

# iscte

INSTITUTO  
UNIVERSITÁRIO  
DE LISBOA

---

## **A União Europeia como actor no Mediterrâneo: a operação EUNAVFORMED/Sophia**

Maria Isabel de Sousa Uva da Cunha Passo

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:  
Doutora Inês Marques Ribeiro, Investigadora,  
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

*Novembro, 2020*



SOCIOLOGIA  
E POLÍTICAS PÚBLICAS

---

**A União Europeia como actor no Mediterrâneo: a operação  
EUNAVFORMED/Sophia**

Maria Isabel de Sousa Uva da Cunha Passo

Mestrado em Estudos Internacionais

Orientadora:  
Doutora Inês Marques Ribeiro, Investigadora,  
Iscte-Instituto Universitário de Lisboa

*Novembro, 2020*

*Ao Gonçalo*

|

## **Agradecimentos**

Gostaria de começar por agradecer ao Gonçalo, por me ter acompanhado, apoiado e motivado durante todo este percurso.

Um agradecimento muito especial à minha Professora, e orientadora, Inês Marques Ribeiro, pela enorme paciência, atenção e tempo dispendido comigo para me ajudar a realizar a presente dissertação.

Queria agradecer também à minha família e amigos pela motivação dada para terminar este trabalho.

|

**Resumo:** Desde a década de 1990 que o recurso a uma abordagem global para lidar com crises e conflitos externos é discutida dentro da UE, no entanto só a partir de 2013, após o tratado de Lisboa e mais concretamente aquando da crise migratória, que colocou diversos desafios à UE, é que esta se materializou. A presente dissertação pretende analisar a Operação Militar EUNAVFOR MED (Operação Sophia) através do conceito de “Abordagem Global” (Comprehensive Approach) proposto, em 2013, pela Alta Representante Catherine Ashton, no contexto da evolução do debate político e académico sobre a “actorness” da UE. Neste trabalho procederemos à análise de diversos documentos oficiais da UE, suportada por trabalhos académicos, para demonstrar como a UE tem um carácter político bastante forte, tanto a nível interno como externo, e que recorre ao conceito de oportunidade (Bretherton e Vogler, 2006) para levar a cabo o estabelecimento de uma ligação sem precedentes entre a área da PCSD (exclusivamente externa) e a área da Justiça e Assuntos Internos, que reflecte a crescente interligação entre aspectos externos e internos de segurança no contexto Europeu.

**Palavras-chave:** União Europeia, EUNAVFOR MED, Operação Sophia, Actor Global, Actorness, Abordagem Global, Oportunidade

**Abstract:** Since the 1990s, the use of a comprehensive approach to deal with external crises and conflicts has been discussed within the EU, however only since 2013, following the Lisbon Treaty and more precisely during the migration crisis, which posed several challenges to the EU, was this approach materialized. This dissertation analysed the Military Operation EUNAVFOR MED (Operation Sophia) in light of the concept of “Comprehensive Approach” proposed, in 2013, by High Representative Catherine Ashton, in the context of the evolution of the political and academic debate about EU “actorness”. In this work, we will analyse several official EU documents, supported by academic work, to demonstrate how the EU has a very strong political character, both internally and externally, and that it uses the concept of opportunity (Bretherton and Vogler, 2006) to carry out the establishment of an unprecedented link between the area of the CSDP (exclusively external) and the area of Justice and Home Affairs, which reflects a growing interconnection between external external and internal security in the European context.

**Keywords:** European Union, EUNAVFOR MED, Operation Sophia, Global Actor, Actorness, Comprehensive approach, Opportunity

|



## Índice

<b>Agradecimentos</b>	<b>iii</b>
<b>Índice</b>	<b>vii</b>
<b>Siglas</b>	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<i>Questão de partida e metodologia</i>	12
<b>CAPÍTULO 1 – CRONOLOGIA DA CRISE DE MIGRANTES E REFUGIADOS E O LANÇAMENTO DA ABORDAGEM GLOBAL</b>	<b>15</b>
<b>CAPÍTULO 2 – A CRISE MIGRATÓRIA E ACÇÃO DA UE</b>	<b>21</b>
2.1 - <i>A Abordagem Global de 2013</i>	21
2.2 – <i>A Abordagem Integrada de 2016</i>	23
2.3 - <i>A Operação Sophia</i>	24
2.4 - <i>Crise no Mediterrâneo</i>	26
2.5 - <i>A iniciativa Italiana Mare Nostrum e transição para a Operação Triton</i>	29
2.6 - <i>Política Comum de Segurança e Defesa e Justiça e Assuntos Internos</i>	34
<b>CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA OPERAÇÃO SOPHIA À LUZ DO CONCEITO DE ABORDAGEM GLOBAL</b>	<b>39</b>
3.1 - <i>Do Tratado de Lisboa à Security Actorness da UE</i>	39
3.2 - <i>Operação Sophia: uma instância da Abordagem Global</i>	41
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>49</b>
<b>FONTES</b>	<b>51</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>55</b>

|

## **Siglas**

**EU** - European Union / União Europeia

**EUNAVFOR MED** - European Union Naval Force Mediterranean

**PCSD** - Política Comum de Segurança e Defesa

**PE** - Parlamento Europeu

**PESD** - Política Europeia de Segurança e Defesa

**PESC** - Política Externa e de Segurança Comum

**FRONTEX** - Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia

**EUCAP – SAHEL** - European Union Capacity-Building Sahel

**MNO** - Mare Nostrum Operation

**OT** - Operation Triton

**ACNUR /UNHCR** - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

**ONGs** - Organizações não-governamentais

**JAI** - Conselho de Justiça e Assuntos Internos

**AED** - Agência Europeia de Defesa

**SEAE** - Serviço Europeu para a Acção Externa

**TL** - Tratado de Lisboa

**IMO** - Organização Marítima Internacional

**TEU** - Tratado da União Europeia

**TFEU** - Tratado sobre o funcionamento da União Europeia

**CPD** - Desenvolvimento Profissional Contínuo

**NAFTA** - Acordo de Livre Comércio da América do Norte

**GD DEVCO** - Direcção Geral para a Cooperação e Desenvolvimento Internacional

**ESS** - Estratégia Europeia de Segurança

**CSNU** - Conselho de Segurança das Nações Unidas

**APD** - Ajuda Pública ao Desenvolvimento



## INTRODUÇÃO

O objectivo da presente dissertação é analisar a Operação Militar EUNAVFOR MED (Operação Sophia) à luz do conceito de “Abordagem Global” (*Comprehensive Approach*) proposto pela Alta Representante (AR) da União Europeia (UE) para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança Catherine Ashton, no contexto da evolução do debate político e académico sobre a “actorness” da UE. A escolha desta operação como estudo de caso deve-se às suas características como primeiro exemplo mais visível da aplicação prática desta Abordagem às crises externas da UE.

Na Abordagem Global, que foi formalizada em 2013, depois do Tratado de Lisboa, definiram-se princípios, finalidades e objectivos no que toca à acção externa da UE, apelando à consistência e coesão entre as diversas áreas da acção externa, e entre estas e outras políticas. Tanto o Tratado de Lisboa como esta abordagem reavivaram um dos principais debates do desenvolvimento do projecto Europeu, nomeadamente o debate sobre a “actorness” da UE. Esta abordagem contribuiu, em particular, para a evolução deste debate não tanto com foco em se a UE é ou não actor internacional, ou que tipo de actor, mas no seu desempenho em matéria de acção externa.

Existem duas principais linhas de pensamento em relação ao debate sobre a “actorness” da UE. A primeira, que desenvolve o conceito de actor, foi proposta pelo autor Gunnar Sjöstedt, em 1977, e tem como ponto principal o conceito de “actor” no contexto internacional, que até então não tinha sido desenvolvido para além da teoria Realista, que propunha que apenas os estados poderiam ser actores. Segundo Sjöstedt, o critério primário para um actor obter esse estatuto seria a “capacidade”, resultando no desenvolvimento de identidade, comportamento e autonomia que completa duas condições essenciais: a separação do ambiente externo e coesão interna. Dentro da mesma linha, um dos principais critérios que viria a contribuir para o desenvolvimento do conceito de actor internacional foi o critério de *presença* (da Europa ocidental) no panorama internacional, desenvolvido por David Allen e Michael Smith (1990). Este conceito foca-se não apenas no cumprimento das credenciais de um actor internacional unificado, contendo em si uma estrutura, saliência e legitimidade no processo político internacional, mas sobretudo na capacidade de ser consequente e ter um impacto efectivo (Allen e Smith, 1990).

No fim dos anos 1990, quando a política externa da UE se começou a consolidar, surgiram duas contribuições de peso no debate sobre “actorness” internacional, sendo a primeira de Jupille e Caporaso (1998), que propuseram um framework de análise da “actorness”

da União Europeia à luz dos critérios de reconhecimento (legal e de facto), autoridade, autonomia e coesão. A segunda, em 1999, desenvolvida por Bretherton e Vogler, propõe como critérios de análise os conceitos de oportunidade, presença e capacidade. Bretherton e Vogler afirmam que a UE é efectivamente um actor, de acordo com uma lógica construtivista, por representar determinadas ideias e valores e as exportar e propagar na respectiva política externa (Bretherton e Vogler, 2006).

Bretherton e Vogler (2006) e Bretherton e Niemann (2016) sustentam que a UE é um actor no sistema internacional, embora diferente. Os autores explicam que as análises tradicionais efetuadas, que iam de encontro à corrente do Realismo, davam destaque apenas aos Estados como actores no sistema internacional, enquanto que a abordagem pluralista e Construtivista considerava que, tanto os Estados como certas organizações intergovernamentais ou não-governamentais também poderiam ser considerados como tal. Contudo, nenhuma corrente conseguiu afirmar que a União Europeia poderia ser considerada um actor global internacional.

As abordagens relacionadas com poder civil (Sjostedt, 1977) e normativo (Manners, 2002) Europeu (NPE) partiram sempre do pressuposto de que a CE/UE possuía capacidade suficiente para ser um actor internacional. Desde a década de 1970, que se debatia a ideia de poder civil na Europa, baseado num poder económico significativo, mas limitado no que dizia respeito à acção face às tensões internacionais e políticas a nível internacional. O poder normativo foi alvo de diversos debates e críticas que consideravam o conceito eurocêntrico e que as percepções da UE não seriam partilhadas com outros actores externos (Diez, 2005; Bicchi, 2006; Sjurssen, 2006). Estudos mais recentes, porém, tentaram reconceptualizar a atuação da UE evitando essas distinções de poder civil ou normativo, onde a UE seria vista como um poder integrador ou simplesmente agindo como “small power” (Koops, 2011; Hyde-Price, 2006; Wagnsson, 2010).

A política externa desempenhou sempre um papel central na natureza e composição dos actores internacionais. A política externa das Comunidades Europeias (CE) e, mais tarde, da UE, também evoluiu desde 1958, com a introdução de diversas competências políticas que, ao longo dos tempos se tornaram cada vez mais extensas. A introdução da Política Económica e da União Monetária, bem como o lançamento do Euro em 2002, representaram um grande passo a nível externo na UE.

Anteriormente, já a Segunda Guerra Mundial, assim como a Guerra Fria também tinham desempenhado um papel preponderante na política externa do projecto de integração Europeia, ao gerarem a necessidade de reflexão sobre, e garantia de, um ambiente externo estável e

seguro no qual os processos de reconstrução Europeia pudessem prosperar. A tentativa inicial de estabelecer uma Comunidade Europeia de Defesa foi rejeitada e o tema da política externa e de segurança e defesa acabou por ser excluído da agenda política da CE. A entrada em vigor do Tratado da União Europeia, em 1993, representou um novo ímpeto para tentativas de desenvolvimento de uma política externa e de segurança. No entanto, a necessidade e vontade política de aprofundamento do funcionamento da PESC conduziram à reforma do Tratado, assinado em Amesterdão, com entrada em vigor em 1999.

Bretherton e Vogler (2006) afirmam que o fim da Guerra Fria teve um grande significado para a evolução do projecto de integração Europeia (e, posteriormente, da UE) como ator global, tendo sobretudo propiciado o desenvolvimento do seu papel como ator civil. Por outro lado, os conflitos armados na Europa na década de 1990 e a instabilidade política na Europa Centro-Oriental deram azo a que o papel da UE como actor de segurança regional passasse a ser muito mais significativo. Esta tendência foi agudizada pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos EUA, que tiveram sérias repercussões na segurança transatlântica e global, e impulsionariam o desenvolvimento da política externa na área de Justiça e Assuntos Internos, bem como em termos de segurança e defesa, tendo também chamado a atenção para a ligação entre segurança interna e externa.

No entanto a UE não age sozinha no plano internacional. O papel desempenhado a nível externo pela UE insere-se num sistema de actores mistos (Estatais e não Estatais). Para Bretherton e Vogler (ibid.), a atribuição de “actorness” (ou condição de ser “actor” no sistema internacional) implica certos critérios como alguma autonomia em termos de acção externa, e capacidade de agir em prol de um propósito comum. Um actor internacional seria, por definição, uma entidade capaz de formular objectivos de política externa e tomar decisões nesse sentido para acionar as capacidades e recursos ao seu dispor. De resto, o critério de autonomia, no contexto das Relações Internacionais, desempenha uma importância central para o conceito de “actorness”. Autonomia inclui a capacidade de desempenhar funções contínuas com impacto no quadro internacional, na relação entre Estados. Sjöstedt (1977: 16) define ‘autonomia’ como a “capacidade de [uma entidade] se comportar ativa e deliberadamente em relação a outros atores no sistema internacional.”

A União Europeia, como actor político, é única, segundo Bretherton e Vogler (2006) dado que a sua criação reflete uma combinação de exigências e, ao mesmo tempo, oportunidades externas, bem como vontade política. Os autores mencionam que o desenvolvimento da UE mostra uma relação complexa, mas dinâmica, entre as estruturas e os agentes, que, por sua vez, consideram a UE um importante ator global. A evolução que a UE

tem sofrido a nível das suas funções externas reflete-se nas dinâmicas da dimensão internacional que possui. Neste sentido, Bretherton e Vogler propõem três grandes critérios para ser considerada um actor internacional: presença, capacidade e oportunidade. Neste trabalho, debruçar-nos-emos em particular sobre este último critério.

O conceito de presença desenvolvido por Bretherton e Vogler (ibid.) mas resgatado do trabalho de Allen e Smith (1990), foca-se na capacidade da UE em exercer influência além-fronteiras. O critério de capacidade, inicialmente proposto por Sjöstedt (1977), refere-se ao contexto interno da União Europeia para agir externamente de acordo com os instrumentos que tem à sua disposição, em larga medida provenientes dos seus Estados Membros. Por último, o critério de oportunidade aponta vários factores dinâmicos internos como externos que podem, ou não, restringir a actuação de um actor (Bretherton e Vogler, 2006).

Para a compreensão deste último critério, importa considerar as mudanças nas percepções do sistema internacional e consequente funcionamento, uma vez que produzem alterações ideológicas no que diz respeito ao envolvimento da UE na política global, criando dinâmicas favoráveis ou de constrangimento à sua actuação. O sistema internacional, a partir da década de 1970, começou a ver uma Europa Ocidental cada vez mais interdependente, principalmente a nível económico (Bretherton e Niemann, 2016). Começou a notar-se que existiam áreas em que os Estados Membros não eram capazes de governar com tanta eficácia, enquanto que a Comunidade Europeia, através de um sistema político regional, conseguia agir e gerir melhor em nome dos Estados. O foco económico dos discursos da globalização e a ineficácia dos Estados para regular actividades económicas configuraram oportunidades para a CE poder agir externamente em nome dos seus Membros.

O alargamento de 2004, com a adesão de dez novos Membros, alterou o carácter da UE. Os discursos colectivos sobre responsabilidade e inclusão, foram fundamentais para a oferta de uma futura adesão à União Europeia. Em circunstâncias onde o compromisso militar contínuo dos EUA com a UE tem sido incerto, as preocupações sobre os riscos que se põe à segurança fronteira da União têm sido bastante evidentes desde a década de 1990. A União Europeia passou a adoptar um discurso sobre responsabilidade, face aos novos desafios que se propõe na actualidade, o que fez com que abandonasse progressivamente a sua identidade como “poder civil” e começasse a desenvolver capacidades e instrumentos necessários, para fazer face às crises e conflitos perto e fora das suas fronteiras. O contexto da acção externa da UE foi significativamente alterado pelos ataques terroristas de Setembro de 2001 e a subsequente luta dos EUA contra o terrorismo. Isto proporcionou uma oportunidade para a UE adoptar novos papéis e responsabilidades, bem como ser reconhecida em termos de estratégia e segurança.



Bretherton e Vogler (ibid.) definem assim um actor como uma entidade que tem a capacidade de agir e conseguir formular as suas próprias decisões. A questão da oportunidade veio demonstrar que, em termos de análise estrutural, os actores podem ser concebidos como estando subordinados a estruturas económicas ou políticas. No entanto, os autores recorrem a uma perspectiva construtivista social, o que significa que, em última análise, os actores que interagem com a UE têm entendimentos partilhados sobre o seu papel, que fornecem o contexto e dão significado à agência da UE. As estruturas da UE, a par com as interacções que ocorrem interna e externamente, tanto fornecem oportunidades como estabelecem restrições à sua acção, que, ao longo do tempo, vão evoluindo e melhorando, de forma a dar a melhor resposta aos eventos que se apresentam.

