althea* utiliza as capacidades da NATO, ao abrigo dos acordos de Berlim Plus. Consequentemente, a prática de *double-hatting* na cadeia de comando e a utilização de instalações e capacidades operacionais da Aliança são aspectos

similares às duas operações (Grevi *et al.* 2005). Além da óbvia importância operacional, este facto é importante na legitimação da missão junto da população bósnia (*id.*).

Em Fevereiro de 2007, a *Althea* concretizou uma redução de forças, para os actuais 2500 militares. Contudo, as reservas *over the horizon* permitem triplicar a presença de tropas em 24 horas (Gya 2007: 5). A UE continua assim activamente empenhada na estabilização da Bósnia, onde é a principal entidade envolvida na gestão da crise do país. De facto, coexistem no terreno duas operações da PESD, o que representa um teste à capacidade da União para integrar operações civis e militares no mesmo território. As relações entre a EUFOR *Althea* e a MPUE experimentaram dificuldades iniciais, essencialmente devido à *intrusão* da missão militar em dimensões civis de gestão de crises, que deu origem a uma duplicação de esforços e também a uma certa desconfiança e rivalidade (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 75; Montanaro-Jankovski 2007: 148-149). Uma outra crítica apontada à *Althea* é a pouca visibilidade que possui junto da população (Montanaro-Jankovski 2007: 148), o que potencia problemas de legitimidade que podem prejudicar a sua acção. Finalmente, à semelhança do que se passou com a EUFOR *Concordia*, os mecanismos de Berlim Plus revelaram alguns problemas, especialmente a nível da transferência de informação entre a NATO e a UE (*id.*: 149).

#### *EUPAT*

Em Dezembro de 2005, no final do mandato da *Proxima*, a Macedónia era um país relativamente estável, com uma série de reformas institucionais em curso, na sua maioria apadrinhadas pela UE ao abrigo do PEA. À medida que o estado se aproxima dos padrões exigidos para integrar a União, o Conselho admite que a assistência à reestruturação do aparelho policial deveria ser progressivamente assumida pela Comissão, como entidade coordenadora das várias reformas configuradas no AEA. Nesta lógica, a Comissão planeava lançar um projecto de reformas centrado no desenvolvimento de capacidades a nível do MAI e no terreno (Ioannides 2006: 83-84). Uma vez que este projecto só deveria ser lançado em

meados de 2006, a UE lançou a *European Union Police Advisory Team* (EUPAT), de forma a cobrir o período de seis meses entre o fim da *Proxima* e o início do projecto da Comissão (Ioannides 2006: 84; Merlingen & Ostrauskaite 2006: 101-102). A possibilidade de prolongar a *Proxima* foi discutida, mas a possibilidade de manter uma operação de polícia no território de um estado candidato à adesão na União não reuniu apoio, quer no governo macedónio como por parte de Bruxelas (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 101-102).

A EUPAT foi lançada no dia 15 de Dezembro de 2005, com um mandato de seis meses orientado para apoiar o desenvolvimento de uma força policial eficiente e profissional baseada nos padrões europeus. Desta forma, os cerca de 30 peritos, integrados no nível médio e superior da hierarquia policial, orientaram e monitorizaram a polícia macedónia em questões relacionadas com o policiamento fronteiriço, legitimidade e responsabilidade do aparelho policial e combate à corrupção e à criminalidade organizada, prestando particular atenção à cooperação com o sistema judicial e aos mecanismos de controlo interno. Apesar da sua reduzida dimensão, a EUPAT prossegue os objectivos e a organização da *Proxima* (Ioannides 2006: 84), incluindo a sua cadeia de comando (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 102).

Esta pequena operação de aconselhamento policial fica marcada pela introdução de um *mecanismo de consulta*, através do qual a EUPAT apresentava relatórios mensais ao governo macedónio acerca da implementação das reformas. Este instrumento, além de promover uma maior abertura e transparência entre as partes, funcionava também como uma forma de forçar o governo a proceder, *de facto*, às reformas previstas (Ioannides 2006: 84).

As missões que a União lançou nos Balcãs desde 2003 foram positivas em dois sentidos, uma vez que permitiram à UE testar as novas capacidades da PESD, integradas num esforço alargado de resolução das crises balcânicas, que envolve os três *pilares* da construção europeia. Os problemas de planeamento e execução das diferentes operações forneceram importantes lições. No plano operacional, é evidente a necessidade de

definição de mandatos exequíveis, objectivos e flexíveis, com uma calendarização precisa e integrados com a agenda de outras entidades locais e internacionais. Neste particular, a cooperação e coordenação com outros agentes no terreno, nomeadamente actores da UE, deve ser aperfeiçoada. A Bósnia representou uma teste às capacidades da União para integrar missões civis e militares no mesmo território, tarefa que acusou alguns problemas. A MPUE e a *Althea* alertaram também para eventuais problemas de visibilidade e legitimidade que as operações possuem junto das populações.

