

UNIVERSIDADE ABERTA



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

Importância estratégica das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no continente africano, nas relações União Europeia-África

João José Vieira Serra

Mestrado em Estudos sobre a Europa

2025

UNIVERSIDADE ABERTA



UNIVERSIDADE
AbERTA
www.uab.pt

Importância estratégica das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) no continente africano, nas relações União Europeia-África

João José Vieira Serra

Mestrado em Estudos sobre a Europa

Dissertação orientada pelo Professor Doutor João Caetano

Abril 2025

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através da Universidade Aberta.

Licença concedida aos utilizadores deste trabalho:



Atribuição-Não Comercial CC BY-NC

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

STATEMENT OF INTEGRITY

Declaro ter atuado com integridade na elaboração da presente dissertação/tese. Confirmando que em todo o trabalho conducente à sua elaboração não recorri à prática de plágio ou a qualquer outra forma de falsificação de resultados.

Mais declaro que tomei conhecimento integral do Regulamento Disciplinar da Universidade Aberta, publicado no Diário da República, 2.^a série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013.

I hereby declare having conducted my thesis with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of falsification of results in the process of the thesis elaboration.

I further declare that I have fully acknowledged Disciplinary Regulations of the Universidade Aberta (regulation published in the official journal Diário da República, 2.^a série, n.º 215, de 6 de novembro de 2013).

Universidade Aberta, 04 de maio de 2025

Nome completo/Full name: João José Vieira Serra

Assinatura/Signature:



manuscrita ou digital / handwritten or digital

Resumo:

As relações entre a União Europeia (UE) e África remontam à criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), ainda na década de 1950. Apesar da sua evolução, em especial a partir do início deste século, as relações entre a UE e África são classificadas como complexas e multifacetadas. Adicionalmente, o continente africano é considerado de interesse estratégico para a UE por diversas razões, sendo uma delas a segurança. Por outro lado, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e as suas missões e operações, civis e militares, em África, constituem um instrumento da política externa e de ação da UE no continente africano, com vista a alcançar os seus objetivos políticos, difundir os seus valores e defender os seus interesses. Desta forma, as missões e operações da PCSD parecem assumir uma importância estratégica para as relações UE-África, moldando-as, porém, de forma diferenciada. Importa, por isso, identificar as razões e em que medida tal acontece.

Assim, para alcançar esse objetivo, esta dissertação está dividida em quatro capítulos principais, nos quais se procede a uma contextualização do estudo, se apresenta a importância de África para a UE e as relações entre ambos, se aborda a PCSD e as suas missões e operações em África e se avalia o seu impacto e importância para essas relações.

Por fim, são expostas as conclusões, com o intuito de realçar e aferir a importância estratégica das missões e operações da PCSD em África, para as relações entre a UE e o continente africano.

Palavras-chave:

União Europeia, África, Política Comum de Segurança e Defesa, Política Externa e de Segurança Comum, missões, operações.

Abstract:

Relations between the European Union (EU) and Africa date back to the beginnings of the European Coal and Steel Community (ECSC) in the 1950s. Despite their development, especially since the beginning of this century, EU-Africa relations are considered complex and multifaceted. Moreover, the African continent is of strategic interest to the EU for several reasons, one of which is security. On the other hand, the Common Security and Defence Policy (CSDP) and its civilian and military missions and operations in Africa are an instrument of the EU's foreign policy and action on the African continent to achieve its political objectives, promote its values and defend its interests. In this way, CSDP missions and operations appear to be of strategic importance for EU-Africa relations, but they shape them in different ways. It is therefore important to identify why and to what extent this is the case.

In order to achieve this objective, this dissertation is divided into four main chapters, which contextualise the study, present the importance of Africa for the EU and relations between the two, discuss the CSDP and its missions and operations in Africa, and assess its impact and significance for these relations.

Finally, conclusions are drawn to highlight and assess the strategic importance of CSDP missions and operations in Africa for EU-African relations.

Key words:

European Union, Africa, Common Security and Defence Policy, Common Foreign and Security Policy, missions, operations.

Agradecimentos

Às Embaixadoras Ana Paula Moreira e Rita Laranjinha, bem como ao Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional e primeiro Comandante da missão da União Europeia em Moçambique, TGen Nuno Lemos Pires pelas entrevistas concedidas e pela partilha de conhecimentos e experiências sobre África e as missões e operações da PCSD naquele continente.

Ao orientador desta dissertação, Professor Doutor João Caetano, pela sua disponibilidade, otimismo, interesse e, principalmente, motivação que sempre me conseguiu transmitir.

Dedico esta dissertação às minhas filhas, Beatriz e Sofia, e à minha mulher, Bela, que sempre estiveram ao meu lado, pelo seu imprescindível apoio, paciência sem limites, motivação constante e incentivo fundamental para que levasse este desafio por diante e com sucesso.

Índice

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos	11
1. Introdução	14
1.1 Metodologia	15
1.2 Contexto impulsionador do estudo	16
1.3 Questões e hipóteses de investigação	16
1.3.1 Questão principal	17
1.3.2 Hipóteses de investigação	17
1.4 Enquadramento teórico	17
1.4.1 Realismo	18
1.4.2 Institucionalismo Liberal	20
2. Relações UE-África	22
2.1 Contexto histórico	22
2.2 Estratégias regionais	28
2.3 Importância de África para a UE	31
2.4 A política de <i>integrated approach</i>	33
2.4.1 Estabilização	35
2.4.2 Reforma do Setor de Segurança (RSS)	36
2.4.3 Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)	36
2.4.4 Clima, paz e segurança	37
2.4.5 Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário	38
2.4.6 Património cultural	38
2.4.7 Gestão do conhecimento	39
2.4.8 Formação no domínio da PCSD	39
3. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)	41
3.1 Contextualização	41
3.2 Órgãos-chave	44
3.2.1 Conselho Europeu	45
3.2.2 Comissão Europeia	45
3.2.3 Conselho da União Europeia	45
3.2.4 Comité Político e de Segurança (CPS ou COPS/PSC em inglês)	46
3.2.5 Comité Militar da União Europeia (CMUE)	46
3.2.6 Parlamento Europeu	47
3.2.7 Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)	47
3.2.8 Diretoria Paz, Parcerias e Gestão de Crises (PCM)	47

3.2.9	Estado-maior Militar da UE (EUMS)	48
3.2.10	Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC)	48
3.2.11	Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC)	48
3.2.12	Agência Europeia de Defesa (EDA)	48
3.3	Estratégia	49
4.	Missões e operações da PCSD	52
4.1	Breve resenha histórica	52
4.2	Principais regiões de ação da UE	55
4.2.1	Corno de África	55
4.2.2	Golfo da Guiné	55
4.2.3	Sahel	55
4.3	Objetivos da PCSD em África	58
4.3.1	Capacitação	58
4.3.2	Reforma do sector da segurança	60
4.3.3	Segurança marítima	61
4.3.4	Estado de direito, democracia e direitos humanos	63
4.4	Impacto nas relações UE-África	66
	Conclusões	69
	Referências bibliográficas	74
	Anexos	85

Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
AR	Assembleia da República
AR/VP	Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia
BE	Bússola Estratégica
CAE	Comissão dos Assuntos Externos do Parlamento Europeu
CARD	<i>Coordinated Annual Review on Defence</i> - Revisão Anual Coordenada sobre Defesa
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CESD	Colégio Europeu de Segurança e Defesa
CMUE	Comité Militar da União Europeia
CPCC	<i>Civilian Planning and Conduct Capability</i>
CPS	Comité Político e de Segurança
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DGPDN	Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DH	Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
ECUA	Estratégia Conjunta UE-África
EDA	Agência Europeia de Defesa
EES	Estratégia Europeia de Segurança
EPF	<i>European Peace Facility</i>
EM	Estados-Membros
EUAM	<i>European Union Advisory Mission</i>
EUBAM	<i>European Union Border Assistance Mission</i>
EUCAP	<i>European Union Capacity Building Mission</i>
EUFOR	<i>European Force</i>

EULEX	<i>European Union Rule of Law Mission</i>
EUMAM	<i>European Union Military Assistance Mission</i>
EUMM	<i>European Union Monitoring Mission</i>
EUMPM	<i>European Union Military Partnership Mission</i>
EUNAVFOR	<i>European Naval Force</i>
EUPM	<i>European Union Partnership Mission</i>
EUPOL	<i>European Union Police Mission</i>
EUSSR	<i>European Union Security Sector Reform</i>
EUTM	<i>European Union Training Mission</i>
EU RACC	<i>EU Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel</i>
EU SDI	<i>EU Security and Defence Initiative</i>
FADM	Forças Armadas e de Defesa de Moçambique
FAMa	Forças Armadas do Mali
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FSIMa	Forças de Segurança Interna do Mali
GoG	<i>Gulf of Guinea - Golfo da Guiné</i>
HoA	<i>Horn of Africa - Corno de África</i>
ICSP	Instrumento de Contribuição para a Segurança e a Paz
IUU	<i>Illegal, Unreported and Unregulated fishing - pesca ilegal, não declarada e não regulamentada</i>
MAI	<i>Maritime Area of Interest - Áreas de Interesse Marítimo</i>
MEAP	Mecanismo Europeu de Apoio à Paz
MilRep	Representantes Militares Permanentes junto da UE
MMA	<i>Monitor, Mentor, Advise</i>
MPCC	<i>Military Planning and conduct Capability</i>
NWIO	Noroeste do Oceano Índico
OEACP	Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico
OHQ	<i>Operation Head Quarter</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAM	Programa Alimentar Mundial
PAR	Plano de Ação Regional para o Sahel
PCM	<i>Peace, Partnerships and Crisis Management Directorate</i> – Diretoria de Paz, Parcerias e Gestão de Crises
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESCO	<i>Permanent Structured Cooperation</i> - Cooperação Estruturada Permanente
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PMC	Presenças Marítimas Coordenadas
QRF	<i>Quick Reaction Forces</i>
RCA	República Centro-Africana
ROE	<i>Rules of Engagement</i> - Regras de Empenhamento
SADC	<i>Southern African Development Community</i> - Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SAR	<i>Search and Rescue</i> - Busca e Salvamento
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SEDE	Subcomissão de Segurança e Defesa do Parlamento Europeu
SLOC	<i>Sea Lines Of Communication</i>
RSS	Reforma do Setor de Segurança
TFUE	Tratado de Funcionamento da União Europeia
TGen	Tenente-general
TUE	Tratado da União Europeia
UA	União Africana
UE	União Europeia

1. Introdução

Desde 2003, várias missões e operações, militares e civis, no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE) decorreram e decorrem em África, com impacto nas relações entre a UE e o continente africano.

Por outro lado, as relações União Europeia-África (UE-África), classificadas como “complexas no seu âmbito e na sua história” (Sebhatu, 2020, p. 38), têm na PCSD, concretamente nas suas missões e operações, um instrumento que se torna necessário avaliar, nomeadamente quanto à sua importância estratégica. Ou seja, qual é a importância estratégica, para as relações UE-África, das missões e operações da PCSD no continente africano?

Tendo em conta o reduzido número de trabalhos existentes, académicos ou outros, constata-se que o tema não tem vindo a ser estudado com a devida profundidade, ou seja, “há certamente uma falta de investigação sobre a utilização estratégica da Política Comum de Segurança e Defesa nas relações entre a União Europeia e o continente africano” (Schroé, 2019, p. 5). Tal facto representa um ‘défice’ de conhecimento, pelo que se perspetiva que esta dissertação possa vir a constituir uma mais-valia do ponto de vista académico e do conhecimento sobre esta temática.

Assim, tendo em conta o âmbito e o tema desta dissertação e com o intuito de alcançar pragmaticamente o objetivo a que se propõe, foi definida uma estrutura com quatro capítulos principais.

O primeiro capítulo apresenta uma contextualização da dissertação, nomeadamente a metodologia seguida, as questões e as hipóteses de investigação definidas, bem como um enquadramento teórico do tema, sob o ponto de vista das teorias das relações internacionais.

No segundo capítulo, é feita uma análise da situação atual das relações entre a UE e África, com um contexto histórico, estratégias regionais desenvolvidas, a importância estratégica de África para a UE e a utilização da política de *integrated approach* nos conflitos e crises por parte da UE.

No terceiro capítulo, é abordada a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), onde, após um breve resumo histórico, são descritos os ‘órgãos-chave’ que a definem e gerem na UE, sendo feita uma ligação à Estratégia para melhor compreender a utilização da

PCSD como instrumento da *'toolbox'* da UE para alcançar os seus objetivos e interesses estratégicos em África, ao mesmo tempo que a integra noutras e com outras políticas.

No quarto capítulo, são apresentadas as missões e operações da PCSD, com uma contextualização particularizada em termos regionais, mais concretamente no Corno de África, no Golfo da Guiné e no Sahel, expondo os seus objetivos e mandatos, bem como o seu impacto nas relações entre a UE e África.

Por fim, para sintetizar e realçar as principais ideias desenvolvidas e a reter desta dissertação, apresentam-se as respetivas conclusões.

1.1 Metodologia

Os métodos de investigação científica têm em comum o facto de se constituírem como ferramentas diferenciadas colocadas à disposição do investigador, que pode escolher os mais adequados ao trabalho de investigação que se propõe fazer, tendo em conta que “adotar uma metodologia significa escolher um caminho” (Silva & Menezes, 2005, p. 9) e que “cada um deles foi concebido para responder a uma questão específica” (Carmo & Ferreira, 2008, p. 227).

Uma vez que o objetivo desta investigação consiste em aceitar ou rejeitar hipóteses relativas a relações de causa e efeito na realidade política e social internacional e estabelecer relações de causa e efeito entre variáveis, através da manipulação da variável independente, assume-se que o método mais adequado para esta dissertação é a investigação experimental, pelo que será adotado este método para alcançar os objetivos propostos (Carmo & Ferreira, 2008, p. 243).

Para tal, será empregue uma lógica dedutiva com recurso à metodologia qualitativa de análise baseada em estudos exploratórios que envolvam técnicas de pesquisa documental, de modo a obter a informação/bibliografia mais adequada ao tema deste trabalho, tendo presente que “pesquisar significa (...) procurar respostas” (Silva & Menezes, 2005, p. 19).

Assim, tratando-se de um método experimental, é necessário definir as variáveis envolvidas. Por um lado, a variável independente, enquanto fator selecionado pelo experimentador para determinar a sua relação com um fenómeno observado, ou seja, a variável que é manipulada ou alterada para causar uma modificação noutra variável. Por outro lado, a variável dependente, que se modifica em função das alterações introduzidas na variável independente. (Carmo & Ferreira, 2008, p. 258)

Apresentadas as definições e os propósitos das variáveis, identifica-se para esta dissertação como variável independente as missões e operações da PCSD em África e como variável dependente as relações UE-África.

Adicionalmente, ainda relacionada com a metodologia e de forma a obter informação que permita uma melhor avaliação do impacto das missões da PCSD nas relações UE-África, foram realizadas entrevistas a especialistas ligados ao tema, concretamente oriundos das áreas política, diplomática e militar.

1.2 Contexto impulsionador do estudo

A escolha do tema para esta dissertação teve por base diferentes fatores. Salientam-se os principais.

Em primeiro lugar, por se tratar de um tema que se enquadra no contexto do Mestrado de Estudos sobre a Europa, uma vez que a União Europeia foi estudada em diferentes Unidades Curriculares, sob diferentes perspetivas e abordagens, incluindo estratégias e políticas, como a PCSD.

Em segundo lugar, porque o tema, as relações entre a UE e África e a importância estratégica das missões e operações da PCSD no continente africano, não foi estudado com a devida profundidade, tendo em conta o reduzido número de trabalhos existentes. Tal facto representa um défice de conhecimento. Como refere Schroé, “há certamente uma falta de investigação sobre a utilização estratégica da Política Comum de Segurança e Defesa nas relações entre a União Europeia e o continente africano” (Schroé, 2019, p. 5). Assim, julga-se que a dissertação poderá vir a constituir uma mais-valia do ponto de vista académico e do conhecimento sobre esta temática.

Em terceiro lugar, por ser um tema relevante e desafiante, quer do ponto de vista teórico e conceptual, se se tiver em mente as estratégias e políticas da UE para África, onde a PCSD se destaca, quer do ponto de vista prático, se se observar os processos de decisão, planeamento, implementação, execução e gestão, tanto das missões e operações em si, como das relações entre a UE e África.

1.3 Questões e hipóteses de investigação

A PCSD é uma "parte integrante da Política Externa e de Segurança Comum (PESC)" (Pais, 2013, p. 33). Ao mesmo tempo, é o principal instrumento que permite aos Estados-Membros desenvolver uma estratégia para "defender a segurança dos nossos cidadãos e

da nossa União" (Conselho, 2022a) e reforçar a paz e a segurança internacionais. Por outro lado, verifica-se que, face ao complexo contexto geopolítico mundial, a PCSD registou um grande desenvolvimento nos últimos anos, implicando o reposicionamento da UE perante o exterior. Desta forma, importa perceber em que medida isso acontece com África e como molda as relações da UE com aquele continente.

Neste contexto, o principal objetivo desta dissertação é determinar a importância das missões da PCSD nas relações UE-África, numa perspetiva holística. Para tal, pretende-se averiguar de que forma e porquê as diferentes missões e operações da PCSD em África contribuem para as relações da UE com o continente africano.

1.3.1 Questão principal

Assim, a questão principal que guia esta investigação é:

Qual a importância estratégica das missões da PCSD em África nas relações UE-África?

Para responder a esta questão, outras mais objetivas se colocam:

Q1 - Qual a importância estratégica das relações UE-África?

Q2 - Quais os objetivos estratégicos das missões PCSD em África?

Q3 - Como moldam as missões da PCSD em África as relações UE-África?

1.3.2 Hipóteses de investigação

Tendo presente que neste tipo de trabalhos as hipóteses de investigação “orientam a recolha de informação” (Carmo & Ferreira, 2008, p. 230) e que “é fundamental ter hipóteses bem argumentadas, formalmente bem construídas e que, no seu conjunto, construam um modelo conceitual coerente” (Ferreira M. P., 2014, p. 9), formulo as hipóteses que se mostram mais adequadas para alcançar os objetivos pretendidos:

H1 – As relações entre a UE e o continente africano são relevantes para a UE

H2 – As missões PCSD são importantes para a estratégia da UE em África

H3 - As missões PCSD em África influenciam e moldam as relações UE-África

1.4 Enquadramento teórico

O tema e os objetivos da dissertação, por envolverem relações entre países e organizações num contexto internacional, remetem-nos para a disciplina das Relações Internacionais

(RI). Logo, para analisar a importância das missões PCSD nas relações entre a UE e o continente africano, é necessário fazê-lo numa perspetiva teórica no âmbito das RI.

Assim, apesar do desafio complexo, uma abordagem integrada, fundamentada em múltiplas teorias e perspetivas, poderá ser a mais adequada para explicar as relações UE-África e a importância das missões e operações da PCSD no continente africano. De facto, "embora exista uma infinidade de teorias que visam dar sentido à União Europeia e à sua política externa, nenhuma existente conseguiu ainda captar a sua multiactividade" (Rieker & Giske, 2021, p. 2).

De entre as principais teorias, duas parecem destacar-se: o Realismo e o Institucionalismo Liberal. Vamos ver porquê.

1.4.1 Realismo

Tendo por princípio que "o Realismo é frequentemente considerado o ponto de partida da teoria das relações internacionais" (Michalski, 2022, p. 24) e que "a UE e, por extensão, a PESC (...) constituem as estruturas através das quais os Estados-Membros podem regular a distribuição de poder entre eles" (Michalski, 2022, p. 27), torna-se difícil dissociá-lo – ao Realismo – da realidade das relações entre a UE e África.

Desde a sua criação há cerca de duas décadas, a PCSD levou à criação de dezenas de missões e operações civis e militares em diferentes continentes, principalmente em África. Estas missões são solicitadas pelas autoridades dos respetivos países, ou seja, pelos Estados enquanto atores "unitários e racionais" (Pease, 2019, p. 52), por um lado, e pela UE enquanto organização composta por 27 Estados soberanos, por outro lado, tendo sempre em mente que "a UE é e será sempre aquilo que os Estados-membros quiserem que ela seja" (Castro, 2017). Portanto, temos Estados de ambos os lados, enquanto "atores fundamentais do sistema [e] detentores do poder" (Mendes, 2019, p. 96).

Desta forma, se "assumirmos que a UE é um ator unificado, semelhante a um Estado" (Fiott, 2013, p. 2) ou que "pode ser considerada como um ator internacional que adere à mesma lógica de ação que os Estados" (Palm & Crum, 2019, p. 517), pode-se recorrer à teoria realista para efeitos desta dissertação, na medida em que ela vê o "Estado como um ator unitário" (Pease, 2019, p. 68) e, simultaneamente, como "o ator mais importante nas Relações Internacionais" (Ibidem, p. 52). Sendo as questões de segurança e defesa na UE assumidamente de cariz intergovernamental, isto é, onde é necessária unanimidade para a tomada de decisões, daí decorre a necessidade de um "consentimento soberano" (Fiott,

2013, p. 3) por parte de todos os Estados-Membros. Em suma, a realidade que nos cabe conhecer evidencia o poder dos Estados-Membros, conforme a teoria realista.

Por outro lado, partindo do princípio de que a UE é um ator unificado semelhante a um Estado, vários pressupostos se verificam, no quadro da teoria realista, para considerar a PCSD da UE: i) como representação lógica de uma potência global; ii) como meio de manter o prestígio dos seus principais Estados-Membros (França, Alemanha, outros); e iii) como meio para lidar com crises (Europa e África, principalmente) (Fiott, 2013, p. 2).

Numa outra perspetiva, se olharmos para a UE enquanto ator internacional detentor de poder, que utiliza as missões e operações da PCSD para projetar esse poder e influência para fora das suas fronteiras, de forma a defender os seus interesses e objetivos estratégicos, então pode-se associar o Realismo à realidade da UE, uma vez que esta "vê a PCSD como um caso de política de poder" (Rynning, 2011, p. 25).

Além disso, autores como Anna Michalsky reconhecem que "algumas vertentes do Realismo têm sido utilizadas para investigar as premissas da integração europeia, muitas vezes centradas no comportamento dos Estados-Membros da UE" (Michalski, 2022). Outros vão mais longe, como Daniel Fiott, que parece não ter dúvidas de que "o Realismo continua a ser a teoria das RI mais convincente para a análise da PCSD" (Fiott, 2013, p. 3), justificando essa opinião ao afirmar que "são os Estados-Membros que mantêm as capacidades militares e os interesses políticos para os quais essas capacidades são necessárias" (Ibidem), ou seja, são os Estados-Membros que têm os meios (capacidades) e definem os fins (interesses) das missões e operações da PCSD. Logo, o Realismo "tem a vantagem de permitir uma leitura aberta e dinâmica da PCSD" (Ibidem).

Adicionalmente, outros realistas argumentam que "a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE pouco fez para ultrapassar a necessidade de os Estados se ocuparem da sua própria segurança e defesa, e apontam para o facto de a PCSD ainda se basear nas capacidades nacionais e nas relações intergovernamentais" (Missiroli, 2017, p. 10).

Numa outra perspetiva, se se tiver em conta que, "para o Realismo, as relações internacionais são definidas pela (...) desigual distribuição de poder na estrutura do sistema internacional" (Mendes, 2019, p. 96), então facilmente se reconhece que (o Realismo) se adequa às relações entre a UE e África.

Em termos de declarações públicas e de narrativa política, ambas as partes (UE e África) têm-se sempre colocado ao mesmo nível em termos políticos, ou seja, de poder. Basta observar, a este respeito, os títulos utilizados em termos de comunicação estratégica em Cimeiras entre a União Europeia e a União Africana, como "duas Uniões, uma visão comum" (Conselho, 2022b), usado na VI Cimeira entre a União Europeia e a União Africana realizada em Bruxelas, em 17 e 18 de fevereiro de 2022, ou declarações de altos responsáveis políticos, como Richard Sezibera, ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação Internacional do Ruanda, quando, em 2019, se referiu às relações entre a UE e África como uma "parceria entre iguais" (Conselho, 2019).

No entanto, a realidade não parece ser exatamente essa, uma vez que “as assimetrias de poder entre África e a Europa” (Haastrup, Mah, & Duggan, 2021, p. 1) são notórias e amplamente reconhecidas, revelando “uma perspetiva (...) que se aproxima da orientação realista da política estrutural do poder global” (Faleye, 2021, p. 22). Assim, também por este prisma se podem analisar as relações entre a UE e África, isto é, através da teoria realista das Relações Internacionais.

Em suma, o Realismo afigura-se adequado aos propósitos desta dissertação, tendo em conta três perspetivas: (i) a UE tem ambições e objetivos idênticos aos de um Estado; (ii) a PCSD é utilizada como poder de atuação no cenário internacional; e (iii) são os Estados-Membros que contribuem com os meios e definem os fins das missões e operações da PCSD, o que equivale a dizer que tudo depende dos Estados, como defende o Realismo.

1.4.2 Institucionalismo Liberal

Outra teoria das Relações Internacionais que reúne defensores neste tema é o Institucionalismo Liberal, também designado por vezes apenas como institucionalismo ou até mesmo neoliberalismo. Em comparação com o Realismo, uma diferença importante é que, enquanto os realistas "não consideram as instituições essenciais" (Mendes, 2019, p. 99), os institucionalistas liberais "olham para elas como atores decisivos" (Ibidem). Por outro lado, ao passo que os realistas defendem a competitividade entre os atores, os institucionalistas liberais afirmam que "a cooperação é possível" (Ibidem).

Adicionalmente, o Institucionalismo Liberal, “ao contrário do Realismo, esforça-se e acredita na melhoria da condição humana e fornece uma justificação para a construção de

instituições cooperativas que podem facilitar uma vida melhor para os seres humanos” (Keohane, 2012). Em suma, trata-se de uma teoria adequada às relações entre a UE e África.

Assim, “da mesma forma que o surgimento do Estado foi, historicamente, a solução institucional encontrada para o problema da autonomia no estado de natureza, (...) as organizações internacionais são a solução institucional para o egoísmo anárquico das relações internacionais” (Mendes, 2019, p. 100). A UE pode ser entendida nesse sentido, uma vez que “representa uma das formas mais bem-sucedidas de cooperação regional, que não só conduziu à paz na Europa, como também impulsionou novas formas de cooperação e integração entre Estados” (Missiroli, 2017, p. 10).

De uma forma simplista, pode dizer-se que “o Institucionalismo Liberal se foca na explicação das razões da cooperação entre Estados, bem como nas razões que levam as instituições [como a UE enquanto conjunto de Instituições] a conseguirem desenvolver capacidades próprias e a forçar os Estados a agirem em determinadas direções” (Mendes, 2019, p. 99). Ou seja, “o comportamento cooperativo de atores com interesses próprios pode ser o mais natural e racional, precisamente para maximizarem os seus interesses” (ibidem).