No seguimento do Tratado de Lisboa, a literatura científica sobre a “actorness” da UE voltou-se para o desempenho da mesma, em contraste com o debate até então, que tinha focado sobretudo características relacionadas com a natureza de ser actor. Neste contexto, embora o incremento da capacidade da política externa da UE tenha sido impulsionada pelo maior envolvimento da União em todo o espectro das questões internacionais, o debate científico começou a levantar dúvidas sobre a sua real actuação e eficácia no plano externo (e.g. Bretherton e Niemann, 2016). Ainda assim, os procedimentos e instrumentos de política externa da UE, e as suas próprias reivindicações de ser considerada um actor no cenário mundial desenvolveram-se de forma bastante significativa.

O critério de “oportunidade” no contexto do debate sobre “actorness” denota o ambiente externo de ideias (Bretherton e Vogler, 2006), enquanto que o contexto de enquadramento molda a acção ou inacção da UE (Bretherton e Niemann, 2016). O contexto é visto como um processo que engloba tanto percepções externas como expectativas de actuação e evolução, frequentemente contestadas sobre a identidade da UE. Bretherton e Niemann (ibid.) chamam a atenção do conceito de presença de Bretherton e Vogler (2006) por ser um conceito de capacidade da União Europeia, em virtude da sua existência para exercer influência além-fronteiras, mas recordam que este é também um conceito passível de manifestar diretamente consequências externas não intencionais das políticas internas tomadas. No que toca à eficácia, Bretherton e Niemann (2016) recordam o trabalho de autores como Hill (1993) e de Ginsberg (1999), que se debruçam sobre a discrepância entre capacidade e expectativas que afectam a análise da política externa da UE e conseqüente desenvolvimento. Os esforços que têm dificultado a visão da UE como sendo um actor coerente incluem a resistência de actores terceiros que impossibilitam a sua eficácia, bem como a perda de “oportunidade” associada à mudança da estrutura internacional que ocorreu após o Tratado de Lisboa, apesar do aumento

das capacidades da UE, o que significa que a influência da UE nos assuntos globais e, por conseguinte, a sua eficácia diminuiram (Bretherton, Niemann, 2016).

Por outro lado, documentos como a Abordagem Global de 2013 e a subsequente Abordagem Integrada da Estratégia Global de 2016 gerou potencial para promover uma maior coerência na formulação de políticas, tanto entre os Estados Membros como entre as instituições da UE. Existe um maior enfoque, no contexto da acção externa da UE, sobre a integração de diversas áreas políticas, tais como o comércio, desenvolvimento, diplomacia climática e Política Comum de Segurança e Defesa. Para Bretherton e Niemann (ibid.), esta abordagem sobre a coerência das políticas é fulcral para a UE ter capacidade para agir. No entanto, em termos de actuação, esta depende da estrutura de “oportunidades” do ambiente externo, geradas sobretudo por necessidades externas associadas à reputação ou presença da União.

No que diz respeito à necessidade de acção externa, uma das áreas de destaque da UE foi a Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD), que se baseia no reconhecimento de diferentes sectores políticos tais como a política agrícola, segurança e defesa, assim como alterações climáticas e migrações. A CPD tem impacto em termos de desenvolvimento e na evolução da economia global, devido aos esforços realizados em prol do desenvolvimento global, especialmente no que diz respeito aos países em desenvolvimento. O debate relativamente à CPD tem-se focado na identificação e avaliação sobre incoerências nos objetivos preconizados. Estes, segundo Gore, implicam não apenas compromissos políticos e legais mas mecanismos institucionais, que coordenam e monitorizam a aplicação dos objectivos propostos. A CPD é reconhecida como um instrumento da política global, tanto em campos estratégicos como normativos. O conceito da CPD ganhou destaque no quadro internacional devido às alterações económicas e de desenvolvimento na arquitetura mundial. (ibid.).

No entanto, foi o aumento das desigualdades, em diversos países, que alertaram para a necessidade de alterar, ou repensar, as abordagens para o “desenvolvimento”, pensando numa abordagem mais apelativa e com custos menores. A UE é a única organização no mundo onde se verifica efectivamente uma preocupação e sentido de responsabilidade quanto ao impacto que as políticas europeias têm nos países em desenvolvimento. A CPD é considerada tanto uma obrigação legal, como um compromisso político dos Estados-membros, assumido no Tratado de Maastricht, em 1992. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, seria afirmado que, em matéria de cooperação para o desenvolvimento, as políticas dos Estados-membros deveriam reforçar-se mutuamente (União Europeia, 2007). O conceito e abordagens da CPD não deixam, no entanto, de ser considerados como uma instância que tem como intuito a aplicação de novas

políticas em países em desenvolvimento, para testar a sua eficácia e impacto. No entanto, com a distinção, cada vez menos perceptível, entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, existem, apesar de tudo, avaliações para verificação da aplicabilidade de análises relacionadas com a CPD (Ferreira, 2017).

Apesar dos esforços consideráveis desenvolvidos recentemente para coordenar e harmonizar as actividades dos doadores, a fragmentação e a proliferação da ajuda continuam a ser generalizadas, tendo mesmo tendência a aumentar. A UE deve assumir uma liderança mais activa, conseqüente com o mandato que lhe foi conferido pelo Tratado de Lisboa, e apresentar propostas que visem aumentar a eficácia da ajuda europeia (Comissão Europeia, 2011, p.12).

O Tratado de Lisboa, numa perspectiva geral, tinha 3 objectivos principais, que se baseavam, em primeiro lugar, na racionalização da estrutura institucional, de forma a conseguir-se mais eficácia e rapidez no processo de tomada de decisões. Em segundo lugar, dever-se-ia aumentar o nível de transparência e legitimidade democrática, dando um papel mais activo aos cidadãos e representantes. Por último, o tratado previa o aprofundamento e fortalecimento dos mecanismos da acção a nível externo da UE, principalmente em matéria de segurança e defesa. (Teixeira, 2006)

Para que um país possa garantir a sua segurança e desenvolvimento, deve possuir ou adquirir capacidades adequadas em todos os setores fundamentais, incluindo a segurança e a defesa, o que não só estabilizará esse país como também lhe permitirá contribuir de forma construtiva para a paz, a estabilidade e a prevenção de crises na sua região (Alta Representante, 2015, p.3).

Em 1992, após várias reuniões do Conselho Europeu a Política Europeia Comum de Segurança e Defesa (PCSD) começou a ser reconstruída. O conselho Europeu dava ênfase aos instrumentos não militares, como forma de resposta à crise da União Europeia e dos Estados-Membros, ao invés de instrumentos militares. No entanto, em 1999, o Conselho Europeu de Helsínquia reforçou os princípios básicos de uma política autónoma de segurança e defesa para uma UE mais abrangente, que pudesse ter ambas as capacidades para actuar, autonomia para tomar decisões e conduzir operações militares lideradas pela UE para dar resposta a crises

internacionais, tendo em conta os princípios da Carta das Nações Unidas e responsabilidades do Conselho de Segurança das Nações Unidas (European Union, 2008).

Com a oficialização do Tratado de Lisboa em dezembro de 2009, o antigo Alto Representante Javier Solana passaria o testemunho a Catherine Ashton. A nova Alta Representante, como encarregue da acção externa, passava a ter uma ferramenta valiosa à sua disposição para aumentar, melhorar e desenvolver significativamente a coerência do trabalho incidente na política de segurança e assuntos externos da UE. A PCSD evoluiu com o avançar do tempo, adoptando uma abordagem mais abrangente, criando e formando melhores quadros políticos e, até ao princípio dos anos 2000 já contava com cerca de 35 missões e operações da PCSD. A Política Comum de Segurança e Defesa da EU, como mencionado anteriormente, daria capacidade operacional para missões civis e operações militares, sendo que as tarefas definidas passavam por missões humanitárias, de resgate e prevenção de conflitos, operações de desarmamento, entre outras que tivessem em vista a manutenção da paz. Na sequência da actividade na região dos Balcãs em 1990, a UE e Estados-Membros decidiram que a União deveria ter autonomia e capacidade própria para realizar as suas próprias operações e missões. Em 2003, seriam então lançadas as primeiras missões da EU, na Bósnia-Herzegovina e na Antiga República Jugoslava da Macedónia. Até 2008 a EU teria lançado 32 missões e operações, tanto civis como militares, não só em território europeu, mas em dois outros continentes (European Union, 2008; Tocci, 2017).

Os mecanismos e estruturas para defesa e protecção da EU têm vindo a evoluir continuamente, tentando garantir a segurança europeia e não só, tal como aconteceu com as operações Mare Nostrum, Triton, Sahel e Sophia, que discutiremos mais à frente neste trabalho. Para além da ajuda ao desenvolvimento, as medidas de defesa e segurança tornaram-se um factor imprescindível de resposta da UE face às crises internas e externas. As decisões da UE ao darem autorização de envio de missões ou operações deveriam ter sempre em conta os interesses de segurança da UE. A implementação de missões e operações tem em vista os princípios da PCSD, relativamente à segurança e defesa de um país ou região, mas o intuito passaria também pelo desenvolvimento dessas mesmas áreas para que no futuro pudessem conseguir a sua própria defesa e manter a paz (Berdud, 2018). Destinam-se a dar resposta a conflitos externos e crises quando surgem, reforçar as capacidades dos parceiros e, em última análise, proteger a União Europeia e os seus cidadãos através da acção externa (European Union, 2008).

O papel da União Europeia e acção abrangente, a questão da segurança e desenvolvimento acabariam por tornar-se um tema essencial após os atentados de 11 de setembro. As preocupações relativamente a medidas de segurança passaram a ser alvo de grande debate, observando-se após estes acontecimentos que tanto as regiões desenvolvidas como as em desenvolvimento, precisaram do mesmo tipo de atenção. Os diversos sectores de segurança de estado, passariam a ser reforçados. Os planos e orçamentos relativamente à segurança sofreriam revisões e alterações, a pensar num maior reforço no maior número de áreas possíveis, tais como os meios de comunicação social, questões migratórias, transferências monetárias, uso da internet, entre outros (European Union, 2008).

No que toca à questão do desenvolvimento, que passou a ser um domínio importante e com integração, este passou a estar sujeito a certas questões de segurança (Duffield, 2001). Aquilo a que Buur apelida como nexo de segurança-desenvolvimento, para o autor este fenómeno seria visível a partir dos anos 90, relativamente à importância de conflitos armados nos países mais pobres e à crescente preocupação com a criminalidade e violência nas economias em desenvolvimento. Contrariamente ao que era o conceito tradicional de segurança a nível nacional, onde o propósito se concentrava na segurança das pessoas ao invés dos estados, e onde o conceito de soberania estava condicionado pelo respeito do estado relativamente aos direitos dos seus cidadãos, do que pela soberania que era representante do poder absoluto do estado sobre os seus cidadãos. Essas alterações conceituais e institucionais, deveriam exigir uma reconsideração sobre tanto o conceito de desenvolvimento como o de segurança, assim como fazer-se um apuramento dos efeitos que adviessem dessas mudanças (Buur et al., 2007; Duffield 2004).

No seguimento do relatório sobre a implementação da Estratégia Europeia de Segurança, emitido pela comissão em 2008 a conexão entre estas duas vertentes políticas tornou-se mais visível ainda. O nexo de segurança-desenvolvimento remete para uma ligação inseparável entre os dois foros, chegando a indicar mesmo que a vinculação entre estas duas vertentes e a assistência prestada para o desenvolvimento, bem como aos instrumentos de segurança, foram empregados de forma conciliar de forma mais estreita estas duas políticas (Keukeleire e Raube, 2013; European Council, 2008, p.8).

Keukeleire e Raube (2013) afirmam que no discurso da UE, o reconhecimento da ligação entre as políticas de segurança e desenvolvimento, incluem um reconhecimento explícito do nexo segurança-desenvolvimento. Aquando da avaliação das principais acções tomadas, e instrumentos utilizados pela EU, os autores remetem a sua atenção para a questão da securitização limitada sobre a política de desenvolvimento da UE, e consequentes relações

da UE com os países em desenvolvimento, no contexto da PCSD. Ambos consideram que este fenómeno poderia levar a um envolvimento mais direto sobre a segurança da UE nos países em desenvolvimento. Ainda assim, a securitização das políticas de desenvolvimento ou de países em desenvolvimento, poderia não conduzir ou criar, à partida, um envolvimento direto da UE em questões de segurança, no entanto permitiria que outros actores pudessem responder a crises ou ameaças à sua segurança, através estruturas militares mais reforçadas e com capacidade de acção. Apesar disso, os autores consideram que a promoção da UE relativamente a uma abordagem abrangente reforçaria mais a vertentes da segurança e desenvolvimento, como políticas separadas, não existindo oportunidade para remeter aonexo segurança-desenvolvimento na UE. Uma abordagem abrangente poderia obter uma resposta mais construtiva e coesa, e com potencialidade para ser mais eficaz na união e no fortalecimento de políticas de desenvolvimento e segurança (Keukeleire, Raube, 2013; Smith, 2013; Furness et al., 2017).

Dado que a dimensão civil da política externa da UE foi sendo substancialmente mais desenvolvida do que a dimensão militar, o foco, em termos de identificação do tipo de “actorness” associado ao projecto Europeu tem recaído primariamente nos conceitos de “poder civil”, “normativo”, e “ético”, onde se destacam vários autores como Diez (2005), Manners (2002), ou Aggestam (2008), que seguiriam a hipótese de Duchêne (1972), concentrando-se na dicotomia de poder militar e poder civil. Este tipo de conceito corresponde à segunda linha de pensamento em relação ao debate sobre a “actorness” da UE, que discute o tipo de actor que é.

Após a assinatura do Tratado de Lisboa, o foco do debate sobre a “actorness” da UE foi cada vez mais recaindo sobre a sua eficácia e desempenho. O conceito da Abordagem Global foi evoluindo e ganhando maior destaque ao longo do tempo, tendo sido formalmente conceptualizado e proposto em 2013. Na mesma altura, a União Europeia, no contexto da crise de migrantes e requerentes de asilo que assolou a região do Mediterrâneo, sobretudo entre 2013 e 2016, enfrentou diversos desafios tanto em termos políticos como militares, económicos e sociais (Berdud, 2018; Dura, 2018; Cusumano, 2018). Neste sentido, a missão Sophia surge como resposta a problemas de segurança fronteiriços da UE, com acesso a recursos por parte de vários estados-membros com o intuito de implementar e difundir os princípios preconizados pela Abordagem Global em termos de desenvolvimento e capacidade de resposta eficaz face a crises existentes com necessidade de resposta eficiente e, sobretudo, *abrangente* (Furness e Olsen, 2016; Ioannides, 2014; Smith, 2013; Major e Mölling, 2013):

A UE é mais forte, mais coerente, mais visível e mais efectiva nas suas relações externas quando todas as instituições europeias e estados membros trabalham juntos numa base de estratégia comum de análise e visão, sendo esta a definição do que realmente é a Abordagem Global (Alta Representante, 2013: 3).

As crises que emergiram no norte de África e no Médio Oriente na sequência da Primavera Árabe tiveram um grande impacto em quase todos os estados da UE. A necessidade de criar estabilidade e paz duradoura nesta região levou a que existisse maior cooperação por parte da UE e dos seus estados-membros para combater as fragilidades vividas dentro e fora de fronteiras, mas também para expressar uma continua presença, eficácia, e poder na esfera internacional (Brandão, 2015; Xavier, 2015; Lopez Lucia, 2017).

Na conceptualização da Abordagem Global e especialmente na operacionalização da mesma, a operação que neste trabalho consideramos como sendo uma primeira instância especialmente visível da implementação desta abordagem é a operação EUNAVFOR MED Sophia. Após o Tratado de Lisboa e introdução da Abordagem Global, o primeiro passo observável dado pela EU, a nível prático, foi através desta operação militar que, observada a fundo, se destaca não só por ser a primeira operação que combina elementos da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e da área de Justiça e Assuntos Internos mas, essencialmente, por se demarcar de outras, como a operação Atalanta (Riddervold e Rosén, 2016; Wunderlich, 2013). A operação Sophia inspirou-se bastante nesta operação militar, cuja principal função tem sido combater a pirataria e o tráfico de armas no Golfo de Aden, pelo conhecimento e experiência que esta providenciou a nível de segurança, e também pela combinação de acção a nível marítimo, como em terra (Faleg e Blockmans, 2015). A missão EUCAP Sahel Niger também teve extrema importância em termos de influência no desenvolvimento e implementação da operação Sophia, dada a sua função de desenvolver e melhorar as capacidades das autoridades no que toca à captação de tráfico de correntes migratórias (ibid.).

Através de uma análise cronológica e documental, iremos analisar a Operação Sophia à luz do conceito de Abordagem Global de 2013. Neste sentido, no capítulo seguinte começaremos por identificar as questões de investigação, a metodologia a seguir, e as fontes a analisar. De seguida, iremos explorar o conceito de Abordagem Global, sob uma perspectiva cronológica e do debate académico, seguido de uma descrição cronológica da crise dos refugiados e requerentes de asilo, e das principais características da operação Sophia. Por fim iremos analisar a mesma operação à luz do conceito de Abordagem Global, terminando com conclusões sobre as implicações desta operação para a “actorness” da UE.

## Questão de partida e metodologia

A presente dissertação pretende investigar a operação Sophia à luz do conceito de Abordagem Global de 2013, através de uma análise qualitativa da cronologia dos eventos que levaram ao lançamento da mesma operação e de documentos oficiais da UE. Neste sentido, procuraremos responder à seguinte questão de partida: De que modo é que a Operação Sophia representa uma instância da Abordagem Global da UE em relação às crises e aos conflitos externos?