No que diz respeito à dimensão político-institucional, as operações nos Balcãs expuseram alguns problemas relacionados com a vontade política dos estados-membros no seu envolvimento com a PESD. Os problemas de recrutamento e qualificação de pessoal que limitaram a acção da *Proxima* revelam a falta de empenhamento que dificulta a implementação de missões civis. Por outro lado, as operações permanecem limitadas, dependendo fortemente da vontade e liderança dos maiores estados-membros (Grevi *et al.* 2005). As operações militares revelam também a limitação de capacidades e a dependência da União em relação à NATO, especialmente na implementação de missões mais complexas. Neste particular, os mecanismos de Berlim Plus também revelaram limitações, especialmente a nível das cadeias de comando e da transferência de informações entre a UE e a Aliança. Finalmente, o carácter *ad hoc* do financiamento das operações tem revelado limitações, assim como a coordenação das operações com outros esforços de assistência internacional. É assim desejável uma melhor coordenação entre o primeiro e o segundo *pilar* europeu, ou seja, entre a Comissão e o Conselho.

## Conclusões

Durante a Guerra Fria, a construção de uma política de defesa europeia autónoma da NATO foi um *assunto proibido*, quer devido à importância dos laços transatlânticos na protecção contra a ameaça soviética como pela relutância dos estados comunitários em *abrir mão* da prerrogativa soberana de condução das suas políticas externas próprias. A

construção europeia centrou-se assim no desenvolvimento económico, mostrando apenas tímidos avanços em matéria de política externa, e marginalizando sempre os aspectos de segurança e defesa.

O fim da bipolaridade abriu caminho ao crescimento da CE como actor relevante na arena política internacional. No entanto, os *inesperados* conflitos balcânicos, reflexo da nova realidade geopolítica internacional, expuseram as debilidades da CE para responder aos novos problemas. A falta de capacidades de intervenção limitava os esforços diplomáticos da União, apesar dos avanços de uma política externa comum. A política de defesa da União foi assim *apressada* pelos graves conflitos dos Balcãs. Por outro lado, estes problemas foram exemplo de uma nova tipologia de conflitualidade, que influenciaram decisivamente a natureza (civil e militar) dos mecanismos e capacidades da PESC (a Estratégia Europeia de Segurança é um exemplo deste facto).

A partir de 2003, a UE inaugura uma nova fase na sua política externa, com as suas primeiras operações. No espaço de três anos, a União lançou nos Balcãs cinco missões que lhe permitiram testar as suas novas capacidades de gestão de crises. Apesar dos muitos problemas operacionais e político-institucionais que enfrentaram, estas operações contribuíram para a estabilização da BH e da Macedónia, integradas num esforço mais amplo da União que deverá culminar com a adesão dos dois países ao projecto comunitário. Por outro lado, a par com outras operações implementadas noutros cenários de crise, as missões da UE nos Balcãs providenciaram valiosas lições que serão, seguramente, importantes no desenvolvimento da PESC e das suas capacidades e mecanismos, de maneira a que estas sejam cada vez mais eficazes e, assim, capazes de reforçar a *Normative Power Europe*.

---

\* Estudante do Mestrado em Relações Internacionais na Universidade do Minho.

<sup>i</sup> A NATO também funcionava numa lógica intergovernamental. No entanto, a liderança dos EUA conferia à Aliança a primazia na defesa contra a ameaça soviética, em detrimento da UEO, que assumiu um papel muito mais modesto (Bretherton & Vogler 2006: 193).

<sup>ii</sup> Os Planos Fouchet (1961 e 1962) referem-se a duas propostas francesas para construir uma *política externa comum*. No entanto, esta configurava-se apenas



como uma plataforma de cooperação intergovernamental (e não supranacional) que marginalizava a NATO, aspectos que motivaram a oposição dos restantes países das Comunidades (Archer *et al.* 1992: 170; Salmon & Shepherd 2003: 28; Ferreira-Pereira 2005: 134-135).

<sup>iii</sup> A França acabaria por marcar ainda mais a sua posição *européista* (por oposição a uma posição *atlantista*) com a sua retirada da estrutura militar da NATO, em 1966 (Ferreira-Pereira 2005: 135).