No fundo, os institucionalistas liberais “acreditam que o poder deve ser utilizado no interesse dos valores liberais, mas com cautela e contenção. As instituições servem um objetivo social crucial porque são essenciais para a cooperação sustentada” (Keohane, 2012, p. 127) e, simultaneamente, “para que haja paz nos assuntos internacionais, os Estados devem cooperar entre si” (Devitt, 2011).

Transpondo estes conceitos para a PCSD, poder-se-á dizer que o Institucionalismo Liberal realça a importância das instituições internacionais na promoção da cooperação e na gestão dos interesses e eventuais conflitos entre os seus Estados-Membros. Ou seja, nas palavras de um autor, “embora a PCSD tenha emergido como uma componente importante da política externa da UE, no entanto, não se trata apenas do envio de missões, pois também incentivou a cooperação entre os Estados-Membros” (Fiott, 2013, p. 1).

Assim, a PCSD procura criar uma estrutura institucional para coordenar as suas políticas de segurança e defesa, envolvendo todos os seus Estados-Membros. Este objetivo inclui o desenvolvimento de uma política externa comum, uma capacidade militar integrada e a realização de missões e operações.

Desta forma, o Institucionalismo Liberal assume, entre outras coisas, que a PCSD concede um grau de igualdade soberana aos Estados-Membros, sendo a unanimidade na tomada de decisões a prova disso mesmo e, também, que “a PCSD tem por objetivo reforçar o empenhamento da UE no multilateralismo” (Fiott, 2013, p. 1).

Em suma, a influência do Institucionalismo Liberal na PCSD ‘obriga’ os Estados-Membros a cooperarem entre si para alcançarem objetivos comuns. Por um lado, as missões da PCSD têm um peso reforçado por serem fruto de uma decisão intergovernamental (unanimidade) e, por outro, acabam por moldar as relações entre a UE e as regiões ou países onde são realizadas, incluindo, naturalmente, África.

Dito isto, de acordo com Palm e Crum (2019, p. 518), será possível comparar as duas teorias aqui apresentadas (Realismo e Institucionalismo Liberal), numa perspetiva da UE. Assim, em termos de política externa, o Realismo defende uma segurança geopolítica, enquanto o Institucionalismo Liberal defende uma segurança económica. Quanto a uma ligação da PCSD com a política externa, o Realismo alinha os interesses securitários com os instrumentos militares, enquanto o Institucionalismo Liberal alinha os interesses económicos com todos os instrumentos disponíveis (incluindo os militares). Por fim, no que se refere ao poder militar na UE, o Realismo defende a sua utilização para reforçar o poder global da UE, ao passo que o Institucionalismo Liberal defende uma não militarização da UE, mostrando relutância e aversão ao risco da sua utilização.

Fica, deste modo, comprovada a adequação diferenciada das duas teorias - Realismo e Institucionalismo Liberal - à realidade da UE, especificamente das suas missões e operações da PCSD e, conseqüentemente, das suas relações com África.

2. Relações UE-África

2.1 Contexto histórico

Num contexto histórico, pode considerar-se que as "relações entre a União Europeia (UE) e os países africanos e as organizações regionais, também conhecidas como relações UE-África" (Haastrup, Mah & Duggan, 2021, p. 1) começaram com a declaração de Robert Schuman, em 9 de maio de 1950, quando este afirmou que "a Europa poderá prosseguir a realização de uma das suas funções essenciais: o desenvolvimento do continente africano" (Schuman, 1950).

Ainda hoje, o apoio ao desenvolvimento dos países africanos está inscrito nos objetivos estratégicos da UE, havendo uma aparente responsabilidade histórica de apoiar o desenvolvimento desses países. Segundo Laranjinha, esta é "uma das âncoras da relação entre a UE e África" (Laranjinha, 2024). Ou seja, o desenvolvimento sempre esteve e continua a estar no centro das relações entre a UE e África.

Convém realçar, antes de mais, que a União Europeia se funda nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e dos direitos humanos, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias, tal como preceituado no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE) (PE, s.d.1).

No entanto, se recuarmos novamente no tempo, podemos dizer que "as origens da relação formal entre a UE e a África remontam à própria criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) pelo Tratado de Roma de 1957" (Raimundo, 2021, p. 59).

Este Tratado, neste âmbito específico, com efeito entre 1957 e 1963,

previa uma associação entre a então CEE e as colónias e territórios ultramarinos de países como a Bélgica, Itália, França e Países Baixos, com o objetivo de promover o desenvolvimento económico e social destes países africanos e estabelecer relações económicas estreitas entre estes e a Comunidade no seu conjunto. O sistema de associação baseava-se em três elementos principais: comércio, ajuda financeira e relações formais. É importante salientar que esta relação tinha um carácter unilateral, uma vez que foi definida exclusivamente pela CEE e imposta aos países africanos (Raimundo, 2021, p. 60).

Posteriormente, no início dos anos 60, os vários processos de descolonização vieram "criar a necessidade de repensar a natureza das relações estabelecidas no Tratado de Roma. Essa reavaliação resultou na Convenção de Associação de Yaoundé, assinada em 1963 entre a CEE e um grupo de 18 países africanos" (Raimundo, 2021, p. 61), 15 dos quais ex-colónias francesas, dois ex-colónias belgas e um ex-colónia italiana. Este novo acordo revelou continuidade em relação aos acordos anteriores no que se refere às disposições económicas.

Do lado europeu, embora os seis países da CEE na altura¹ tenham assinado o Acordo de Yaoundé, "este foi impulsionado principalmente pela França, que insistiu em incluir os

¹ Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos

territórios ultramarinos no Tratado de Roma, embora a Bélgica também fosse um forte defensor deste acordo” (PE, s.d.1). Assim, “os acordos comerciais da Convenção de Yaoundé de 1963 (renegociada em 1969 como Yaoundé II) criaram uma zona de comércio livre baseada no princípio da reciprocidade” (Ibidem).

O primeiro alargamento das Comunidades Europeias (CE), incluindo a CEE; em 1973², que aumentou o número de Estados-Membros de seis para nove, abriu a porta a uma reformulação das relações UE-África, uma vez que “o Reino Unido estava interessado em proteger os seus laços com a Commonwealth, que iam muito além do continente africano e se caracterizavam por uma disposição mais liberal do que nos contextos francófonos” (PE, s.d.1). Com isso, transformou “um projeto essencialmente francófono para um quadro de cooperação mais aberto e inclusivo” (Paterson & Virk, 2014, p. 9).

Foi assim que surgiu a relação entre a União Europeia e os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), “formalmente estabelecida pela Convenção de Lomé, assinada em fevereiro de 1975 pelos nove Estados-Membros da CEE e 46 países ACP” (PE, s.d.1).

A Convenção de Lomé incluía elementos de mudança e de continuidade relativamente aos documentos anteriores. Embora tivesse em conta algumas das preocupações dos países ACP, “a sua elaboração continuava a ser definida pela parte europeia” (Raimundo, 2021, p. 63) . Com efeito, “apesar do âmbito geográfico alargado, que ultrapassava as antigas zonas imperiais, a nova Convenção continuava a basear-se em grande medida nos legados históricos de alguns Estados-Membros da CEE e a centrar-se fortemente em África” (Ibidem). Esta convenção foi revista e atualizada por quatro vezes, mantendo-se em vigor até ao Acordo de Cotonou de 2000.

O fim da Convenção de Lomé, em 2000, “ofereceu a oportunidade para uma revisão dos acordos UE-África” (Raimundo, 2021, p. 65). O que, de facto, aconteceu e levou à assinatura de um novo acordo, em 23 de junho de 2000, na cidade de Cotonou, capital do Benim.

Neste novo acordo,

a alteração mais radical introduzida diz respeito à cooperação comercial, uma vez que prevê acordos comerciais recíprocos. Isto significa que a (agora) UE concede acesso isento de direitos aos seus mercados para as exportações dos países ACP, mas também

² Adesão da Dinamarca, a Irlanda e o Reino Unido.

que os países ACP concedem acesso isento de direitos aos seus próprios mercados para as exportações da UE (PE, s.d.1).

O Acordo de Cotonou

tinha como objetivo reduzir e, a prazo, erradicar a pobreza, bem como contribuir para a integração progressiva dos países ACP na economia mundial. Baseava-se em três pilares principais: (i) cooperação para o desenvolvimento; (ii) cooperação económica e comercial; e (iii) dimensão política. Inicialmente, este acordo deveria expirar em fevereiro de 2020. No entanto, devido à falta de um novo acordo, as suas disposições foram inicialmente prorrogadas até 30 de novembro de 2021 e posteriormente até 15 de novembro de 2023, data em que foi alcançado e assinado um novo acordo, conhecido como Acordo de Samoa, que sucedeu ao Acordo de Cotonou (Conselho, 2023).

O Acordo de Samoa, assinado em 2023,

tem uma validade de 20 anos (até 2043) e tem por objetivo reforçar a capacidade da UE e dos países ACP para enfrentarem em conjunto os desafios globais. Estabelece princípios em seis domínios prioritários: (i) democracia e direitos humanos; (ii) crescimento económico e desenvolvimento sustentáveis; (iii) alterações climáticas; (iv) desenvolvimento humano e social; (v) paz e segurança; e (vi) migração e mobilidade (Conselho, 2023).

Em termos oficiais, de acordo com Bruxelas,

a Parceria UE-África é o canal político formal para as relações da UE com África. Esta parceria foi estabelecida em 2000, na primeira Cimeira UE-África, que teve lugar no Cairo, e continua a ser orientada pela Estratégia Conjunta UE-África (ECUA), adotada na segunda Cimeira, em Lisboa, em 2007. O objetivo da parceria entre a Europa e África é criar um espaço de solidariedade, segurança, paz e prosperidade sustentável (SEAE, 2024a).

Por outras palavras, a parceria, de natureza estratégica, veio criar um enquadramento que permite “a realização de cimeiras periódicas UE-África, África-UE ou UE-UA e criou a base para um fórum inter-regional que reúne dirigentes africanos e europeus” (Haastrup, Mah, & Duggan, 2021, p. 1).

Segundo a embaixadora Rita Laranjinha³,

trata-se de uma relação muito estruturada, visto que há cooperação no domínio das questões da paz e segurança, no que diz respeito às matérias económicas que se inserem no quadro do *global gateway*⁴, assim como questões relacionadas com as migrações, que são cada vez mais importantes, e questões ligadas ao multilateralismo, em que há uma tentativa crescente de articulação de posições entre a UE e África no contexto internacional (Laranjinha, 2024).

Por outro lado, as relações entre a UE e África são frequentemente classificadas como “complexas no seu âmbito e na sua história” (Sebhatu, 2020, p. 38), sendo que “as instituições e os órgãos administrativos da UE intervêm principalmente em três domínios distintos. São eles o desenvolvimento, o comércio e a política externa e de segurança” (Peters, 2021, p. 83).

Ou seja, a UE passou a encarar África como uma “oportunidade económica e não como um desafio em termos de desenvolvimento” (Sherriff, 2012). No entanto, esta perceção não parece ser recíproca, uma vez que se “as relações e os interesses da UE em África e com África vão para além do desenvolvimento, as preocupações com o desenvolvimento continuam a estar no centro dos interesses de África em relação à UE” (Ibidem).

Em termos formais, as relações entre a UE e África baseiam-se principalmente em dois documentos: o Acordo de Samoa, que sucedeu ao ainda muito presente Acordo de Cotonou, e a Estratégia Conjunta UE-África (ECUA). Ainda assim, segundo Haastrup, Mah e Duggan (2021, p. 1), “este quadro de valores partilhados e de interesses comuns, inferindo [...] uma igualdade entre os parceiros, não atingiu o seu potencial”, razão pela qual “a UE afirmar querer solidificar ainda mais a sua relação com os atores africanos através de maiores níveis de cooperação” (Ibidem).

O segundo documento, a Estratégia Conjunta África-UE, foi “adotado em 2007 enquanto canal formal para as relações da UE com os países africanos” (AR, 2021, p. 2), na Cimeira

³ MD AFRICA - *Managing Director Africa* - Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) da União Europeia.

⁴ De acordo com a UE, o Global Gateway é “uma nova estratégia europeia para impulsionar ligações inteligentes, limpas e seguras nos sectores digital, da energia e dos transportes e para reforçar os sistemas de saúde, educação e investigação em todo o mundo” (Comissão, 2024).

de Lisboa, “que reuniu os líderes de 27 Estados europeus e 54 Estados africanos, bem como os presidentes das instituições continentais” (Comissão, 2007).

O objetivo desta estratégia

é elevar a parceria entre a UE e África a um patamar estratégico, através de um diálogo político e de uma cooperação reforçada a todos os níveis. A ECUA estabelece um quadro global de cooperação a longo prazo, refletindo o consenso euro-africano em termos de valores, interesses e objetivos comuns. A estratégia visa aproximar a África e a Europa, reforçando a cooperação económica e promovendo o desenvolvimento sustentável, de modo a permitir que os dois continentes vivam em paz, segurança, democracia, prosperidade, solidariedade e dignidade humana (Ibidem).

Adicionalmente, “um maior empenhamento na mesma direção foi articulado na Estratégia Global da UE de 2016, no Plano de Investimento Externo Europeu de 2017 e na Aliança África-Europa para o Desenvolvimento Sustentável e o Emprego de 2018” (Haastrup, Mah, & Duggan, 2021, p. 2).

Em 2020, a Comissão Europeia e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) emitiram um comunicado conjunto com propostas para uma estratégia abrangente para África. Neste comunicado, é referido que “o continente africano é o vizinho mais próximo da Europa e que os laços que unem África à União Europeia são amplos e profundos, tendo por base a história, a proximidade e os interesses comuns” (Comissão, 2020). A intenção por trás desta proposta é aprofundar a cooperação baseada em interesses e valores partilhados, de modo a permitir a ambas as partes alcançar os seus objetivos.

Neste seguimento, em fevereiro de 2022 decorreu a sexta e, até ao momento de escrita da presente dissertação, última Cimeira União Europeia - União Africana, onde “foi definida uma visão conjunta para uma parceria renovada” (Conselho, 2022b), que inclui um plano de ação até 2030. Sob o lema ‘Duas Uniões, uma visão conjunta’, foram definidos como objetivos para a parceria: solidariedade, segurança, paz, desenvolvimento e prosperidade económica (Ibidem).

Finalmente, em 15 de novembro de 2023, a UE e os seus Estados-Membros

assinaram um novo Acordo de Parceria com os membros da Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP), que constituirá o quadro jurídico global para as suas relações nos próximos vinte anos. Este acordo sucederá ao Acordo de Cotonu e

será conhecido por "Acordo de Samoa". O Acordo abrange domínios como o desenvolvimento e o crescimento sustentáveis, os direitos humanos, a paz e a segurança (Conselho, 2023).

Como parece evidente, ao longo dos anos, “houve mudanças significativas nas estruturas e políticas formais, bem como nos atores, especialmente desde o início do milénio e à medida que as relações entre as duas regiões passaram a ser mais formais” (Farrell, 2021, p. 53). Em suma, as relações formais entre a UE e África têm sido um processo “consistente, [apesar de ter] havido altos e baixos” (Moreira, 2024).

Atualmente, parece haver um consenso “sobre a necessidade de mudar o paradigma do relacionamento, com ambas as partes a (re)afirmarem a intenção de implementar uma parceria mais efetiva, equitativa, estratégica e que ultrapasse a lógica de doador-beneficiário, centrando-se em interesses comuns e partilhados” (Ferreira & Oliveira, 2021, p. 1).

2.2 Estratégias regionais

A UE, enquanto parceiro de África “para o desenvolvimento e crescimento sustentáveis, adotou, a partir de 2011, três planos de ação regionais, tendo em conta os desafios e problemáticas particulares das regiões do Corno de África, do Golfo da Guiné e do Sahel” (CEI-ISCTE, 2021). Fundamentalmente, a UE adotou diferentes iniciativas e estratégias, tendo em conta as suas "motivações e interesses" (Lanfranchi, 2023, p. 3).

Quanto ao Corno de África, considerado "prioridade geoestratégica para a UE em África" (Conselho, 2021), a presença da UE iniciou-se no final da primeira década dos anos 2000, sobretudo devido a questões ligadas à segurança marítima, nomeadamente a pirataria ao largo da Somália, e à grave crise humanitária provocada por secas recorrentes na região.

No outro lado de África, mais concretamente para o Golfo da Guiné,

uma vasta e diversificada área que, segundo a UE, se estende do Senegal a Angola, com cerca de 6.000 km de costa, também é considerada relevante estrategicamente. Durante a última década, a pirataria, os assaltos à mão armada no mar, a pesca ilegal, o contrabando e o tráfico, a degradação ambiental e a segurança nos portos surgiram como grandes ameaças à segurança marítima e, conseqüentemente, ao desenvolvimento económico de toda a região. Foi precisamente por este motivo que, em 2014, a UE

adotou uma estratégia para aquela área, conhecida como Estratégia da UE para o Golfo da Guiné. No ano seguinte (2015), foi lançado o Plano de Ação da UE 2015-2020 para o Golfo da Guiné, com vista a operacionalizar a aplicação da estratégia aprovada um ano antes (SEAE, 2022b).

Assim,

no âmbito da política de *integrated approach* da UE para a África Ocidental e Central, foi aprovado um conjunto de programas e projetos centrados no reforço das capacidades, financiado pelo Instrumento de Contribuição para a Segurança e a Paz (ICSP) e pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), com o intuito de apoiar a execução da Estratégia para o Golfo da Guiné e do seu plano de ação. Simultaneamente, desde o início de 2021, as Presenças Marítimas Coordenadas da UE (PMC) têm vindo a intensificar o compromisso coletivo, coordenando a presença dos meios navais e aéreos dos Estados-Membros naquela zona, de forma voluntária e sob comando nacional, com vista a aumentar a capacidade da UE para atuar como parceiro fiável e provedor de segurança marítima na região (SEAE, 2022b).

Por fim, o Sahel,

uma região que nos últimos anos se tornou uma prioridade para os interesses europeus, relativamente à qual a UE desenvolveu três estratégias diferentes (2011, 2015 e 2021) com o objetivo de reforçar os mecanismos e instrumentos necessários para uma intervenção eficaz numa região que é cada vez mais vista como um desafio em termos de segurança (Martín, Cornejo, & Llauger, 2024, p. 11).

De facto, o Sahel tornou-se um espaço político de ação para a UE com a adoção, em 2011, da Estratégia para a Segurança e o Desenvolvimento no Sahel, que incluía apenas a Mauritânia, o Níger e o Mali. Em 2014, o Burkina Faso e o Chade foram incluídos para abranger todos os países que integravam a estrutura regional denominada G5 Sahel.

Em 2015,

o Conselho da UE adotou o Plano de Ação Regional para o Sahel (PAR) 2015-2020, que foi revisto e atualizado no início de junho de 2016, melhorando a abordagem estratégica da UE. Após terem sido identificadas algumas deficiências na política da UE para a região, especialmente no que diz respeito ao apoio a uma boa governação e a uma

ênfase excessiva na segurança, o Conselho adotou, em 2021, a ‘Estratégia Integrada da UE para o Sahel’. Trata-se de um documento que revela uma maior importância da dimensão política, um reforço da governação e também uma maior atenção aos direitos humanos e à luta contra a impunidade dos abusos cometidos (Venturi, 2022, p. 5).

A região foi reconhecida como “uma preocupação importante para a UE devido à presença de múltiplas crises” (Caruso & Lenzi, 2023, p. 7), razão pela qual aquela lhe “dedicou recursos políticos, financeiros e militares significativos” (Venturi, 2022, p. 3).

No entanto, a Estratégia Integrada da UE para o Sahel, de 2021, revela “claramente complexidades e dificuldades, especialmente entre o que é definido na estratégia e a realidade da sua aplicação” (Caruso & Lenzi, 2023, p. 9). Ou seja, mesmo a passagem “de uma abordagem puramente militar e de segurança para uma visão que dá grande ênfase à governação, satisfazendo as necessidades críticas da região” (Ibidem), parece não ter sido suficiente para alterar a posição das autoridades locais face à nova atitude da UE.

A eclosão da crise na Ucrânia e, mais tarde, da crise no Médio Oriente levaram a UE a redefinir as suas prioridades em termos de ação externa. Adicionalmente, o alinhamento das autoridades sahelianas, concretamente as ‘Juntas’⁵ no Mali, no Burkina Faso e no Níger, com a Rússia, fez com que o Sahel deixasse de estar no topo da lista de prioridades da UE.

Além disso,

é imperativo reconhecer que a perceção da UE como ator regional é influenciada por padrões duplos e posições inconsistentes. Este facto é evidente no apoio tácito da UE ao golpe de Estado no Chade, ao mesmo tempo que condenou e apoiou as sanções contra os regimes sahelianos vizinhos do Mali, do Níger ou do Burkina Faso (Martín, Cornejo, & Llauger, 2024, pp. 49-50).

No entanto, “a região do Sahel continua a ser de importância estratégica para a UE” (Caruso & Lenzi, 2023, p. 5), tanto pela dinâmica interna, nomeadamente preocupações com a migração e a segurança, como pela afetação das suas capacidades de ação externa no continente africano, por exemplo através de missões e operações no âmbito da PCSD.

⁵ Juntas militares que governam os três países do Sahel (Mali, Burkina Faso e Níger).

Significa isto que “o contexto regional em que a UE está a procurar implementar a sua política externa e de segurança representa novos desafios que podem pôr em causa a sua capacidade de ação não só no Sahel, mas em todo o continente” (Ibidem).

2.3 Importância de África para a UE

Para a União Europeia, “África é uma prioridade geopolítica” (SEAE, 2024a) e, por isso, “um parceiro fundamental da UE” (EPP Group, 2022, p. 1). Historicamente, o continente africano “foi, desde cedo, um enfoque da política europeia ” (Ferreira & Oliveira, 2021, p. 2), e como a própria presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, referiu no seu discurso de posse em 2019, “o continente africano e a União Africana são importantes para a União Europeia” (Foresti & McNair, 2023, p. 27).

Assim, parece haver um consenso de que esta importância é "fundamental" (Pires, 2024) e "essencial" (Laranjinha, 2024), devendo, por isso, "figurar na lista de prioridades da União Europeia" (Moreira, 2024).

Quanto às razões para tal, os argumentos dividem-se, embora, no fundo, todos se baseiem em premissas semelhantes. Segundo a embaixadora Rita Laranjinha, isso justifica-se porque África "é o continente mais próximo da UE, é o continente com o qual temos mais afinidades culturais, linguísticas e históricas" (Laranjinha, 2024). Já a Embaixadora Ana Paula Moreira realça os "interesses nos recursos económicos, nomeadamente de matérias-primas críticas, e por razões de segurança, devido a toda a instabilidade" que se vive no continente. Por outro lado, para o Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional, Tenente-General Nuno Lemos Pires, devido ao “fluxo económico, financeiro, de pessoas, (...) é uma ligação ancestral, lógica e de futuro” (Pires, 2024).

Ainda assim, a crise na Ucrânia “reavivou um sentimento de identidade europeia e absorveu a atenção política e o financiamento” (Shiferaw & Di Ciommo, 2023, p. 3) por parte da UE, mas África continua bem presente na agenda de Bruxelas.

A competição entre os Estados Unidos da América e a China, a recuperação da pandemia da doença por coronavírus 2019 (Covid-19) e a crise na Ucrânia e, mais recentemente, no Médio Oriente têm moldado as relações entre a União Europeia (UE) e África nos últimos anos. Ou seja, estas questões assumem uma importância acrescida para a UE, tendo em conta a atual "concorrência multipolar" (Caruso & Lenzi, 2023, p. 7) em África, devido sobretudo aos seus recursos naturais e crescente capacidade económica.

Devido a essa concorrência, “África está a tornar-se cada vez mais geopoliticamente ocupada, com um número crescente de atores externos a ampliar a sua presença” (Lanfranchi, 2023, p. 1). Além da omnipresente China, a “Índia, a Rússia, a Arábia Saudita e a Turquia também se interessam cada vez mais pela região através da cooperação diplomática, militar e económica” (McNair & Denwood, 2024, p. 4).

Apesar de tudo,

as relações UE-África adaptaram-se gradualmente para refletir um âmbito cada vez maior de preocupações mútuas. Subsistem ainda muitos desafios, nomeadamente a necessidade de ultrapassar a tendência europeia de esperar que os africanos continuem a aceitar incondicionalmente soluções ‘*made-in-Brussels*’ e, em sentido oposto, a relutância africana em abordar questões sensíveis que possam incomodar a UE (Leroy, 2009, p. 3).

No entanto, para além destes fatores, "as relações UE-África sofreram alterações significativas na última década devido a mudanças em ambos os continentes" (Shiferaw & Di Ciommo, 2023, p. 2). Poder-se-á dizer que a importância da UE para África está profundamente enraizada na busca de interesses comuns e na abordagem colaborativa de desafios globais e regionais. Por conseguinte, as suas "ligações especiais" (Raimundo, 2021, p. 68) revestem-se de "importância estratégica para as duas Partes" (Conselho, 2011).

Se se olhar da perspectiva da Estratégia (que abordarei mais adiante), nomeadamente a definição de ‘ator estratégico’, que Gunnar Sjöstedt⁶ (1977) define como aquele que tem a capacidade de um comportamento orientado para objetivos em relação a outros atores internacionais, através da instrumentalização de fins e meios da estratégia, ou seja, utilização de capacidades (meios) para atingir objetivos (fins), então a UE, enquanto “ator estratégico emergente, por um lado, (1) desenvolveu a capacidade de formular interesses de segurança comuns (fins) e, por outro lado, (2) pode gerar capacidades relevantes (meios), que tem a determinação de utilizar para defender esses interesses comuns” (Norheim-Martinsen, 2007, p. 5).

Do ponto de vista estratégico, “a UE está constantemente a ser instada a abordar duas dinâmicas cruciais: o reforço da securitização das regiões mais vulneráveis e a contenção

⁶ *The External Role of the European Community*, London: Saxon House, 1977

da concorrência multipolar liderada pela Rússia, China, Turquia e países do Golfo” (Caruso & Lenzi, 2023, p. 7), através de um reposicionamento central da UE em África. A ação europeia tem sido conduzida por estratégias bem concebidas em teoria, mas com uma aplicação prática pouco clara. Acima de tudo, “a UE não parece dispor de uma estratégia política clara que envolva efetivamente os seus parceiros africanos num contexto de segurança mais abrangente” (Caruso & Lenzi, 2023, p. 8), sendo a região do Sahel um bom exemplo disso.