A análise dividir-se-á em duas partes, sendo a primeira destinada à exposição de dados cronológicos e documentais, e a segunda destinada à discussão dos mesmos. A primeira parte terá como foco a análise cronológica e de documentos. Segundo Amanda Coffey, a maioria das pesquisas é feita através da análise documental variada de diversos cenários sociais existentes. Assim, a autora considera que o ambiente social documentado é considerado de grande importância de forma a podermos estudar a realidade que nos rodeia (Coffey, 2005, p.367).

A análise terá como base pontos-chave fulcrais e consistentes para análise, começando pela questão do afluxo de migrantes e refugiados, em 2013, para a União Europeia. A análise será feita à luz dos eventos ocorridos começando pela Operação Mare Nostrum nas águas do mediterrâneo, passando para a Operação Triton após o grande fluxo de migrantes que se verificou em 2013 até ao culminar na criação da Operação Sophia, a primeira operação militar da União Europeia diferente de todas as outras, que pretende responder às adversidades internas e externas que se colocam. Ao mesmo tempo que se desenrolam estes eventos, também estudaremos a evolução, em paralelo, da Abordagem Global à luz da evolução do debate académico sobre a “actorness” da UE.

A segunda parte pretende responder, discutir e interpretar os dados obtidos na primeira parte da análise à luz do conceito de Abordagem Global, e terá como papel explicar os conceitos à luz dos pontos-chave previamente expostos. Ao mesmo tempo apresentaremos também o conceito de oportunidade, vendo a União Europeia como um actor global, por Bretherton e Vogler, a ampliação do conceito de crise e dimensão interna e externa em matéria de segurança e, por fim, analisaremos a importância que a abordagem global tem e o esforço e utilização inteligente dos recursos disponíveis na EU e consequentes estados-membros.

Os dados apresentados levar-nos-ão à discussão e análise da documentação apresentada. Os documentos podem fornecer dados sobre o contexto no qual os participantes da pesquisa operam num determinado caso, fornecendo contexto. Segundo Glenn Bowen, testemunhando os eventos passados, os documentos conseguem fornecer informações básicas e informações



históricas. Este tipo de informações pode ajudar os investigadores a perceber as raízes históricas de determinadas questões específicas e podem indicar as condições que afetam certos fenómenos que estão actualmente sob investigação (Bowen, 2009, p.29).

Iremos então começar por proceder à análise cronológica mencionada neste trabalho, relativamente aos migrantes e requerentes de asilo em torno do Mediterrâneo e das acções tomadas pela União Europeia até ao lançamento da operação Sophia.



## CAPÍTULO 1 – CRONOLOGIA DA CRISE DE MIGRANTES E REFUGIADOS E O LANÇAMENTO DA ABORDAGEM GLOBAL

Seguindo a análise proposta na metodologia, o início do estudo desta dissertação passa pela apresentação cronológica de eventos que levaram à criação da Abordagem Global e consequentemente à operação Sophia. O foco desta situação teve início em 2013 e culminou na maior afluência de migrantes e requerentes de asilo a chegar à Europa em 2015/2016. De acordo com a Comissão europeia, em 2016, mais de 181.000 migrantes foram sinalizados na rota central do mediterrâneo, tendo grande parte destes conseguido chegar a Itália (Comissão Europeia, 2017, p.3). De acordo com os dados da Frontex, 2015 apresenta-se como o ano que mais afluência de migrantes teve:

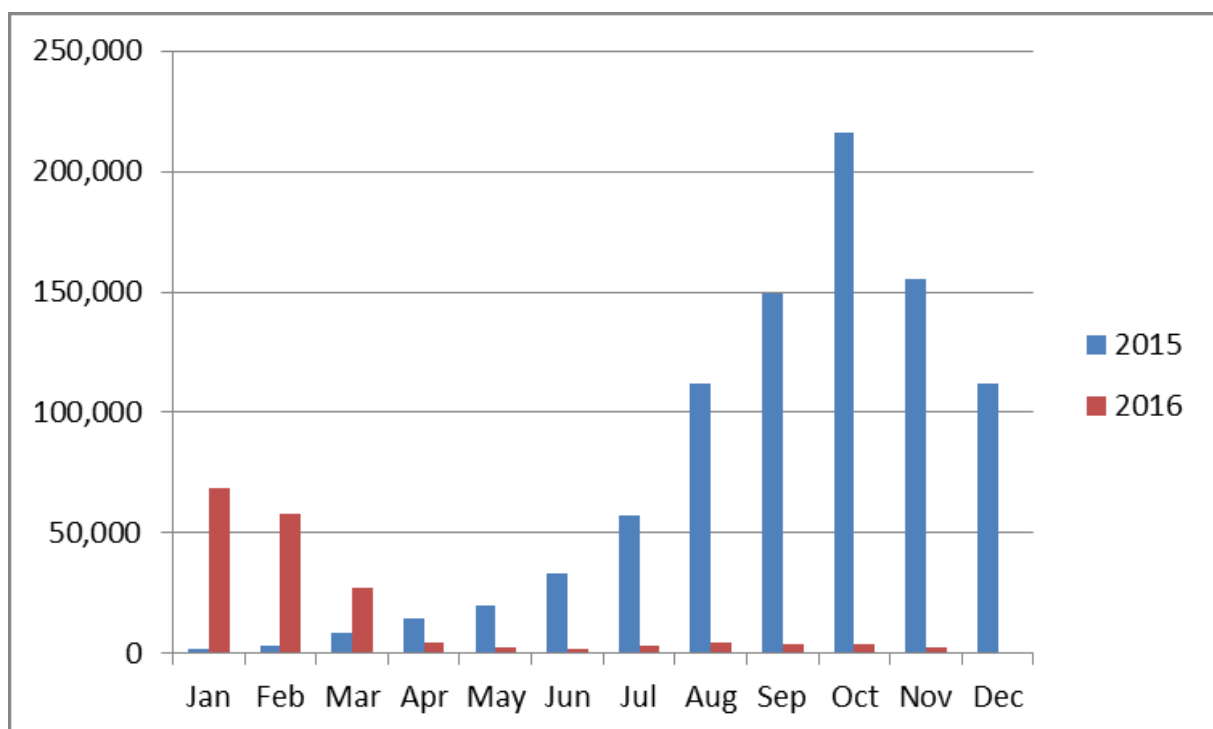


Figura 1 – Chegada de Migrantes e Requerentes de Asilo ao Mediterrâneo Oriental 2015-2016 (Fonte: Frontex – dados até Novembro de 2016)

O Mediterrâneo é agora considerado a rota utilizada, por mar, mais perigosa do mundo por migrantes e refugiados. Uma série de acidentes graves tem marcado os anos recentes, em que embarcações têm afundado levando consigo inúmeras vidas nos que são apelidados de “barcos de migrantes”. Em 2014, cerca de 219.000 migrantes e refugiados tentaram atravessar o mediterrâneo (Stokholm, 2016, p.4).

O Mediterrâneo passou a ser novamente uma rota determinante para migrantes e refugiados conseguirem chegar à Europa. Ainda assim, este tipo de migração teve elevadas baixas, que acabaram por ter impacto na União Europeia. De acordo com Stokholm (ibid.) existem diversas razões que explicam a grande afluência de migrantes através do mar Mediterrâneo, como a instabilidade na Líbia ou os conflitos e situação económica complicada pela qual vários países na África subsariana (sobretudo na região do Sahel) atravessam neste momento. De acordo com a Comissão Europeia, estas ondas de instabilidade são bastante voláteis, o que não propicia a sua resolução num futuro próximo, levando a população a deslocar-se por forma a escapar a este tipo de situações. A situação que se apresentava exigia uma resposta urgente.

O desenrolar de acontecimentos levou ao ressurgimento na União Europeia da ideia de estabelecer uma abordagem global para lidar com crises e conflitos externos. Este conceito, já existindo previamente, foi oficializado em 2013 no discurso da então Alta Representante Catherine Ashton, através de uma comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as crises e conflitos externos, documento sobre o qual nos vamos debruçar primariamente neste trabalho. Esta abordagem comprometia-se a “prevenir, preparar, responder, abordar e contribuir para a recuperação de conflitos, crises e outras ameaças à segurança para lá das suas fronteiras” (Comissão Europeia, 2013, p.4). O verdadeiro significado desta abordagem seria a utilização conjunta dos instrumentos e recursos disponíveis na União Europeia, mas sobretudo existir uma responsabilidade partilhada entre todos os estados-membros. Mas a Abordagem Global não implica apenas a utilização colectiva dos instrumentos disponíveis na União Europeia pelos seus estados-membros, mas numa “intervenção através de missões e operações da política Comum de Segurança e Defesa” (ibid, p.3).

Segundo o Parlamento Europeu, em 2015, a Comissão Europeia, face à calamidade migratória que se apresentava, depois do número de mortos que chegou às centenas em Lampedusa, decidiu elaborar uma agenda mais alargada relativamente à migração, por forma a prevenir mais perdas humanas no Mediterrâneo (European Parliament, 2015). O Conselho Europeu chegou à conclusão de que a União Europeia deveria mobilizar todos os seus esforços para não só prevenir mortes tanto em terra, como no alto mar, mas também reunir estes esforços para atacar e travar a causa desta mobilização em massa. Assim, uma das primeiras medidas tomadas foi a de ter uma presença mais assídua nas águas do mar mediterrâneo (ibid).

Previamente, já tinham sido lançadas operações diferentes tal como a operação Italiana Mare Nostrum, que começou em 2013, que se focou no resgate de migrantes em alto mar. Seguida a esta operação surgiu a Operação Triton, lançada em 2014 pela Agência Europeia Frontex, que tinha como foco a protecção de fronteiras assim como apoio em missões de resgate

(ibid). A Operação Mare Nostrum apresentou bons resultados e representou um apoio crucial no combate ao crime, tráfico e contrabando de pessoa e drogas, bem como pesca ilegal e poluição marítima. Apesar de a operação estar sob comando do governo Italiano, os restantes 27 estados-membros da União Europeia deram apoio à mesma com equipamento e apoio no policiamento de fronteiras.

A presença permanente da UE no mar, obtendo resultados positivos, acabou por dar força ao lançamento da Operação Sophia em 2015. A operação contava não só com o apoio dos estados membros da UE para dar continuidade ao trabalho já feito no mar Mediterrâneo, mas também com uma nova vertente internacional em cooperação com outros parceiros em África. Esta parceria resultou da cooperação com parceiros internacionais estratégicos responsáveis pela origem dos fluxos migratórios, ou que fizessem parte das rotas de passagem destes fluxos. A partir de Dezembro de 2015, a EUNAVFOR MED serviria para dar apoio aos migrantes detidos na Líbia a regressarem aos seus países de origem, tentando impedir que os mesmos optassem por prosseguir com rotas que pudessem resultar num possível perigo à vida destes. Uma contribuição relevante foi dada pela Team Mare, da Europol, lançada em 2015, com um foco menos alargado na parte de redes de contrabando.

A Abordagem Global acabaria por sofrer alterações ao longo do tempo. Em 2016, a Alta Representante Federica Mogherini apresentaria uma “abordagem integrada”, no âmbito do lançamento da Estratégia Global, orientada para a política externa e de segurança de forma a gerir e resolver conflitos e crises. A abordagem integrada, uma evolução da Abordagem Global de 2013, tem características multidimensionais, investindo na prevenção, resolução e estabilização por forma a evitar futuras crises (Comissão Europeia, 2016, p.22).

Um dos objectivos primários da Abordagem Global relativamente à agenda da União Europeia foi a luta contra o tráfico e imigração irregulares que se apresentaram desde 2013. Segundo dados recolhidos pela Europol, mais de 90% dos migrantes que deram entrada na União Europeia recorreram a redes ilegais (Parlamento Europeu, 2017). Segundo a Frontex, mais de um bilião de migrantes entrou ilegalmente na Europa em 2015, o que representou um aumento de 546% comparativamente a 2014. A introdução e lançamento da operação EUNAVFOR MED é feita de modo a estancar estas ocorrências. O plano de acção contra o tráfico e contrabando de refugiados focar-se-ia em pontos específicos essenciais (Parlamento Europeu, 2015).

Após um Conselho Europeu extraordinário em 2015 ficou acordado que deveria ser criada uma força naval, a EUNAVFOR MED, assim como reforçar uma política de segurança comum. A comissão pedia que os estados membros se juntassem, e apurassem as causas

principais sobre a questão da migração, assim como para trabalhar e cooperar com outras instituições, tais como a Europol, Frontex, entre outras, para se conseguir detectar as redes de tráfico, o seu modus operandi, e prevenir a sua continuidade podendo assim salvar a vida a uma maior percentagem de migrantes. A Comissão fez menção também à urgência de um visão e entendimento global de forma a melhorar e desenvolver a coerência entre estados, para fazer frente às adversidades do tráfico e contrabando de refugiados. A comissão pedia coerência relativamente às políticas tanto de migração como de segurança interna e, sobretudo, externa de forma a promover mais segurança, valores democráticos, direitos fundamentais, de forma a alcançar mais prosperidade (Comissão Europeia, 2015: 4). Antes da implementação desta, a 12 de maio de 2014, o Conselho da União Europeia debruçou-se sobre o tema da Abordagem Global, dando destaque à relevância das estratégias regionais, assim como o trabalho temático que estava em curso relativamente à vertente da segurança marítima e da cibersegurança. Foi salientada especialmente a relevância do conjunto de instrumentos utilizados para a prevenção precoce de futuras crises, nomeadamente “a interligação desejada entre a PCSD e as áreas de liberdade, segurança e justiça, bem como a conveniência em inserir as missões e operações da PCSD numa estratégia mais ampla da UE por forma a reforçar o seu impacto” (Cabaço, 2016, p.73).

Para além disto, o Parlamento Europeu salientou que a ação externa da UE deveria ser orientada em prol da paz, proactiva e a pensar no futuro, em vez de procurar dar resposta a todas as crises assim que elas surgem, a fim de melhorar a gestão de fluxos migratórios, para prevenir novas crises de migração, dado que a questão da migração é motivada por um conjunto complexo de causas – aumento da população, pobreza, insuficiente criação de emprego, instabilidade política, violações dos direitos humanos, opressão política, perseguições, conflitos militares e outras formas de violência e alterações climáticas (Parlamento Europeu, 2017).

A solução para tentar resolver estes problemas, segundo a União Europeia, poderá passar por reduzir os factores que favorecem a deslocação forçada de migrantes, em primeiro lugar, e a necessidade de reforço e coerência política a dois níveis: entre as políticas internas e externas da UE. Em termos de acção externa, é dado destaque à importância do Grupo de Comissários no domínio da Acção Externa para coordenar as acções da UE em matéria de migração ao mais alto nível político e dar um impulso a uma política comum da UE no que diz respeito à questão da migração. O PE sublinha a necessidade de uma abordagem global em relação às crises e aos conflitos externos mediante a identificação das consequências directas e indirectas que possam existir a nível económico, ambiental, social, orçamental e político, da deslocação das populações em países terceiros (ibid.).

A ação externa da UE baseada numa abordagem comum será a única forma de assegurar uma política mais sólida e eficaz; solicita que a UE e os Estados-Membros ajam de forma harmonizada e coordenada, dado que as iniciativas unilaterais, em relação tanto a assuntos internos como a assuntos externos, podem comprometer a viabilidade e o êxito das políticas e dos interesses comuns (Parlamento Europeu, 2017: 41).

Neste documento, o PE congratula o recurso a missões da PCSD, tais como a EUCAP Sahel Níger e a operação EUNAVFOR MED Sophia, que o PE argumenta deveriam ser reforçadas para proteger as fronteiras externas da UE e prevenir o tráfico de seres humanos e contrabando de migrantes (ibid).

Na segunda parte deste trabalho iremos analisar mais detalhadamente cada um dos pontos chave da análise cronológica anterior por forma a dar enquadramento, a cada uma das temáticas, e conseguir responder à questão de partida desta dissertação na discussão que faremos posteriormente. A discussão neste trabalho será em torno da Abordagem Global, como já mencionámos, mas iremos primeiro tentar explicar que esta significa duas coisas: o uso sem precedentes de três políticas diferentes – sendo elas a capacidade de uma utilização inteligente de recursos e instrumentos, a mobilização das diferentes competências, capacidades e pontos fortes da União Europeia, e o estabelecimento de uma ligação entre as políticas e acções tomadas tanto a nível interno como externo. Iremos abordar a questão da acção e segurança a nível externo e como esta vertente tem afectado a condição de actor global da União Europeia.

A complexidade crescente dos desafios de segurança na década de 1990, a interpilarização na UE no pós-Guerra Fria, e subsequente transpilarização, confirmaram que a UE pode ser considerada como um actor de segurança compreensivo e multifuncional e, portanto, um agente capaz de agir coerentemente. A questão da coerência surge inicialmente associada à “actorness” internacional da UE. Apesar da transição de pilares da UE no domínio da segurança e a afirmação, de acordo com os documentos oficiais, de uma ligação entre as componentes externa e interna da segurança, a questão da coerência da “security actorness” não está explicada de forma explícita no tratado. A eliminação de certos pilares para consequente interpilarização fomentaram a coordenação entre as várias instâncias políticas, associadas a uma comunitarização. Estas medidas contribuíram para o progresso da PESC e da PCSD, em detrimento da coerência da “security actorness” (Bretherton e Vogler, 2006).