<sup>iv</sup> A CPE manteve, durante mais de uma década, um carácter informal. A sua codificação foi consumada no Acto Único Europeu, em 1986. No entanto, mesmo após a sua formalização, a CPE conservou a sua *independência* em relação às instituições comunitárias, uma vez que o papel da Comissão e do Parlamento Europeu era limitado (Archer *et al.* 1992: 173); assim como a sua "natureza intergovernamental, voluntária e não vinculativa" (Ferreira-Pereira 2005: 136).

<sup>v</sup> "The complexities surrounding WEU membership reflect the particular sensitivity of this policy area for Member State governments. They reveal three broad positions on European defence and security - the Atlanticists, led by the UK; proponents of an EU defence dimension, led by France; and the neutral countries plus Denmark, which prefer to de-emphasize military defence in favour of soft security." (Bretherton & Vogler 2006: 194-195).

<sup>vi</sup> As missões de Petersberg foram codificadas no quadro da UEO, em 1992. Em 1997 foram integradas no Tratado de Amesterdão, e correspondem a "missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento da paz." (Art. J.7 n<sup>o</sup>2).

<sup>vii</sup> Para uma descrição dos organismos institucionais da PESD ver, por exemplo, Missiroli 2005 e Bretherton & Vogler 2006: 200-202.

<sup>viii</sup> Estes objectivos, que deveriam ser alcançados em 2003, supunham a disponibilização de 5000 polícias para missões civis no âmbito da PESD, incluindo uma força de 1000 agentes projectável em 30 dias.

<sup>ix</sup> O Representante Especial da União Europeia para a BH correspondia também ao Alto Representante da ONU na região. Este(s) cargo(s) assume(m) uma importância política excepcional, devido aos amplos poderes conferidos ao Gabinete do Alto Representante pelos Acordos de Paris/Dayton (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 54-56; Recchia 2007: 14-16).

<sup>x</sup> Para uma descrição minuciosa das inúmeras reformas implementadas pela MPUE, ver Merlingen & Ostrauskaite 2006: 64-72.

<sup>xi</sup> Os objectivos do PEA são, em linhas gerais, o reforço dos processos democráticos e das relações de produção capitalistas, a promoção da cooperação regional e, a partir do Conselho Europeu de Tessalónica de 2003, a preparação dos países da região para a adesão à UE (Merlingen & Ostrauskaite 2006: 74).

<sup>xii</sup> Estes Acordos de Estabilização e Associação correspondem ao mecanismo através do qual os estados balcânicos se associam ao PEA. A UE e a Macedónia assinaram este Acordo em Abril de 2001.

<sup>xiii</sup> Outras razões para o avanço da NATO prendem-se com a experiência da organização nos Balcãs e a presença de forças da Aliança na Macedónia como retaguarda da *Kosovo Force* (KFOR) (Mace 2004: 480).

<sup>xiv</sup> A NATO lançou três operações na Macedónia: *Operation Essential Harvest* (Agosto e Setembro de 2001; 3500 militares): desarmamento do UÇK; *Operation Amber Fox* (Setembro a Dezembro de 2001; 700 militares): protecção do pessoal encarregado de monitorizar áreas críticas; *Operation Allied Harmony* (Dezembro de 2001 a Março de 2003; 450 militares): aconselhamento nas reformas do sector de defesa e tarefas operacionais de ligação.

<sup>xv</sup> Para uma discussão dos factos que conduziram aos acordos de Berlim Plus, ver, por exemplo, Haine 2004a e Bretherton & Vogler 203-204.

<sup>xvi</sup> Para mais informações acerca das ligações UE-NATO na *Concordia* ver Mace 2004: 482.

<sup>xvii</sup> A MPUE deu continuidade à missão da IPTF; a *Concordia* substituiu a *Operation Allied Harmony* da NATO; a EUFOR *Artemis*, na República Democrática do Congo, foi uma *força de transição* entre operações da ONU.