Tendo em mente, que “o objetivo final da Europa ao criar relações UE-África mais fortes é uma África estável” (Schroé, 2019, p. 11), e que, “no quadro da segurança, a cooperação Euro-Africana baseia-se em razões objetivas de necessidade e de diminuição do nível de riscos e ameaças para a Europa com origem em África” (Bernardino, 2014, p. 41), então, “sem uma reflexão metódica, é muito pouco provável que a UE possa desenvolver a sua própria estratégia para poder desempenhar plenamente o seu papel” (Vimont, 2016, p. 6). No fundo, tendo em conta as "complexas dinâmicas" (Smith, 2004, p. 19) dos processos políticos de decisão (*policy-making* e *decision-making*) da UE em termos de política e ação externa, podemos dizer que a “UE enquadrou uma estrutura híbrida de relações externas que condicionou fundamentalmente todas as tentativas subsequentes de estabelecer uma política externa integrada” (Smith, 2012, p. 2). Por conseguinte, "este sistema dificilmente é adequado para garantir uma abordagem estratégica coerente e prospetiva"(Norheim-Martinsen, 2007, p. 19).

2.4 A política de *integrated approach*

Tendo em conta que o tema desta dissertação se encontra focado nas questões da PCSD e que atualmente esta se encontra intimamente ligada a uma política conhecida na UE como *integrated approach* (abordagem integrada, em português), julga-se relevante desenvolver esta abordagem.

Em termos históricos, este conceito surge na Estratégia Europeia de Segurança (EES) de dezembro de 2003, onde se encontram referências a esta ideia, quando é feita referência à "gama de instrumentos de que dispomos para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo atividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matérias de desenvolvimento" (Conselho, 2009, p. 40).

As noções de *comprehensise* e *integrated* estão presentes nas abordagens multilaterais à gestão de crises,

tendo a ONU introduzido o conceito de ‘*integrated mission*’ já no final dos anos 1990. Outros atores internacionais como os Estados Unidos da América, a OTAN e a própria UE adotaram o novo conceito. A *comprehensive approach* refere-se ao objetivo estratégico de coordenar e integrar os diferentes atores civis e militares envolvidos no ciclo de conflitos, de modo a aumentar a eficácia da luta contra as manifestações de instabilidade e conflito. Por conseguinte, uma *comprehensive approach* implica a utilização de uma gama de instrumentos políticos, económicos, civis e militares para resolver um conflito ou uma crise complexa. No entanto, diferentes atores configuram a *comprehensive approach* de forma diferente nas suas políticas, o que leva a divergências na sua implementação prática (Debuysere & Blockmans, 2021, p. 86).

A expressão *integrated approach*, enquanto conceito da UE em relação a crises e conflitos externos, é definida num documento da União Europeia de 2013⁷ e nas conclusões do Conselho sobre o mesmo⁸.

Posteriormente, com a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança, adotada pela UE em 2016, o conceito de *comprehensive approach* foi revisto e passou a ser designado por *integrated approach* (abordagem integrada nos documentos traduzidos para português).

Segundo Federica Mogherini, Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP) na altura, "não é momento para incertezas: a nossa União precisa de uma estratégia. Precisamos de uma visão e de uma ação comuns" (UE, 2016, p. 4).

No documento é reconhecido que “a segurança interna e a segurança externa estão cada vez mais interligadas: a nossa segurança interna depende da paz nas regiões para além das nossas fronteiras” (UE, 2016, p. 7). Assim, para promover os seus ‘interesses comuns’, a UE definiu cinco prioridades⁹, sendo uma delas a abordagem integrada dos conflitos e das crises.

Tendo em conta que os conflitos/crises “são caracterizados por múltiplas dimensões” (UE, 2016, p. 24), esta política desenvolve-se também em múltiplas abordagens:

⁷ *The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, Brussels, 11.12.2013.*

⁸ *Council Conclusions on the EU's comprehensive approach, 12 May 2014.*

⁹ A segurança da União, resiliência estatal e societal a leste e a sul, abordagem integrada dos conflitos e das crises, ordens regionais de cooperação e governação mundial para o século XXI.

Multidimensional, que recorre a todas as políticas e instrumentos disponíveis para prevenir, gerir e resolver conflitos/crises.

Multifaseada, que atua em todas as fases do ciclo do conflito/crise: prevenção, resolução e estabilização.

Multiníveis, para os conflitos/crises que se desenvolvem aos níveis local, nacional, regional e mundial.

Multilateral, que envolve todos os intervenientes num conflito/crise e que sejam necessários para a sua resolução (Ibidem).

Ou seja, é reconhecido que “a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da UE identifica a *integrated approach* como o quadro para um empenhamento mais coerente e holístico da UE em conflitos e crises externos” (UE, 2018, p. 2).

Com isso,

A União dispõe de um vasto leque de políticas e instrumentos para responder a estes desafios, abrangendo os domínios diplomático, da segurança, da defesa, financeiro, comercial, da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária (multidimensional) na sua vizinhança imediata e para além desta (Ibidem).

Estas políticas e instrumentos¹⁰ permitem à UE implementar a sua abordagem integrada e pluridimensional para resolver problemas não só na sua vizinhança, mas também noutras regiões, nomeadamente África (SEAE, 2024d).

Aprofundando um pouco os instrumentos e políticas referidos e de forma a clarificar conceitos, vejamos o que a própria UE diz sobre eles.

2.4.1 Estabilização

A UE utiliza ações de estabilização para prestar apoio rápido onde considera ser mais premente e necessário, especialmente em locais afetados por conflitos, de modo a abrir caminho a uma paz e prosperidade duradouras. Estas ações visam pôr termo ao ciclo de violência e ajudar as comunidades a transitar para a paz (SEAE, 2024d).

¹⁰ Estabilização; Reforma do setor da segurança; Desarmamento, desmobilização e reintegração; Clima, paz e segurança; Direitos Humanos e Direito Humanitário; Património Cultural em Conflitos e Crises; Gestão do conhecimento; Formação no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD).

A estabilização ocorre num momento crucial, quando existe a possibilidade de criar as condições para a paz, a recuperação e o desenvolvimento a longo prazo. Para serem eficazes, estas ações devem ser rápidas, flexíveis e contar com um forte compromisso político (Ibidem).

As ações de estabilização podem ajudar de várias formas, nomeadamente: (i) Apoiar as administrações locais a reerguerem-se; (ii) Reconstruir a confiança entre as autoridades, as forças de segurança e as comunidades; (iii) Permitir que as pessoas deslocadas regressem a casa em segurança e de boa vontade; (iv) Proporcionar novas oportunidades de emprego em zonas afetadas pela guerra; (v) Apoiar os processos de justiça durante as transições (Ibidem).

2.4.2 Reforma do Setor de Segurança (RSS)

Trata-se de um processo político que visa reformar as instituições de segurança de um Estado, com o objetivo de melhorar a segurança humana, reforçar a apropriação local e melhorar o controlo democrático e a responsabilização das mesmas. A RSS é uma componente importante na prevenção e resolução de conflitos, através da abordagem das suas causas e da estreita ligação com a gestão de crises, a estabilização, a consolidação da paz e a construção do Estado (SEAE, 2024d).

Em 2016, a UE adotou um quadro de abordagem estratégica para apoiar a RSS aplicável a todas as ferramentas e instrumentos relevantes da UE, incluindo o diálogo político, a PCSD civil e militar, a cooperação para o desenvolvimento, a assistência técnica, a formação e o fornecimento de equipamento (Ibidem).

A UE é um dos mais importantes contribuintes para o apoio à RSS no mundo. A maioria dos mandatos das missões da PCSD menciona expressamente ou relaciona-se com a reforma do setor de segurança e/ou governação (Ibidem).

2.4.3 Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)

A UE considera o DDR um processo político, não militar e transformador, que assenta na apropriação nacional e local, nos esforços de paz e desenvolvimento e no reforço da resiliência. A forma como a UE se empenha no apoio ao DDR é adaptada a cada contexto específico. Recentemente, a UE apoiou programas de DDR em países como o Chade, a Etiópia, o Ruanda e Moçambique (SEAE, 2024d).

Eis o que cada parte do DDR envolve:

Desarmamento: consiste em recolher, documentar e eliminar de forma segura as armas, as munições e os explosivos utilizados pelos combatentes e, por vezes, pelos civis. O objetivo é reduzir a disseminação ilegal de armas ligeiras e de pequeno calibre (Ibidem).

Desmobilização: ocorre quando os combatentes adultos deixam os seus grupos armados ou unidades militares e retomam a vida civil. Envolve mudanças no estatuto legal e pode exigir apoio na área da saúde mental ou noutros serviços de apoio. A desmobilização pode ocorrer de forma natural ou através de leis ou acordos (Ibidem).

Reintegração: processo pelo qual os antigos combatentes e os seus associados retomam o seu papel nas comunidades civis. Trata-se de um processo complexo que envolve aspetos de segurança, psicológicos, sociais, de saúde, culturais, económicos, políticos e jurídicos. A reintegração ocorre a nível individual, familiar e comunitário, no âmbito de esforços mais alargados de paz e desenvolvimento. Por vezes, os antigos combatentes podem mesmo integrar o setor da segurança nacional, mas tal deve ocorrer de uma forma que seja da responsabilidade do país, promova a justiça e a inclusão e responda às necessidades da população. É igualmente necessário ter em conta a responsabilização e a capacidade do setor da segurança (Ibidem).

2.4.4 Clima, paz e segurança

As alterações climáticas e a degradação ambiental são fatores multiplicadores de ameaças. O aumento das temperaturas, a ocorrência de fenómenos meteorológicos extremos e a poluição ambiental colocam em risco a saúde e os meios de subsistência das pessoas em todo o mundo. As alterações climáticas afetam a estabilidade e a segurança a nível local, regional e mundial (SEAE, 2024d).

A expressão ‘nexo entre clima e segurança’ refere-se aos impactos das alterações climáticas e da degradação ambiental, incluindo a perda de biodiversidade e a poluição, na paz, na segurança e na defesa. Desde 2008, a UE reconheceu este nexo e procurou assegurar que a sua gestão de crises, bem como o seu conjunto mais vasto de instrumentos para a paz e a segurança, abordem os respetivos desafios. Em 2020, a UE adotou o seu Roteiro para as Alterações Climáticas e a Defesa e, em 2021, quando adotou o Conceito para uma *integrated approach* em matéria de Clima e Segurança (Ibidem).

Em 2023, a UE adotou a Comunicação Conjunta: Uma nova perspetiva sobre a relação entre clima e segurança: Abordar o impacto das alterações climáticas e da degradação ambiental na paz, segurança e defesa, onde se destaca: (i) reforçar a análise e o processo de tomada de decisões relevantes para a paz e a segurança com base no clima e no

ambiente; (ii) operacionalizar a relação entre clima e segurança na ação externa da UE, desde a fase de decisão política até à execução; (iii) reforçar as medidas de adaptação e atenuação das alterações climáticas para as capacidades civis e militares dos Estados-Membros; e (iv) reforçar as parcerias internacionais sobre a relação entre clima e segurança, em coerência com a vasta agenda multilateral da UE em matérias de alterações climáticas e ambiente (Ibidem).

2.4.5 Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário

O respeito, a proteção e a promoção de todos os direitos humanos constituem o cerne da ação externa da UE. A política de diligência devida da União Europeia em matérias de direitos humanos (DH) e direito internacional humanitário (DIH), relativa ao apoio ao setor da segurança de terceiros, contribui para assegurar a conformidade dos instrumentos pertinentes da PESC/PCSD com o direito internacional em matérias de DH e DIH, em conformidade com o Tratado da UE (SEAE, 2024d).

Esta política da UE estabelece um quadro global de gestão de riscos. Enuncia os princípios fundamentais e define ações concretas para gerir os potenciais riscos relacionados com os DH e DIH que possam surgir no âmbito do apoio da UE ao setor da segurança. Constitui uma parte importante do Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024. A política aplica-se a todo o apoio prestado pelos instrumentos da PESC/PCSD a terceiros, nomeadamente às missões civis da PCSD, às missões e operações militares da PCSD e às medidas de assistência do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz (MEAP) (Ibidem).

A ONU aplica a sua política desde 2011 e, neste sentido, a adoção da política da UE permite alinhar as abordagens da UE e da ONU no que se refere ao apoio ao setor da segurança de terceiros (Ibidem).

2.4.6 Património cultural

Para a UE, o património cultural refere-se ao legado de artefactos físicos, como edifícios, monumentos, e de atributos intangíveis, como tradições, línguas e práticas, herdados de gerações passadas (SEAE, 2024d).

O património cultural pode ser um motor de conflitos e crises. A destruição do património cultural surge como um aspeto relevante na maioria dos conflitos, seja como dano colateral ou como alvo deliberado. A destruição e a pilhagem do património cultural vão para além dos danos físicos, podendo por vezes transformar-se numa arma

de guerra com consequências de grande alcance. As receitas provenientes da pilhagem e do tráfico ilícito de bens culturais podem ser utilizadas para financiar atividades criminosas e terroristas. A destruição do património cultural constitui também uma violação dos direitos humanos, pois enfraquece as identidades, dificulta a coesão social e exacerba as diferenças entre indivíduos e grupos (Ibidem).

O património cultural pode também funcionar como um vetor de paz e desenvolvimento. Faz parte da identidade da comunidade e pode desempenhar um papel importante na construção da resiliência pós-conflito, promovendo a reconciliação. Além do seu valor simbólico, o património cultural promove a sustentabilidade económica, social e ambiental, criando emprego e apoiando os meios de subsistência. A abordagem estratégica da UE para proteger e valorizar o património cultural em situações de conflito e de crise não se limita a proteger os testemunhos históricos das civilizações, sendo vital para a paz, a segurança, a resiliência e o desenvolvimento das comunidades (Ibidem).

2.4.7 Gestão do conhecimento

No domínio da paz, da segurança e da defesa, o objetivo é garantir que as ações da UE produzam os resultados pretendidos, que o seu impacto possa ser mensurado e que possam ser adaptadas à evolução dos contextos. A aprendizagem sistemática e a divulgação de boas práticas, por exemplo, através de processos de aprendizagem, análises pós-ação e avaliações de impacto das missões da PCSD, melhoram a eficácia e permitem uma tomada de decisões informada (SEAE, 2024d).

2.4.8 Formação no domínio da PCSD

O objetivo geral da formação neste domínio é assegurar a disponibilidade de pessoal devidamente qualificado para as missões e operações da PCSD. O Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD) é o principal interveniente civil e militar neste domínio, contando com o apoio do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). Ele promove um entendimento comum da PCSD entre a comunidade de formação dos Estados-Membros da UE, bem como das organizações e países parceiros, em conformidade com a política da UE neste domínio e com as respetivas orientações de execução. Trata-se de uma rede que reúne instituições de formação dos Estados-Membros da UE (SEAE, 2024d).

Em suma,

a *integrated approach* visa respeitar os diferentes papéis e regras jurídicas de todos os intervenientes, sejam governos locais, organizações regionais ou parceiros

internacionais. É flexível, funcionando em diferentes níveis (local, nacional, regional e global) e em todas as fases de uma crise, desde a prevenção até à consolidação da paz. Nos últimos anos, o conceito de *integrated approach* foi consolidado através da Bússola Estratégica (Strategic Compass - 2022) e do Pacto Civil da PCSD (*Civilian CSDP Compact - 2023*) (Ibidem).

Em termos operacionais, a aplicação da *integrated approach* visa aumentar a sensibilidade da UE aos conflitos, reforçando as capacidades nos domínios do aviso antecipado, alerta rápido, análise e prevenção de conflitos. A abordagem da UE é reformulada, integrando várias componentes políticas, de segurança e de desenvolvimento, para garantir uma transição mais coerente e inclusiva entre a gestão de crises e a estabilização, integrando (em vez de coordenar somente) os diferentes níveis de ação da UE. A aplicação desta abordagem visa também estabelecer uma ligação mais eficaz entre todos os níveis de resposta da UE e os de outros atores multilaterais e organizações regionais (como a ONU, a OSCE, a OTAN e a UA), procurando assim assegurar a coerência das intervenções da comunidade internacional num determinado cenário/conflito (Debuysere & Blockmans, 2021, p. 91).

Quanto à sua implementação na área da segurança e defesa, o General Lemos Pires, atual Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional, diz que “a *integrated approach* existe, é realizável, é eficaz e é boa” (Pires, 2024). Defende mesmo que um dos sucessos da UE em 2023 e 2024 “foi provar que a *integrated approach* é fácil, é possível e é o único recurso para uma aplicação eficaz da PCSD. Qualquer outra solução que não seja *integrated*, não é uma solução para África” (Ibidem).

A Embaixadora Rita Laranjinha parece partilhar desta convicção ao afirmar que “a UE olha para os cenários com uma perspetiva abrangente, o que faz com que todos os elementos da PCSD sejam mais eficazes” (Laranjinha, 2024). A diplomata acrescenta ainda que “os diferentes elementos de qualquer política devem ser consolidados e coordenados entre si, de forma a contribuírem para um conjunto de medidas mais consistente e harmonioso” (Ibidem). Realça também que, “em cenários em que a área da segurança e defesa foi trabalhada de forma mais isolada, as missões acabaram por ser menos bem-sucedidas, sendo o Sahel um exemplo disso” (Ibidem).

Ainda de acordo com o General Lemos Pires;

A UE aprendeu com as suas próprias missões e já viu que o *integrated approach*, de facto, funciona e é eficaz, sendo que desse modo se consegue alcançar os objetivos estabelecidos. Não há crença de que a segurança funciona se não houver desenvolvimento logo de seguida e o inverso também não acontece, ou seja, também não há desenvolvimento se não houver segurança. Estes factos são indissociáveis e a UE é provavelmente a única organização do mundo que consegue fazê-lo, uma vez que, segundo Lemos Pires, a OTAN só faz segurança e a ONU ou faz segurança ou faz desenvolvimento, não os dois em paralelo. A UE consegue realizar esse objetivo através da sua capacidade financeira, das medidas de assistência, dos projetos de desenvolvimento e da facilidade de pôr no terreno missões de desenvolvimento e de segurança em simultâneo. Em suma, promove a segurança, contribui para o desenvolvimento social, apoia a educação, a saúde e outras áreas, de forma interligada, construtiva e integrada (Pires, 2024).

3. A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)

3.1 Contextualização

Para um melhor entendimento da PCSD e do surgimento das suas missões e operações, nomeadamente em África, julga-se adequado efetuar uma breve contextualização nesta área, sem, contudo, se pretender aprofundar em demasia esta questão, visto não ser esse o objetivo principal desta dissertação.

Ao longo das sucessivas etapas da construção europeia, os conceitos de união política, de política externa e de defesa comuns foram regularmente incluídos na ordem do dia, após a apresentação de diferentes projetos políticos.

A PCSD, enquanto tal, tem as suas origens no Tratado de Maastricht¹¹, particularmente através da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), regida pelas disposições constantes no seu artigo 24º, que define que:

A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum (Pais, 2013, p. 26).

¹¹ O texto foi assinado em fevereiro de 1992 e entrou em vigor em novembro de 1993.

O estabelecimento da PESC visou dotar a UE de instrumentos mais eficazes para enfrentar os múltiplos desafios com que se deparava a nível internacional, tendo-lhe sido atribuído o segundo dos seus três pilares fundamentais. Com isso, criou uma série de meios de ação que vão para além das atividades tradicionais da então Comunidade (CEE) no domínio das relações externas, nomeadamente a política comercial e a cooperação para o desenvolvimento (EUR-Lex, s.d.2).

Outro ‘salto’ importante ocorreu na reunião em Saint-Malo, França, em 1998. Durante a mesma, o país anfitrião e o Reino Unido acordaram que deveria ser conferido à UE mais poder para desenvolver a cooperação militar. No Conselho Europeu que se realizou em Colónia, em junho de 1999, a Declaração de Saint-Malo foi ratificada pelos restantes Estados-Membros. Desta forma, os 15 Estados-Membros da UE na altura decidiram reforçar a PESC, transformando-a na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

A PESD pretendia, entre outras coisas, institucionalizar a cooperação no domínio da defesa no seio da UE. Concretamente, nas conclusões da Cimeira de Colónia, o Conselho Europeu declarou que pretendia que a União Europeia desempenhasse integralmente o seu papel na cena internacional e que, para tal, pretendia dotá-la dos meios e capacidades necessários para que esta pudesse assumir as suas responsabilidades relativamente a uma política europeia comum de segurança e defesa (PE, 1999).

Adicionalmente, referia que, para atingir tais objetivos em termos de política externa e de segurança comum e o progressivo desenvolvimento de uma política de defesa comum da UE, poderia passar a recorrer a todos os tipos de missões em matéria de prevenção de conflitos e gestão de crises definidas no Tratado da União Europeia (as denominadas missões de Petersberg¹²). Para esse efeito, a UE deveria dispor de capacidade de ação autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir a sua utilização e de vontade política para as definir e realizar, a fim de dar resposta às crises internacionais (Ibidem).

¹² Estas missões foram instituídas pela Declaração de Petersberg, adotada após o Conselho Ministerial da União Europeia Ocidental (UEO), realizado em junho de 1992. Nos termos desta declaração, os países membros da UEO decidiram colocar à disposição da própria UEO, bem como da OTAN e da UE, unidades militares provenientes das suas forças armadas. A partir de então, ficaram abrangidas as seguintes missões: (i) humanitárias ou de evacuação de cidadãos; (ii) de prevenção de conflitos e manutenção da paz; (iii) de forças para a gestão de crises, incluindo operações de restabelecimento da paz; (iv) ações conjuntas em matérias de desarmamento; (v) de aconselhamento e assistência em matérias militares; (vi) operações de estabilização no termo dos conflitos. (EUR-Lex, s.d.1)

Em 2003, foi adotada a Estratégia Europeia de Segurança, através de um documento intitulado “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”. Neste documento, o ambiente de segurança internacional foi analisado pela primeira vez, tendo sido identificados os principais desafios de segurança e as respetivas implicações políticas para a UE (SEAE, 2022d).

Posteriormente, com o Tratado de Lisboa, também conhecido como o Tratado da União Europeia (TUE), em vigor desde dezembro de 2009, a designação "Política Europeia de Segurança e Defesa" foi alterada para "Política Comum de Segurança e Defesa" (Carvalho S. M., 2021, p. 29), ou seja, a PESD tornou-se PCSD. Todas as disposições que regulam os seus aspetos mais importantes encontram-se nos artigos 42º a 46º do TUE.

O objetivo da PCSD é explicitado no artigo 42º, n.º 1, do TUE, onde é referido que a PCSD

garante à União uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares. A União pode empregá-los em missões no exterior a fim de assegurar a manutenção da paz, a prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, de acordo com os princípios da Carta das Nações Unidas (Pais, 2013, p. 33).

Em junho de 2016, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia estabeleceu os fundamentos para o desenvolvimento adicional da PCSD. No final desse ano, foi definido um pacote abrangente de medidas nas áreas de segurança e defesa, que consistia em três pilares principais: novas metas e ambições políticas para que os europeus assumissem mais responsabilidade pela sua própria segurança e defesa; novas ferramentas financeiras para ajudar os Estados-Membros e a indústria de defesa europeia a desenvolver capacidades de defesa (Plano de Ação de Defesa Europeu); e um conjunto de ações concretas para acompanhar a Declaração Conjunta UE-OTAN, que identificou áreas de cooperação (UE, 2016).

Em 2017, após a Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança, os Estados-Membros da UE concordaram em intensificar o trabalho no domínio da segurança e da defesa e reconheceram a necessidade de aumentar a coordenação, realizar um maior investimento e fomentar mais cooperação no desenvolvimento de capacidades de defesa. Este é o principal objetivo da Cooperação Estruturada Permanente em segurança e defesa (PESCO, sigla em inglês), conforme descrito nos Artigos 42º (6) e

46°. Através da PESCO, os Estados-Membros aumentam a sua eficácia em relação aos desafios de segurança e avançam em direção a uma maior integração e fortalecimento da cooperação na área da defesa no seio da UE (UE, 2016).

Ainda no âmbito da Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança, em 2017 foi também criada a Revisão Anual Coordenada sobre Defesa (CARD, sigla em inglês), que tem como principal objetivo fornecer aos Estados-Membros e à UE uma visão global da situação atual das capacidades de defesa na Europa e identificar potenciais áreas de cooperação. A intenção é uma sincronização gradual e uma adaptação mútua dos ciclos de planeamento de defesa nacional e das práticas de desenvolvimento de capacidades, que garantirem um uso mais otimizado e uma maior coerência dos planos nacionais de gastos com defesa (Ibidem).

Também em 2017, a Comissão Europeia criou o Fundo Europeu de Defesa (FED), uma iniciativa destinada a apoiar a investigação e o desenvolvimento colaborativos no domínio da defesa, bem como a promover uma base industrial de defesa inovadora e competitiva (Ibidem).

Mais tarde, em 2021, a UE criou o *European Peace Facility* (EPF), que ampliou a capacidade da UE para fornecer segurança aos seus cidadãos e aos seus parceiros, nomeadamente africanos. Este mecanismo permite à UE fornecer equipamentos militares e infraestruturas de segurança aos seus parceiros, mas sempre em conformidade com os seus valores, em especial os relacionados com os direitos humanos.

Finalmente, em março de 2022, a UE aprovou a Bússola Estratégica (BE) para a área da segurança e defesa. Trata-se de um documento que fornece uma avaliação partilhada do ambiente estratégico em que a UE opera e das ameaças e desafios com que a União se depara. O documento faz propostas concretas e exequíveis, com um cronograma muito preciso para a sua implementação, a fim de melhorar a capacidade da UE de agir decisivamente em crises e defender a sua segurança e a dos seus cidadãos. A BE abrange todos os aspetos da PCSD e estrutura-se em torno de quatro pilares: agir, investir, estabelecer parcerias e proteger.

3.2 Órgãos-chave

Feita uma breve contextualização da PCSD, julga-se necessário referir os "órgãos-chave" (Defensiesamenwerking, s.d.), responsáveis pela sua concretização começando pelo que

define a política da União Europeia em termos gerais, onde se inclui a PCSD, ou seja, o Conselho Europeu.

3.2.1 Conselho Europeu

De acordo com Amorim & Klein (2021, p. 44), o Conselho Europeu "define as orientações e prioridades políticas gerais da União, nomeadamente nos domínios da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)". Os autores invocam os artigos 22º e 26º do TUE, onde é referido que "o Conselho Europeu identifica os interesses e objetivos estratégicos da União no domínio da PESC" (Ibidem).

Desta forma, qualquer missão ou operação no âmbito da PCSD é adotada pelo Conselho Europeu "deliberando por unanimidade, sob proposta do Alto Representante (...) ou por iniciativa de um Estado-Membro" (Pais, 2013, p. 33). Dito por outras palavras, as decisões de estabelecer e lançar missões e operações requerem a aprovação de todos os Estados-Membros através de uma decisão do Conselho Europeu.