Embora a UE seja comumente considerada uma organização regional, o seu grau de integração e as suas competências políticas, bem como instrumentos que possui tornam-na

comparavel com outras organizações regionais, como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Apesar desta categorização, outros autores consideram que a União deve ser tratada como *sui generis*, sendo que adquiriu qualidades de atuação que outras organizações não têm. A UE é, em si, um projeto em construção onde a sua forma de actuação não pode ser compreendida apenas através do estudo do seu comportamento. A acção é construída através da interacção de muitos factores, internos e externos, assim como ideias e acontecimentos que podem permitir ou restringir a sua capacidade de acção. O factor da “oportunidade” (Bretherton e Vogler, 2006) denota o contexto externo vivido pela UE, que iremos abordar com mais detalhe neste trabalho. A “presença”, que capta a capacidade da UE, pela sua existência de exercer influência além-fronteiras, e “capacidade”, que significa a capacidade de explorar oportunidades, são factores que propõe uma abordagem construtivista que mostra que a UE deveria ser um actor no quadro internacional (ibid.).

A UE desenvolveu-se e consegue ser, hoje em dia, mais que a definição do Direito Internacional Público, que se concentra no sistema inter-estatal e sustenta um conceito formal de actor em termos da noção de personalidade jurídica. Nesta óptica, somente os Estados poderiam realizar e estabelecer tratados, conseguir aderir a organizações internacionais e ter responsabilidade e autonomia a nível estatal. A atuação dos Estados permitia-lhes participar, mas também serem responsabilizados por outros actores ao incorrerem no não cumprimento de obrigações (ibid.). Estes exemplos que iremos observar demonstram que a União Europeia, apesar de tudo, adquiriu personalidade jurídica, embora o seu estatuto formal seja ainda de organização intergovernamental, com poder de actuação em domínios estritos. Com a introdução do Tratado de Lisboa, a União Europeia ganhou outro tipo de personalidade. Não seria apenas uma organização com “poder civil”, como alguns autores a classificaram, mas acabaria por ganhar mais competências e poder de acção.

A UE passaria a ter responsabilidades partilhadas entre os Estados Membros, onde se denota um esforço na desfragmentação de políticas fronteiriças e de asilo. Esta temática central é abordada pela antiga Alta Representante Catherine Ashton, na sua comunicação ao Parlamento europeu relativamente à Abordagem Global. Por último, a UE conseguiu desenvolver esforços para fazer uma análise conjunta das situações de segurança, notando-se uma ampliação do conceito de crise. A Operação Sophia, consegue ser a primeira instância que alberga todos estes parâmetros e demonstra os esforços feitos pela UE.



## **CAPÍTULO 2 – A CRISE MIGRATÓRIA E ACÇÃO DA UE**

### **2.1 - A Abordagem Global de 2013**

Conforme mencionado anteriormente, a Abordagem Global foi formalizada em 2013, na sequência da implementação do Tratado de Lisboa, e nela definiram-se princípios, finalidades e objectivos para garantir consistência e coesão na acção externa da UE, e entre esta e outras políticas. Segundo Teló et al. (2015), os elementos subjacentes que levaram ao início do processo da Abordagem Global foram apresentados inicialmente em 1990 relativamente às áreas das políticas de Segurança e Defesa Comuns da Comunidade Europeia. De acordo com os mesmos autores, a UE já demonstrava importância em termos de dimensão civil, dando especial destaque à coordenação entre recursos e instrumentos civis e militares. O debate relativamente a esta abordagem começou a ganhar importância em 2003, através do lançamento da Estratégia Europeia de Segurança (ESS) (Biscop, 2007). Esta estratégia identificava as principais ameaças e riscos que a UE enfrentava e os instrumentos disponíveis para os mitigar, incluindo instrumentos legais, económicos, militares, políticos e humanitários.

Num discurso no Conselho de Segurança da Nações Unidas, em 2010, a então Alta Representante da UE Catherine Ashton reforçou a existência de um consenso a nível internacional sobre a importância de implementação e aplicação de uma Abordagem Global para as crises e conflitos externos. O Tratado de Lisboa acabaria por demarcar o progresso de construção de um propósito comum, através da Abordagem Global, a nível estratégico (Pirozzi, 2013). Em 2013, depois do Tratado de Lisboa e da viragem no debate político e académico focada no desempenho da UE enquanto actor, o conceito foi então formalizado num documento. Segundo o documento oficial, devido à criação do cargo de Alto Representante da UE para a Política Externa de Segurança, que ocupa também o cargo de Vice-Presidente da Comissão, e da criação do Serviço Europeu para a Acção Externa, esta evolução deu azo à vontade de tornar as acções mais coerentes, com maior eficácia, através de uma utilização dos recursos pensada de forma estratégica (Alta Representante, 2013).

Apesar de o conceito que abordamos não ser um conceito novo, esta foi a primeira instância para apresentar medidas concretas por forma a assegurar uma abordagem mais globalizada, com uma responsabilidade colectiva maior, no que toca à acção externa:

O conceito de uma abordagem global desta natureza em si não é novo. Já foi aplicado com sucesso como princípio organizador da ação da UE em muitas situações nos últimos anos, por exemplo, no Corno de África, no Sael e nos Grandes Lagos. No entanto, as ideias e os princípios que regem a abordagem global ainda não são, de forma sistemática, os princípios orientadores da ação externa da UE em todos os domínios, em especial no que diz respeito à prevenção de conflitos e à resolução de crises (Comissão Europeia, 2013, p. 2).

Não obstante, no documento de 2013, Ashton considera que os princípios que o regem não são os mesmos para todos os domínios no que toca a acção externa (ibid.). As medidas apresentadas concretamente pretendem assegurar uma abordagem mais global em termos tanto de política como acção externa. Ashton refere que a UE é considerada um exemplo de paz e tem à sua disposição diversos instrumentos de forma a fazer face aos desafios da actualidade. A Abordagem Global implica a utilização racional conjunta das responsabilidades e diversos instrumentos partilhados pelos Estados Membros e quaisquer outros intervenientes da UE, e tem como finalidade conseguir definir e defender melhor os interesses, valores e objectivos promovidos pela UE de modo a evitar crises e ajudar a restabelecer e manter a estabilidade (ibid.). A então Alta Representante considerava haver uma necessidade de tirar partido dos meios da UE para responder a situações críticas como os fluxos migratórios, tráfico ilícito, segurança energética, cibersegurança, entre outros. A relação entre segurança e desenvolvimento é o princípio indicado como fundamental para a aplicação da Abordagem Global de 2013, com o objetivo de a responsabilidade passar a ser algo comum e partilhado entre a UE e os seus parceiros, numa lógica crescente de apropriação (*ownership*) (ibid.).

A Abordagem Global é, pois, um método de trabalho que, de forma sistemática, tenta usar as políticas e os instrumentos para a acção externa da UE de forma abrangente e mais coerente (Cabaço, 2016). Apesar de alguns autores, como Gacía Pérez (2017), afirmarem que a Abordagem Global não teve os efeitos imediatos desejados ou como Menon (2011) que antes da abordagem global existir sequer já preconizava que a EU era bastante ineficaz relativamente à resolução de crises, reforçam a ideia de que Ashton teve um papel muito importante em termos de rampa de lançamento para este conceito a nível diplomático, como, por exemplo, com as questões nucleares do Irão e com as negociações do Kosovo e da Sérvia. A conclusão a que alguns autores, como Helwig e Rüger (2014), chegaram é que, independentemente dos acontecimentos futuros, se há alguém que pode ter poder é a figura da Alta Representante, sempre que suportada pelos actores-chave e políticas externas.

## 2.2 – A Abordagem Integrada de 2016

Em 2016, surge uma revisão do conceito de Abordagem Global, proposta pela então Alta Representante Federica Mogherini, centrada no conceito de Abordagem Integrada. Este conceito foca-se na necessidade de reagir à instabilidade e insegurança crescentes a nível doméstico e externo, no contexto de uma nova “Estratégia Global” que visava substituir a ESS e garantir uma maior unidade entre as políticas da UE e dos Estados Membros por forma a ser mais eficiente e eficaz na resolução de problemas. A Abordagem Integrada apresentada na Estratégia Global da UE mostra não só uma preocupação com o que se passa fora das fronteiras da UE, mas sobretudo com a ligação entre a esfera doméstica e externa, sobretudo em matéria de segurança. No contexto do documento da Estratégia Global da UE, Mogherini afirma que a União Europeia e os seus propósitos estão a ser postos em causa e que os cidadãos europeus precisam, mais do que nunca, de uma União forte, que descreve como uma União que “pensa estrategicamente, que tem uma visão comum e age colectivamente” (UE, 2016: 2).

O documento da Estratégia Global refere que os Estados Membros por si sós não têm a força necessária para fazer frente às adversidades existentes, e que uma União forte passa por actuar conjuntamente, como um só, é essa a finalidade da Abordagem Integrada proposta por Mogherini para a política externa de segurança. O conceito ‘global’ neste contexto, tal como no contexto da Abordagem Global de 2013, não implica apenas a geografia, mas todo o leque de políticas e instrumentos que a UE promove, concentrando-se nas capacidades a nível militar, nos direitos humanos, consolidação da paz, resiliência dos estados e sociedades dentro e em volta da Europa (ibid.). As prioridades da Alta Representante passam especialmente por uma abordagem integrada no contexto da gestão de conflitos e crises, utilizando de forma coerente todas as políticas e instrumentos ao dispor da UE, de modo a permitir uma acção em todas as fases de conflito, e intervir, se necessário, na ajuda para a prevenção de possíveis crises (ibid.).

Foi a partir da conceptualização da Abordagem Global de 2013 que se começou a pensar, na prática, na optimização das várias dimensões em que a UE deveria actuar, que papel a UE pretendia desempenhar, que resultados pretendia alcançar, e, acima de tudo, que tipo de abordagem adoptaria por forma a dar resposta a todas as questões eficazmente. Em termos práticos, autores como Scheler e Ondarza (2017) defendem que Mogherini acabou por desenvolver um melhor trabalho, relativamente à sua antecessora, ao conseguir uma maior ligação entre a política externa e o trabalho da Comissão Europeia. A nível conceptual, a preocupação de diversos autores passou a incidir sobre o tipo de actor internacional é

que a UE deveria passar a ser, e que papel deveria desempenhar (Shepher, 2015), como é que deveria responder às exigências geradas pelas crises e violência externas (Bakker, 2015) ou, se haveria lugar para uma linha de acção comum de acordo com a percepção e objectivos criados pela Abordagem Global (Henökl e Webersik, 2014). Também a dimensão legal relativa à aplicação do conceito de Abordagem Global de 2013 foi um importante foco de debate académico, tanto em termos de coerência e desenvolvimento das políticas criadas (Merket, 2013), como em termos do processo de decisão e base legal de acção para a segurança externa (Blockmans e Spornbauer, 2013).

A Abordagem Global de 2013, em termos de designação, acaba por responder a duas perguntas fundamentais sobre o seu propósito: o *porquê* desta, que acaba por ser a segurança comum, e o *como*, que se mostra através das políticas partilhadas e uso eficaz e eficiente dos diferentes instrumentos e recursos disponíveis ao nível Europeu. Para atingir os objectivos propostos, a UE começou a ter maior empenho na coordenação de políticas, meios, entre os Estados Membros e outras instituições ligadas à UE (Drent, 2011). Uma das estratégias por forma a combater as diversas crises foi através de operações no Mediterrâneo, como a operação Sophia, que iremos analisar nesta dissertação.

### **2.3 - A Operação Sophia**

As crises que emergiram na região do Norte de África e Médio Oriente, na sequência da Primavera Árabe, tiveram um grande impacto na UE, conforme mencionado anteriormente, sobretudo por terem dado origem a uma crise de migrantes e requerentes de asilo em torno do Mediterrâneo, em grande parte em direcção às fronteiras da UE. A Frontex, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, lançou em 2011 a missão Poseidon com o intuito de controlar as fronteiras marítimas da Gécia e Turquia devido à migração decorrente da situação volátil no Norte de África. Dois anos mais tarde, em 2013, o governo Italiano lança a Operação Mare Nostrum devido ao crescente fluxo migratório, de forma a prestar ajuda humanitária. A operação acabaria no final do mesmo ano e a Frontex assumiria o controlo através do lançamento da Operação Triton, em 2014 (Comissão Europeia, 2016). Estas operações foram criadas não só devido à componente humanitária e de segurança que possuem, decorrente do fluxo de requerentes de asilo e migrantes, mas também devido a aspectos como tráfico e contrabando (Anónimo, 2015; Arenas-Hidalgo, 2016; Dombrowski e Reich, 2018).

Ao mesmo tempo que o conceito de Abordagem Global ia evoluindo e tomando força, sem ainda ser implementado, os desafios presentes que se observavam especialmente no

Mediterrâneo intensificavam-se, havendo especial destaque relativamente ao fluxo migratório e de requerentes de asilo para a UE de países do Norte de África e Médio Oriente:

In 2016, a record high number of refugees and migrants sought to reach the European shores across the Central Mediterranean. 2016 was also a record year for the number of lives lost at sea: over 4,500 people drowned in the attempt to cross. The Central Mediterranean route is now once again the dominant route for migrants and refugees to reach Europe as it used to be before the surge in arrivals through the Eastern Mediterranean in late 2015 and early 2016 (Comissão Europeia, 2017: 2).

É neste contexto que a operação Sophia passa a figurar no leque de operações militares da UE, tendo especial destaque por ter sido lançada pelo Conselho Europeu com o envolvimento da Comissão Europeia, e por ser a primeira instância, em termos práticos, da aplicação da Abordagem Global, e a primeira operação híbrida entre as áreas políticas da gestão de crises (PCSD) e de Justiça e Assuntos Internos. Esta operação tem como finalidade o desmantelamento de redes de tráfico de migrantes e a prevenção de perdas humanas no Mar Mediterrâneo, consequência da migração e fluxos de requerentes de asilo oriunda de países de África e Médio Oriente (Comissão Europeia, 2016).

On 18 May 2015, the Council approved the crisis management concept for a CSDP operation to disrupt the business model of smugglers in the Southern Central Mediterranean (...) The Union shall conduct a military crisis management operation contributing to the disruption of the business model of human smuggling and trafficking networks in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED), achieved by undertaking systematic efforts to identify, capture and dispose of vessels and assets used or suspected of being used by smugglers or traffickers, in accordance with applicable international law (Council of the European Union, 2015: 3-5).

A operação está desenhada para ter quatro fases. A fase 1 inclui o destacamento de forças, de modo a obter uma maior compreensão da actividade e métodos dos contrabandistas e traficantes, sendo que esta fase já se encontrava completa no momento de escrita da presente dissertação. A fase 2 pretende obter uma previsão de embarques, para realizar buscas, apreender e desviar os navios de contrabandistas em alto mar sob condições previstas pelo direito internacional aplicável. Esta atividade será estendida às Águas Territoriais aquando do lançamento de qualquer resolução aplicável do Conselho de Segurança das Nações Unidas

(CSNU) e o consentimento do Estado costeiro em questão. A fase 3, se requisitada, pretende tomar medidas operacionais contra embarcações e ativos relacionados, suspeitos de serem usados para contrabando ou tráfico de humanos dentro do território dos Estados costeiros, de acordo com o quadro jurídico estabelecido pela CSNU e após consentimento do Estado costeiro. Por último, a fase 4 requer apenas a retirada de forças e a conclusão da operação.

A 20 de Junho de 2016, o Conselho Europeu decidiu adicionar a estas fases mais duas tarefas. Pretendia que a guarda costeira e guarda naval da Líbia fossem treinadas, de forma a melhorar a sua capacidade para dismantelar as redes de tráfico e contrabando, assim como executar actividades de procura e salvamento de migrantes, e pretendia ainda uma contribuição e partilha de informações, bem como apoio à implementação do embargo de armas da ONU em alto mar ao largo da costa da Líbia, com base na Resolução 2292 (2016) do CSNU. Estas tarefas serviriam para aumentar a consciência da situação marítima e limitar o fluxo de armas a grupos terroristas, como por exemplo o Da'esh (Comissão Europeia, 2016: 2-3).

Muitas das causas profundas da migração e deslocações forçadas residem em problemas mundiais que a UE tenta resolver há muitos anos. Guerras civis, perseguições, pobreza e alterações climáticas, são tudo ameaças que provocam direta e imediatamente a migração e as deslocações forçadas, sendo a sua prevenção e atenuação de importância fundamental para o debate em torno da migração (Comissão Europeia, 2015: 9).

## **2.4 - Crise no Mediterrâneo**

Até chegarmos à introdução e implementação da Operação Sophia e posterior discussão face à Abordagem Global e consequentes objectivos, estas duas matérias advieram, de acordo com os tópicos a serem tratados neste trabalho, da crise migratória e de requerentes de asilo no Mediterrâneo e Norte de África. De acordo com a Comissão Europeia, em 2016 foi registado um número muito alto de refugiados e imigrantes a desembarcar em território europeu através do Mediterrâneo central. Mais de 180,000 pessoas foram assinaladas como tendo utilizado essa rota, tendo 4,500 naufragado e perdido as suas vidas ao tentar fazer a travessia, na tentativa de chegar ao solo europeu (Comissão Europeia, 2017: 2).

Em 2012, o total anual, de acordo com a Frontex, de travessias e entrada ilegais em fronteiras europeias através da rota a este do mediterrâneo conta com uma das percentagens mais altas de detenções (37,214, 51% foi o total de 2012). Muitos dos migrantes e requerentes de asilo que atravessaram fronteiras ilegalmente, através da Grécia, deslocam-se frequentemente com destino a outros Estados Membros, tanto através da travessia por terra,

pela região dos Balcãs, como através de comboios a partir de Itália, ou até mesmo por vias aéreas para outros estados do Espaço Schengen. Ao longo de 2012, as detenções na região central do Mediterrâneo começaram a subir, vertiginosamente, chegando a um total anual de 10,379 (14% do total). A maioria dos migrantes provinha da África Subsariana e da Líbia (Frontex, 2013: 20).