## Referências

- Archer, Clive *et al.* (1992) *The European Community: Structure and Process*, New York: St. Martin's Press: 169-181.
- Bretherton, Charlotte e Vogler, John (2006) *The European Union as a Global Actor*, London/New York: Routledge: 189-214.
- Conselho Europeu de Amesterdão (1997) *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns actos relativos a esses Tratados*, Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Conselho Europeu de Bruxelas (2003) *European Security Strategy: a secure Europe in a better world*, Paris: Institute for Security Studies
- Conselho Europeu de Maastricht (1992) *Tratado da União Europeia*, Luxemburgo: Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Ferreira-Pereira, Laura C. (2005) "Per Aspera ad Astra: A Europa da Segurança e Defesa de Bruxelas a Nice" *Perspectivas* (1): 131-144.
- Gourlay, Catriona (2004) "European Union procedures and resources for crisis management" *International Peacekeeping* (11)3, 404-421.
- Gya, Gigi (2007) "ESDP and EU Mission update" *European Security Review* (36): 1-12.
- Hansen, Annika S. (2004) "Security and Defense: The EU Police Mission in Bosnia and Herzegovina" in Walter Carlsnaes *et al.* (eds.) *Contemporary European Foreign Policy*, London: Sage Publications: 173-185.
- Heimerl, Daniela e Van Meurs, Wim (2004) "The Balkans between Paris and Berlin" *Southeast European and Black Sea Studies* (4)3: 343-360.
- Ioannides, Isabelle (2006) "EU Police Mission *Proxima*: testing the «European» approach to building peace" in Agnieszka Nowak (ed.) *Chaillot Paper n° 90 - Civilian crisis management: the EU way*, Paris: Institute for Security Studies: 69-86.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006) "The ESDP and Civilian Rapid Reaction: Adding Value is Harder than Expected" *European Security* (15)3: 299-321.
- Keane, Rory (2005) "European Security and Defense Policy: From Cologne to Sarajevo" *Global Society* (19)1: 89-103.
- Knaus, Gerald e Cox, Martin (2004) "Bosnia and Herzegovina: Europeanisation by decree?" in Judy Batt (ed.) *Chaillot Paper n°70 - The Western Balkans: moving on*, Paris: Institute for Security Studies: 55-68.
- Lehne, Stefan (2004) "Has the «Hour of Europe» come at last? The EU's strategy for the Balkans" in Judy Batt (ed.) *Chaillot Paper n°70 - The Western Balkans: moving on*, Paris: Institute for Security Studies: 111-124
- Mace, Catriona (2004) "Operation Concordia: developing a «European» approach to crisis management?" *International Peacekeeping* (11)3: 474-490

- Manners, Ian (2007) "Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads" in Helen Sjursen (ed.) *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London/New York: Routledge: 14-31.
- Merlingen, Michael e Ostrauskaite, Rasa (2006) *European Union Peacebuilding and Policing*, London: Routledge: 33-102, 142-145.
- Montanaro-Jankovski, Lucia (2007) "The Interconnection between the European Security and Defense Policy and the Balkans" *Southeast European and Black Sea Studies* (7)1: 139-157.
- Nowak, Agnieszka (2003) "L'Union en action: la mission de police en Bosnie" *Occasional Paper n°42* Paris: Institute for Security Studies: 15-31
- Osland, Kari M. (2004) "The EU police mission in Bosnia and Herzegovina" *International Peacekeeping* (11)3: 544-560.
- Recchia, Stefano (2007) "Beyond international trusteeship: EU peacebuilding in Bósnia and Herzegovina" *Occasional Paper n°66* Paris: Institute for Security Studies: 5-37.
- Reynolds, Christopher (2007) "Military Capability Development in ESDP: Towards Effective Governance?" *Contemporary Security Policy* (28)2: 357-383.
- Salmon, Trevor e Shepherd, Alistair (2003) *Toward a European Army*, Boulder/London: Lynne Rienner: 15-53.
- Sjursen, Helen (2007) "The EU as a «normative» power: how can this be?" in Helen Sjursen (ed.) *Civilian or Military Power? European Foreign Policy in Perspective*, London/New York: Routledge: 67-83.
- Weller, Marc e Wolff, Stefan (2006) "Bosnia and Herzegovina ten years after Dayton: Lessons for Internationalized state building" *Ethnopolitics* (5)1: 1-

### **Referências da Internet**

- Grevi, Giovanni; Lynch, Dov e Missiroli, Antonio (2005) "ESDP operations", <http://www.iss-eu.org> [acedido em 18 de Janeiro de 2008].
- Haine, Jean-Yves (2004a) "Berlin PLUS", <http://www.iss-eu.org> [acedido em 18 de Janeiro de 2008].
- Haine, Jean-Yves (2004b) "ESDP: an overview", <http://www.iss-eu.org> [acedido em 18 de Janeiro de 2008].
- Missiroli, Antonio (2005) "ESDP bodies", <http://www.iss-eu.org> [acedido em 18 de Janeiro de 2008].