3.2.2 Comissão Europeia

Apesar de, ao contrário da maioria dos outros domínios políticos da UE, o papel da Comissão Europeia na PCSD ser secundário em relação ao do Alto Representante e dos Estados-Membros, a Comissão continua a ser um ator essencial para a plena realização dos objetivos da PCSD. De facto, no n.º 3 do artigo 21º do Tratado de Lisboa é realçado o 'convite' para que o Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante, cooperem, a fim de assegurar a coerência entre os diferentes domínios da ação externa da União, bem como entre esses domínios e as suas outras políticas. Isto sem prejuízo das competências distintas de cada instituição e dos processos de decisão estabelecidos, no âmbito da PESC ou não. (...) No fundo, devido ao carácter predominantemente intergovernamental da PESC e da PCSD, a Comissão, enquanto órgão supranacional, tem um papel menos relevante nestas políticas. (...) Ainda assim, a Comissão é um ator importante no que respeita à execução da PESC, quer diretamente, ao gerir o orçamento, quer indiretamente, ao assegurar a coordenação com os instrumentos não abrangidos pela PCSD. A Comissão contribui também de forma substancial para o denominado 'processo interdepartamental' que conduz à preparação das intervenções da PCSD e ao seu debate no Conselho (Ojeda, 2021, pp. 53-55).

3.2.3 Conselho da União Europeia

Conhecido habitualmente apenas como "o Conselho",

em conjunto com o Parlamento Europeu, é a instituição da União que exerce funções legislativas e orçamentais. Desempenha também funções técnicas na definição de políticas e de coordenação, conforme estabelecido nos Tratados. O Conselho é composto por um representante de cada Estado-Membro a nível ministerial, que vincula o governo do Estado-Membro em causa através do seu voto. O Conselho delibera por maioria qualificada, salvo disposição em contrário nos Tratados. No domínio da PESC/PCSD, o Conselho geralmente age por consenso e unanimidade (Amorim & Klein, 2021, p. 48).

3.2.4 Comité Político e de Segurança (CPS ou COPS/PSC¹³ em inglês)

Criado em 1999, está sob a responsabilidade do Conselho e do Alto Representante/Vice-Presidente da Comissão Europeia (HR/VP, sigla em inglês). O órgão é composto por embaixadores dos Estados-Membros e presidido por representantes do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). O CPS é responsável pelo controlo político e pela direção estratégica das operações de gestão de crises (artigo 38º, TUE). Em suma, este é o órgão responsável pela política externa e de segurança comum (PESC) e pela política comum de segurança e defesa (PCSD) da UE. Encarrega-se, simultaneamente, da supervisão e gestão das operações da PCSD (Defensiesamenwerking, s.d.).

3.2.5 Comité Militar da União Europeia (CMUE)

Constitui o mais alto órgão militar criado no âmbito do Conselho (Decisão 2001/79/PESC do Conselho, de 22 de janeiro de 2001).

É responsável pela direção de todas as atividades militares no âmbito da UE, em especial o planeamento e execução de missões e operações militares no âmbito da PCSD e o desenvolvimento das capacidades militares. Presta aconselhamento militar ao CPS e emite recomendações sobre questões militares. O CMUE é composto pelos Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFAs) dos Estados-Membros, que são normalmente representados pelos respetivos representantes militares permanentes (MilReps) junto da UE (Amorim & Klein, 2021, p. 51).

¹³ PSC - Political and Security Committee.

3.2.6 Parlamento Europeu

É opinião comumente aceite que o Parlamento Europeu tem pouco poder e intervenção no que respeita à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e ainda menos no que respeita à sua componente de defesa, a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). No entanto, o seu papel específico no âmbito da PESC e da PCSD é descrito no artigo 36º do TUE. Tem o direito de as controlar politicamente e de tomar a iniciativa de dirigir ao AR/VP e ao Conselho as suas decisões (artigo 36º do TUE). Exerce igualmente autoridade sobre o seu orçamento (artigo 41º do TUE).

Duas vezes por ano, o Parlamento Europeu realiza debates sobre os progressos realizados na aplicação da PESC e da PCSD e adota um relatório sobre a PESC, elaborado pela Comissão dos Assuntos Externos (CAE) e, se necessário, incluindo elementos relativos à PCSD; e outro sobre a PCSD, elaborado pela Subcomissão de Segurança e Defesa (SEDE) (Legrand, 2021, pp. 57-58).

3.2.7 Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)

De um modo geral, as tarefas do SEAE consistem em assegurar a coerência e a coordenação da ação externa da UE, preparar propostas de políticas e executar as políticas após a aprovação das propostas pelo Conselho. O SEAE apoia o Alto Representante no cumprimento dos seus mandatos, que incluem, de acordo com os artigos 18º e 27º do TUE, a condução da PESC e a PCSD (n.º 2 do artigo 18º do TUE). Por outro lado, o SEAE deve assistir o Presidente do Conselho Europeu, o Presidente da Comissão e a Comissão no exercício das suas funções no domínio das relações externas. A estrutura do SEAE inclui diversos organismos e direções que lidam diretamente com a PCSD e respetivas missões e operações.

3.2.8 Diretoria Paz, Parcerias e Gestão de Crises (PCM¹⁴)

Coordena e gere a contribuição do SEAE para a integrated approach da UE em relação aos conflitos e crises externos, combinando segurança, desenvolvimento e ações diplomáticas (SEAE, 2023c).

Em estreita cooperação com os diferentes serviços do SEAE, bem como com outras instituições da UE, a PCM assegura a coordenação das ações preventivas e de resposta a crises da UE ao longo de todo o ciclo do conflito, desde o alerta precoce e a análise

¹⁴ PCM - Peace, Partnerships and Crisis Management Directorate.

da situação, até à mediação para a paz, ao planeamento político-estratégico para a gestão de crises e à estabilização (Ibidem).

A PCM é responsável pelo desenvolvimento e gestão das relações com os parceiros mais próximos da UE nos domínios da paz, da segurança e da defesa. Isto inclui relações bilaterais com países como os Estados Unidos, o Canadá e a Noruega, bem como organizações multilaterais como a OTAN, a ONU e a União Africana (Ibidem).

3.2.9 Estado-maior Militar da UE (EUMS¹⁵)

Funciona sob a direção do Presidente do Comité Militar da União Europeia (CMUE) e sob a autoridade do Alto Representante. O EUMS coordena o instrumento militar no âmbito do *integrated approach* da UE, com especial destaque para as missões e operações militares, bem como para a criação de capacidades militares. As suas atividades incluem o alerta antecipado, a avaliação da situação, o planeamento estratégico, os sistemas de comunicação e informação, o desenvolvimento de conceitos, a formação e o ensino, bem como o apoio a parcerias através de relações entre militares.

3.2.10 Capacidade Militar de Planeamento e Condução (MPCC¹⁶)

“É responsável pelo planeamento e condução operacionais das missões militares não executivas e tem como objetivo permitir que a UE reaja de forma mais rápida, eficiente e eficaz enquanto garante da segurança fora das suas fronteiras” (SEAE, 2022c).

3.2.11 Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CPCC¹⁷)

“É o quartel-general permanente das missões civis da PCSD, sendo responsável pelo respetivo planeamento operacional. Assegura igualmente a prestação de um apoio adequado às missões e supervisiona a execução e o cumprimento dos mandatos” (Kammel & Rehrl, 2021, p. 72).

3.2.12 Agência Europeia de Defesa (EDA¹⁸)

Esta agência da UE

visa desenvolver o setor da defesa na União Europeia, incluindo projetos e iniciativas, bem como as indústrias de defesa dos Estados-Membros. Todos os Estados-Membros participam neste órgão. A agência foi criada em 2004 ao abrigo do artigo 42º, n.º 3, do

¹⁵ EUMS – *EU Military Staff*.

¹⁶ MPCC – *Military Planning and conduct Capability*.

¹⁷ CPCC – *Civil Planning and Conduct Capability*.

¹⁸ EDA – *European Defence Agency*.

TUE, tendo como principais objetivos: identificar necessidades operacionais; contribuir para a adoção e, se for caso disso, a implementação de todas as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica do setor da defesa; participar na definição de uma política europeia em matérias de capacidades e armamentos; e auxiliar o Conselho a avaliar melhorias nas capacidades militares (Defensiesamenwerking, s.d.).

3.3 Estratégia

Tendo em conta a natureza *sui generis* da UE, esta é frequentemente caracterizada como sendo “um ator internacional peculiar, se não único” (Zielonka, 2011, p. 281), julga-se adequado desenvolver nesta dissertação a ligação da PCSD à estratégia e à cultura estratégica da própria UE.

Sem aprofundar conceitos e definições, a estratégia será definida como “a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios (...) num dado meio e tempo, para se materializarem objetivos fixados” (Ribeiro, 2009, p. 22). De uma forma mais simplista, a estratégia mais não é que ‘utilizar meios para atingir fins’.

Transpondo essa abordagem para a realidade da UE, poder-se-á dizer que,

enquanto ator estratégico, a UE, através da PESC e da PCSD, desenvolveu a capacidade de formular interesses de segurança comuns (fins) e de gerar as capacidades (meios) necessárias para defender esses interesses comuns. O desafio reside, porém, no facto de a PESC e a PCSD serem essencialmente produtos intergovernamentais, uma vez que se baseiam na vontade política dos Estados-Membros e dependem das capacidades (civis e militares) que são propriedade dos mesmos Estados-Membros. Ainda assim, toda essa dinâmica (por vezes executada através de processos informais, muitas vezes não cobertos pelos tratados) depende cada vez mais de um aparelho institucional central (SEAE), que coordena um fluxo crescente de informação entre Bruxelas e as capitais dos Estados-Membros, oferecendo análises e opções estratégicas aos decisores políticos (Norheim-Martinsen, 2007, pp. 5-6).

De acordo com o artigo 18º do TUE, cabe ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, eleito pelo Conselho Europeu (ou seja, pelos Estados-Membros), conduzir a PESC e a PCSD, executando-as na qualidade de mandatário do Conselho (Presidência rotativa de seis meses). Por outro lado, o Alto Representante é Vice-presidente da Comissão e tem também a função de assegurar a coerência da

ação externa da União. Ou seja, apesar de ser o ‘motor oficial’ da PESC e da PCSD na UE, "este sistema dificilmente é adequado para garantir uma abordagem estratégica coerente e com visão de futuro prospetiva" (Norheim-Martinsen, 2007, p. 19).

Isto porque “à política cabe orientar a estratégia” (Ribeiro, 2009, pp. 40). Trata-se de “um processo dinâmico e contínuo até se alcançar o objetivo final, pelo que só faz sentido produzir efeitos práticos, já que o que interessa, acima de tudo, são os resultados concretos” (Ribeiro, 2009, p. 43).

Na verdade,

as práticas estratégicas que ligam os objetivos políticos aos instrumentos disponíveis, como os procedimentos de planeamento estratégico e operacional, a coordenação civil-militar ou a recolha e tratamento de informações, têm estado ausentes das políticas em Bruxelas. Com os desenvolvimentos da PESC muito centrados nas capacidades e nas operações da PCSD, poucos parecem apreciar plenamente a importância dessas práticas (estratégias) que são essenciais para a manutenção e o funcionamento contínuo de uma estratégia (Norheim-Martinsen, 2007, p. 24).

Segundo Norheim-Martinsen,

um dos passos decisivos para uma cultura estratégica europeia foi, sem dúvida, a introdução de uma ‘cultura militar’ na UE, o que significa que as pessoas tiveram de se habituar a ver pessoal fardado e uniformizado a circular no edifício Justus Lipsius 19e a interagir com eles a diferentes níveis. Numa UE que aspira a uma abordagem global em termos de segurança, os setores civil e militar devem estar integrados ou, no mínimo, bem coordenados. Trata-se de um processo ainda em construção atualmente em Bruxelas (Norheim-Martinsen, 2007, p. 25).

Como se viu, a dificuldade da UE nos processos de definição e decisão de políticas e estratégias (*policy-making* e *decision-making*) tem sérias implicações nas suas políticas externas e de defesa. A UE não consegue ter uma estratégia internacional própria, visto esta exigir a capacidade de definir objetivos claros e de aplicar os meios necessários para os atingir.

¹⁹ É a sede do Conselho da União Europeia (habitualmente conhecido apenas por "Conselho") e onde se encontra o seu Secretariado-Geral. Localiza-se no Bairro Europeu de Bruxelas, junto à Praça Schuman.

As suas decisões estão sujeitas ao denominador mínimo imposto pela decisão consensual nesta área da política externa da UE. (...) Além disso, a ausência de uma estratégia clara torna a UE menos vulnerável a acusações de perseguir ambições egoístas. É por isso que, para o bem ou para o mal, a UE, ao contrário dos EUA, da Rússia ou da China, é vista como um ‘ator benigno’ na cena internacional. Por outro lado, o complexo processo de negociação intergovernamental necessário para as decisões da UE impede-a de tomar medidas ousadas e rápidas, mas também garante que não toma medidas precipitadas das quais se venha a arrepender mais tarde (Zielonka, 2011, pp. 288-289).

Em suma, no que se refere à segurança e defesa,

a UE tem-se pautado por diferentes velocidades, que resultam, como se viu, da combinação de diversos fatores. Uma das causas das oscilações no desenvolvimento da PCSD, incluindo em África, está relacionada com as diferentes estratégias dos Estados-Membros relativamente à segurança e defesa, nomeadamente a perceção das ameaças (há grandes diferenças entre os países do norte e do sul), os interesses geopolíticos e as respetivas capacidades militares. Outra causa apontada é a natureza heterogénea das culturas distintas entre os Estados-Membros, o que reflete a falta de uma cultura estratégica comum (Carvalho S. M., 2021, p. 32).

No fundo, as posições de cada Estado-Membro em relação à PESC e à PCSD são adaptadas às circunstâncias e prioridades de cada um. Isto é, os objetivos de política externa da UE são secundários, uma vez que o mais importante é satisfazer os cidadãos (eleitores), evitando riscos a longo prazo e situações desconfortáveis, que se pagam nas urnas e podem implicar a perda de poder por parte de quem se encontra em funções governativas (Zajączkowski, 2020, pp. 22-23).

Assim, o desenvolvimento da PCSD, nomeadamente em África, é determinado pelo facto de os governos nacionais estarem, acima de tudo, preocupados com a sua sobrevivência eleitoral. As missões e operações da PCSD em África refletem isso, tornando-se o resultado de interesses nacionais que limitam e minam quaisquer objetivos estratégicos da UE, apesar de serem realizadas em nome dos seus princípios e valores. A pressão interna exercida sobre os governos explica o facto de as missões e operações da UE tentarem evitar riscos, serem limitadas no tempo e, em geral, não serem particularmente ambiciosas. Os Estados receiam críticas internas e reações adversas por estarem

demasiado envolvidos na PCSD. Perante estes factos, é provável que as missões e operações da UE continuem com mandatos e objetivos limitados e sem uma verdadeira cultura estratégica de longo prazo (Ibidem).

4. Missões e operações da PCSD

4.1 Breve resenha histórica

Na sequência do conflito nos Balcãs Ocidentais na década de 1990, a UE e os seus Estados-Membros decidiram que a UE deveria ter capacidade para planear e executar as suas próprias missões e operações. Como referido anteriormente, foram tomadas medidas para criar os órgãos de decisão, as estruturas de planeamento e de comando e controlo necessários para essas missões e operações

Desta forma, criaram-se as condições para o lançamento e gestão das suas missões e operações fora do espaço da UE, tendo-se assistido, durante a primeira década do século XXI, à "emergência e consolidação da PCSD" (Carvalho H. M., 2022, p. 32). Assim, em 2003, ano "reconhecido como o ponto de partida da mudança da PESD [e] que mais promoveu as missões da UE, em termos operacionais" (Carvalho S. M., 2021, p. 24), foram lançadas as primeiras missões da UE, concretamente uma operação militar (EUFOR Concordia) na Antiga República Jugoslava da Macedónia (atual Macedónia do Norte) e uma missão de policiamento na Bósnia e Herzegovina (EUPOL BiH). Em África, a primeira operação militar liderada pela UE foi a missão Artemis, lançada também em 2003 na República Democrática do Congo. Desde então, "a UE e o continente africano desenvolveram uma importante parceria estratégica e de segurança, que abrange a governação, as alterações climáticas, a migração, o comércio e, evidentemente, outros desafios enfrentados pelo continente" (Clémence Buchet-Couzy & Verrier, 2024, p. 2).

Neste ponto, julga-se adequado clarificar a diferença entre missões e operações na UE. Em termos técnico-militares, as missões não têm capacidade cinética, ao passo que as operações têm. Isto significa, de forma muito simplificada, que as operações militares são missões em que as forças destacadas possuem armas e podem fazer "uso da força militar" (Carreira, 2004, p. 46), ao passo que as missões, normalmente de treino, monitorização ou aconselhamento, não têm.

A propósito do 'uso da força militar', é importante salientar que, nas operações, este é controlado através de um conjunto de regras de empenhamento (ROE, sigla em inglês),

aprovadas por todos os Estados-Membros. Nas palavras de Carreira, "o uso da força militar é controlado por motivos jurídicos, políticos e militares, sendo as ROE um dos meios para o exercício desse controlo nos planos político e militar" (Carreira, 2004, p. 56).

Por outro lado, a estrutura de comando e controlo é também diferente. Nas operações, o comandante da operação (nível estratégico militar) encontra-se num dos *Operation Head Quarter* (OHQ) da UE disponíveis num dos seus Estados-Membros e reporta diretamente ao nível político (CPS²⁰). Já nas missões o *Operation Head Quarter* é desempenhado pelo MPCC ou CPCC, consoante as missões sejam militares ou civis respetivamente, sendo que os respetivos diretores reportam igualmente ao CPS (nível político).

Desde o lançamento das primeiras missões e operações da PCSD em 2003, a UE realizou mais de 40 operações fora do seu território, através de missões e operações civis e militares na Europa, África e Ásia. No momento em que concluímos a presente investigação (ver Mapa do Anexo I, de 24.10.2024), estão em curso 22 missões e operações da PCSD, incluindo 13 civis²¹, das quais cinco em África²², oito militares²³ (quatro missões²⁴ e quatro operações²⁵), decorrendo seis em África²⁶ ou nas suas áreas marítimas. Há ainda uma iniciativa civil e militar²⁷, precisamente em África. Ou seja, mais de metade das atuais missões e operações da UE têm lugar em África (doze em vinte e duas) (SEAE, 2025).

²⁰ PSC/ PSC – Political and Security Committee.

²¹ EUM Armenia – EU Mission in Armenia; EUMM Georgia – EU Monitoring Mission in Georgia; EUPOL COPPS/Palestinian Territories - EU Police and Rule of Law Mission for the occupied Palestinian territory; EUAM Iraq - EU Advisory Mission in support of Security Sector Reform in Iraq; EUAM RCA - EU Advisory Mission in Central African Republic; EUAM Ukraine – EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform in Ukraine; EUBAM Libya – EU Border Assistance Mission in Libya; EUBAM Rafah – EU Border Assistance Mission for the Rafah Crossing Point; EUCAP Sahel Mali – EU Capacity Building Mission in Mali; EUCAP Somalia – EU Capacity Building Mission in Somalia; EULEX Kosovo – EU Rule of Law Mission in Kosovo; EUPM Moldova – EU Partnership Mission in the Republic of Moldova; EU RACC Sahel - The EU Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel (RACC).

²² EUAM RCA, EUBAM Libya, EUCAP Sahel Mali, EUCAP Somalia e EU RACC Sahel.

²³ EUMAM Mozambique – EU Military Assistance Mission; EUTM RCA – EU Training Mission in Central African Republic; EUTM Somalia - Training Mission in Somalia; EUMAM Ukraine – EU Assistance Mission Ukraine; EUFOR ALTHEA – EUFOR Bosnia-Herzegovina Military Operation ALTHEA; EUNAVFOR Aspides - EUNAVFOR ASPIDES Naval Operation; EUNAVFOR MED Irini – EU Naval Force IRINI Military Operation; EUNAVFOR Atalanta – EU Naval Operation.

²⁴ EUMAM Mozambique, EUTM RCA, EUTM Somalia e EUMAM Ukraine.

²⁵ EUFOR Althea, EUNAVFOR Aspides, EUNAVFOR MED Irini e EUNAVFOR Atalanta.

²⁶ EUMAM Mozambique, EUTM RCA, EUTM Somalia, EUNAVFOR MED Irini, EUNAVFOR Aspides e EUNAVFOR Atalanta.

²⁷ EU SDI GoG - EU Security and Defence Initiative in support of West African countries of the Gulf of Guinea - Civilian and Military Mission.

Estes números poderão ser analisados a partir de diferentes perspetivas. Por exemplo, em termos de operações, das quatro atualmente existentes, três são nas costas africanas e, curiosamente, todas são operações navais (EUNAVFOR).

Por outro lado, olhando apenas para as missões em África e fazendo uma análise em termos civis/militares, verifica-se que existe uma diferença mínima, dado que existem seis militares, cinco civis e uma mista (militar e civil).

Em termos geográficos, as missões distribuem-se por praticamente todo o continente africano, desde a Líbia, a norte, até Moçambique, a sul, e desde a Somália, a leste, até ao Golfo da Guiné, a oeste. A UE também tem operações nas suas costas norte (Mediterrâneo) e no Índico, incluindo o Corno de África e o Mar Vermelho (EUNAVFOR Atalanta e EUNAVFOR Aspides).

Como já foi referido, no momento em que se conclui a presente investigação,

a maioria das missões da PCSD da UE tem lugar no continente africano, nomeadamente missões militares. Desde 2003, com o envio da operação Artemis para a RDC, África tem sido um campo de ensaio para as missões da PCSD, nomeadamente as de natureza militar. A partir da década de 2010, a UE tem-se mostrado menos inclinada a enviar operações, como foi o caso na RDC, no Chade e na República Centro-Africana (as chamadas missões EUFOR), mas tem-se voltado mais para missões de formação e treino militar. O objetivo é apoiar e reforçar as capacidades dos seus parceiros africanos, para que estes próprios possam assumir a resolução das crises e dos conflitos no seu continente, criando assim ‘soluções africanas para problemas africanos’. Desde 2012, a UE tem dado prioridade a missões conhecidas como EUTM (Missão de Formação da UE) ou EUMAM (Missão de Assistência Militar da UE). No continente africano, as EUTM foram criadas na Somália, no Mali, na RCA e em Moçambique (Clémence Buchet-Couzy & Verrier, 2024, p. 10).

Constata-se assim, que as atuais missões e operações da UE em África refletem as áreas de maior interesse para a UE, tanto a nível geográfico, como político, económico e de segurança. Procedemos, de seguida, à sua análise.

4.2 Principais regiões de ação da UE

4.2.1 Corno de África

Em termos de PCSD, o empenhamento da UE na região do Corno de África ganhou visibilidade a partir de dezembro de 2008, com o lançamento da Operação Atalanta, também designada EUNAVFOR Atalanta, uma operação antipirataria ao largo da costa da Somália.

Em abril de 2010, foi lançada a EUTM Somália, que contribui para os esforços de reforço das capacidades das Forças Armadas Nacionais da Somália, prestando aconselhamento político-estratégico às autoridades somalis, nomeadamente sobre o Plano de Desenvolvimento e Reforma do Setor da Segurança da Somália. Em julho de 2012, foi lançada a EUCAP Somália, inicialmente designada EUCAP Nestor, que tem como missão contribuir para a criação e o reforço das capacidades das autoridades civis na Somália. Por fim, a Operação Aspides, também conhecida como EUNAVFOR Aspides, é uma operação de natureza defensiva que tem como objetivo salvaguardar a liberdade de navegação no Mar Vermelho e contribuir para a segurança marítima ao longo das principais rotas comerciais na região (Conselho, 2024b, pp. 10-11).

4.2.2 Golfo da Guiné

No final de 2023, a UE estabeleceu uma missão mista (civil-militar) de apoio aos quatro países da África Ocidental, designada Iniciativa de Segurança e Defesa da UE no Golfo da Guiné (EUSDI GOG), com vista a capacitar as forças de segurança e de defesa da Costa do Marfim, do Gana, do Togo e do Benim e a melhorar a estabilidade e a resiliência das suas zonas fronteiriças com o Sahel (norte dos respetivos países). Ou seja, assenta num apoio ‘personalizado’ que combina conhecimentos militares e civis com base nas necessidades identificadas e formuladas pelos próprios países. Esta iniciativa visa também complementar o atual esforço da UE na área da segurança marítima no Golfo da Guiné (SEAE, 2025b).

4.2.3 Sahel

A UE chegou a ter cinco missões na região em simultâneo, três de âmbito civil²⁸ e duas de cariz militar²⁹. Contudo, a instabilidade política e de segurança na região e tendo em conta que as missões da UE só podem estar no terreno a pedido, ou, pelo menos, com a

²⁸ EUCAP Sahel Níger, EUCAP Sahel Mali e RACC Sahel.

²⁹ EUTM Mali e EUMPM Níger.

anuência dos países que as acolhem, três delas foram encerradas³⁰ pelas autoridades do Mali e do Níger. Assim, mantêm-se atualmente a EUCAP Sahel Mali e a RACC Sahel, mas com um futuro ainda incerto.

EUCAP Sahel Mali - European Union Capacity Building Mission in Mali - Civilian Mission

desde 15 de maio de 2014, a missão apoia a reforma do setor da segurança e o reforço da governação e da responsabilização das forças de segurança interna do Mali. As principais atividades da missão são: (i) melhorar a eficácia das Forças de Segurança Interna do Mali (FSIMa) em termos de capacidades civis; (ii) promover a presença das FSIMa e a sua interoperabilidade em todo o país; e (iii) reforçar o papel das autoridades administrativas e judiciais, contribuindo para a prevenção da corrupção e da impunidade (SEAE, 2021a).

RACC Sahel - EU Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel – Civil Mission

desde junho de 2019. Tem como missão apoiar as estruturas e os países do G5 Sahel, reforçando a cooperação regional e as capacidades operacionais no domínio da defesa e da segurança, em conformidade com o direito internacional, os direitos humanos e a abordagem estratégica da UE para a paz e a segurança das mulheres. Cabe-lhe ainda reforçar a cooperação internacional e a transparência no apoio às capacidades das estruturas e dos países do G5 Sahel, bem como facilitar a coordenação interna da UE no âmbito da segurança e da defesa, no quadro da abordagem integrada do Sahel (SEAE, 2022a).

EUCAP Sahel - European Union Capacity-Building in Niger - Civilian Mission

entre 8 de agosto de 2012 e 5 de dezembro de 2023, o objetivo era reforçar o setor da segurança interna do Níger e a sua capacidade de resposta às várias ameaças à sua segurança. As suas principais ações centravam-se na formação, mentoria, aconselhamento estratégico, fornecimento de equipamento e apoio a infraestruturas (SEAE, 2020).