Existem diversos países de onde são provenientes os requerentes de asilo e imigrantes chegados à Europa, no entanto a Comissão aponta que a Líbia está exactamente no ponto central da rota no Mediterrâneo, representando 90% dos pontos de procura para chegar à Europa. Tanto traficantes como contrabandistas exploram a situação de crise que o país vive, pautada por instabilidade política e fraco controlo sobre as suas fronteiras, o que propicia este tipo de actividades que não só contribuem para uma maior instabilidade do país, como dão azo a uma maior fragilidade dos migrantes e requerentes de asilo, incorrendo em violações dos direitos humanos (ibid).

There are many reasons that explain the rising influx of migrants through the Central Mediterranean route, instability in Libya but also wider factors like violent conflicts and economic situation in Sub-Saharan Africa. Those drivers are unlikely to fade away in the near future, resulting in sustained flows adding to the pressure borne by the most affected EU Member States, Italy and Malta (Comissão Europeia, 2017: 2).

A UE e os seus Estados Membros têm definido progressivamente uma resposta política mais forte e mais articulada para gerir os fluxos de migração e salvar vidas na região central do Mediterrâneo. O Conselho Europeu de Dezembro de 2013 concluiu que a prioridade deverá ser aumentar o envolvimento da UE com países terceiros, com o intuito de evitar que os migrantes embarquem em viagens pouco seguras para a União Europeia (Comissão Europeia, 2017: 2).

Em Dezembro de 2016, o Conselho Europeu sublinhou a necessidade de reforçar o apoio à guarda costeira da Líbia, nomeadamente através da operação Sophia e que seria necessário tomar iniciativas de forma a oferecer mais oportunidades de regresso voluntário, ajudando os migrantes, retidos na Líbia, e reduzir viagens potencialmente perigosas. Embora, ao longo da história, a migração seja um acontecimento recorrente, parece existir um movimento estrutural desde a África Subsariana que não mostra indicações de mudança até que a situação prospere tanto a nível político como económico, bem como a nível de segurança nos países de origem (ibid.).

Apesar de procurarem fazer as travessias por vias legais, quando esta oportunidade não existe, os migrantes estão igualmente dispostos a arriscar a vida para fugir à repressão política, à guerra, pobreza, ou até para aceder ao reagrupamento familiar e ter novas oportunidades de iniciativas empresariais, bem como de acesso a formação e educação (Comissão Europeia, 2015: 2).

Através dos dados recolhidos pela Frontex, na área do Mediterrâneo Central, o grande número observado em 2011 aumentou exponencialmente após a Primavera Árabe na Tunísia e na Líbia, mas foi significativamente reduzindo no final de 2011. Ainda assim, ao longo de 2012, as movimentações aumentaram novamente de forma constante e, no final do ano, acabariam por ter um total de mais de 10,300 pessoas. A partir de 2008, um número considerável de migrantes foi detectado também a efectuar ilegalmente a travessia na fronteira entre a Turquia e a Grécia, ao longo da chamada rota do Mediterrâneo Oriental. A situação mudou bastante em Agosto de 2012, quando as autoridades gregas mobilizaram recursos sem precedentes nas suas fronteiras terrestres com a Turquia, e destacaram mais de 1,800 polícias para respectivo controlo. Com base nas informações actualmente disponíveis, os riscos associados à criminalidade transfronteiriça são avaliados como tendo algum peso, incluindo os riscos de tráfico de seres humanos, terrorismo, contrabando de drogas ilícitas e saída de veículos roubados (Frontex, 2013: 5-7).

Após estes acontecimentos, a Comissão afirmou a ambição de restaurar a confiança na capacidade da UE de unir esforços Europeus e nacionais para dar resposta aos fluxos migratórios e cumprir as suas obrigações internacionais e deveres éticos de trabalhar em conjunto, e de modo eficaz e em conformidade com os princípios da solidariedade e da responsabilidade partilhada. Na realidade, nenhum Estado Membro da UE pode responder e agir sozinho com eficácia relativamente ao fenómeno da migração. A Comissão afirma ser necessária uma abordagem nova, “mais Europeia, mais unida”. Para tal, seria necessário recorrer a todas as políticas e instrumentos de que dispõe, combinando políticas internas com as políticas externas e seria necessário que todos os intervenientes (i.e. Estados Membros, instituições da UE, organizações internacionais, sociedade civil, autoridades locais e países terceiros) trabalhassem em conjunto para se realizar uma política Europeia comum de migração (Comissão Europeia, 2015: 2).

Stokholm (2016: 4-5) afirma que o Mediterrâneo é considerado uma das rotas marítimas mais perigosas que existem, mas, ao mesmo tempo também a mais utilizada pelos migrantes e requerentes de asilo. Os últimos anos têm sido marcados pelo crescente número de incidentes decorrentes de embarcações desadequadas para este tipo de travessias que levam demasiadas



peças, acabando em naufrágios, e, na maioria dos casos, em muitas vidas perdidas. Em 2014, cerca de 219,000 migrantes e refugiados tentaram atravessar o Mediterrâneo, sendo que mais de 3,500 não conseguiram chegar ao seu destino. Stokholm (ibid.) recorda que o fenómeno de travessias marítimas irregulares no Mediterrâneo não é recente, remontando ao início da década de 1990.

O Secretário Geral das Nações Unidas, António Guterres, referiu, em 2015, que esta crise no Mediterrâneo, referente a migrantes e requerentes de asilo, foi um dos maiores desastres na região desde a segunda guerra mundial, e que seria um dos testes mais duros e poria à prova os valores e princípios fundamentais ‘Ocidentais’ (Guterres, 2015).

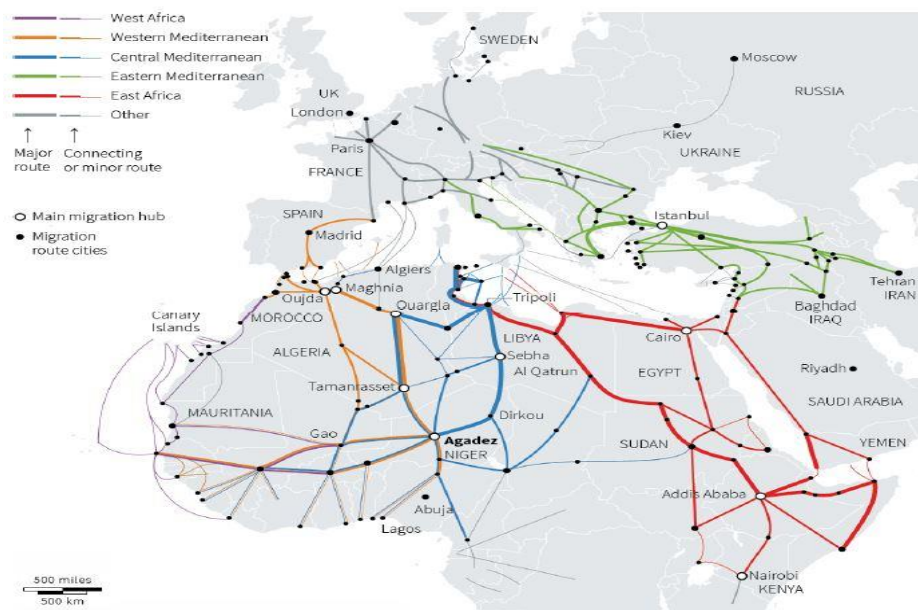


Figura 2. As rotas migratórias ao longo do Mediterrâneo em direcção à Europa (Fonte: Stokholm, 2016).

## 2.5 - A iniciativa Italiana Mare Nostrum e transição para a Operação Triton

A Operação Mare Nostrum (MNO) foi lançada pelo governo Italiano a 18 de Outubro de 2013 como uma operação tanto militar como humanitária, que serviria para dar resposta às necessidades mais urgentes da travessia de migrantes e requerentes de asilo no canal da Sicília. A operação decorreu apenas até 31 de Outubro de 2014, após o qual a Operação Triton (OT) assumiu o controlo na continuidade do trabalho desta. A OT elevou o nível de monitorização dos fluxos migratórios e de requerentes de asilo que já estavam a ser vigiados pela operação Constant Vigilance, que a marinha do governo Italiano mantinha activa desde 2004, tendo como

suporte uma embarcação permanente e uma patrulha aérea no canal da Sicília. A operação Mare Nostrum, na sua substituição, passou a ter um leque de actividade maior, com um mandato para proteger e salvar a vida de migrantes ou requerentes de asilo, mas também trazer à justiça os traficantes e contrabandistas. <sup>1</sup>

Apesar do intuito da missão, isto não evitou que a MNO fosse criticada tanto em Itália quanto na UE. Desde que a operação foi lançada, a MNO tornou-se objeto de grandes tensões políticas diárias com os partidos da oposição, que apontavam os altos custos financeiros diários para a respectiva execução, mas também o problema de que estes custos eram assumidos por Itália. Para além destes motivos, outros partidos políticos afirmavam que este tipo de missões passavam a mensagem errada aos migrantes. Ao saberem desta missão e que possivelmente seriam resgatados por missões de salvamento conduzidas pela marinha italiana, as probabilidades de realizarem a travessia pelo mar e o factor de “atractividade” aumentariam (Panebianco, 2016: 16). A MNO, a curto prazo, tornou-se política e economicamente insustentável. Após as críticas internas, assim como da União Europeia, Itália não conseguiu suportar os custos de 9 milhões de euros por mês. O novo governo Italiano, em Fevereiro de 2014, encabeçado por Matteo Renzi e com um novo Ministro do Interior, apelou à UE para assumir a continuidade da missão Italiana. Seguiram-se várias discussões com líderes europeus e a Comissária dos Assuntos Internos da UE, Cecilia Malmström, e em Outubro de 2014 o governo Italiano suspendeu a MNO e a UE lançou a Operação Conjunta Triton, liderada pela Agência Frontex (ibid.).

Desde o início da década de 2000 que mais de 13,000 imigrantes ilegais perderam as suas vidas ao tentarem atravessar, por via marítima, o mar Mediterrâneo em direcção à Europa. Tanto Itália como Malta fizeram variados esforços de forma a reduzir este número, bem como tentaram dar uma resposta através de operações de resgate no mar. Na expectativa de poderem salvar-se mais vidas no Mediterrâneo, tanto por via marítima como aérea, em 2013, o governo Italiano lançou a Operação Mare Nostrum. A Operação Triton, subsequentemente lançada pela Agência Frontex, começou oficialmente em Novembro de 2014, com um foco tanto na protecção e patrulha de fronteiras, mas também no apoio de outras operações de resgate. Em Julho de 2015, a dimensão desta foi expandida para Sul para dar apoio a outras missões que estivessem activas nessa área. Os oficiais destacados para a operação prestavam apoio às autoridades Italianas no registo de migrantes e requerentes de asilo aquando da sua

---

<sup>1</sup> Consulta disponível em: <https://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx>

chegada em águas Italianas. O foco operacional expandiu de forma a englobar o combate ao crime nas fronteiras, contrabando de pessoas, tráfico de droga, pesca ilegal e combate à poluição marítima, ficando sempre a cargo do ministro do interior Italiano. Dentro dos Estados Membros da UE, treze Estados tomaram parte nesta missão, prestando apoio a nível de recursos, como equipamento técnico e guardas de patrulha (Comissão Europeia, 2017: 5).

Enquanto a MNO foi criada para conduzir atividades de salvamento e resgate, a OT é uma missão cujo objetivo principal é apenas o controle fronteiriço. Comparada com a Mare Nostrum, a Operação Triton tem activos significativamente reduzidos e a área principal de patrulhamento cobre uma extensão muito menor do que a supervisionada pela Mare Nostrum. A Operação Triton também inclui operações de busca e resgate, mas como a maioria dos navios de migrantes em perigo está fora de sua área central de patrulha, esta não consegue auferir as principais razões para o número de mortos no Mar Mediterrâneo na zona central (Panebianco, 2016: 17).

Ao mesmo tempo que estas missões eram lançadas, em 2014 outras organizações não governamentais (ONGs) começaram as suas próprias operações de busca e salvamento. Dado que os números pareciam aumentar cada vez mais, estas acabaram por passar a operar em todo o Mediterrâneo. As operações destas organizações incluem 14 embarcações em alto mar focadas na actividade da Líbia, mas mais atentas ao resgate de migrantes para os levar para portos italianos. Algumas apenas têm como foco o resgate, distribuindo coletes salva-vidas e prestando cuidados de saúde, perto da costa Libanesa. Em 2016, de acordo com a documentação oficial da Comissão Europeia, tanto a guarda costeira e naval Italiana, assim como as Operações Triton e Sophia e outras ONGs, foram responsáveis pelo resgate inicial de pessoas (Comissão Europeia, 2017: 5).

A primeira parte desta Agenda Europeia da Migração dá resposta à necessidade de reagirmos com rapidez e determinação à tragédia humana que ocorre em todo o Mediterrâneo. A Declaração do Conselho Europeu, de 23 de abril e a Resolução do Parlamento Europeu que se seguiu (...) mostraram haver consenso quanto à necessidade de atuarmos rapidamente para salvar vidas e de reforçarmos a ação da UE (Comissão Europeia, 2015: 4).

A situação preocupante na Líbia concentra grande parte das atenções na zona geográfica do Mediterrâneo devido à instabilidade política, económica e social. Uma das operações que se focou não neste país, mas noutras rotas igualmente preocupantes em África foi a operação

EUCAP Sahel. A contribuição da UE para a gestão da migração no Sul da Líbia incluiu o apoio ao reforço das capacidades de segurança e defesa e aos processos de cooperação para a segurança regional no Sahel, com particularidade no Mali, no âmbito do G5. A missão de formação da UE e a EUCAP Sahel contribuíram para melhorar o controlo das fronteiras no Mali através de atividades de formação e treinos. Segundo a Comissão Europeia, o Níger, como principal ponto de trânsito para migrantes a caminho da Europa, que seguem para a Líbia em muitos casos, beneficiaria de um envolvimento mais forte da PCSD, incluindo através de uma presença permanente da UE no Níger e da missão EUCAP Sahel em Agadez. O objetivo seria apoiar as autoridades do Níger no combate à migração irregular e no combate ao tráfico de seres humanos e de crime organizado. No quadro da regionalização das missões da PCSD no Sahel e do esperado estabelecimento de uma rede da PCSD na região, começou a ser alargado o apoio nestes domínios a outros países da região, nomeadamente a Mauritânia, Burkina Faso e Chade (Comissão Europeia, 2017: 12).

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa a 1 de dezembro de 2009, levou à criação de novos órgãos como o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), o que abriu a oportunidade para que muitos actores pudessem negociar tanto práticas de trabalho, assim como conseguir coordenar, analisar e organizar as relações externas mantidas. O tratado levou ao lançamento e implementação da Abordagem Abrangente. Esta novidade criou alguma incerteza, dando azo a diversas disputas tanto entre atores como instituições, que poderiam assim assumir novos papéis bem como tentar obter, através desta nova reorganização, um lugar com mais poder na nova hierarquia que se apresentava. Como mencionado, o tratado trouxe diversas alterações, no entanto uma das principais dizia respeito à estrutura em três pilares em que EU se baseava. Nesta estrutura havia uma separação entre as relações externas, que se inseriam no primeiro pilar, do segundo pilar intergovernamental, que incluía a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e PCSD. A criação e ênfase do cargo de Alto Representante e Vice-Presidente da Comissão, ao mesmo tempo, acabaria por juntar e fundir estas duas estruturas sendo quem obtivesse o cargo de Alto Representante para a PESC passaria a estar também encarregue do cargo de Comissário para as Relações Externas (Lopez Lucia, 2017: 4).

The Lisbon Treaty introduces a number of potentially far-reaching changes in the EU external relations with the scope for the union to become a more coherent actor on the international stage (Duke, 2018:1).

A criação do SEAE, em Dezembro de 2010 acabaria por ser outra alteração importante introduzida pelo Tratado de Lisboa, onde incluía os antigos serviços da Comissão Europeia, a Direção-Geral das Relações Externas bem os serviços geográficos da Direcção Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento. Outros serviços, também de elevada importância, localizados no Conselho da UE, como estruturas de gestão de crises, que pertenciam ao antigo segundo pilar, as delegações da Comissão Europeia acabariam por ser transferidas para a alçada do SEAE. Para além de serem renomeadas como delegações da EU, teriam tarefas adicionais de reportagem política e representação diplomática. O objectivo do SEAE seria criar um serviço diplomático mais presente e eficaz, de forma a poder actualizar e assistir a Alta Representante a assegurar mais coerência entre os diferentes domínios da acção externa da UE (Lopez Lucia, 2017: 4).

O objectivo relativamente aos interesses da UE e consequente protecção dos seus cidadãos acabou por se estender a outros documentos políticos sobre África, que deram grande destaque à parceria, bem-estar e desenvolvimento dos países e regiões africanas, como é o caso da Parceria Estratégica África-EU, de 2007, e a Agenda Europeia da Migração. Nesta, ficaria determinado que as suas relações seriam focadas na parceria e interdependência entre a África e a UE, onde o domínio e responsabilidades seriam conjuntas, mas também teria que existir um maior foco no que diz respeito aos direitos humanos e princípios democráticos, Estado de direito e, desenvolvimento. A Estratégia do Sahel conseguiu destacar-se pelo seu raciocínio, de que os instrumentos civís e militares da UE conseguem ser orientados através de uma estratégia política e alcançar os objectivos e interesses propostos (Lopez Lucia, 2017; Furness et al., 2016; Comissão europeia, 2019).