EUTM Mali – European Union Training Mission – Military Mission

³⁰ EUTM Mali, EUCAP Sahel Níger e EUMPM Níger.

entre 17 de janeiro de 2023 e 18 de maio de 2024, a missão consistiu em prestar assistência e formação ao exército e às forças de segurança do Mali. As suas atividades baseiam-se em quatro vertentes: (i) formação de unidades militares do Mali; (ii) aconselhamento das Forças Armadas do Mali (FAMA); (iii) contributo para a melhoria do sistema de educação militar, desde o nível escolar até ao ministerial; (iv) prestação de aconselhamento e formação no Quartel-General da Força Conjunta do G5 Sahel (SEAE, 2023b).

EUMPM Niger - EU Military Partnership Mission in Niger – Military Mission

entre 12 de dezembro de 2022 e 30 de junho de 2024, a missão consistia em contribuir para o reforço da capacidade militar das Forças Armadas nigerinas, a fim de apoiar o Níger na sua luta contra os grupos armados terroristas, em conformidade com os direitos humanos e o direito internacional humanitário (SEAE, 2023a).

Em suma, a segurança parece ser o principal motivo da importância da região para os interesses europeus. Segundo o General Lemos Pires, "a linha do Sahel é a defesa avançada da Europa" (Pires, 2024) e, por isso, "é considerada uma componente crucial na definição de um sistema seguro da UE" (Caruso & Lenzi, 2023, p. 7), uma vez que a proximidade geográfica do Sahel é definida como uma 'ponte' entre o Norte de África e a região subsariana.

Adicionalmente, a UE tem mais duas missões militares ativas, no âmbito da PCSD, mas sem uma estratégia regional tal como acontece no Corno de África, no Golfo da Guiné ou Sahel. Ou seja, na República Centro-Africana (RCA) está ativa a EUTM RCA (*EU Military Training Mission*), "a fim de contribuir para a reforma do setor da defesa" (EUR-Lex, s.d.3) e em Moçambique a EUMAM MOZ (*EU Military Assistance Mission Mozambique*), que "tem por objetivo prestar assistência militar às Forças Armadas moçambicanas" (SEAE, 2025a) e que sucedeu à EUTM Moçambique, uma missão em que foram treinadas onze *Quick Reaction Forces* (QRF), das Forças Armadas e de Defesa de Moçambique (FADM).

No que se refere a missões civis, existe a EUAM RCA (*EU Advisory Mission*), que "presta aconselhamento estratégico às autoridades centro-africanas na reforma do setor da segurança do país" (SEAE, 2021c).

No norte do continente, está a EUBAM Líbia (*EU Border Assistance Mission in Libya*), que

apoia as autoridades líbias no desenvolvimento da gestão das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas do país. Enquanto missão civil de gestão de crises com um mandato para reforçar as capacidades do país magrebino, a EUBAM presta assistência às autoridades líbias a nível estratégico e operacional. A assistência é realizada através de aconselhamento, formação e orientação das autoridades líbias no reforço dos serviços fronteiriços, de acordo com as normas e as melhores práticas internacionais, bem como no desenvolvimento de uma estratégia nacional de gestão integrada das fronteiras (SEAE, 2021b).

Finalmente, a Força Naval da União Europeia IRINI (EUNAVFOR MED IRINI) teve início em 31 de março de 2020, constituindo um contributo concreto e tangível para alcançar a paz e a estabilidade na Líbia. No âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e da *integrated approach* da UE, a IRINI é uma operação militar de segurança marítima no Mediterrâneo central (SEAE, s.d.).

A operação tem como principal tarefa aplicar o embargo de armas imposto à Líbia pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A operação também monitoriza e recolhe informações sobre as exportações ilícitas de produtos petrolíferos a partir da Líbia, contribuindo para a rutura do modelo de negócio das redes de contrabando e tráfico de seres humanos (SEAE, s.d.).

4.3 Objetivos da PCSD em África

África é o "principal teatro regional das missões e operações da PCSD" (Missiroli, 2017, p. 131). Para tal, a UE recorre a diferentes tipos de missões e operações da PCSD em África, com o objetivo de alcançar diferentes resultados, consoante o cenário e os objetivos que se pretendem alcançar. De entre esses objetivos, quatro destacam-se como os principais: (i) capacitação; (ii) reforma do setor da segurança; (iii) segurança marítima e (iv) Estado de direito, democracia e direitos humanos. Vamos ver quais têm impacto nas relações entre a UE e África, tendo presente o objetivo desta dissertação.

4.3.1 Capacitação

Até ao surgimento da PCSD, a UE manteve relações com África que "assentavam, essencialmente, numa base de políticas de desenvolvimento" (Carvalho H. M., 2022, p. 35). A Embaixadora Ana Paula Moreira reforça esta ideia quando diz que, "durante muito

tempo se olhou sempre para África numa lógica de cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária" (Moreira, 2024). De facto, ainda no momento em que escrevemos esta dissertação, o desenvolvimento de África é muito importante para a UE. O TGen Nuno Lemos Pires defende precisamente isso, afirmando que "o desenvolvimento sustentável de África é fundamental para o desenvolvimento da Europa" (Pires, 2024).

Na verdade, muitos Estados-Membros da UE encaram África como uma oportunidade económica e não como um desafio ao desenvolvimento. As relações e os interesses da UE em e com África "ultrapassam o desenvolvimento" (Sherriff, 2012), apesar de as preocupações com esta questão continuarem a estar no centro dos interesses de África em relação à UE.

No entanto, com a Estratégia Europeia de Segurança de 2003, surgiu um novo paradigma que estabelece uma ligação entre o desenvolvimento e a segurança, e vice-versa: "não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e segurança e sem desenvolvimento (...) não haverá paz sustentável" (Conselho, 2009, p. 20).

Constata-se, assim,

que o nexo segurança e desenvolvimento constitui-se como um requisito fundamental para que os Estados possam, em paz e estabilidade, criar condições de prosperidade e de desenvolvimento. Até porque, desfrutar das suas vantagens e benefícios é, em pleno séc. XXI, óbvia e objetiva (Serra, 2021, p. 21).

Como esclarece Saldanha Serra, "este 'nexo' não resultou de uma identificação conjunta entre ambas as áreas, mas sim da área do desenvolvimento, comunicando-se progressivamente à dimensão da segurança" (Serra, 2021, p. 22). Defende este autor também que, num processo desta natureza, "a gestão de crises e a resolução de conflitos precedem as estratégias de desenvolvimento, porque, sem condições de segurança que propiciem a paz, a estabilidade, a confiança e a esperança de empreender novos desafios, não pode haver desenvolvimento sustentado" (Serra, 2021, p. 23) .

Apesar disso, na prática, esta dicotomia parece não ser suficiente e, à medida que se vão acumulando experiências, obtendo lições aprendidas e, principalmente, com o surgimento da política de *integrated approach*, uma outra vertente parece ganhar força: "a capacitação" (Pires, 2024). Isto porque,

para haver desenvolvimento e segurança associados, é necessário investir fortemente na capacitação do sistema e forças de segurança e defesa. E isso é algo que a UE faz e faz bem, em comparação com outros intervenientes que não o fazem tão bem. Talvez essa seja a razão principal pela qual estas missões, tanto no âmbito civil como militar, são tão importantes para o desenvolvimento do setor da segurança (Pires, 2024).

Em suma, a segurança só se alcança através da “capacitação institucional e operacional” (Serra, 2021, p. 35). Assim como também através da “formação e do treino de elementos das forças armadas, de defesa e de segurança, bem como do fornecimento de equipamento e material adequados ao cumprimento da missão, que deve ser legítima e enquadrada pelo Direito e pelas normas internacionais aplicáveis” (Ibidem).

Verificou-se, assim, que a UE poderia colocar em risco “a sua credibilidade e a sua eficácia enquanto garante da segurança, ao formar soldados (...), mas não lhes fornecendo o equipamento necessário para cumprirem a sua missão” (Bergmann, 2017). De realçar que, quando se fala em capacitação, não se deve olhar somente para o fornecimento de equipamentos militares, mas também para o treino e aconselhamento sobre a sua utilização. Por conseguinte, para além das missões de capacitação propriamente ditas (*EUCAP Sahel*, *EUCAP Somalia*, entre outras), contribuem para esse objetivo outras missões, como, por exemplo, as de treino (*EU Training Missions – EUTM RCA*, *EUTM Somalia*, outras) e de aconselhamento (*EU Advising Missions – EUMAM Mozambique*, *EUAM RCA*, entre outras).

Em suma, pode dizer-se com alguma segurança que a capacitação em África é um dos objetivos que a UE procura alcançar em termos de segurança e defesa através da PCSD e das suas missões e operações no continente.

4.3.2 Reforma do setor da segurança

De realçar que “a reforma do setor da segurança (RSS) é, também, um elemento central dos esforços da União Europeia (UE) para prevenir conflitos violentos ou estabilizar situações pós-conflito” (Bergmann, 2017).

A RSS pode ser definida como “o processo de transformação da segurança de um país que gradualmente proporcione aos indivíduos e ao Estado uma segurança mais eficaz e responsável [sendo que] é um processo político e de longo prazo” (Comissão, 2016, p. 2). De forma mais simples, pode dizer-se que a UE, através da RSS, pretende ajudar a tornar

os Estados mais estáveis. Ou seja, as missões da PCSD “são um instrumento para colmatar os défices relacionados com a reforma do setor da segurança em países terceiros” (Bloching, 2011, p. 8), nomeadamente em África. No momento em que escrevemos, não decorre nenhuma missão específica de RSS.

No entanto, algumas já foram realizadas,

como a EUSSR Guiné-Bissau (junho 2008 – setembro 2010), que tinha como principais objetivos os seguintes: operacionalizar a estratégia nacional de RSS definida pelo Governo da Guiné-Bissau, que previa a redução e a reestruturação das Forças Armadas e das forças de segurança; apoiar o desenvolvimento e o reforço das capacidades das Forças Armadas e das forças de segurança, incluindo a formação e o equipamento (EUR-Lex, s.d.4).

4.3.3 Segurança marítima

A UE

depende fortemente da segurança marítima, sendo a proteção do transporte marítimo vital para ela própria e para os seus Estados-Membros, não só nos espaços situados dentro das suas fronteiras marítimas, mas também em regiões distantes, visto esta ser considerada vital por razões de segurança (Alexandre, 2023, p. 113).

Para tal, a UE define segurança marítima como

a abordagem para enfrentar os vários desafios no domínio marítimo, incluindo a pirataria, o terrorismo, a migração ilegal e o tráfico de seres humanos, baseando-se no princípio de ‘prevenir, proteger e responder’. A segurança marítima centra-se em quatro áreas fundamentais: (i) conhecimento da situação marítima (*maritime situational awareness*); (ii) proteção das infraestruturas marítimas críticas, como portos, cabos submarinos, etc; (iii) luta contra as atividades ilegais, como o tráfico de armas, droga ou seres humanos, pesca ilegal (IUU, sigla em inglês), e; (iv) gestão de crises, como a da pirataria no Corno de África em 2008 ou a liberdade de navegação no Mar Vermelho em 2024. Por outro lado, sublinha-se igualmente a importância de uma *integrated approach* na segurança marítima, que estabeleça um equilíbrio entre a segurança e outros objetivos políticos, como o crescimento económico, a proteção do ambiente e a salvaguarda do Estado de direito (Seelig, 2023).

A UE reconhece duas ‘áreas de interesse marítimo’ (*Maritime Areas of Interest*), ambas no continente africano: Golfo da Guiné (GoG, sigla em inglês) e Noroeste do Oceano Índico (NWIO, sigla em inglês). Quanto à primeira, trata-se de uma área que se estende desde a costa do Senegal até à costa de Angola, abrangendo os espaços marítimos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe. Por um lado, este interesse deve-se ao facto de o Golfo da Guiné ser rico em recursos naturais, como hidrocarbonetos, minerais e pescas. Por outro lado, a região possui “Linhas de Comunicação Marítima (*Sea Lines of Communication* — SLOCs) críticas para o tráfego marítimo africano” (Suri, 2023, p. 2), bem como para a UE e os seus Estados-Membros.

Quanto ao noroeste do Oceano Índico (NWIO), trata-se de uma extensa área marítima na costa oriental de África, desde Moçambique, incluindo o Corno de África, o Mar Vermelho, o Mar Arábico e o Golfo Pérsico. É uma área de "importância estratégica para a UE, uma vez que inclui dois importantes pontos de estrangulamento marítimo (*chokepoints*) críticos para o comércio europeu: o Estreito de Ormuz e o Estreito de Bab-El-Mandeb" (Suri, 2023, p. 3).

No que se refere a operações navais, a UE mantém, no momento em que escrevo, três ativas, duas na região do Corno de África³¹ e uma no Mediterrâneo³², cada uma com objetivos distintos.

Começando pela mais antiga, a EUNAVFOR Atalanta, que

decorre na região do Corno de África, tem mandato até fevereiro de 2027 e tem como principais objetivos os seguintes: proteger os navios do Programa Alimentar Mundial (PAM ou WFP em inglês) e outros navios vulneráveis; dissuadir, prevenir e reprimir a pirataria e os assaltos à mão armada no mar; controlar as atividades de pesca; combater o tráfico de droga e contribuir para o embargo de armamento à organização terrorista Al Shabaab (Somália), bem como o comércio ilícito de carvão vegetal e a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada (IUU, sigla em inglês). É ainda importante salientar que a EUNAVFOR Atalanta é também parte da *integrated approach* da UE no Corno de África, apoiando as missões EUCAP-Somália e EUTM-Somália, mantendo ligações com as representações da UE na região e contribuindo para a execução dos programas

³¹ EUNAVFOR Atalanta e EUNAVFOR Aspides.

³² EUNAVFOR Irini,

da UE destinados a reforçar a arquitetura regional de segurança marítima (Atalanta, s.d.).

Também na mesma região, a operação marítima da UE lançada em fevereiro de 2024 – a EUNAVFOR Aspides

tem como objetivo principal salvaguardar a liberdade de navegação na região, sobretudo devido à ameaça do grupo terrorista Huthi (do Iémen). A operação visa contribuir para a segurança marítima ao longo das principais linhas de comunicação marítima no Mar Vermelho, no Golfo de Áden, no Mar Árábico, no Golfo de Omã e no Golfo Pérsico. Esta operação demonstrou a capacidade da UE para reagir rapidamente a uma crise mundial, neste caso a uma situação que afetava a própria UE e os seus Estados-Membros em termos económicos e comerciais, reforçando simultaneamente a autonomia estratégica da UE (Aspides, s.d.).

Por fim, a EUNAVFOR Irini, lançada em 2020, sucedeu a outra operação naval, a EUNAVFOR MED Sophia, que operava também no Mediterrâneo central.

O seu principal objetivo é aplicar o embargo de armas imposto pela ONU à Líbia. Tem ainda como tarefas secundárias: monitorizar as exportações ilícitas de petróleo provenientes da Líbia; contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de contrabando e tráfico de seres humanos; e formar as instituições líbias responsáveis pela aplicação da lei e pela busca e salvamento (SAR) no mar, reconhecidas internacionalmente (Irini, s.d.).

4.3.4 Estado de direito, democracia e direitos humanos

O facto de os tratados da UE

associarem o Estado de direito aos princípios da governação democrática e da proteção dos direitos humanos sugere que estes princípios devem ser entendidos e promovidos como estando interligados e sendo interdependentes. É igualmente coerente com a consagração destes valores fundamentais como princípios transversais a todas as instituições da UE, que devem orientar a sua ação em todas as políticas e a todos os níveis (Ioannides, 2014, p. 9).

Por outro lado, “os objetivos principais da PESC eram precisamente o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de direito, bem como o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais” (Carvalho S. M., 2021, p. 15).

Consequentemente,

na PCSD e nas suas missões e operações, as sinergias são evidentes, com vista a desenvolver e incrementar esses valores fundamentais para a UE em África. Através delas, a UE ajudou os intervenientes nacionais designadamente a: formar e selecionar os membros das forças policiais, os juízes e os procuradores nacionais; apoiar a redação de constituições; rever a legislação; informar e educar a população; desenvolver instituições de apoio e comissões de direitos humanos; reforçar os institutos de formação e desenvolver a capacidade da sociedade civil para acompanhar o setor do Estado de Direito. As missões da UE também ajudaram os países anfitriões (*host countries*) a solucionar violações dos direitos humanos cometidas no passado, criando mecanismos de reconciliação e programas de apoio às vítimas (Ioannides, 2014, p. 14).

De realçar que, para a UE, “o Estado de direito é um princípio de governação segundo o qual todas as pessoas, instituições e entidades, públicas e privadas, incluindo o próprio Estado, são responsáveis perante leis que são promulgadas e aplicadas publicamente e julgadas de forma independente” (Lodder, 2021, p. 144).

Existem dois tipos de missões da PCSD no domínio do Estado de Direito:

em primeiro lugar, as missões em que pessoal qualificado no domínio da justiça é destacado para monitorizar, orientar, aconselhar (*Monitor, Mentor, Advise – MMA*) e formar, se necessário, funcionários da justiça do país de acolhimento, incluindo juízes, procuradores e advogados, com o objetivo de garantir que o sistema jurídico do país de acolhimento cumpra as normas internacionais. O segundo tipo de missão consiste na substituição das funções executivas do sistema judiciário/jurídico local. Este tipo de missão pode ser utilizado numa situação de crise ou de pós-conflito, em que as estruturas do país (*host country*) falharam ou não existem, e em que os efetivos judiciais são transferidos para o desempenho de funções executivas, a fim de restabelecer o Estado de Direito e contribuir para o restabelecimento da ordem e da segurança públicas (Lodder, 2021, p. 147).

Neste âmbito, destacam-se as missões:

(i) a EUCAP Somália (antiga EUCAP NESTOR), que desde 2012 apoia a elaboração e aplicação de legislação sobre proteção do transporte marítimo, bem como as respetivas agências e instituições judiciais/jurídicas competentes, através do desenvolvimento de capacidades organizacionais e competências profissionais; e (ii) a EUCAP Sahel Mali, que desde 2014 apoia o Estado de Direito (Lodder, 2021, p. 149).

A democracia e os seus valores

são uma das principais prioridades da União Europeia na sua política de vizinhança, por forma a garantir: eleições livres e justas; responsabilização da elite política; participação ativa da sociedade nos debates políticos; uma administração baseada no Estado de direito; e a proteção dos direitos humanos em todos os seus aspetos (Rehrl, 2021, p. 254).

No entanto, embora a Comissão Europeia liderada por Ursula von der Leyen (desde 2019) “sublinhe a necessidade de reforçar a democracia na UE e nas relações externas, a democracia não ocupa um lugar de destaque na agenda de reformas destinadas a reposicionar a Europa no mundo e em África” (Hackenesch, Leininger, & Mross, 2020, p. 1). Na verdade,

os debates e discussões em Bruxelas e nas diferentes ‘capitais’ europeias levaram à conclusão de que uma das causas do subdesenvolvimento no continente africano, que afeta as relações entre a UE e África, é a natureza dos regimes políticos africanos, onde valores como os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de direito não são respeitados (Carvalho H. M., 2022, p. 36).

É um ponto difícil. Ainda assim, ao longo dos anos, tem-se dado ênfase ao reforço dos mecanismos de segurança regionais africanos para travar os conflitos e apoiar a cultura democrática no continente. Isto deve-se ao facto de a UE ter uma agenda de promoção da democracia em África, sem prejuízo de se reconhecer que a ênfase excessiva na gestão de conflitos e as agendas concorrentes dos Estados-Membros da UE são, por vezes, contraproducentes para os esforços de reforço da ideia da democracia e de democratização dos países africanos (Mpyisi, 2009).

No contexto da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), “a promoção e proteção dos direitos humanos são considerados essenciais para a paz e segurança duradouras” (Järvinen, 2021, pp. 141). A UE está empenhada em promover e proteger os direitos humanos em todo o mundo, recorrendo a diferentes meios e formas, incluindo a PCSD.

“Enquanto valor fundamental para a UE, mesmo quando o mandato de uma missão da PCSD não refere explicitamente os direitos humanos, a missão atua em conformidade com as normas internacionais e da UE relativas aos direitos humanos” (Järvinen, 2021, p. 142). Desta forma, todas as missões e operações, direta ou indiretamente, visam promover os direitos humanos.

4.4 Impacto nas relações UE-África

Tendo em conta as missões e operações da PCSD em África, bem como os seus objetivos, é importante analisar o seu impacto nas relações entre a UE e África, partindo do princípio de que "sem dúvida que o sucesso ou o insucesso das missões da PCSD em África afetam de alguma forma, positiva ou negativamente, as relações entre a UE e África" (Laranjinha, 2024). Em suma, parece evidente que a PCSD e as suas missões e operações no continente africano têm impacto direto nas relações entre a UE e os países africanos.

Dito isto,

é pertinente salientar que mesmo as missões que não foram bem-sucedidas foram essenciais para as relações entre a UE e África. Isto porque, mesmo as que falharam, serviram para que a UE ‘aprendesse’ a fazer melhor, num processo evolutivo de aprendizagem com base nas experiências adquiridas. No fundo, todas as missões, incluindo as que não correram bem, foram fundamentais para que as novas missões sejam agora mais objetivas, adequadas e, conseqüentemente, mais úteis às relações entre os dois continentes (Pires, 2024).

Assim,

em termos gerais, pode dizer-se que algumas missões e operações da PCSD em África tiveram um impacto mais positivo e outras um impacto menos positivo. Do lado menos positivo, temos o Sahel. É certo que se tem assistido, ao longo dos últimos anos, à degradação muito significativa das condições de segurança, mas a UE pode admitir *mea culpa* pela menor adequação das suas missões na região, nomeadamente pelo facto de ter feito uma leitura demasiado securitária e de não ter tido uma visão mais integrada com outras áreas, nomeadamente o desenvolvimento, o que permitiu que outros atores aprofundassem relações e ganhassem preponderância naquela região, em detrimento da UE (Laranjinha, 2024).

Desta forma, devido à difícil relação com as autoridades dos países do Sahel e “tendo em conta a evolução da situação política e de segurança no terreno” (SEAE, 2024c), a UE decidiu não renovar os mandatos da EUTM Mali a partir de 18 de maio de 2024 e da “missão de parceria militar no Níger (EUMPM)” (Conselho, 2024a) para além de 30 de junho de 2024. Em suma, a UE foi forçada a pôr termo a duas das suas quatro missões³³ na região. Esta medida teve “um impacto significativo na sua credibilidade enquanto instituição” (Martín, Cornejo, & Llauger, 2024, p. 48), em grande medida devido a “uma ênfase excessiva na segurança” (Venturi, 2022, p. 5), levando mesmo a que “a UE no seu conjunto esteja a perder influência no Sahel” (Martín, Cornejo, & Llauger, 2024, p. 53), uma situação que parece não contribuir de forma positiva para as relações entre a UE e África no seu todo.

No Corno de África, ao longo da sua presença na região, a UE foi adaptando a sua estratégia, ou seja, os meios disponíveis na região, nomeadamente as missões e operações da PCSD, através de uma maior conformidade dos seus mandatos com a sua abordagem global em relação a África, a fim de dar um novo impulso a esta relação e de apoiar os seus interesses políticos, económicos e de segurança. Para tal, a UE tem vindo a reforçar a sua política de *integrated approach* na região, especialmente através de uma melhor definição dos objetivos e de uma maior coordenação dos esforços das suas missões e operações na região, numa tentativa de aumentar a coerência, a consistência e a continuidade das suas políticas e atividades naquela região (SEAE, 2023d).

De facto, a adaptação e evolução da PCSD e das suas missões/operações no Corno de África têm permitido à UE melhorar o seu desempenho e alcançar os seus objetivos na região, nomeadamente através da sua contribuição para a consolidação da sua estratégia e da política de *integrated approach* na região. Tal facto permite concluir que as missões e operações da PCSD no Corno de África contribuem cada vez mais para fortalecer a relação da UE com os países da região e, conseqüentemente, as relações UE-África.

Continuando o caminho das missões/operações menos bem-sucedidas para as mais bem-sucedidas, chegamos àquela que, até à data, trouxe maior consenso e visibilidade à PCSD e à UE: “o sucesso da missão em Moçambique” (Laranjinha, 2024). Trata-se de uma missão que Josep Borrell, ex-Alto Representante da União Europeia para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança / Vice-Presidente da Comissão Europeia, entre 2019

³³ EUCAP Sahel Mali, RACC Sahel, EUMPM Níger e EUTM Mali.

e 2024, classificou como “uma missão bem-sucedida que cumpriu o seu mandato a 100%” (SEAE, 2024b). Aqui, a UE demonstrou que a “*integrated approach* existe, é possível, é realizável, é eficaz” (Pires, 2024), proporcionando à UE “visibilidade no continente africano” (Moreira, 2024), e “muito sucesso, tornando-se a primeira missão da UE que foi lançada e concluída dentro dos prazos previstos” (Laranjinha, 2024).

Neste caso concreto,

temos uma missão militar foi e continua a ser o rosto mais visível da UE no país (Moçambique). A agora EUMAM Moçambique contribuiu e continua a contribuir para as relações entre a UE e Moçambique, bem como, em termos regionais, para as relações entre a UE e a SADC e, nessa linha de pensamento, para as relações entre a UE e África (Laranjinha, 2024).

Por outro lado, se se olhar para a mesma questão (relações UE-África), mas na perspetiva da atual “concorrência geopolítica” (Moreira, 2024) entre diferentes atores internacionais, poder-se-á dizer que a UE, através das suas missões e operações da PCSD em África “tem uma oferta credível e é alternativa a outros atores” (Laranjinha, 2024). Por outras palavras, as missões e operações em África têm um impacto positivo nas relações entre a UE e os países africanos, ao tornarem a UE um "parceiro mais fiável" (Moreira, 2024) e um "ator credível e uma alternativa sustentável" (Pires, 2024).

Tomando como exemplo a relação entre segurança e desenvolvimento,

pode dizer-se que a UE já ‘percebeu’ como se faz, já ‘aprendeu’ com as suas próprias missões e já comprovou que a *integrated approach* funciona efetivamente. É assim que se alcançam os objetivos. Não parece haver crença de que a segurança funciona sem desenvolvimento, nem de que o desenvolvimento funciona sem segurança. Isto é indissociável e a UE é provavelmente a única organização internacional que consegue fazê-lo. Com isso, a UE tem um trunfo que em muito contribui para os seus interesses e relações com África (Pires, 2024).

Adicionalmente,

A UE tem vindo a levar a cabo e usado da sua *toolbox* quer missões civis quer missões militares em África. Penso que há experiências divergentes, no entanto, a presença da UE no terreno tem tido um papel fundamental para a promoção do que a UE pode fazer na sua interlocução com os atores regionais. (...) As missões da UE tiveram esse

impacto porque demonstraram aos africanos que a UE é um parceiro fiável, capaz e com impacto no terreno. Isso significa que a UE tem uma oferta credível e é alternativa a outros atores, nomeadamente à presença russa e ao recurso que cada vez mais têm feito a entidades privadas de segurança, que estão ligados à exploração de recursos e a outros interesses. A UE não está presente com esse tipo de finalidades e é, por isso, um parceiro mais fiável, credível e sem ter como objetivo esse tipo de retorno. (Moreira, 2024).

Por outro lado, "o facto de a UE adotar uma perspetiva abrangente (*integrated approach*) faz com que todos os elementos de uma política sejam mais eficazes" (Laranjinha, 2024) e constitui um meio para alcançar objetivos estratégicos. Para o TGen Lemos Pires, "um dos sucessos da UE nos últimos anos foi provar que a *integrated approach* é fácil, possível e a única solução. Qualquer outra abordagem que não seja *integrated* não é uma solução em África" (Pires, 2024). Desta forma, sendo as missões e operações da PCSD uma das 'ferramentas' utilizadas pela UE para pôr em prática a sua estratégia através da política de *integrated approach*, pode-se argumentar que elas têm impacto e contribuem positivamente para as relações UE-África.

As missões e operações em África, ou seja, a presença da UE no terreno,

A missões PCSD são importantes para as relações UE-África, continuando a ser uma ferramenta fundamental para a UE. Devemos continuar a manter a presença em África porque as missões são uma forma de dar visibilidade à UE no continente africano, recolher informação, dar garantias de segurança e de estabilidade. Mas têm de ser usadas de forma eficaz, inteligente e conjugadas com os restantes instrumentos da política externa europeia. (Moreira, 2024).

Conclusões

Com esta dissertação procurou-se responder às questões de investigação levantadas e validar as hipóteses formuladas. Assim, face ao exposto ao longo deste estudo e tendo em conta os seus objetivos, apresentam-se as respetivas conclusões:

Primeira) As características das missões e operações da PCSD, nomeadamente em África, e as características das relações entre a UE e África, não permitem que lhes seja associada nenhuma das teorias de Relações Internacionais na sua plenitude. Ainda assim, o Realismo, tendo em conta o

facto de a UE se comportar no sistema internacional como um ator único semelhante a um Estado, e o Institucionalismo Liberal, que reflete a necessidade dos Estados cooperarem para atingir objetivos comuns, parecem ser as teorias que mais se adequam à realidade das missões e operações da PCSD em África e das relações da UE com o continente africano.

Segunda) Fica demonstrado que as relações UE-África sempre foram e continuam a ser "fundamentais" (Pires, 2024) para ambos os continentes. Inicialmente alavancadas pela área do desenvolvimento, estenderam-se "progressivamente à dimensão da segurança" (Serra, 2021, p. 22), criando um 'nexo' indissociável ao qual devemos acrescentar a capacitação, uma vez que "a segurança só se alcança através da capacitação" (Ibidem), criando um "triângulo" (Pires, 2024) composto por desenvolvimento, segurança e capacitação. A UE "faz e faz bem" (Ibidem) neste domínio, tirando dividendos positivos das suas relações com África.

Terceira) Não obstante, as relações entre a UE e África tiveram "altos e baixos" (Moreira, 2024), verificando-se que nos últimos anos parecem estar em 'baixa', sobretudo para a União Europeia, muito por causa das recentes crises na Ucrânia e no Médio Oriente (entre 2022 e início de 2025), que obrigaram a UE a reorientar os seus esforços, principalmente nos domínios diplomático, político e financeiro, facto esse que, "de alguma forma, retirou protagonismo à relação com África" (Pires, 2024). No entanto, parece que se trata de uma situação conjuntural, que a longo prazo irá perder preponderância, levando a que as relações entre a UE e África possam voltar a assumir protagonismo para a UE.

Quarta) A relevância e o domínio da UE em África parecem ter sido afetados, devido a uma maior aposta nesse continente por parte de outros importantes atores internacionais, como a Rússia, a China, a Turquia ou os países do Golfo Pérsico, que tornaram África cada vez mais "geopoliticamente ocupada" (Lanfranchi, 2023, p. 1). Esta situação fomentou uma tendência de 'poligamia estratégica' por parte de muitos governos africanos, que assim tentam aumentar os seus benefícios. Por conseguinte, "as relações UE-África

continuarão, num futuro previsível, a ser determinadas pela adequação dos instrumentos europeus às necessidades africanas" (Missiroli, 2017, p. 132), ou seja, a UE tem vindo a adaptar as suas estratégias e ações em África em função e por reação à influência dos atores internacionais com quem compete naquele cenário e, de uma maneira ou de outra, vem moldando as suas relações com o continente africano de acordo com as necessidades deste.

Quinta) Na UE, as diversas instituições, organismos e agências, bem como as intrincadas relações entre elas e as "dinâmicas complexas" (Smith, 2004, p. 19) dos processos políticos de decisão (*policy-making e decision-making*), tendem a influenciar negativamente as relações UE-África, bem como as missões e operações da PCSD em África, porquanto são "produtos intergovernamentais" (Norheim-Martinsen, 2007, p. 6) e é por vezes difícil alcançar consensos que permitam definir objetivos claros e estratégias eficazes. Esta situação evidencia uma fragilidade interna da UE, que se reflete na eficácia e eficiência das missões e operações da PCSD em África, limitando, conseqüentemente, a sua contribuição para as relações UE-África.

Sexta) Em 2016, a Estratégia Global para a Política Externa e de Segurança da União Europeia definiu uma nova política de *integrated approach*, que trouxe uma nova dinâmica às missões e operações da PCSD e se revelou, em África, "uma receita de grandes sucessos" (Pires, 2024). Tal deveu-se às suas múltiplas vertentes (multidimensional, multifaseada, multiníveis e multilateral), que se revelaram uma abordagem acertada, permitindo uma melhor rentabilização das missões e operações da PCSD em África, com impacto positivo nos seus resultados (*outcomes*) e nas relações da UE com o continente africano.

Sétima) A revisão periódica das estratégias (*strategic review*) e dos mandatos das missões e operações em África por parte da UE – por um lado, fruto das ‘lições aprendidas’ nas diversas missões e operações, civis e militares, e, por outro lado, decorrentes do amadurecimento e consolidação da própria UE e das suas instituições – permitiu à UE "aprender a fazer melhor" (Pires, 2024)

e, com isso, aumentar o sucesso da PCSD, assim como o sucesso das suas missões e operações e das suas relações com África.

Oitava) Do ponto de vista estratégico, a utilização das missões e operações da PCSD em África e o seu maior contributo para as relações entre a UE e África devem-se à melhoria da sua utilização enquanto instrumentos (meios) da sua "toolbox" (Moreira, 2024) para alcançar os seus interesses estratégicos e objetivos políticos (fins) em África.

Nona) Ainda assim, a UE parece estar longe de possuir uma cultura estratégica desejável e eficiente, característica dos principais atores internacionais com quem compete na cena internacional em geral e em África em particular, tendo em conta a "concorrência multipolar" (Caruso & Lenzi, 2023, p. 7) a que se assiste naquele continente. Ou seja, "a UE precisa de ser mais assertiva e eficaz" (Ferreira & Oliveira, 2021, p. 6). Ao não desenvolver uma cultura estratégica que lhe permita delinear objetivos de longo prazo e planear com maior assertividade as suas missões e operações no continente africano, de forma a alcançar uma maior profundidade estratégica, a UE está, por conseguinte, a limitar as suas relações com África.

Décima) A UE criou estratégias específicas para diferentes regiões de África, tendo em conta as respetivas realidades e os objetivos definidos. Assim, as missões e operações da PCSD em África refletem essa mesma realidade, ou seja, diferentes mandatos e objetivos, de acordo com os interesses da UE, em especial no Sahel, no Corno de África, na África Ocidental/Golfo da Guiné e, ainda, em termos de segurança marítima. Como defende a embaixadora Ana Paula Moreira, "temos de assumir os nossos interesses" (Moreira, 2024). Ao assumir os seus diferentes interesses em África e ao tratá-los de forma diferenciada consoante as diferentes realidades das várias regiões do continente africano, a UE tem favorecido as missões e operações da PCSD em África e aumentado o contributo destas para as relações UE-África.

Décima primeira) As missões e operações da PCSD em África têm tido um "papel fundamental" (Moreira, 2024) nas relações entre a UE e o continente

africano. Embora, em termos políticos e estratégicos, os resultados tenham sido diferentes, desde os menos conseguidos no Sahel, passando pela evolução positiva no Corno de África até ao sucesso das operações navais, em termos de segurança marítima, e da missão de Moçambique, parece evidente que todas elas marcaram as relações entre a UE e África, em sintonia com o seu sucesso.

Em suma: a União Europeia atribui grande valor às suas relações com África, que considera fundamentais a diferentes níveis, pelo que utiliza as missões e operações da PCSD como instrumentos para atingir os seus objetivos, para melhorar a sua capacidade de ação e para defender os seus valores e interesses, incluindo um "relacionamento mais estratégico com África" (Ferreira & Oliveira, 2021, p. 6). Na verdade, parece não haver "dúvidas de que as missões da PCSD são fundamentais para as relações entre a UE e África" (Pires, 2024).

Concluindo, as hipóteses formuladas foram validadas, porquanto se demonstrou que as relações entre a UE e o continente africano são relevantes para a UE, assim como que as missões e operações da PCSD são importantes para a estratégia da UE em África e que influenciam e moldam as relações UE-África.

Referências bibliográficas

- Alexandre, A. G. (2023). European Union's Role in the Maritime Security in Africa. *The rest: journal of politics and development*, 13(2), pp. 112-130. Acedido em 14 fevereiro 2025: <https://therestjournal.com/2023/07/31/european-unions-role-in-the-maritime-security-in-africa/>
- Amorim, L., & Klein, G. (2021). The european Council and the Council of european Union (roles in CFSP and CSDP contexts). In J. Rehr, *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (4ª ed., Vol. I, pp. 44-52). Acedido em 05 fevereiro 2025: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf
- AR. (2021). *Uma Estratégia Global da UE com África*. Assembleia da República, Comissão dos Assuntos Europeus, Lisboa. Acedido em 08 novembro 2023: <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c31684a566b786c5a793944543030764e454e4252533942636e463161585a765132397461584e7a59573876556d56735958544473334a7062334d76556d56735958544473334a706231394664>
- Aspides. (s.d.). *About the Operation EUNAVFOR ASPIDES*. Acedido em 14 fevereiro 2025: EUNAVFOR Aspides: https://www.eeas.europa.eu/eunavfor-aspides/about-operation-eunavfor-aspides_en#84647
- Atalanta. (s.d.). *Mission*. Acedido em 14 fevereiro 2025: EUNAVFOR Atalanta: <https://eunavfor.eu/mission>
- Bergmann, J. (2017). *Capacity Building in Support of Security and Development (CBSD): securitising EU development policy?* German Development Institute, German Institute of Development and Sustainability. Bona: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE). Acedido em fevereiro 14, 2025: https://www.idos-research.de/fileadmin/migratedNewsAssets/Files/BP_24.2017.pdf
- Bernardino, L. (2014, setembro). A Cooperação UE-África para a Paz e Segurança. Novas estratégias para velhos problemas. *Globo: Pensar Portugal e o mundo*, pp. 34-45. Acedido em 15 janeiro 2025: https://www.academia.edu/9011389/A_COOPERA%C3%87%C3%83O_UE_%C3%81FRICA_PARA_A_PAZ_E_SEGURAN%C3%87A_NOVAS ESTRAT%C3%89GIAS_PARA_VELHOS_PROBLEMAS
- Bloching, S. (2011). *Security Sector Reform missions under CSDP: Addressing current needs*. Bruxelas: Geneva Center for the Democratic Control of Armed Forces.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *METODOLOGIA DA INVESTIGAÇÃO - Guia para Auto-Aprendizagem*. Lisboa, Lisboa, Portugal: Universidade Aberta.
- Carreira, J. M. (2004, dezembro). O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a condução das operações militares. *Cadernos Navais*, pp. 1-64. Acedido em 2

- março 2025: https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos_navais_n11_outubro_dezembro_2004.pdf
- Caruso, F., & Lenzi, F. (2023). *The Sahel region: a litmus test for EU–africa relations in a changing global order*. Bruxelas, Bélgica: Foundation for European Progressive Studies. Acedido em 25 novembro 2024: <https://www.iai.it/en/publicazioni/c03/eus-diplomatic-engagement-sahel>
- Carvalho, H. M. (2022). A participação de Terceiros Estados na Política Comum de Segurança e Defesa da União europeia: o caso da Suíça. Dissertação de Mestrado em relações Internacionais. *Universidade do Minho*, Braga 2022.
- Carvalho, S. M. A Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia: Uma Análise da Opinião Pública em Espanha e Itália. Dissertação de Mestrado em relações Internacionais. *Universidade do Minho*, Braga, 2021
- Castro, A. S. (2017, março 29). Algumas reflexões ainda a propósito dos 60 anos da assinatura dos Tratados de Roma. *Expresso*. Acedido em 09 dezembro 2024: <https://expresso.pt/opiniao/2017-03-29-Algumas-reflexoes-ainda-a-proposito-dos-60-anos-da-assinatura-dos-Tratados-de-Roma>
- CEI-ISCTE. (2021, maio 7). *Segurança humana e desenvolvimento nas relações UE-África*. Acedido em 19 novembro 2024, Saber mais sobre UE e o Corno de África: <https://seg-humana.cei.iscte-iul.pt/saber-mais-sobre-ue-e-o-corno-de-africa/>
- Clémence Buchet-Couzy, & Verrier, M. (2024, janeiro 30). L’Union européenne et les enjeux de paix et sécurité en Afrique - Bilan et perspectives. *GRIP - Groupe de Recherche et d’Information sur la Paix et la sécurité*, pp. 1-20. Acedido em 15 fevereiro, 2025: https://www.grip.org/wp-content/uploads/2024/01/2024-01-29_Infographie-OIF-UE_CBC-finale.pdf
- Comissão. (2007). *Knowledge for Policy*. Acedido em 11 dezembro 2024: A Joint Africa-EU Strategy, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/publication/joint-africa-eu-strategy_en
- Comissão. (2016). *Elements for an EU-wide strategic framework to support security sector reform*. Estrasburgo. Acedido em 11 dezembro 2024: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0031>
- Comissão. (2020, março 09). *COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Rumo a uma estratégia abrangente para África*. Acedido em 25 novembro 2024: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020JC0004&from=EN>
- Comissão. (2024). *Strategy and Policy*. Acedido em 12 dezembro 2024: Global Gateway: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/global-gateway_en
- Conselho. (2009). *Estratégia europeia em matéria de segurança: uma europa segura num mundo melhor*. UE, Conselho da União Europeia. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Acedido em 02 fevereiro 2025:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d0928657-af99-4552-ae84-1cbaaa864f96/>

Conselho. (2011). *Parceria estratégica África-UE: enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro*. Bruxelas, Bruxelas, Bélgica: Serviço das Publicações da União Europeia. Acedido em 14 janeiro 2025:

<https://www.consilium.europa.eu/media/31040/qc3111092ptc.pdf>

Conselho. (2019, janeiro 19). *International ministerial meetings*. Acedido em 23 outubro 2024: EU-African Union ministerial meeting, 21-22/01/2019, 21-22 January 2019: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-ministerial-meetings/2019/01/21-22/>

Conselho. (2021, maio 7). *Comunicados de Imprensa*. Acedido em 20 novembro 2024: Corno de África: UE aprofunda relações estratégicas com a região: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/05/10/horn-of-africa-eu-to-deepen-strategic-relationship-with-the-region/>

Conselho. (2022a). *Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa*. Acedido em 24 novembro 2024: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/strategic-compass/>

Conselho. (2022b, fevereiro 18). *International meetings*. Acedido em 12 em dezembro 2024: European Union - African Union summit, 17-18 February 2022: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/02/17-18/>

Conselho. (2023, novembro 15). *Acordo de Samoa: a UE e os seus Estados-Membros assinam um novo Acordo de Parceria com os Membros da Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico*. Acedido em 19 novembro 2023: Conselho europeu: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2023/11/15/samoa-agreement-eu-and-its-member-states-sign-new-partnership-agreement-with-the-members-of-the-organisation-of-the-african-caribbean-and-pacific-states/>

Conselho. (2024a, maio 27). *EUMPM Niger: Council decides not to extend the mandate of the mission*. Acedido em 24 novembro 2024: Press releases: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/27/eumpm-niger-council-decides-not-to-extend-the-mandate-of-the-mission/>

Conselho. (2024b, julho 5). *Registo documentos*. Acedido em 03 março 2025: Holistic Strategic Review 2024 of the CSDP engagement in the Horn of Africa and Somalia: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search/?AllLanguagesSearch=false&OnlyPublicDocuments=false&DocumentNumber=12024%2F24&DocumentLanguage=EN>

Debuysere, L., & Blockmans, S. (2021). The EU's integrated approach to crisis response: learning from the UN, NATO and OSCE. In R. M. Ginty, S. Pogodda, & O. Richmond, *The EU and crisis response* (pp. 86-114). Manchester, Reino Unido: Manchester University Press. Acedido em 02 fevereiro 2025:

<https://www.manchesterhive.com/display/9781526148346/9781526148346.00011.xml>

- Defensiesamenwerking. (s.d.). *Defensiesamenwerking*. Acedido em 08 janeiro 2025: Ministerie van Buitelandse Zaken: <https://ecer.minbuza.nl/defensiesamenwerking#main-column>
- Devitt, R. (2011, setembro 1). *Liberal Institutionalism: An Alternative IR Theory or Just Maintaining the Status Quo?* Acedido em 08 dezembro 2024: E-International Relations: <https://www.e-ir.info/2011/09/01/liberal-institutionalism-an-alternative-ir-theory-or-just-maintaining-the-status-quo/>
- EPP Group. (2022, fevereiro 10). The case for a mutually. *EPP Group Position Paper on AFRICA*, pp. 1-9. Acedido em 12 janeiro 2025: <https://www.eppgroup.eu/newsroom/epp-group-position-paper-on-africa>
- EUR-Lex. (s.d.1). *EUR-Lex, home Summaries of EU legislation, Missões de Petersberg*. Acedido em 09 dezembro 2024: EUR-Lex Access to European Union law: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/petersberg-tasks.html>
- EUR-Lex. (s.d.2). *A política externa e de segurança comum*. Acedido em 30 janeiro 2025: EUR-Lex - Summaries of EU legislation: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=legisum:a19000>
- EUR-Lex. (s.d.3). *A Missão de Formação Militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM RCA)*. Acedido em 14 fevereiro 2025: Summaries of EU legislation: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/the-eu-military-training-mission-in-the-central-african-republic-eutm-rca.html>
- EUR-Lex. (s.d.4). *Mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau*. Acedido em fevereiro 13, 2025: EUR-Lex - Foreign and security policy: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/mission-in-support-of-security-sector-reform-in-guinea-bissau.html?fromSummary=25>
- Faley, O. A. (2021). International Relations theory - Comparative reflections on EU-Africa relations. In T. Hastrup, L. Mah, & N. Duggan, *The Routledge Handbook of EU- Africa Relations* (pp. 14-25). Abingdon, Inglaterra: Taylor & Francis Group.
- Farrell, M. (2021). Evolving governance in EU- Africa relations. In T. Hastrup, L. Mah, & N. Duggan, *The Routledge Handbook of EU- Africa Relations* (pp. 53-58). Abingdon, Inglaterra: Taylor & Francis Group.
- Ferreira, M. P. (2014). A construção de hipóteses. *International Business & Strategy*, pp. 1-10. Acedido em 24 novembro 2023: https://globadvantage.ipleiria.pt/files/2012/08/Working_paper-112_globadvantage.pdf
- Ferreira, P. M., & Oliveira, A. (2021). *UNIÃO EUROPEIA E ÁFRICA: Rumo a uma "Parceria entre iguais"?* Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD. Acedido em 19 novembro 2024:

- https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/uniao_europeia_e_africa_rumo_a_uma_parceria_entre_iguais.pdf
- Ferreira, P. M., & Oliveira, A. (2021, maio). União Europeia e África: rumo a uma parceria “entre iguais”? *REVISTA DA PLATAFORMA PORTUGUESA DAS ONGD*, pp. 6-9. Acedido em 05 março 2025: https://www.plataformaongd.pt/uploads/subcanais2/uniao_europeia_e_africa_rumo_a_uma_parceria_entre_iguais.pdf
- Fiott, D. (2013, agosto 20). *The Common Security and Defence Policy and IR Theory*. Acedido em 21 novembro 2023: E - International Relations: <https://www.e-ir.info/2013/08/20/the-common-security-and-defence-policy-and-ir-theory/>
- Foresti, M., & McNair, D. (2023). Connection and Creativity: Rethinking. In David McNair, *Why Europe Needs Africa* (pp. 27-36). Washington: Carnegie Endowment for International Peace Publications Department. Acedido em 02 dezembro 2024: <https://carnegieendowment.org/research/2024/07/why-europe-needs-africa?lang=en>
- Haastrup, T., Mah, L., & Duggan, N. (2021). *The Routledge Handbook of EU- Africa Relations* (1ª ed.). Abingdon, Inglaterra: Taylor & Francis Group. Acedido em 22 janeiro 2025: <https://www.routledge.com/The-Routledge-Handbook-of-EU-Africa-Relations/Haastrup-Mah-Duggan/p/book/9780367679255?srsId=AfmBOooqBRvo7DRFhzKycb27jGN77u4lMcb3yVpVFvkcxLTG5N36xKS4>
- Hackenesch, C., Leininger, J., & Mross, K. (2020). *What the EU Should do for Democracy Support in Africa*. German Development Institute. Bona: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. Acedido em 24 novembro 2024: https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_14.2020.pdf
- Ioannides, I. (2014). *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*. Estocolmo: IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Acedido em 18 fevereiro 2025: <https://www.idea.int/publications/catalogue/rule-law-european-union-external-action-guiding-principles-practices-and>
- Irini. (s.d.). *Mission*. Acedido em 14 fevereiro 2025: EUNAVFOR Irini: <https://www.operationirini.eu/about-us/#mission>
- Järvinen, T. (2021). Human rights and the CSDP. *Handbook on CSDP: Common Security and Defence Policy of the European Union, 1(4ª)*, pp. 141-144. Acedido em 24 novembro 2024: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf
- Kammel, A., & Rehl, J. (2021). The European External Action Service. In J. Rehl, *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (4ª ed., Vol. I, pp. 65-71). Viena, Austria. Acedido em 05 fevereiro 2025: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf

- Keohane, R. O. (2012, junho 8). Twenty Years of Institutional Liberalism. *Sage Journals*, 26, pp. 125-138. doi:<https://doi.org/10.1177/0047117812438451>
- Lanfranchi, G. (2023, novembro). The European Union in a crowded Horn of Africa. *CRU Policy Brief - Nov2023*, pp. 1-32. Acedido em 21 novembro 2024: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2023-12/PB_The_EU_in_a_crowded_Horn_of_Africa.pdf
- Laranjinha, R. (2024, outubro 24). (J. Serra, Entrevistador)
- Legrand, J. (2021). The CSDP and the role of the European Parliament. In J. Rehr, *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (4ª ed., Vol. I, pp. 57-64). Viena, Austria. Acedido em 05 fevereiro 2025: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf
- Leroy, M. (2009). Africa and the EU: Perspectives and Prospects. *International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2009*, pp. 1-16. Acedido em 13 janeiro 2025: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-1.pdf>
- Lodder, D. (2021). Rule of Law and the CSDP. *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union*, 1, pp. 144-150. Acedido em 24 novembro 2024: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf
- Martín, O. M., Cornejo, J. R., & Llauger, L. T. (2024). *A RETHINK OF THE EU'S STRATEGY IN THE SAHEL: from problematic policy-making to a new 'transformative pragmatism'*. Barcelona, Catalunha, Espanha: Blanquerna School of Communication and International Relations. Acedido em 21 novembro 2024: https://www.researchgate.net/publication/380289021_A_rethink_of_the_EU's_strategy_in_the_Sahel_from_problematic_policy-making_to_a_new_'transformative_pragmatism'
- McNair, D., & Denwood, K. (2024). Introduction: Why Europe Needs Africa (and Africa Needs Europe). In D. McNair, *Why Europe needs Africa* (pp. 1-10). Washington: Carnegie Endowment for International Peace. Acedido em 13 janeiro 2025: <https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/McNair-Europe-Africa-final-07-29.pdf>
- Mendes, P. E. (2019, março). As teorias principais das Relações Internacionais - uma avaliação do progresso da disciplina. *Revista Relações Internacionais*, pp. 95-122. Acedido em 24 novembro 2023: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri61/RI61_art08_PEM.pdf
- Michalski, A. (2022, fevereiro 15). Contending theories of European foreign policy integration. *The Everyday Making of EU Foreign and Security Policy*, pp. 24-36.