O lançamento da operação EUCAP Sahel permitiu o estabelecimento de novas práticas com o intuito de melhorar a coordenação, partilha e recolha de informações entre os actores da UE e os instrumentos envolvidos nesta estratégia. Neste contexto, a Abordagem Global passou a ser utilizada pelo SEAE e pelo Conselho para justificar a cooperação de todas estas entidades num quadro estratégico sob a sua liderança (Faleg et. Al, 2015; Comissão europeia, 2019).

Esta mudança é de grande importância para as instituições da UE, dado que apenas atores dispunham dos seus próprios instrumentos financeiros, podendo orientá-los para os seus objectivos, o que agora já não seria o caso, em particular a DG DEVCO, que tinha poder de gestão do maior instrumento financeiro da UE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) com um grau significativo de autonomia e uma justificação clara para as suas acções e, patrocínio para o desenvolvimento. Muitas das práticas estabelecidas através da Estratégia do Sahel, em 2011, visavam reduzir esta autonomia de acção e reorientar os objetivos de

desenvolvimento da DG DEVCO no âmbito dos objetivos estratégicos da UE no Sahel, antecipando uma lógica semelhante à da Abordagem Global que viria a ser lançada dois anos depois (Lopez Lucia, 2017).

O desenvolvimento não seria apenas o único objectivo proposto para os países africanos, mas parte de uma política mais ampla que poderia atender aos interesses da UE no Sahel, que estavam principalmente ligados à segurança e valores democráticos. Uma dessas práticas passou pelo lançamento de missões conjuntas, para apuramento da situação actual vivida no Sahel, com o propósito de reunir informação de forma a elaborar estratégias e planos de acção no Sahel, para preparar as missões de PCSD. Antes de qualquer tipo de actuação ou esboço de alguma estratégia, foram realizadas primariamente diversas missões para apuramento de factos, compostas por pessoas especializadas na área vindas da Comissão, do Secretariado do Conselho e especialistas nacionais, e foram enviadas para os quatro países do Sahel para avaliação da situação e criação de uma estrutura. O mesmo aconteceu antes do lançamento da EUCAP Sahel Níger, em que equipas do SEAE e da Comissão foram ao Níger para preparar a missão.

A realização deste trabalho preparatório em comum permitiu que a avaliação dos países fosse feita à luz dos princípios e objetivos estratégicos da EU, o que permitiu haver um maior foco quanto aos objetivos. Outra prática relevante na implementação de uma Abordagem Global foi o estabelecimento de uma equipa especial de actuação no Sahel, um fórum de coordenação de interserviços que conseguiram reunir todos os actores envolvidos na Estratégia do Sahel sob a autoridade de um Coordenador (i.e. o Diretor do SEAE para a África Ocidental e Central), com o intuito de conseguir maior coerência estratégica quanto às ações e programas da UE na região, tentando não descurar os objetivos e lógica da Abordagem Global (Lopez Lucia, 2017; Furness et al., 2016).

## **2.6 - Política Comum de Segurança e Defesa e Justiça e Assuntos Internos**

As redes criminosas que exploram migrantes vulneráveis deveriam ser desmanteladas, de acordo com a Alta Representante/Vice-Presidente, que já havia apresentado diversas operações possíveis, no âmbito da PCSD para identificar, capturar e destruir sistematicamente as embarcações utilizadas por essas redes (Comissão Europeia, 2015: 4). A Comissão expõe, nos seus documentos oficiais, que existiria a aplicação de outras medidas que se destinariam a recolher e partilhar informações que permitiriam identificar e perseguir passadores e traficantes, após o que a Agência Europol reforçaria de imediato na recém-criada operação Mare Nostrum,

em conjunto com a equipa operacional de informações marítimas (JOT MARE). Em terceiro lugar, a migração passaria a ser uma componente particular das missões em curso da PCSD em países como o Níger e o Mali, tendo como reforço a questão da gestão de fronteiras (ibid.: 5 - 6), numa óptica alinhada com a Abordagem Global:

A crise migratória no Mediterrâneo pôs o enfoque nas necessidades imediatas, mas também tornou óbvias as limitações estruturais da política de migração da UE e dos instrumentos disponíveis. Este aspeto constitui uma oportunidade para a UE encarar a necessidade de a sua política de migração ser equilibrada e enviar aos cidadãos o sinal claro de que é mais eficaz a gestão coletiva da migração por todos os intervenientes da UE (ibid.: 8).

De acordo com a invocação do artigo 50.º do Tratado da União Europeia (TUE), um dos resultados do referendo celebrado no Reino Unido em junho de 2016 foi a ideia de que “alcançar no futuro uma Política de Segurança e Defesa Comum numa possível Defesa Comum deixaria de ser apenas uma utopia impossível e inatingível” (Berdud, 2018: 2).

A 11 de dezembro de 2017, o Conselho da UE adotou uma decisão onde implementa a Cooperação Estruturada Permanente (PESC) e determina a lista dos Estados Membros Participantes. Esta medida acabou por representar aquele que seria o primeiro passo na direção da criação de uma União de Segurança e Defesa. Existindo duas operações navais lançadas pela UE, a operação Atalanta em 2008 e a Operação Sophia em 2015, académicos como Berdud (2018) começaram a perguntar-se se a UE teria encontrado finalmente um nicho onde se poderia tornar um importante ator militar ou se estaria apenas a caminho de uma União de Segurança e Defesa doméstica (ibid.: 3).

O Tratado de Lisboa que foi um impulsionador decisivo para o desenvolvimento da PCSD, entre outras coisas, incluía uma assistência mútua e uma cláusula de solidariedade, para além de que permitiu a criação do SEAE, sob a autoridade do Alto Representante/Vice-Presidente, que simultaneamente preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros. Este leque de funções duplas do cargo de Alto Representante possibilitou a que se pudessem reunir todos os recursos necessários da UE, e de aplicar uma “abordagem abrangente” ou global à gestão de crises da UE, um domínio onde o Tratado de Lisboa também teve um impacto bastante significativo (ibid.: 5). Atualmente, de acordo com o artigo 42.º, n.º 1, do TUE, a PCSD “garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares”, que pode ser utilizada “em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de

conflitos e o reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas” (União Europeia, 2016: 38-39; Parlamento Europeu, 2007).

Em Abril de 2015, a UE, tendo em conta as recorrentes tragédias humanas resultantes do contrabando de pessoas através do Mediterrâneo, acabou por confirmar o seu empenho na prevenção desta crise. Como resultado, a 18 de Maio de 2015 o Conselho da UE estabeleceu a operação militar EUNAVFOR MED, mais tarde denominada como Operação Sophia, no Mediterrâneo Centro-Sul (conforme anteriormente descrito). O objectivo seria, seguindo a lógica inerente à Abordagem Global para crises e conflitos externos (Alta Representante, 2013), empreender todos os esforços para identificar, capturar e apreender as embarcações e activos que seriam utilizados, ou suspeitos de serem utilizados, por contrabandistas ou traficantes de migrantes.

O Tratado de Lisboa estabeleceu duas condições a serem cumpridas pelos Estados interessados em participar em missões e operações da PCSD, como a operação Sophia: em primeiro lugar, que estes teriam liberdade para desenvolver as capacidades de defesa, através de contribuições nacionais, participação em forças multinacionais, programas europeus e actividades da Agência Europeia de Defesa. A segunda condição a cumprir para alcançar, diz respeito à Cooperação Estruturada Permanente (PESC), em que os Estados interessados pudessem adquirir capacidade de, até 2010, fornecer unidades de combate e apoio de logística para as tarefas referidas do TUE, num curto espaço de tempo (Berdud, 2018: 18-19). O desenvolvimento deste tipo de iniciativas na UE é considerado uma oportunidade única “para estabelecer as bases para uma União Europeia de Defesa forte e sustentável”, embora “apenas com uma capacidade autónoma de segurança e defesa a UE poderia estar equipada e pronta para enfrentar as grandes ameaças e desafios à segurança interna e externa” (ibid.: 25).

O Conselho da UE na sua formação na área política do Conselho de Justiça e Assuntos Internos (JAI), é responsável pelo desenvolvimento da cooperação de políticas comuns relativamente às questões fronteiriças, com o objetivo de criar um espaço de Liberdade, Segurança e Justiça à escala da UE. Esta formação do Conselho, constituída pelos Ministros do JAI de todos os Estados-Membros da UE, ocupa-se da cooperação judiciária, relativamente a matéria civil e penal e dos direitos fundamentais, migração, gestão das fronteiras e cooperação policial. Esta formação do Conselho é também responsável pelas políticas de asilo e imigração, pela cooperação judiciária em matéria civil e penal, pela proteção civil e pela luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo. Também são do seu foro questões como o espaço Schengen de livre circulação de pessoas e bens, bem como facilitar e reforçar a coordenação



das ações dos Estados Membros no domínio da segurança interna, ocupando-se ainda da proteção das fronteiras externas, procurando reforçar a cooperação policial e aduaneira.<sup>2</sup>

As diferenças substanciais entre as duas áreas políticas descritas neste capítulo – PCSD e JAI – tornam a sua conjugação em instrumentos como a Operação Sophia, na lógica fomentada pela Abordagem Global, uma opção sem precedentes e uma mudança significativa na percepção da estreita ligação entre aspectos internos e externos da segurança da UE. No próximo capítulo iremos analisar a operação Sophia à luz deste documento e do conceito de “actornes” da UE na área da segurança.

---

<sup>2</sup> Consulta disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/configurations/jha/>



## CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DA OPERAÇÃO SOPHIA À LUZ DO CONCEITO DA ABORDAGEM GLOBAL

### 3.1 - Do Tratado de Lisboa à *Security Actorness* da UE

O processo de integração Europeia nas Relações internacionais tem demonstrado grande dinamismo em três aspectos essenciais: aprofundamento, alargamento e construção de uma política pós-vestefaliana, segundo Brandão (2016: 104). A dinâmica interna da UE favoreceu a emergência, numa primeira fase, do actor económico, posteriormente do actor internacional e, no pós-Guerra Fria, do actor de segurança, ainda em construção. De acordo com a autora, as ameaças com que a UE depara nos dias que correm, não são exclusivamente do foro de “hard power”, mas muitas vezes “soft power”, não dizendo apenas respeito às fronteiras geopolíticas do Estado-Nação e da União Europeia. A razão pela qual esta alteração passou a existir deve-se à vida dos cidadãos já não ser regulada por fronteiras físicas. Neste sentido, as operações nas fronteiras tradicionalmente suportadas pelo Estado, deslocaram-se para além desta, para o exterior. Ao mesmo tempo que um número crescente de organizações Europeias e internacionais começaram a adquirir um papel cada vez mais significativo e afastado da ideia da soberania do Estado-Nação, houve uma contribuição para a inter-relação das instituições não nacionais e das regiões, enfraquecendo o papel e a capacidade da soberania tradicional (Burgess 2009: 315, citado por Brandão 2016: 104).<sup>3</sup>

A leitura de Brandão (2016) sobre o Tratado de Lisboa aponta uma abordagem compreensiva sobre o que é ser “actor”, que se apoia na transição entre os pilares da UE e na natureza dos desafios à segurança europeia que surgiram após os ataques de 11 de Setembro de 2001 nos EUA. Segundo a autora, o Tratado de Lisboa confirma que há uma tendência para a construção gradual da EU como um actor de segurança, uma vez que as alterações introduzidas evidenciam um foco numa abordagem global e integrada no âmbito da segurança, interligando áreas tradicionalmente fora do campo da segurança e defesa com aspectos de segurança e dotando a UE de um leque de instrumentos e estruturas reforçado para levar a cabo a sua acção. A implementação de operações da PCSD no terreno contribuiu para a visibilidade e consequente reconhecimento da “security actorness” da UE por actores externos internacionais, onde a componente militar é cada vez mais forte, e onde as dimensões externa e interna se

---

<sup>3</sup> Burgess, J. P., 2009. There is No European Security, Only European Securities. *Cooperation and Conflict*, 44 (3), pp. 309-328.

complementam cada vez mais, numa lógica análoga à da Abordagem Global (Alta Representante, 2013).

O primeiro pilar da UE contribuiu para a construção do actor de segurança, particularmente no domínio da prevenção de conflitos e em termos de peace-building. A UE começou por se afirmar internacionalmente, em primeiro lugar, nos domínios da política comercial, da política da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária. O desenvolvimento da acção externa da UE acabou por incorporar, ao longo do tempo, nexos como paz-desenvolvimento, pobreza-conflito e a acção sobre a raíz primária das causas destes conflitos (Brandão, 2016: 107).

A abordagem transversal aos pilares no combate contra o terrorismo transnacional, bem como o papel crescente da Comissão Europeia em questões do domínio da segurança, levaram a que a União Europeia se tornasse progressivamente um actor abrangente e multidimensional no campo da segurança (ibid.), reflectindo a lógica da Abordagem Global que veio a ser lançada em 2013. Neste contexto, a Estratégia Europeia de Segurança de 2003 contribuiu decisivamente para atenuar as diferenças entre a segurança externa e interna da UE e inaugurou uma nova fase no desenvolvimento da “security actorness” da UE.

O Trado de Lisboa estabeleceu objectivos relativamente à acção externa da UE com base na PCSD intergovernamental e abrindo a possibilidade de criação de uma defesa comum. O alargamento e aumento da diversificação das missões, tanto civis como militares, mostrou que existia uma necessidade de uma “actorness” mais coerente, mas também multidimensional, em termos de segurança. As matérias que antes diziam respeito à segurança interna, passaram a ser áreas de competência partilhada, ou o que a autora apelida como “comunitarização” do terceiro pilar. Esta terá sido uma das alterações mais inovadoras do Tratado de Lisboa, tendo reforçado a lógica de segurança das fronteiras externas, com vista a reforçar a cooperação operacional no domínio da segurança interna (ibid.: 118). O Tratado de Lisboa vem, no fundo, estabelecer e confirmar a abordagem compreensiva / global da UE anteriormente apresentada na Estratégia Europeia de Segurança e reforçar a “security actorness” da UE. Segundo Brandão (ibid.) a UE, ao dispor de vários e diversificados meios, acaba por cumprir o critério da “actorness” no que diz respeito às capacidades.

### **3.2 - Operação Sophia: uma instância da Abordagem Global**

Um dos resultados indirectos do referendo realizado no Reino Unido em junho de 2016, que resultou na saída do um Estado Membro da UE, foi a possibilidade de ter uma instância de Defesa Comum no contexto da UE, considerando a tradicional oposição britânica relativamente a esta temática.

Em 2017, o Conselho da UE adotou uma decisão onde estabeleceu a criação da Cooperação Estruturada Permanente (PESC), e determinou quais seriam os Estados Membros Participantes. No presente contexto onde já existiam duas operações navais lançadas pela UE, Atalanta em 2008 e Sophia em 2015, Berdud (2016) pergunta se a UE terá encontrado um nicho onde se afirmaria como um importante actor militar e, se estas alterações seriam um caminho para uma União de Segurança e Defesa autónoma na UE. O Tratado de Lisboa, que deu um grande impulso para o desenvolvimento da PCSD, incluía como vertentes tanto a questão da assistência mútua como a cláusula de solidariedade que permitiu a criação do Serviço Europeu de Ação Externa, sob a autoridade do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e, como já vimos anteriormente, também com o cargo de Vice-presidente da Comissão Europeia, e Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros. A criação e funções deste cargo, deu a possibilidade de reunir todos os recursos da UE necessários, para a aplicação de uma “abordagem abrangente” de gestão de crises da UE, domínio esse onde o Tratado de Lisboa também teve influência.

Relativamente à PCSD, segundo o trabalho do autor, esta instância deveria dar maior capacidade operacional à União Europeia, com recurso tanto aos meios civís como militares, tendo a opção de utilização desses mesmos em missões externas da União, com o intuito e objectivo de manutenção da paz, prevenção de conflitos e fortalecimento da segurança internacional de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (Berdud, 2016).

Desde 2005, a Organização Marítima Internacional (IMO) mencionava o aumento contínuo e alarmante de crimes praticados ao largo da costa da Somália, sendo tanto actos de pirataria, como assaltos à mão armada a embarcações. De forma a tentar dar resposta ao quadro que se apresentava, em Novembro de 2005 a Assembleia da IMO adoptou por unanimidade uma resolução com vista a aumentar o nível de consciencialização dos acontecimentos actuais na zona geográfica de África, de forma a encorajar a criação de planos de acção para tentar colmatar as falhas e ocorrências sofridas (ibid.).

Um desses planos de acção foi então a criação de uma operação militar, mais concretamente a Operação Atalanta (EU NAVFOR), pelo Conselho da EU. O objectivo da

operação tinha como intuito assegurar a proteção dos navios que pudessem estar vulneráveis na costa da Somália, dissuadir, prevenir os actos de pirataria e assaltos à mão armada na zona geográfica. Olhando para o número total de ataques efectuados, existe uma clara diminuição aquando do início da operação. Em 2009, ocorreram 163 ataques no total e em 2016 apenas 37, existindo um claro decréscimo.

De acordo com a Professora Annemarie Peen Rodt, a operação pode ser considerada um sucesso “[...] quando o seu propósito foi alcançado e implementado de forma adequada tanto na perspectiva da UE como na perspectiva do conflito” (Berdud, 2016, p.165).