- Acedido em 13 dezembro 2024: [https://www.elgaronline.com/monochap-
oa/9781789907544.00011.xml](https://www.elgaronline.com/monochap-oa/9781789907544.00011.xml)
- Missiroli, A. (2017). *The EU and the world: players and policies post-Lisbon, a handbook*. Paris, França: European Union Institute for Security Studies. Acedido em 12 março 2025: [https://op.europa.eu/en/publication-detail/-
/publication/c8e50392-f34a-11e6-8a35-01aa75ed71a1](https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c8e50392-f34a-11e6-8a35-01aa75ed71a1)
- Moreira, A. P. (2024, 11 29). (J. V. Serra, Entrevistador)
- Mpyisi, K. (2009). *How EU Support of the African Peace and Security Architecture Impacts Democracy Building and Human Security Enhancement in Africa*. Estocolmo: IDEA - International Institute for Democracy and Electoral Assistance. Acedido em 25 novembro 2024: [https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-
european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-
paper-57.pdf](https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-57.pdf)
- Norheim-Martinsen, P. M. (2007). European Strategic Culture Revisited: The Ends and Means of a Militarised European Union. *Defence and Security Studies*(3), pp. 1-52. Acedido em 05 fevereiro 2025: [https://fhs.brage.unit.no/fhs-
xmlui/bitstream/handle/11250/99431/DSS_0307.pdf](https://fhs.brage.unit.no/fhs-xmlui/bitstream/handle/11250/99431/DSS_0307.pdf)
- Ojeda, D. d. (2021). The role of the european Cimission in CSDP. In J. Rehr, *Handbook on CSDP: The Common Security and Defence Policy of the European Union* (4ª ed., Vol. I, pp. 53-56). Viena, Austria. Acedido em 03 fevereiro 2025: [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-
03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/19-03241%20CSDP%20Buch_WEB.pdf)
- Pais, S. O. (2013). *Direito da União Europeia: legislação e jurisprudencia fundamentais* (2ª ed.). Lisboa: Quid Juris?
- Palm, T., & Crum, B. (2019). Military operations and the EU's identity as an international security actor. *European Security*, 18(4), pp. 513-534. Acedido em 22 outubro 2024: [https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/09662839.2019.1667769?needA
ccess=true](https://www.tandfonline.com/doi/epub/10.1080/09662839.2019.1667769?needAccess=true)
- Paterson, M., & Virk, K. (2014). The ACP/EU Historical and Trade Relationship. *The African, Caribbean, and Pacific (ACP) Group and the European Union (EU)*, pp.9-12. Acedido em 22 fevereiro 2025: <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep05176.6.pdf>
- PE. (1999, junho 4). *Summits*. Acedido em 05 fevereiro 2025: European Parliament: https://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_pt.htm#
- PE. (s.d.1). *OACPS-EU Joint Parliamentary Assembly*. Acedido em 18 dezembro 2024: About History: <https://www.europarl.europa.eu/oacps/en/about/history>
- PE. (s.d.2). *Proteção dos valores consagrados no artigo 2.º do TUE na UE*. Acedido em 17 dezembro 2024: Fichas temáticas sobre a União Europeia:

- Schuman, R. (1950, maio 9). *História da UE*. Acedido em 18 novembro 2023: União Europeia: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pt
- SEAE. (2020, novembro 30). *EUCAP Sahel Niger*. Acedido em 13 fevereiro 2025: EUCAP Sahel Niger: European Union Capacity-Building - Civilian Mission: https://www.eeas.europa.eu/eucap-sahel-niger/eucap-sahel-niger-european-union-capacity-building-civilian-mission_und_en?s=364
- SEAE. (2021a, setembro 15). *About EUCAP Sahel Mali*. Acedido em 13 fevereiro 2025: EUCAP Sahel Mali: https://www.eeas.europa.eu/euam-rca/about-eu-advisory-mission-central-african-republic-euam-rca_en?s=3344
- SEAE. (2021b, setembro 15). *About the EU Border Assistance Mission in Libya (EUBAM)*. Acedido em 14 fevereiro 2025: EEAS - EUBAM LIBYA: https://www.eeas.europa.eu/eubam-libya_en
- SEAE. (2021c, outubro 06). *EU Advisory Mission in the Central African Republic*. Acedido em 23 fevereiro 2025: EUAM RCA: https://www.eeas.europa.eu/euam-rca/about-eu-advisory-mission-central-african-republic-euam-rca_en?s=3344
- SEAE. (2022a, janeiro 4). *EU RACC Sahel*. Acedido em 13 fevereiro 2025: About the EU Regional Advisory and Coordination Cell for the Sahel (RACC): https://www.eeas.europa.eu/eu-racc-sahel/about-eu-regional-advisory-and-coordination-cell-sahel-racc_en
- SEAE. (2022b, julho 13). *SEAE - Strategic Communications*. Acedido em 21 novembro 2024: The EU Gulf of Guinea Strategy and Action Plan: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-gulf-guinea-strategy-and-action-plan_en
- SEAE. (2022c, novembro 20). *The Military Planning and Conduct Capability (MPCC)*. Acedido em 21 dezembro 2024: EEAS - The Military Planning and Conduct Capability : https://www.eeas.europa.eu/eeas/military-planning-and-conduct-capability-mpcc_en
- SEAE. (2022d, março 28). *A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD)*. Acedido em 23 novembro 2024: A formulação de uma Política Comum de Segurança e Defesa: https://www.eeas.europa.eu/eeas/shaping-common-security-and-defence-policy_en
- SEAE. (2023a, fevereiro 15). *About EU Military Partnership Mission in Niger*. Acedido em 13 fevereiro 2025: EUMPM Niger: https://www.eeas.europa.eu/eumpm-niger/about-eu-military-partnership-mission-niger_en?s=410280
- SEAE. (2023b, março 29). *EUTM Mali*. Acedido em 13 fevereiro 2025: EUTM Mali: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eutm-mali_en
- SEAE. (2023c, dezembro 12). *Peace, Partnerships and Crisis Management Directorate – PCM*. Acedido em 15 janeiro 2025: CSDP structure, instruments and agencies: https://www.eeas.europa.eu/eeas/peace-partnerships-and-crisis-management-directorate-%E2%80%93pcm_en

- SEAE. (2023d, maio 26). *The Horn of Africa: a geo-strategic priority for the EU*. Acedido em 24 novembro 2024: European Union External Action Service: https://www.eeas.europa.eu/eeas/horn-africa-geo-strategic-priority-eu_en
- SEAE. (2024a, novembro 29). *Africa and the EU*. Acedido em 02 fevereiro 2025: European Union External Action Service: https://www.eeas.europa.eu/eeas/africa-and-eu_en
- SEAE. (2024b, setembro 9). *Impressive record for EUTM Mozambique*. Acedido em 24 novembro 2024: SEAE - EU External Action: The Diplomatic Service of the European Union: https://www.eeas.europa.eu/node/444768_pti
- SEAE. (2024c, maio 8). *Mali : Communiqué de presse sur le non-renouvellement du mandat d'EUTM Mali*. Acedido em 12 dezembro 2024: EEAS: https://www.eeas.europa.eu/eeas/mali-communic%C3%A9-de-presse-sur-le-non-renouvellement-du-mandat-d%E2%80%99eutm-mali_und_en
- SEAE. (2024d, maio 3). *Strategic Communications*. Acedido em 05 fevereiro 2025: Integrated Approach to External Conflicts and Crises: https://www.eeas.europa.eu/eeas/integrated-approach-external-conflicts-and-crises_en
- SEAE. (2025a,). *About EUMAM Moz*. Acedido em 13 fevereiro 2025: EUMAM Mozambique: https://www.eeas.europa.eu/eumam-mozambique/legal-advisor-eumam-moz_en?s=410439
- SEAE. (2025b, janeiro 30). *Strategic Communications*. Acedido em março 6, 2025: Missions and Operations: European Union External Action: https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en?s=410355
- SEAE. (s.d.). *About us*. Acedido em fevereiro 14, 2025: EUNAVFOR MED Operation IRINI: <https://www.operationirini.eu/about-us/#mission>
- Sebhatu, R. W. (2020). Applying postcolonial approaches. *The Routledge Handbook of EU- Africa Relations*, pp. 38-50. Acedido em 27 novembro 2023: <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315170916-6/applying-postcolonial-approaches-studies-africa-eu-relations-rahel-weldeab-sebhatu>
- Seelig, L. (2023, abril 6). „*Seas the Day*“: *Assessing the EU's 2023 Maritime Security Strategy*. Acedido em 15 fevereiro 2025: POLIS 180: <https://polis180.org/polisblog/2023/04/06/seas-the-day-assessing-the-eus-2023-maritime-security-strategy/>
- Serra, J. P. (2021, dezembro). Segurança e Desenvolvimento: uma Perspetiva da Cooperação no Domínio da Defesa. *IDN - Nação e Defesa*(160), pp. 19-37. Acedido em 14 fevereiro 2025: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD160/NeDef160_2_JoaoPedroSaldanhaSerra.pdf
- Sherriff, A. (2012, janeiro 13). *On the EEAS' 1st birthday: have EU-Africa relations benefitted from the past year?* Acedido em 18 janeiro 2025: ECDPM - The

centre for Africa-Europe relations: <https://ecdpm.org/work/on-the-eeas-1st-birthday-have-eu-africa-relations-benefitted-from-the-past-year>

- Shiferaw, L. T., & Di Ciommo, M. (2023, novembro 13). Trouble in paradise: The EU-Africa partnership in a geopolitical context. *ECDPM BRIEFING NOTE No. 172*, pp. 1-18. Acedido em 13 janeiro 2025: <https://ecdpm.org/work/trouble-paradise-eu-africa-partnership-geopolitical-context>
- Silva, E. L., & Menezes, E. M. (2005). Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação. Florianópolis. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, 4. ed. rev. atual
- Smith, M. E. (2004). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press. Acedido em 21 janeiro 2025: <https://ir101.co.uk/wp-content/uploads/2018/11/Smith-2004-Europes-Foreign-and-Security-Policy.pdf>
- Smith, M. E. (2012). *Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third-Generation Hybrid'*. Loughborough : Loughborough's Institutional Repository. Acedido em 22 janeiro 2025: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/07036337.2012.726010>
- Suri, M. (2023, janeiro). Explaining EU Maritime Security Cooperation through the Coordinated Maritime Presences tool. *INFO FLASH - FINABEL - The European Army Interoperability Centre*, pp. 1-7. Acedido em 15 fevereiro 2025: <https://finabel.org/wp-content/uploads/2023/01/Explaining-EU-Maritime-Security-Cooperation-through-the-Coordinated-Maritime-Presences-Tool.pdf>
- UE. (2016). *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*. União Europeia, Conselho Europeu. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. Acedido em 03 fevereiro 2025: Publications Office of the European Union: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3eaae2cf-9ac5-11e6-868c-01aa75ed71a1/language-pt>
- UE. (2018, janeiro 22). *Council Conclusions on the Integrated Approach to External Conflicts and Crises*. União Europeia, Conselho da União Europeia. Bruxelas: General Secretariat of the Council. Acedido em 04 fevereiro 2025: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5413-2018-INIT/en/pdf>
- Venturi, B. (2022, maio 6). The EU's Diplomatic Engagement in the Sahel. *Istituto Affari Internazionali (IAI) Papers*, pp. 1-21. Acedido em 20 novembro 2024: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/c03/eus-diplomatic-engagement-sahel>
- Vimont, P. (2016, setembro 27). The Strategic Interests of the European Union. *Fondation Robert Schuman Policy Papers*, pp. 1-6. Acedido em 22 janeiro 2025: <https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-404-en.pdf>
- Zajączkowski, K. (2020, dezembro). CSDP Missions and Operations as instruments of EU Crisis Management - Their essence, role and determinants. *On-line Journal Modelling the New Europe*, pp. 4-37. Acedido em 21 março 2025:

https://www.researchgate.net/publication/347645145_CSDP_MISSIONS_AND_OPERATIONS_AS_INSTRUMENTS_OF_EU_CRISIS_MANAGEMENT_-_THEIR_ESSENCE_ROLE_AND_DETERMINANTS

Zielonka, J. (2011). The EU as an International Actor: Unique or Ordinary? *European Foreign Affairs Review*, 16(3), pp. 281-301. Acedido em 21 março 2025:
https://www.researchgate.net/publication/327571535_The_EU_as_an_International_Actor_Unique_or_Ordinary

Anexos

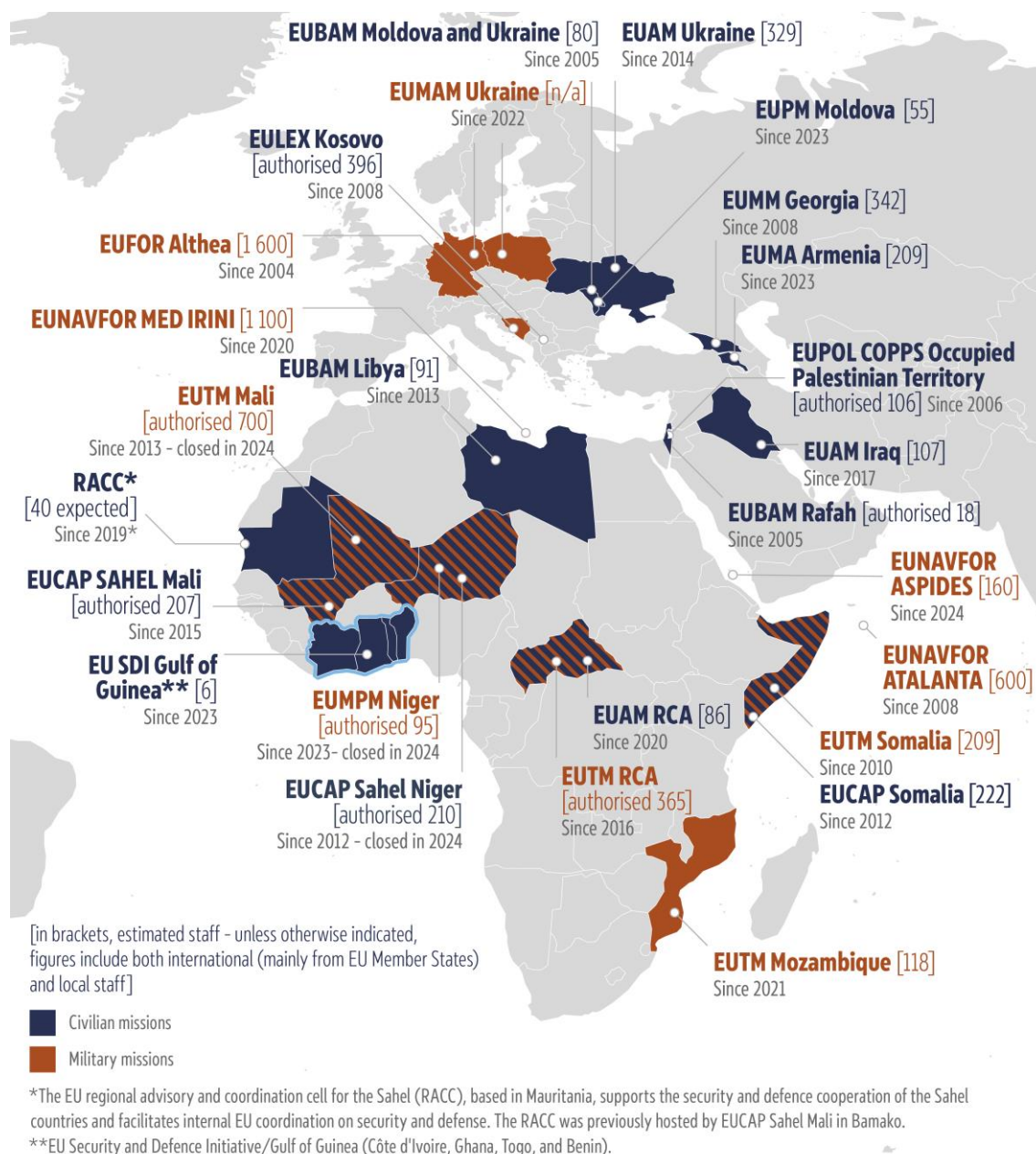
ANEXO I - Mapa de Missões e Operações da União Europeia (24/10/2024)

ANEXO II – Matriz das entrevistas

ANEXO III – Entrevista Embaixadora Ana Paula Moreira

ANEXO IV – Entrevista TGen/Diretor-Geral Nuno Lemos Pires

ANEXO V – Embaixadora Rita Laranjinha



Mapa de Missões e Operações da UE em 2010/2024³⁴

³⁴ <https://epthinktank.eu/2024/10/29/eu-missions-and-operations-abroad/eu-military-operations-and-missions/>

MATRIZ DAS ENTREVISTAS

Questão 1 – Na sua declaração de 9 de maio de 1950, Robert Schuman afirmou que "uma das funções essenciais da Europa era o desenvolvimento do continente africano". Por outro lado, a própria União Europeia (UE) reconhece que as suas relações com África são complexas e multifacetadas, abrangendo diversos setores como o comércio, o desenvolvimento, a segurança, a migração e a política. Assim, qual é a importância de África para a UE atualmente?

Questão 2 - Dado o complexo contexto geopolítico mundial, a PCSD desenvolveu-se muito nos últimos anos, implicando o reposicionamento da UE perante o exterior. Desta forma, em que medida é que isso acontece com África e como é que molda as relações da UE com aquele continente?

Questão 3 – Tendo em conta que as missões PCSD são uma ferramenta da política externa da UE, que objetivos estratégicos tem esta procurado alcançar com este tipo de missões em África?

Questão 4 – Considerando o sucesso (por exemplo, a EUTM Moçambique) e o insucesso (por exemplo, a EUTM Níger/Mali) de algumas missões PCSD no continente africano, de que forma têm contribuído (com impacto positivo ou negativo) para as relações da UE com o continente africano?

Questão 5 - Num contexto holístico, como tem a UE procurado incorporar as missões PCSD em África na sua política de *integrated approach* e quais os resultados alcançados com essa estratégia nas suas relações com África?

Entrevistada: Embaixadora Ana Paula Moreira

Cargo: Diplomata da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) no Comité Político e de Segurança (COPS)

Realizada: 29/11/2024, em Bruxelas

Questão 1

Desde a declaração Schumann temos assistido a uma linha consistente no que toca à política europeia em relação ao continente africano. Terá havido altos e baixos, mas a política para África continua a ser relevante para a UE.

Os números falam por si, em termos de explosão demográfica, de interesses nos recursos económicos, nomeadamente de matérias-primas críticas, por razões de segurança devido a toda a instabilidade, África tem, obviamente, que figurar na lista de prioridades da União Europeia, sendo a área da PCSD uma das suas áreas fundamentais.

É claro que durante muito tempo se olhou sempre para África numa lógica de cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária. O continente é, sem dúvida, um continente de futuro, marcado por uma população muito jovem e cheia de expectativas, mas confrontado com grandes dificuldades para promover o seu desenvolvimento de forma estável, e afirmar-se com todo o potencial que tem, deparando-se com o agravamento da situação de segurança, sobretudo no Sahel, mas não só, também no Corno de África e nos Grandes Lagos.

Por outro lado, assistimos à emergência de tensões regionais e conflitos entre países vizinhos, que acabam por ser focos de uma enorme instabilidade, a que acresce o desafio geopolítico mais vasto de afirmação de interesse de outros atores estatais. Não é algo de novo, uma vez que África foi palco da Guerra Fria, e no novo contexto geopolítico, África surge como uma área crescente de disputa e de afirmação, não apenas dos interesses russos e de uma manipulação russa por todas as ligações históricas que tinha mantido durante esse período (guerra fria), das independências pós-coloniais, mas também de afirmação de outros atores pelo potencial económico e pela importância geopolítica do

continente. Temos a China com uma forma de presença umas vezes mais evidente, outras mais discreta, menos em termos militares, e mais em termos económicos, mas com uma clara preocupação de acesso a tudo o que sejam recursos económicos do continente africano. Temos também a Turquia, os Emiratos e outros países do Golfo que estão muito presentes. E ainda os EUA, que têm tido um historial surpreendente nos mandatos das duas últimas administrações, porque sempre tiveram uma política para África, têm o com um misto de interesses económicos muito fortes ligados às explorações de petróleo, mas não só, também um print geopolítico. No entanto, tem-se assistido a algum tipo de adiar de posições. Não foi muito evidente, sobretudo na administração de Biden qual era a linha de orientação para o continente africano. Houve uns sinais mistos, sendo a RCA um caso paradigmático de uma aposta que acabou por verdadeiramente não funcionar, porque no fundo houve quase como que um outsourcing a terceiros para garantir uma presença e um relacionamento que acabou por não ser muito evidente. O próprio Sahel que era tão estratégico para os EUA, onde tinham uma forte presença, procuraram manter uma presença à *outrance*, que acabou por não funcionar bem.

No fundo, acho que por todas essas razões, o continente africano tem que se manter como uma prioridade para a UE. Se isso vai acontecer no novo quadro institucional, com a chegada da nova Alta Representante não tenho a certeza. Há gestos e há sinais de que isso acontecerá, mas acho que de termos um português como Presidente do Conselho, que tem uma visão sobre o mundo muito alargada e que percebe que para a defesa dos interesses geopolíticos da UE e para a defesa da nossa ação política, será útil para a defesa de uma política consistente para África. Se ela vai vingar é algo que é um pouco mais complexo, porque ainda na semana passada estive numa reunião de COPS com a União Africana e continua a ser perceptível uma grande dificuldade dos africanos a terem uma atitude construtiva em relação às preocupações europeias. Neste diálogo político, que resulta da parceria estratégica que temos com eles e com a própria União Africana, é notório um progresso no sentido de uma atitude mais construtiva por parte da UA.

Todos estes aspetos da estabilização do desenvolvimento, da segurança, dos interesses das migrações, uma vez que há a preocupação para uma parte da Europa que liga a questão africana às migrações, são muito relevantes. Nesse sentido, a avaliação que se faz é muito numa lógica de desenvolvimento do continente e daí a criação de parcerias verdes, parcerias energéticas e políticas mais estruturadas da UE. O corredor do Lobito é um bom exemplo de investimento no desenvolvimento de infraestruturas que permitem o fundo

acesso às matérias-primas críticas, permitir o escoamento a partir de países encravados para portos que permitam depois uma acessibilidade global e, ao mesmo tempo, uma capacidade de desenvolvimento e de estabilidade destas zonas, nomeadamente na RDC de forma a permitir ultrapassar os contenciosos locais e regionais, como sejam as tensões interétnicas, políticas, etc.

Por tudo isto, não podemos descurar o continente europeu e a UE tem de manter a cooperação com África e espero que haja no próximo ano uma cimeira com a UA onde seja possível reiterar a importância deste relacionamento, porque ele é também muito útil para que a UE se possa afirmar noutras geografias, e manter uma certa coerência como ator global.

A UE é o maior contribuinte para a paz e segurança em África, mas tem problemas e um claro défice de visibilidade. Há um trabalho interno da UE que deve ser feito para combater os sentimentos anti Europa, que poderá levar a uma reestruturação das missões em África, por questões de recurso ou outros, mas principalmente para não reduzir a nossa visibilidade no continente africano. Por exemplo, no Sudão onde a UE está muito envolvida e continua a ser um contribuinte efetivo, com ajuda humanitária e outra, mas que, de facto não tem um papel ativo nas negociações.

Em recentes reuniões com a UA foi visível a sua preocupação em dar um favorecimento a UE, em termos de um papel mais político nas decisões sobre África, tendo em conta que têm a perceção de que a UE é o seu parceiro mais *reliable*. A União tem conseguido desenvolvimentos positivos junto da UA, nomeadamente o reconhecimento de princípios fundamentais como o da integridade territorial do papel da Carta das Nações Unidas e reconheceram também o papel da UE como parceiro de confiança.

Vem sendo notório uma maior maturidade do grupo africano em conversações recentes com a UE, porque, por exemplo, com a aprovação em dezembro de 2023 da Resolução do CSONU (Nr 2719), sobre as *assessed contributions*, segundo a qual passa a haver uma responsabilização da UA sobre 25% dos custos das missões de paz e segurança em África, ou seja, deixam de ser suportadas a 100% por países não africanos. Isto porque, quando se houve tantas vezes dizer “soluções africanas para problemas africanos”, este passo veio trazer responsabilização e um *ownership* para África, trazendo, ao mesmo tempo, um salto qualitativo, porque pela primeira vez se sente que houve avanços uma vez que os africanos reconheceram que têm de avançar com a utilização do fundo da UA que têm e

assim capitalizar a utilização desse dinheiro que não está a ser utilizado, para a sua reorganização e realização de missões de paz. Brevemente irá ser proposta nas Nações Unidas uma proposta que implica uma solução, incluindo um novo Conceito de Operações, para a missão na Somália, onde este modelo vai ser testado.

No fundo, isto implica uma consciencialização da parte africana de que pode continuar a contar com a UE, mas que a UE não pode ser um eterno *payer*. Há outros atores com interesses nas mesmas geografias e, portanto, a UE continuará a contribuir, mas terá também de ter uma voz mais ativa, quer na resolução dos problemas no plano de natureza político, quer nos processos negociais.

Questão 2

A UE tem vindo a levar a cabo e usado da sua *toolbox* quer missões civis quer missões militares em África. Penso que há experiências divergentes, no entanto, a presença da UE no terreno tem tido um papel fundamental para a promoção do que a UE pode fazer na sua interlocução com os atores regionais.

Nem todas as experiências são iguais e a presença das missões como parte de um projeto de transformação e de reformas estruturais como faz, por exemplo, com as missões de natureza civil, através de propostas na área dos sistemas judiciais, policiais, das boas práticas, da própria reestruturação dos ministérios como faz na RCA, no Mali.

Qual a importância estratégica das missões da PCSD em África nas relações UE-África? Penso que essas ações têm um impacto duradouro e permitem estabelecer um conjunto de relações de natureza técnica que é, no fundo, estabelecer e criar condições para a perceção de standards, valores e modelos de governação.

Questão 3

Temos experiências diferentes. Um dos grandes problemas para estes países é normalmente levar a cabo reformas estruturais na área da segurança e da defesa, tendo em conta por um lado a herança histórica e o peso da estrutura militar nesses países, e por outro, a necessidade de garantir segurança e estabilidade. Nesse sentido, as missões da UE tiveram esse impacto porque demonstraram aos africanos que a UE é um parceiro

fiável, capaz e com impacto no terreno. Isso significa que a UE tem uma oferta credível e é alternativa a outros atores, nomeadamente à presença russa e ao recurso que cada vez mais têm feito a entidades privadas de segurança, que estão ligados à exploração de recursos e a outros interesses. A UE não está presente com esse tipo de finalidades e é, por isso, um parceiro mais fiável, credível e sem ter como objetivo esse tipo de retorno. O que sentimos, é que estamos num palco de disputa e concorrência geopolítica, assistimos a campanhas extremamente assertivas e com narrativas altamente antiocidentais e anti UE, que começaram pela exploração dos sentimentos coloniais, e isso foi particularmente evidente no Mali, com efeitos capilares para o Sahel.

Ontem o Chade denunciou o acordo de defesa com a França, o que significa que a situação continua muito complexa e continua a haver uma enorme tensão pelo controlo e influência geopolítica na região. Por outro lado, significa também que as nossas missões têm um papel interessante. Paradoxalmente o que tivemos no Mali, por exemplo, foram os problemas com outras operações como a Operação *Barkane*, que criou alguma tensão e confusão com a missão da UE quando o Governo maliano pediu a retirada da missão das Nações Unidas, percebeu mais tarde, as dificuldades com que se confrontou quando se deparou com a gestão da situação em zonas de conflito como o *Ifoghas*, *Gao*, etc. Nessa altura, o Mali fez algum retrocesso e quando foi confrontado com a realidade e pediu uma retirada, mas estava à espera que a UE permanecesse através de outro tipo de missões. A UE manteve uma presença no Mali com a missão civil, mas missão militar foi retirada. O contexto foi muito complexo, mas sempre que possível, não devemos deixar espaço livre para outros atores. A presença no terreno tem a grande vantagem de permitir o acesso a informação e permitir uma interlocução mais eficaz com as autoridades locais, uma perceção mais direta dos próprios desenvolvimentos e do pulsar dos acontecimentos. Mas as reações são mitigadas. O caso de Moçambique é completamente diferente, porque fomos capazes de, de facto, com as QRF de melhorar as capacidades das Forças Armadas, assentam não apenas em capacidades obsoletas como em estruturas de comando e controlo muito antiquadas, que não se adequam à realidade de hoje.