Em abril de 2015, após a observação das tragédias humanas resultantes dos actos de contrabando de pessoas no mar mediterrâneo, a EU acabaria por actuar e empenhar-se na prevenção destes acontecimentos, através da criação da operação militar da União Europeia no Mediterrâneo (EUNAVFOR MED, mais tarde denominada SOPHIA). O foco principal desta missão passava pelo empreendimento de esforços, de forma a identificar, capturar e acabar com as embarcações, ou outros meios, suspeitos de serem utilizados por contrabandistas ou traficantes de migrantes. A projecção da operação naval seria conduzida em diferentes fases sequenciais, sendo que numa primeira fase prestaria apoio na monitorização de redes de migrantes, através de patrulhamentos e informações recolhidas em alto mar, obedecendo sempre, no entanto, às normas de direito internacional. Numa segunda fase, a operação naval da UE deveria proceder à busca, apreensão e desvio de embarcações, em alto mar, suspeitas de serem utilizadas para contrabando ou tráfico de seres humanos, obedecendo também às normas internacionais aplicáveis.

Para além disso, a operação sophia teria acesso e autoridade para actuar em áreas, tanto em território da EU como território externo, definidas de acordo com a Resolução do CSNU aplicáveis e, com o consentimento dos Estados costeiros em questão. Numa terceira fase, a operação militar Sophia poderia tomar todas as medidas contra qualquer embarcação e ativos relacionados, caso fosse necessário. O Conselho da UE autorizaria ainda o uso de força que fosse necessária para tornar inoperáveis os navios e os bens dos contrabandistas e traficantes. Em Outubro de 2015, o CSNU autorizaria os Estados membros que agissem nacionalmente, através de organizações internacionais, a poderem utilizar todas as medidas para cessar a actividade de contrabandistas ou traficantes. O Conselho de Segurança daria também o seu aval para que estes estados pudessem proceder à apreensão de embarcações, depois de inspeccionadas e confirmadas como sendo utilizadas por contrabandistas ou traficantes de

peças, na Líbia, tendo em conta a situação continua enfrentada pelo país. Devido à actualidade vivida, o Conselho da UE acabaria por fazer algumas alterações aos objectivos da missão acrescentando novas tarefas, aumentando assim o seu grau de acção. O raio de acção e intervenção da operação Sophia, passaria por ajudar no desenvolvimento das capacidades e na formação da Guarda Costeira e da Marinha da Líbia, contribuindo na partilha de informações e, implementação de medidas de embargo de armas na área de operação acordada. No que concerne à assistência e melhoria das capacidades da Guarda Costeira e da Marinha da Líbia, esta tarefa seria implementada em alto mar na área acordada de operação.

De acordo com os resultados aferidos desta missão, até 31 de janeiro de 2017, consta oficialmente ter contribuído para a salvação de 3.2081 migrantes. Embora este não fosse um dos objectivos propostos inicialmente, ainda assim, a assistência às embarcações encontradas, independentemente da sua nacionalidade seria sempre uma obrigação. Para além disso, até julho de 2017, 109 contrabandistas e traficantes suspeitos foram detidos e 422 barcos apreendidos e retirados das suas rotas. Apesar dos resultados alcançados até agora pela operação, diversos autores cépticos consideram que esta só poderia ser efectivamente analisada aquando do começo da terceira fase e, consequentes resultados, dado que a consideram como sendo a fase mais forte e demonstrativa em termos militares. Apesar de algumas destas opiniões não serem favoráveis, a operação contou com a participação de 25 estados-membros da EU. Este número e junção de forças de todos estes estados, segundo Berdud (2016), demonstra vontade e capacidade destes mesmo Estados para cumprir, no âmbito da UE, missões relevantes para a paz e segurança internacional.

Lidas as condições estabelecidas pelo tratado de Lisboa, Berdud (ibid.) dá destaque a duas cláusulas específicas. A primeira fazia menção à possibilidade de desenvolvimento de capacidades de defesa pelos estados, através de contribuições nacionais bem como da sua participação em forças multinacionais, e programas europeus adequados às missões e actividades gerais da Agência Europeia de Defesa. A segunda, previa que os Estados adquirissem, a curto prazo, a capacidade para fornecer unidades de combate e apoio em termos de logística para as tarefas referidas no artigo 43 do TUE. Ainda assim, a implementação do Fundo Europeu de Defesa, criado em 2016, também tinha como objetivo ajudar os Estados-Membros a desenvolver e adquirir capacidades estratégicas de defesa com maior rapidez, em conjunto, e de forma mais eficaz em termos económicos.

Berdud (ibid.) conclui que as duas operações navais até agora organizadas pela UE, Atalanta e, em especial Sophia, têm demonstrado um nível crescente de cooperação, consenso e vontade de participação nestas operações, por parte dos Estados-Membros. Analisando as

primeiras fases da operação Sophia, Berdud aponta que as actividades da PCSD têm vindo a obter resultados muitos positivos, tendo em consideração o grau de cumprimento dos respetivos objetivos. De relevar que ambas as operações navais salientam as possibilidades de cooperação europeia num campo tão delicado como o é o da segurança.

(...) today a Security and Defence Union in the EU is neither utopian nor a nightmare. The European Parliament itself, in its Resolution of 21 January 2016 on the mutual defence clause (Article 42(7) TEU), affirmed that the activation of the mutual assistance clause was a unique opportunity “[...] to establish the grounds for a strong and sustainable European Defence Union;” and added that “[...] only with an autonomous security and defence capability will the EU be equipped and ready to face the overwhelming internal and external security threats and challenges (Berdud, 2016: 25).

Catherine Ashton redigiu um comunicado ao Parlamento Europeu onde justificava a introdução e aplicação da Abordagem Global, que deveria ser implementada pela EU na sua actividade. Como já mencionado, o Tratado de Lisboa define os princípios, finalidades e objetivos da ação externa da União Europeia. Para alcançar estes objetivos a EU precisaria de deter mais coerência no domínio da ação externa. Segundo Ashton, a criação do cargo de Alto Representante da União para a Política Externa e de Segurança e Vice-Presidente da Comissão, para além da criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE), a UE passava a ter possibilidade de ser mais ambiciosa na sua ação externa, mais coerente, eficaz e estratégica através da utilização do conjunto de instrumentos e recursos de que dispunha. A EU já tinha tido sucesso nas suas ações tomadas, no Corno de África, no Sahel e Grandes Lagos, mas Ashton diz que as ideias e os princípios que regem a abordagem global ainda não são, de forma sistemática, os princípios orientadores da ação externa da EU, especialmente no que diz respeito à prevenção de conflitos e à resolução de crises. A antiga representante propõe então várias medidas concretas que a EU deveria tomar de forma a assegurar uma abordagem mais global da EU nas suas políticas e ações em termos de relações externas. A Alta Representante e a Comissão expõem o seu entendimento comum sobre a abordagem e comprometem-se a aplicá-la conjuntamente no âmbito da política e da ação externas da UE (Alta Representante, 2013).

A Abordagem Global não é apenas uma missão de responsabilidade permanentes, reconhecidas na Estratégia de Segurança e Estratégia de Segurança Interna da UE, mas também de um exemplo de paz e estabilidade nos países da sua vizinhança e noutras partes do mundo,



até porque é do seu interesse global. A União dispõe de um vasto leque de políticas, ferramentas e instrumentos para enfrentar os desafios a que se propõe, que vão de encontro a domínios diplomáticos, da segurança, da defesa, financeiros, comerciais, da cooperação para o desenvolvimento e de ajuda humanitária. A UE é o maior bloco comercial do mundo, para além de que presta o maior apoio nível mundial em termos humanitários, como na Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD). A abordagem global, para Ashton, significaria mais do que uma utilização conjunta dos instrumentos e recursos da UE, mas implicaria a responsabilidade partilhada dos intervenientes entre a UE e dos Estados-Membros. Para a Alta Representante a EU consegue ser mais forte e mais coesa se se apoiar mais e partilhar entre si todos os instrumentos e mecanismos disponíveis. A necessidade, para Ashton, de uma abordagem global teria de ser, em primeiro lugar, dar respostas que se adaptassem aos contextos das situações concretas com que a EU se depara nos dias que correm. Em segundo lugar, a abordagem global da UE deveria ser uma responsabilidade comum e partilhada de todos os intervenientes da UE, sendo que os factores como a vontade política coletiva, a transparência, a confiança e a participação pró-ativa partilhadas por todos é que poderiam tornar a EU mais forte.

O *modus operandi* da UE, tem sido sempre através da sua ajuda humanitária, no entanto as seguintes medidas preconizadas no comunicado reforçariam ainda mais a coerência e a eficácia da acção externa da UE, em situações de crise ou conflitos. Catherine Ashton desenvolve várias medidas, no entanto três delas ganham destaque no que toca à explicação e implementação da Abordagem global. Esta abordagem deveria, em primeiro lugar, desenvolver uma análise conjunta, ou seja, uma estratégia política coerente em que existisse uma visão comum das situações de crise. A análise conjunta dos estados membros e organizações deveria demonstrar a percepção que a EU detém relativamente aos conflitos e crises prementes, de forma analisar e avaliar a acção ou inação. As acções a serem postas em prática seriam o melhoramento sobre o conhecimento das situação e a capacidade de análise conjuntas, assim como facilitar o acesso das instituições da UE à informação dos Estados-Membros, de forma a evitar situações de crise, e promover a partilha e coordenação de informações, trabalho de equipa entre os diversos responsáveis na sede da UE, em Bruxelas, e no terreno. Deveriam existir propostas e opções a debater com os Estados-Membros, o Conselho Europeu e o Comité Político e de Segurança.

Em segundo lugar, haveria que definir uma visão estratégica comum. A UE deveria, sempre que possível, assegurar a colaboração de todas as instituições, bem como dos Estados-Membros, com o intuito de desenvolver uma visão estratégica comum única perante eventuais situações de conflito ou de crise. As principais acções a serem tomadas passariam por uma

visão estratégica da UE a ser exposta num documento de estratégia global, para além de que os documentos-quadro conjuntos deveriam estabelecer os objetivos e as prioridades da UE.

Em terceiro lugar, a Alta Representante dá destaque ao privilégio da prevenção onde, sempre que possível, a União Europeia deverá evitar conflitos antes do surgimento de qualquer crise. Não só esta acção permite e evita a destruição de infraestruturas e economias, bem como permite ultrapassar mais facilmente tensões subjacentes, ou condições propícias à radicalização violenta e ao terrorismo. Contribui especialmente para a protecção dos interesses da UE e evitar consequências para a sua segurança e prosperidade. As acções propostas a ter em consideração seriam: utilização de recurso a sistemas de alerta precoce da EU, novos e já existentes, de forma a identificar os riscos de conflito e de crise emergente e determinar as eventuais acções corretivas; colaboração entre as diversas instituições da UE e com os Estados-Membros, para definir medidas específicas de prevenção de conflitos, com base nas análises feitas dos conflitos e crises anteriores.

Ashton considera que a Mobilização dos diferentes pontos fortes e capacidades da EU são um dos pontos-chave da abordagem Global. De forma a conseguir dar-se uma resposta imediata e eficaz, a EU deveria recorrer às diversas capacidades, instrumentos, competências e relações das suas instituições e Estados-Membros, de forma a agir conjuntamente com a visão de um objectivo comum. As plataformas de crise deviam ser de uso sistemático, em conjunto com a Comissão, de forma a conseguir-se partilhar informações e contribuir para a identificação da acção necessária, conforme os instrumentos disponíveis. Esta análise conjunta visava a cooperação e utilização das instâncias da EU, de forma a reforça-las e, desenvolverem-se procedimentos e capacidades para acção imediata e implementação rápida de missões conjuntas no terreno.

Por último, a Alta representante dá ênfase à questão do estabelecimento de ligações entre políticas e acção tanto a nível interno como externo. As políticas e acções da UE interna podem afectar externamente em situações de conflito e crise, e vice-versa. A cooperação entre a Alta Representante e a Comissão assumem uma dimensão crescente na política externa e de segurança. A Alta Representante, em colaboração com o Presidente da Comissão Europeia, desenvolvem esforços para garantir a coerência estratégica e operacional da política e da estratégia em matéria de relações externas. As políticas internas passam a fazer parte da análise de crises, da reflexão estratégica e dos documentos de orientação política sobre a acção externa. Catherine Ashton considera que a UE tem vindo a tomar medidas importantes no reforço para a coerência da sua política e da sua acção em termos de relações externas, especialmente para dar uma resposta construtiva e pró-activa às situações de conflito e de crise. A aplicação

coerente da abordagem global como princípio orientador da sua política e da sua ação externas, é imperativa. A Alta Representante e a Comissão, na comunicação conjunta, incentivam os Estados-Membros da UE a apoiarem plenamente esta abordagem e a prestarem todo o seu apoio para assegurar que a visão e os objetivos comuns sejam concretizados e a acção da EU consigam ter uma prestação e autonomia maiores.



## CONCLUSÃO

Nesta dissertação propusemo-nos analisar a União Europeia em termos de acção externa e como um actor Global, observando a Operação Sophia à luz da Abordagem Global. Ao analisarmos a evolução dos acontecimentos ao longo da história da UE, vemos que apesar de já existirem correntes e consenso, em determinados grupos, de que a União Europeia poderia ser um actor global, essa definição só começou a ser mais clara aquando do Tratado de Lisboa. Apesar das grandes alterações que este trouxe, foi a resposta que se esperava há bastante tempo. Desde a década de 1960 que o debate político, relativamente a actorness, considerava a UE como um actor a nível Global. Apesar do carácter e posição reconhecida internacionalmente, a União Europeia era apenas vista como uma instituição tanto monetária, como humanitária.

A política e acção externas sempre desempenharam um papel central sobre a natureza e identidade dos actores, dado que só os estados autónomos poderiam actuar internacionalmente. Apesar de tudo, desde o final da Segunda Grande Guerra Mundial que, com a introdução da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que o projecto de integração Europeia foi ganhando cada vez mais relevo internacionalmente. A CE poderia não ter autoridade e autonomia para agir por si só, no entanto, com a introdução da Política Económica e Monetária, bem como o lançamento do Euro em 2002, que estes acontecimentos representaram um grande passo a nível de acção externa na UE. O reconhecimento e a autoridade que já detinha, permitiram-lhe agir não como um actor internacional tradicional, mas, como Bretherton e Vogler mencionam, como um actor *sui generis*.

Outro acontecimento importante seria também a adesão dos dez novos estados membros, em 2004, que modificaram o carácter da União Europeia. Passou a falar-se mais sobre responsabilidade e inclusão. Apesar de a UE ser uma entidade com poder civil, o alargamento de funções da Política Comum de Segurança e Defesa acabou por alargar o seu espectro de acção, acabando por conduzir as primeiras operações na antiga Jugoslávia, com resultados positivos. A partir dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, a UE sofreria alterações muito significativas em termos de integração na área da segurança. A segurança passou a ser a palavra-chave para todos os actores. Estes acontecimentos, assim como os riscos que punham à segurança das fronteiras, desde a década de 1990 determinaram que a UE passaria a partilhar e assumir um compromisso interno, externo e de foro militar mais abrangente. Face aos novos desafios que se propunham, a União Europeia passou a adoptar um discurso sobre responsabilidade, o que fez com que abandonasse gradualmente do seu papel como “poder civil” e conseguisse começar a desenvolver capacidades e instrumentos militares

necessários para fazer face às crises e conflitos. O espectro acção desde o princípio da década de 2000 veio a aumentar cada vez mais, sendo estendido o seu leque de acção para outros dois continentes, o que só intensificou a sua capacidade de influência, alcance e autonomia. Depois de Catherine Ashton ter proposto formalmente uma Abordagem Global, em 2013, onde propunha uma União mais coerente, eficaz e estratégica, que, através da utilização em conjunto de instrumentos e recursos de que dispunha, permitia à UE concentrar-se nas suas missões com responsabilidade permanentes, reconhecidas na Estratégia de Segurança Europeia e na Estratégia de Segurança Interna da UE.

Apesar de esta abordagem não ter entrado logo em prática, após a observação constante de que o mediterrâneo punha inúmeras ameaças às fronteiras europeias, e na sequência do tratado de Lisboa, a União pode finalmente pôr em prática a primeira instância e instrumento da Abordagem Global – a Operação Sophia – no contexto da “crise” dos migrantes e requerentes de asilo. Esta operação demarca-se de todas as outras como a Operação Triton, Atalanta, Mare Nostrum, entre outras, por ser a primeira operação da União Europeia com um leque de acção muito mais amplo que as outras operações, com mais instrumentos à sua disposição e autonomia de acção. A EUNAVFOR MED, foi a primeira operação que conseguiu não só juntar todos os estados-membros a trabalhar em conjunto em prol do mesmo objectivo, tal e qual como Ashton propunha anos antes, no documento da Abordagem Global, mas também juntou as áreas da PCSD e da Justiça e Assuntos Internos. Os resultados obtidos da acção da operação revelaram-se muito positivos.

Apesar de a nova Alta Representante ter proposto também, em 2016 uma Abordagem Integrada, que tinha como objectivo a prevenção, resolução e estabilização por forma a evitar futuras crises, esta abordagem teve como base a Abordagem Global. Mogherini tentou elevar o conceito de Abordagem Global, direccionando-a para a acção externa. A Abordagem Global, centrada na prevenção e controlo de crises, foca-se mais na questão da coerência, eficiência e partilha, e ajuda mútua. Ashton não se preocupa apenas em resolver crises, procura também manter a união entre actores, de forma a manter a União Europeia mais forte, mais autónoma e com capacidade para responder a qualquer adversidade tanto a nível interno como externo. Apesar de continuar a existir um enorme debate político sobre a questão se a UE poderá ser considerada um actor internacional, é visível, tendo em conta toda a sua agenda e acção de que o é efectivamente, e de que está ao nível de todos os grande actores na esfera internacional.

## FONTES

- Alta Representante (2013). Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos. Bruxelas, 11.12.2013
- JOIN(2013) 30 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013JC0030&from=PT>
- União Europeia (2016). Visão partilhada, ação comum: uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia. Disponível em [https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)
- Council of the European Union (2015) EUCAP Sahel Mali: EU support mission for internal security in Mali established. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/28444/142239.pdf>
- Parlamento Europeu (2007). Treaty of Lisbon. Amending the Treaty on European Union and the treaty establishing the European Community, Official Journal of the European Union, document C 306/01, vol. 50. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C\\_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#document1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#document1)
- European Council (2019) Amending Decision (CFSP) 2015/778 on a European Union military operation in the Southern Central Mediterranean (EUNAVFOR MED operation SOPHIA). Disponível em <https://www.operationsophia.eu/wp-content/uploads/2019/04/COUNCIL-DECISION-1.pdf>
- Alta Representante (2015) Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Abordagem global da UE em relação às crises e aos conflitos externos, Estrasburgo. Disponível em [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/documents/join/com\\_join\(2015\)0017\\_/com\\_join\(2015\)0017\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/join/com_join(2015)0017_/com_join(2015)0017_pt.pdf)
- European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Disponível em [http://eeas.europa.eu/archives/docs/top\\_stories/pdf/eugs\\_review\\_web.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf)

Parlamento Europeu (2017) Enfrentar os movimentos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da UE. Disponível em [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0045\\_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0045_PT.pdf)

Conselho da União Europeia (2010) DECISÃO DO CONSELHO de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa, Jornal Oficial da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:PT:PDF>

Mogherini, Federica (2016) European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia. Disponível em [http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet\\_eunavfor\\_med\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/pdf/factsheet_eunavfor_med_en.pdf)

Latici, Tania (2019) European Union Naval Force – Mediterranean Operation Sophia, Legislative train Schedule towards a new policy on Migration. Disponível em <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-eunavfor-med-operation-sophia>

Alta Representante (2017) Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives. Disponível em [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125\\_migration\\_on\\_the\\_central\\_mediterranean\\_route\\_-\\_managing\\_flows\\_saving\\_lives\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf)

Frontex (2019) Risk Analysis for 2019. Risk Analysis Unit, Frontex reference number: 1218 / 2019. doi:10.2819/86682

Comissão Europeia (2017) Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=JOIN%3A2017%3A4%3AFIN>

ICG (International Crisis Group) (2007, 13 December) Central African Republic: Anatomy of a Phantom State, Africa Report No. 136.

European Council. (2014, 15 April) EUCAP Sahel Mali: EU support mission for internal security in Mali established, Press Release 8773/14. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/28444/142239.pdf>



Conselho da União Europeia (2010) DECISÃO DO CONSELHO de 26 de Julho de 2010 que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa. Jornal Oficial da União Europeia, 2010/427/EU. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:201:0030:0040:PT:PDF>

Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria (2015) Handbook on CSDP Missions and Operations The Common Security and Defence Policy of the European Union. Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. Disponível em: [https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final\\_-\\_handbook\\_on\\_csdp\\_missions\\_and\\_operations.pdf](https://eeas.europa.eu/archives/docs/csdp/structures-instruments-agencies/european-security-defence-college/pdf/handbook/final_-_handbook_on_csdp_missions_and_operations.pdf)

Anonymous (2018) EU Missions and Operations As part of the EU's Common Security and Defence Policy (CSDP) Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/sites/eca-audit-defence/EN/Documents/EU%20Missions%20and%20Operations.pdf>

European Commission (2016) EU OPERATIONS in the MEDITERRANEAN SEA. Disponível em: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu\\_operations\\_in\\_the\\_mediterranean\\_sea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf)

Guterres, António (2015) U.N. Refugee Chief: Europe's Response to Mediterranean Crisis Is 'Lagging Far Behind'. Time. Disponível em: <https://time.com/3833463/unhcr-antonio-guterres-migration-refugees-europe/>

Conselho Europeu (2011) Parceria estratégica África-União Europeia Enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro. doi:10.2860/78594

European Parliament (2015) Extraordinary European Council meeting (23 April 2015) - The latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies - European parliament resolution of 29 April 2015 on the latest tragedies in the Mediterranean and EU migration and asylum policies, (2015/2660(RSP). Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0176\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0176_EN.html)

Parlamento Europeu (2017) Relatório sobre o tema «Enfrentar os movimentos de refugiados e de migrantes: o papel da ação externa da EU. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0045\\_PT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0045_PT.html)

European Commission (2013) EU enhances its comprehensive approach to external conflicts and crises.

Disponível em [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_13\\_1236](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1236)

European Commission (2017) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao

Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Agenda Europeia da Migração. Disponível

em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240>

European Union (2016) EU Operations in the Mediterranean Sea. Disponível em:

<https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu->

[borders/fact-sheets/docs/20161006/eu\\_operations\\_in\\_the\\_mediterranean\\_sea\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf)

Alta Representante (2013) Comunicação conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho -Abordagem

global da UE em relação às crises e aos conflitos externos. Disponível em: <https://eur->

[lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0030](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52013JC0030)

## BIBLIOGRAFIA

- Aggestam, L. (2008). Introduction: ethical power Europe? *International Affairs*, 84(1), 1-11. doi: 10.1111/j.1468-2346.2008.00685.x
- Allen, D., & Smith, M. (1990). Western Europe's presence in the contemporary international arena. *Review of International Studies*, 16(01), 19. doi: 10.1017/s0260210500112628
- Anónimo (2015). EU's naval mission in Mediterranean sets precedents. *Strategic Comments*, 21(6), vi-vii. doi: 10.1080/13567888.2015.1116189
- Arenas-Hidalgo, N. (2016). Mass Influx of Displaced Persons and Security. The Refugee Crisis in the Mediterranean Sea. *Araucaria*, (36), 339-372. doi: 10.12795/araucaria.2016.i36.15
- Bakker, E. (2015). EU Counter-radicalization Policies: A Comprehensive and Consistent Approach? *Intelligence and National Security*, 30(2-3), 281-305. doi: 10.1080/02684527.2014.988442
- Berdud, Carlos Espaliú (2018) Taking European defence seriously: The naval operations of the European Union as a model for a Security and Defence Union - Tomando la defense europea en serio: las operaciones navales de la Unión Europea como un modelo para una Unión de Seguridad y Defensa. doi: <http://dx.doi.org/10.18543/ced-58-2018pp157-183>
- Biscop, S. (2016). The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics - Egmont Institute. Disponível em <http://www.egmontinstitute.be/eu-global-strategy/>
- Blockmans, S. e Spornbauer, M. (2013). Legal obstacles to comprehensive EU external security action. *European Foreign Affairs Review*. 18. 7-24.
- Brandão, A. (2015). The internal-external nexus in the security narrative of the European Union, *JANUS.NET*, e-journal of International Relations, 6 (1), pp. 1-19. Disponível em <https://www.redalyc.org/pdf/4135/413541154001.pdf>
- Brandão, A. (2016). European Union Security Actorness: The Comprehensive Approach Hampered by Policy Differentiation, *Repositórios Científicos de Acesso Aberto de Portugal. Nação e Defesa*, no.144, p.103-131. Disponível em: [https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32141/1/BRANDÃO\\_Ana\\_Paula\\_European%20Union%20security%20actorness\\_Nação%20e%20Defesa\\_N\\_144\\_2016\\_p\\_103\\_131.pdf](https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32141/1/BRANDÃO_Ana_Paula_European%20Union%20security%20actorness_Nação%20e%20Defesa_N_144_2016_p_103_131.pdf)

- Bretherton, C., e Vogler, J. (2005). *The European Union as a Global Actor*, (2nd edition), 1-36. doi: 10.4324/9780203022672
- Bowen, G. A. (2005). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Western Carolina University, Community Qualitative Research Journal*, vol. 9, no. 2, 2009, p.27-39
- Bicchi, F, 2006. 'Our size fits all': Normative power Europe and the Mediterranean, *Journal of European Public Policy*, 13:2. Routledge: Londres, pp. 286-303
- Buur, Lars, Jensen, Steffen & Stepputat, Finn (2007) *The Security-Development Nexus – Expressions of Sovereignty and Securitization in Southern Africa*. HSRC Press. Disponível em: <https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A275697&dsid=-9008>
- Cabaço, L., & Pirozzi, N. (2016). *The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices*. Disponível em <https://www.idn.gov.pt/publicacoes/nacaodefesa/textointegral/NeD144.pdf>
- Coffey, Amanda, *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*, "Analysing Documents", Editorial arrangement Uwe Flick, Cap. 25, p. 367-379
- Cusumano, E. (2018). Migrant rescue as organized hypocrisy: EU maritime missions offshore Libya between humanitarianism and border control. *Cooperation And Conflict*, 54(1), 3-24. doi: 10.1177/0010836718780175
- Diez, T. (2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'. *Millennium: Journal of International Studies*, 33(3), 613-636. doi: 10.1177/03058298050330031701
- Duke, Simon. (2008). *The Lisbon Treaty and External Relations*. EIPASCOPE. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/30000472\\_The\\_Lisbon\\_Treaty\\_and\\_External\\_Relations](https://www.researchgate.net/publication/30000472_The_Lisbon_Treaty_and_External_Relations)
- Dombrowski, P. e Reich, S. (2018). The EU's maritime operations and the future of European Security: learning from operations Atalanta and Sophia. *Comparative European Politics*. doi: 10.1057/s41295-018-0131-4
- Drent, M. E. (2011). The EU's Comprehensive Approach to Security: A Culture of Coordination? *Studia Diplomatica*, 64(2), 3 - 18.
- Dura, S. (2018). The EU in the Central Mediterranean: Impact and Implications of the Comprehensive Approach. *European Journal of Migration and Law*, 20(2), 205-222. doi: 10.1163/15718166-12340024

- Faleg, G. e Blockmans, S. (2015). EU Naval Force EUNAVFOR MED sets sail in troubled waters. Disponível em <https://www.ceps.eu/publications/eu-naval-force-eunavfor-med-sets-sail-troubled-waters>
- Ferreira, Patrícia Magalhães (2017). A Coerência das Políticas para o Desenvolvimento: Um instrumento em prol do desenvolvimento? *Cadernos de Estudos Africanos*, (34), 31-63. <https://dx.doi.org/10.4000/cea.2281>
- Furness, M. e Olsen, G. (2015). Europeanisation and the EU's comprehensive approach to crisis management in Africa. *European Politics And Society*, 17(1), 105-119. doi: 10.1080/23745118.2015.1075779
- Furness, Mark and Gänzle, Stefan (2017) The Security–Development Nexus in European Union Foreign Relations after Lisbon: Policy Coherence at Last? *Development Policy Review*, 2017, 35 (4): 475—492.
- Ginsberg, Roy H. (1999), “Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap,” *Journal of Common Market Studies*, 37 (3), pp. 429-454
- Helwig, N. e Rüger, C. (2014). In Search of a Role for the High Representative: The Legacy of Catherine Ashton. *The International Spectator*, 49(4), 1-17. doi: 10.1080/03932729.2014.956423
- Henökl, T. e Webersik, C. (2014). The impact of institutional change on foreign policy- making: The case of the EU horn of Africa strategy. *European Foreign Affairs Review*. 19. 519-537.
- Hill, Christopher (1993), “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role,” *Journal of Common Market Studies*, 31(3), pp. 305-328
- Hout, W. (2010) Between development and security: The European Union, governance and fragile states, *Third World Quarterly*, 31(1), p. 141–157.
- Ioannides, I. (2014). Inside-out and Outside-in: EU Security in the Neighbourhood. *The International Spectator*, 49(1), 113-132. doi: 10.1080/03932729.2014.876344
- Johansen, A. (2017). Assessing the European Union’s strategic capacity: the case of EUNAVFOR MED Operation Sophia. *European Security*, 26(4), 507-526. doi: 10.1080/09662839.2017.1361933
- Jupille, J. e Caporaso J. A. (1998). States, Agency and Rules: The European Union in Global Environment Politics. *The European Union in the World Community*. 213-229

- Keukeleire, Stephan & Raube Kolja (2013) The security – development nexus and securitization in the EU’s policies towards developing countries. University of Leuven. Cambridge Review of International Affairs, vol. 26, No. 03, 1–17. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/09557571.2013.822851>
- Koops, Joachim (2011), The European Union as an Integrative Power: Assessing the EU’s ‘Effective Multilateralism’ towards NATO And the United Nations, Brussels, Brussels University Press. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/303805592\\_The\\_European\\_Union\\_as\\_an\\_Integrative\\_Power\\_Assessing\\_the\\_EU%27s\\_%27Effective\\_Multilateralism%27\\_towards\\_NATO\\_and\\_the\\_United\\_Nations](https://www.researchgate.net/publication/303805592_The_European_Union_as_an_Integrative_Power_Assessing_the_EU%27s_%27Effective_Multilateralism%27_towards_NATO_and_the_United_Nations)
- Lopez Lucia, E. (2017). Performing EU agency by experimenting the ‘Comprehensive Approach’: the European Union Sahel Strategy. *Journal of Contemporary African Studies*, 35(4), 451-468. doi: 10.1080/02589001.2017.1338831
- Manners, I. (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *JCMS: Journal Of Common Market Studies*, 40(2), 235-258. doi: 10.1111/1468-5965.00353
- Menon, A. (2011). European Defence Policy from Lisbon to Libya. *Survival*, 53(3), 75-90. doi: 10.1080/00396338.2011.586191
- Major, C. e Mölling, C. (2013). Towards an EU Peacebuilding Strategy: The Effects of the Lisbon Treaty on the Comprehensive Approach of the EU in the Area of Civilian Crisis Management. *18 European Foreign Affairs Review*, Issue 4, pp. 45–62
- Panebianco, Stefania (2016). “The Mare Nostrum Operation and the SAR approach: the Italian response to address the Mediterranean migration crisis”, Jean Monnet Centre, Department of Political and Social Sciences, University of Catania
- Pricopi, M. (2016). EU Military Operation Sophia – Analysing the Shortfalls. *Scientific Bulletin*, 21(2), 122-127. doi: 10.1515/bsaft-2016-0046
- Garcia Pérez, R. (2017). Estratégias Global da União Europeia Pragmatismo e possibilismo. *Relações Internacionais [online]* n.53, p. 71-81. doi <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a06>
- Hyde-Price, Adrian (2006) ‘Normative’ power Europe: a realist critique, *Journal of European Public Policy*, 13:2, 217-234. DOI: 10.1080/13501760500451634

- Riddervold, M. e Rosén, G. (2016). Trick and treat: how the Commission and the European Parliament exert influence in EU foreign and security policies. *Journal of European Integration*, 38(6), 687-702. doi: 10.1080/07036337.2016.1178737
- Shepherd, A. (2015). The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider. *Global Society*, 29(2), 156-174. doi: 10.1080/13600826.2015.1018146
- Smith, M. E. (2013). Institutionalizing the 'Comprehensive Approach' to EU Security. *European Foreign Affairs Review*, 18(4), 25-43
- Smith, M. (2013) The European External Action Service and the security-development nexus: Organizing for effectiveness or incoherence? *Journal of European Public Policy*, 20(9), pp. 1299–1315.
- Sjursen, Helene (2006) The EU as a 'normative' power: how can this be? *Journal of European Public Policy*, 13:2, 235-251. DOI: 10.1080/13501760500451667
- Konrad Adenauer Stiftung (2014, 12 February) The EU's comprehensive approach in external conflict and crisis: From strategy to practice, Brussels.
- Stokholm, Tim, (2015) The Mediterranean Migrant Crisis: A Critical Challenge to Global Nation States. London: University of East London, Centre for Social Justice and Change. Working Paper Series No. 3
- Tazzioli, Martina (2016) Border displacements. Challenging the politics of rescue between Mare Nostrum and Triton. *Migration Studies*, vol. 4, no 1, p. 1–19. Disponível em: <https://academic.oup.com/migration/article/4/1/1/2413390>
- Teixeira, Nuno Severiano (2006) O Tratado de Lisboa e a segurança europeia. *Relações Internacionais*, p. 83-90
- Tocci, N. (2016). The making of the EU Global Strategy. *Contemporary Security Policy*, 37(3), 461-472. doi: 10.1080/13523260.2016.1232559
- Tocci, N. (2017). From the European Security Strategy to the EU Global Strategy: Explaining the journey. *International Politics*, 54 (4), p.487-502. doi: 10.1057/s41311-017-0045-9
- Völkel, Jan Claudius, 'Military in Mali: The EU's Action against Instability in the Sahel Region', (2015), 20, *European Foreign Affairs Review*, Issue 2, p. 159-185. Disponível em <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/European+Foreign+Affairs+Review/20.2/EERR201501>

- Von Ondarza, N. e Scheler, R. (2019). The High Representative's 'double hat': How Mogherini and Ashton have differed in their links with the Commission. Disponível em <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2017/03/16/high-representative-mogherini-ashton/>
- Wunderlich, D. (2012). Implementing EU external migration policy: Security-driven by default?. *Comparative European Politics*, 11(4), 406-427. doi: 10.1057/cep.2012.22
- Wagnsson, Charlotte (2010) Divided power Europe: normative divergences among the EU 'big three', *Journal of European Public Policy*, 17:8, 1089-1105. DOI: 10.1080/13501763.2010.513551
- Xavier, A.I. (2015). The EU's security actorness and the area of freedom, security and justice: Assessing the external dimension of the internal rationale. *The Borders of Schengen*, pp. 51-66. Peter Lang – International Academic Publishers. doi: 10.3726/978-3-0352-6576-7