A modernização dessa mentalidade, que é uma questão complexa e de longo prazo, cria uma perceção de que uma parceria assente numa renovação destes modelos é algo que é vantajoso e isso é evidente em Moçambique. A perceção da capacidade de planeamento,

de gestão, de cadeias de comando mais estruturadas criou uma perceção de que os militares treinados pela UE, mesmo sabendo que podem ser destacados para Cabo Delgado, correndo enormes riscos, incluindo de morrer, não deixam de se voluntariar, porque são forças de elite, que há uma aprendizagem e uma modernização dessas forças, o que traz vantagem para a própria reestruturação das Forças Armadas Moçambicanas.

Ou seja, a utilização das missões da UE leva a uma modernização de conceitos, de postura, de valores ligados ao respeito pelas comunidades, à interlocução com a sociedade civil, a um papel mais ativo ou uma visão mais abrangente que entra nesta lógica da política de *integrated approach* da UE. No fundo, é utilizar os vários instrumentos que temos, para fazer um *outreach* às populações locais, alertá-los para matérias que vão desde os direitos humanos, às questões de natureza ambiental, a missão em Moçambique tem estado a fazer como recolha de lixo em locais públicos, a apoiar pequenas unidades escolares, infantários, etc, demonstrando dessa forma, que as Forças Armadas têm também um papel em termos da estabilização e do desenvolvimento social.

No fundo, são formas de aprendizagem a nível local ao mesmo que melhoram a visão do que é a UE. As condicionantes do espaço são diferentes de missão para missão e, por isso, as realidades são diferentes, consoante as próprias culturas. Penso que há um impacto e um reconhecimento do papel estabilizador das missões PCSD.

Questão 4

De facto, as missões não são todas iguais. As realidades do terreno e os perfis dos próprios comandantes também não são iguais levando a que umas tenham tido mais sucesso que outras. Moçambique é um exemplo paradigmático, precisamente, porque desde o início procurou fazer a conexão entre desenvolvimento e o combate ao terrorismo em Cabo Delgado. Ou seja, criar condições para o regresso das populações, mas, para isso acontecer tem de haver segurança, tem de haver emprego e oportunidades para os jovens, para que não sejam convertidos, nem puxados pelas forças que exercem uma influência nociva naquela região. Por isso, projetos como o ‘mais emprego’ da UE, levado a cabo em cooperação delegada com Portugal, é um dos exemplos da estabilização e da *integrated approach*.

Noutras missões, isto é mais complexo, como é o caso da RCA, porque os programas da UE não são tão abrangentes, tão substanciais e, por outro lado, a capacidade de execução não é tão evidente. No Mali teria sido possível, no entanto, as condições no terreno não se desenvolveram favoravelmente. O Níger foi uma das nossas grandes apostas. Era onde tínhamos um modelo, uma visão mais integrada, projetos de desenvolvimento, ou seja, um grande potencial para o desenvolvimento dessas ações. No entanto, de um momento para o outro as coisas alteraram-se substancialmente. De facto, a situação no Níger acabou por se degradar a tal ponto que o embaixador da UE foi considerado *persona non grata*, exatamente porque estava a desenvolver programas de ajuda humanitária e apoio às populações, na sequência das inundações que ocorreram no país. Isto significa que a nossa capacidade, as nossas narrativas têm um problema com a influência dos nossos competidores. Tal aconteceu porque, provavelmente, a nossa ação no terreno estava a ser positiva e teve de ser *disrupted* por outros, o que demonstra que os nossos competidores estão com uma campanha muito assertiva contra o papel da UE.

Temos de olhar para estas situações como lições apreendidas e adaptar-nos a esse ambiente. Fazer uma análise mais crua quando decidimos o envio das missões, ser mais objetivos nas definições do *end state* que pretendemos com as missões. Temos de trabalhar de forma mais integrada e ser mais hábeis na comunicação. Acho que na questão comunicacional há um *mind set* completamente diferente com o acesso ao digital pelas novas gerações. Nas manifestações anti UE e anti França foram muito instrumentalizadas com recurso às redes sociais e à criação de ‘pseudo factos’ que nem sequer existiam, mas que acabaram por se revelar como catalisadores de situações e reações precipitadas, recorrendo a declarações falsas nas redes sociais que criaram uma cadeia de reações instigadas e manipuladas. Por essa razão, nós temos de ter capacidade de fazer uma análise a tudo isso. Mas isto tem outra abrangência, porque o mesmo se passa noutras missões fora de África, como na Moldova, no Cáucaso, etc.

No fundo, há uma falta de ajustamento e de eficácia das nossas narrativas, mas, ao mesmo tempo, de uma monitorização mais eficaz da FIMI³⁵. Essa é uma das áreas onde a nossa *toolbox* tem de ser mais coerente. Quando enviamos uma missão para o terreno, temos

³⁵ FIMI - Foreign Information Manipulations and Interference

que lhe dar todas as capacidades para ela própria poder reagir na área da desinformação, da comunicação estratégica, permitindo uma articulação mais integradas entre todos.

A missão de Moçambique tem sido muito boa, porque as próprias embaixadas no terreno perceberam que a missão é um instrumento de política interna do país e que os ajuda e que permite fazer a sua valorização.

Os mandatos das missões têm de ser mais objetivos para que possamos dizer no final que os objetivos foram atingidos. Ir fazendo ajustamentos e adaptação das missões em função do desenvolvimento, porque as missões não têm de se eternizar no tempo. A verdade é que tem de haver uma forma de fazer uma avaliação do impacto das missões e do retorno que essas missões têm para a própria visibilidade da UE e sermos, também, suficientemente realistas perceber onde temos condições para estar e onde não há resultados, de forma a atingir os objetivos da UE.

Dito isto, penso efetivamente que as missões são um dos instrumentos mais visíveis da União, se, de facto, forem utilizadas de forma conjugada e de forma integrada com todos os outros instrumentos da *toolbox* europeia em termos de promoção dos nossos valores, mas também dos nossos interesses. Temos de ser mais assertivos e temos que assumir os nossos interesses. Ou seja, a UE não tem que ter vergonha por ter interesses. Desde logo, os interesses securitários, uma vez que as missões são para nós, um fator de estabilização.

Temos de fazer a contenção das ameaças e dos riscos, que estão cada vez mais proliferados, mais articulados e ligados cenários de instabilidade, como foi o caso do Sahel. Temos de ter uma capacidade para olhar de forma mais abrangente e perceber quando os nossos interesses estão em causa e sermos mais capazes de responder a essas ameaças e a esses riscos.

A missões PCSD são importantes para as relações UE-África, continuando a ser uma ferramenta fundamental para a UE. Devemos continuar a manter a presença em África porque as missões são uma forma de dar visibilidade à UE no continente africano, recolher informação, dar garantias de segurança e de estabilidade. Mas têm de ser usadas de forma eficaz, inteligente e conjugadas com os restantes instrumentos da política externa europeia.

Questão 5

Em virtude da resposta à questão 5 já ter sido dada nas questões anteriores, ela não foi colocada.

Entrevistado: Tenente-General Nuno Lemos Pires

Cargo: Diretor-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN)

Realizada: 06/12/2024, online

Questão 1

Eu começo sempre por dizer que a linha do Sahel é a primeira linha de defesa da Europa. A importância de África para a Europa é fundamental, mas não existencial. Porque digo que não é existencial? Porque não é por ter ou não ter uma ligação com África que a Europa deixa de existir, mas tudo o resto é verdade, ou seja, África é essencial para a Europa.

É essencial porque permite o fluxo económico, financeiro, de pessoas, etc., de um lado para o outro do Mediterrâneo. E o Mediterrâneo não é um mar, é um lago que une os dois lados, norte e sul, e que faz com que haja uma continuidade cultural, histórica e económica. É, por conseguinte, uma ligação ancestral, lógica e de futuro, visto o futuro dos recursos estar em África, o futuro da mão de obra estar em África, ser o continente com a maior taxa de natalidade, ninguém viver sem imigração e, portanto, esta relação (EUA-África) ser fundamental. Além disso, a ligação primordial que a Europa conseguir estabelecer com África também afirmará África e a Europa no resto do mundo. Ou seja, quanto melhor for a ligação de confiança entre a Europa e África, mais consideração haverá da parte da Ásia, da Oceânia e das Américas relativamente à própria Europa. Ganha *leverage*, ganha importância a partir de uma relação estável com África, como um parceiro credível.

Questão 2

Tenho defendido o conceito de ‘*Belly of wars*’, no qual as guerras do Ártico até ao Golfo da Guiné estão perfeitamente interligadas. Os intervenientes são os mesmos. Na Ucrânia, no Médio Oriente e em todo o Sahel até ao Golfo da Guiné, temos russos, iranianos, *proxies* da Rússia, etc. Em resumo, todas estão interligadas.

Resposta direta: no curto prazo, é verdade. Ou seja, as prioridades europeias relativamente a África foram desviadas para fazer face às emergências vindas do Médio Oriente e do flanco leste. Naturalmente, houve um esforço financeiro, económico, militar e político para ajudar a sustentar a guerra na Ucrânia e no Médio Oriente, bem como os apoios diretos e indiretos que daí advieram, o que, de alguma forma, retirou protagonismo à relação com África.

Mas, com isso, projetam para o médio e para o longo prazo uma importância muito acrescida, porque muitos países da Europa não tinham percebido como a influência russa, chinesa, iraniana, norte coreana e de outros países, era tão grande em África, nomeadamente através das atividades do *Grupo Wagner*, *Africa Corps* e como influenciam a economia, por exemplo. Isso fez com que muitos países acordassem para a globalidade destes conflitos e impedir a vitória da Rússia, tem que ser também de uma forma global, isto é, em todo o lado.

E daí que, neste momento é perfeitamente evidente que travamos os objetivos da Rússia, como extração de recursos ilegais, manipulação de governos ou influenciar as votações nos países africanos contra a União Europeia tornou-se muito mais evidente. Daí que, hoje já é normal ouvirmos países como a Estónia, Letónia, Lituânia, Finlândia, Dinamarca, etc, reconhecer que é necessário em África conter o expansionismo russo, de garantir que não existe mais influência chinesa, de garantir que não há outros autores que venham também a ganhar ascensão em África.

Portanto, no curto prazo, perdeu-se, obviamente o dinheiro foi dado maioritariamente para apoiar o esforço de guerra a leste, mas no médio e no longo prazo ganhou-se uma visibilidade que África se calhar não tinha para aqueles países do norte da Europa e mais afastados da realidade africana, que assim se aperceberam da enorme influência e jogadas que a Rússia anda a fazer em África.

Questão 3

É um objetivo fundamental, e porquê? Porque não há segurança sem desenvolvimento e não há desenvolvimento sem segurança. Para haver desenvolvimento e segurança associados tem que se apostar forte na capacitação do sistema de segurança e defesa, a capacitação das forças de segurança e defesa, polícias e outras em qualquer país é fundamental para o desenvolvimento e o desenvolvimento sustentável de África é fundamental para o desenvolvimento da Europa.

Portanto a Europa quando aposta numa missão destas (PCSD), parte da base do triângulo, ou seja, como não há segurança sem desenvolvimento e não há desenvolvimento sem segurança, tem de apostar também forte no *cluster* da capacitação.

A missão em si, o objetivo em si é fundamental e que tem de ser um ator credível e uma alternativa sustentável, para garantir que os países têm um aliado que lhes dá três coisas: treino, preparação, sistema e enquadramento; que lhes dá equipamento e; lhes dá formação adicional ao nível estratégico e político, mas, que também lhes dá direito humanos, constituição, direitos liberdades e garantias, etc.

E isso é algo que a UE faz e faz bem, em relação a outros atores que o fazem não tão bem. Essa é talvez a razão principal porque são tão importantes estas missões feitas no âmbito civil e militar para o desenvolvimento do vetor da segurança.

A UE ao apoiar na capacitação do sector da segurança, na reforma do setor da segurança (*security sector reform*) está a contribuir para o desenvolvimento, mas um desenvolvimento harmonioso, que se baseia no fortalecimento do aparelho militar e do aparelho de segurança, como também no respeito pelas leis, direitos, liberdades e garantias, porque é assim que a UE faz. Não passa os seus valores, respeita os valores locais, através do reforço daquilo que são princípios identitários de estados que respeitam na sua Constituição direitos, liberdades e garantias. É, portanto, um *win-win*, coisa que alguns países que fazem cooperação com África descuram completamente esta parte, mas que a UE não, leva muito a sério a parte dos Direitos Humanos, dos Direitos Internacionais, dos direitos, liberdades e garantias.

Questão 4

Primeiro, eu acho que mesmo as missões que não tiveram sucesso, foram essenciais para o sucesso da UE. Mesmo as que falharam. O que quero eu dizer com isto? Há um comprometimento da UE face aos países africanos para conseguir levar o tal desenvolvimento do setor da segurança, mas também a UE foi aprendendo a fazer melhor, hoje seria inconcebível lançar uma missão em África que não tenha por exemplo o *train and equip*. Mas o que é verdade é que as primeiras missões que foram lançadas em África só tinham *train*, ou só tinham *advise* ou só tinham *assist*. Não tinham o pilar fundamental do *equip*. E isto foi uma das lições que a UE aprendeu e a primeira missão verdadeiramente com *train and equip* foi a de Moçambique.

Agora todas seguem este modelo, ou seja, já toda a gente percebeu que é impensável fazer uma missão só treinando sem dar nada. Sem equipar e sem sustentação. Portanto, *train, equip, monitor and sustain* são quatro palavrinhas que têm que andar juntas. Isso foi um processo de lições apreendidas que a UE pratica e que neste momento já está a aplicar com muito mais sucesso. Daí que tenha muito mais sucesso nas missões agora em vigor. Treina, equipa as forças, monitoriza o seu emprego, tanto operacional como o emprego dos equipamentos que são dados, verificando se os equipamentos entregues são aqueles que os países precisam e sustentar, a manutenção desses equipamentos, as forças que os utilizam, isto é, que as forças treinadas se mantêm operacionais.

Tudo isto resulta das lições apreendidas que a UE foi fazendo, num processo evolutivo. Eu diria que cada vez estão a ficar melhores, estamos a atingir ‘o ponto’ e também para dar o salto para em alguns pontos começar a fazer além do não executivo, também o executivo, nomeadamente através de uma postura híbrida, que é começar a fazer o *acompaning*, que começou inicialmente a tentar no Mali, mas depois como a missão acabou, já não se pôs em prática. Penso que é fundamental fazer este *acompaning*, que mais não é do que acompanhar as forças que se treinam e, mais tarde, inclusivamente poder passar a ter algumas partes executivas, nomeadamente em missões marítimas. Conseguir fazer partilha de esforços no mar. isto é também muito importante fazer em toda a costa do Índico e do Atlântico com a UA.

Resumindo, todas as missões, incluindo as que não correram tão bem, foram essenciais para as lições aprendidas, que levaram a que as novas (missões) estivessem agora com muito mais força e que as futuras sejam mais bem constituídas.

Questão 5

Tivemos uma demonstração evidente em Moçambique, onde o *integrated approach* funciona, não há dúvidas. É um claro exemplo de que quando queremos fazer as coisas como deve ser, elas acontecem.

O *integrated approach* existe, é possível, é realizável, é eficaz, é bom e, portanto, o exemplo mais claro foi em Moçambique, onde se demonstrou que funciona lindamente. E se alguém tinha dúvidas de que poderia ser difícil de implementar, ficou claro que não. O exemplo mais evidente que posso dar foi a partir da verba atribuída pela UE a Moçambique, de cerca de 428 milhões de Euros, pegámos nos 89 milhões de Euros das medidas de assistência e “casámos” o desenvolvimento com a segurança e a segurança

com o desenvolvimento e fizemos um planeamento integrado (*integrated approach*) e tudo o que se está a fazer em Cabo Delgado é ajudar na segurança, aumentar o emprego, abrir as escolas, apoiar o comércio, a construção e reparação de infraestruturas (estradas/pontes). E isto tudo funciona lindamente. Ou seja, havia um mito de que os militares trabalhavam para um lado, os civis para outro e acho que ficou completamente desfeito em Moçambique e como tal a nova missão do Golfo da Guiné³⁶ está a ser desenhada numa perspetiva completamente *integrated*, os novos passos que estão a ser dados na Somália muito baseados nas áreas que, de facto, funcionam. Na RCA é evidente a ligação da missão civil com a militar, que funcionam lindamente uma ao lado da outra.

No fundo, a UE já viu como se faz, já aprendeu com as suas próprias missões e já viu que o *integrated approach*, de facto funciona e é eficaz. Porque é assim que se conseguem os objetivos, não há crença de que a segurança funciona se não houver desenvolvimento logo de seguida e também não há desenvolvimento se não houver segurança. Isto é indissociável e a UE é provavelmente a única instituição do mundo que consegue fazê-lo. A NATO só faz segurança. A ONU ou faz segurança ou faz desenvolvimento. A UE tem na sua capacidade financeira, nas medidas de assistência, nos projetos de desenvolvimento, pela facilidade de poder fazer e de pôr no terreno missões de desenvolvimento e de segurança- Ou seja, ajuda na segurança, constrói em sociedade, apoia na educação, na saúde, tudo de uma forma interligada, construtiva.

Um dos sucessos da UE nos últimos dois anos foi provar que o *integrated approach* é fácil, é possível e é a única solução. Qualquer outra solução que não seja *integrated*, não é uma solução em África, é uma panaceia.

Tenho a perceção de que a UE muitas vezes é vista como *payer* e não tanto como *player*, ou seja, apoia na segurança, apoia no desenvolvimento, mas depois não consegue rentabilizar essa aposta, esse investimento, através de um maior envolvimento e participação à mesa das negociações nos processos de estabilização. Mas às vezes há um erro de análise geralmente que a UE faz e que eu costumo dizer que é uma perspetiva anglo-saxónica do “dou para a seguir ter um ganho”. Isto não é assim. Aí tem de haver uma perspetiva dos países do sul. Nós quando vamos, temos de ir sem ter o *end state* ligado a seis meses ou um ano, tem que ir por uma geração. Se quisermos verdadeiramente ajudar África, temos de estar dispostos a ajudar em prazos alargados ou geracionais, de

³⁶ EUSDI – EU Security and Defence Initiative

25 a 50 anos. Isto não se vai lá por seis meses ou um ano e a seguir assinar um contrato de exploração de recursos ou de venda de materiais e equipamentos e esperar que os países africanos batam palmas à UE. Isso não é assim. Portugal, por exemplo, tem uma enorme reputação nos países de língua oficial portuguesa porque está lá há 40 anos. A UE chegou há pouco tempo e, por isso, tem que se meter na cabeça a reputação, a consideração, a confiança e os laços, fazem-se geracionalmente.

Por vezes tem-se a ideia de que vamos para África, mas depois os países acabam por comprar material e fazer acordos com os russos, mas é preciso ver que eles já lá estão há 40 anos, ou 50 ou 60. Eles também construíram uma reputação de eficácia e a UE ainda não conseguiu porque muitas vezes abandona os projetos a meio. A pressa em obter resultados, faz com que muitas vezes as missões sejam abandonadas a meio. Por exemplo na RCA, quando começou a abandonar projetos, tal como já fez no Mali e no Níger, a UE perdeu a sua reputação e os efeitos de ganho obtidos. A UE tem de aprender a ser mais eficiente nesse aspeto, ou seja, apostar no longo prazo.

Não há dúvida que as missões PCSD são fundamentais para as relações UE-Africa.

Aumente-se o nível de ambição e melhore-se a forma de o fazer, *train, equip, monitor and sustain* e temos aqui uma receita de grandes sucessos dentro do princípio do *integrated approach*. Não há dúvida nenhuma.

Se alguém tinha dúvidas que o treino dado pelas forças da UE tinha eficácia, é só acompanhar a situação em Moçambique, onde se vive uma crise profunda, no entanto, 99% das pessoas locais e exteriores são unânimes em afirmar que o comportamento das forças militares é exemplar, face ao comportamento das forças policiais. Ou seja, onde a UE esteve a treinar e abordou o respeito pelas populações, o respeito pela constituição, o respeito pela lei. O que se assiste é as forças armadas a serem altamente consideradas em Moçambique e a polícia, infelizmente, porque não respeita os direitos humanos, porque não teve treino, não teve a formação que a UE está a dar aos militares. Hoje é evidente, que valeu a pena o treino e a missão da UE em Moçambique.

Assiste-se às pessoas em Maputo, Beira e outras cidades a deixarem passar, a aplaudir e a respeitar as forças armadas e, ao mesmo tempo, a mandarem pedras à polícia. Aqui se vê a diferença de quando a UE faz uma aposta forte num treino que tem a ver com direitos humanos, direitos, liberdades e garantias, respeito pelas populações, etc, acaba por ter o

seu retorno e é isso que estamos a ver hoje, em pleno dezembro de 2024. Ou seja, um exemplo claro de que as missões e o treino da UE valem a pena em África.

Entrevista: Embaixadora Rita Laranjinha

Cargo: MD AFRICA - *Managing Director Africa* - Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) da União Europeia.

Realizada: 24/10/2024, em Bruxelas.

Questão 1

Não há dúvida disso (importância de África para a UE) nós repetimos sempre que África é um parceiro essencial da UE. É o continente mais próximo da UE, é o continente com o qual nós temos mais afinidades culturais, linguísticas, históricas. Claro que temos o peso da história que muitas vezes torna a relação mais complexa, mas não há dúvida que há uma interação enorme, que a UE é o principal parceiro comercial, o primeiro investidor e onde investimos em termos de política e de segurança em África. O mais consistente e o que contribui de uma forma mais positiva para a consolidação da situação de segurança em África. Uma agenda que vai mais no sentido dos interesses dos países africanos.

Em termos de importância das relações UE-África, não se pode escamotear o facto de haver também outras áreas geográficas também importantes para a UE, a vizinhança mais próxima sempre foi muito importante nos últimos anos, os Balcãs, o norte de África e desde a questão da guerra entre a Rússia e a Ucrânia, que essa situação se tornou a primeira prioridade da política externa europeia. Naturalmente, a situação no médio oriente também está a merecer grande atenção por parte da UE.

Mas ainda assim, África é o continente com o qual nós temos as cimeiras que reúnem todos os Estados-Membros e todos os países africanos, um modelo que só existe também com os países da América Latina. É uma relação que vai fazer 25 anos no próximo ano, da parceria entre a UE e África, visto que passam 25 anos da Cimeira do Cairo que foi realizada durante a presidência portuguesa em 2000.

É uma relação muito estruturada, visto que há cooperação no domínio das questões de paz e segurança, mas também no que diz respeito às questões económicas que se inserem no quadro do *global gateway* e também as questões da migração que são cada vez mais

importantes e as questões do multilateralismo em que cada vez mais há uma tentativa de articulação de posições entre a UE e África no contexto internacional.

Por tudo isto, não há dúvidas que as relações com África são muito importantes para a UE. A cimeira de fevereiro de 2022 identificou uma visão conjunta entre os dois continentes, penso que é importante não esquecer isso e ter isso em conta. No fundo, há uma panóplia muito completa de ações conjuntas e de áreas identificadas de interesse comum.

Questão 2

A situação na Ucrânia e no médio oriente reduziu a atenção política em relação a África, no entanto, isso não fez com que o investimento em África por parte da UE fosse afetado.

As circunstâncias geopolíticas determinaram, por exemplo, as alterações políticas no Sahel, levaram a que a UE tivesse reduzido a sua presença, mas porque os países da região consideraram que a presença da UE não era bem-vinda e pediram que fossem encerradas as missões da UE no Sahel. Atualmente mantemos uma missão civil no Mali, mas há essa alteração que é significativa. A UE tinha uma presença muito relevante do ponto de vista de segurança e defesa no Sahel que hoje em dia não tem.

Tal facto não decorre da vontade da UE, decorre do facto de ter havido golpes militares e de haver novas lideranças que entendem que a relação com a UE não deve ser privilegiada nesta fase.

Mas por outro lado, nessa mesma altura foi criada a missão em Moçambique, com muito sucesso, tornando-se a primeira missão da UE que foi lançada e concluída nos prazos previstos, acabando por ser lançada uma outra missão de seguimento. Penso que é importante falar da missão em Moçambique para sublinhar como há uma mudança de paradigma nesta missão de segurança e defesa porque a missão é inscrita num quadro de *comprehensive approach*, em que, enquanto se trabalhava na constituição da missão, se trabalhava em simultâneo na área da cooperação para o desenvolvimento e no domínio humanitário. Portanto, não é uma missão que é criada isoladamente, mas, antes, fazendo parte de uma visão mais integrada, da política de *integrated approach* da UE. Penso que o seu sucesso se deveu a isso mesmo, ou seja, ter sido uma missão que foi compreendida em Moçambique.

Implicou muito trabalho com as autoridades moçambicanas, muito bem explicada a nível regional, que a mim me parece um fator absolutamente essencial para que os atores

regionais percebessem quais eram os objetivos da UE e que era uma missão integrada numa política que também colocava as pessoas no centro das preocupações da UE. Reforçando a ajuda humanitária, mas procurando também apoiar as políticas de desenvolvimento no norte de Moçambique.

Questão 3

A primeira premissa é que as missões só são edificadas a pedido das autoridades dos respetivos países. A UE aparece nesses cenários porque os Estados-Membros consideram que a UE pode dar um contributo útil. Há também o objetivo estratégico de contribuir para a estabilidade nos vários teatros africanos. Esse é um objetivo estratégico da UE, hoje em dia muito evidenciado pelo fato de haver um debate muito aceso sobre as questões da migração e manter a estabilidade em África, de forma a que qualquer instabilidade não resulte em grandes movimentos de população que acabem por vir para a Europa e para a União Europeia.

Tal como referido por Schuman, está inscrito nos objetivos estratégicos da UE, o apoio ao desenvolvimento dos países africanos. Temos essa responsabilidade histórica de apoiar o desenvolvimento destes países. Essa é uma das âncoras da relação entre a UE e África é exatamente o desenvolvimento das capacidades dos países africanos. Um caso, por exemplo, que é muito paradigmático é o caso do apoio à missão da Somália em que a UE durante muitos anos financiou a missão da UA naquele país e que tendencialmente começou a reduzir os montantes disponibilizados para financiar aquela missão. Por outro lado, começou a aumentar o apoio direto às forças armadas somalis para lhes dar as capacidades para autonomamente defenderem o seu território.

Ou seja, há sempre o objetivo de capacitação das forças armadas para criarem as suas próprias condições. É verdade que no Sahel temos assistido ao longo dos últimos anos é a degradação muito significativa das condições de segurança e podemos admitir e fazer algum *mea culpa* sobre a menor adequação das missões da UE, nomeadamente o facto de se ter feito uma leitura demasiado securitária e não ter sido talvez integrada numa preocupação de desenvolvimento.

De se ter criado um afastamento entre as lideranças europeias e as lideranças africanas, mas assistimos a uma expansão do fenómeno terrorista, que também fez com que os meios disponíveis não fossem suficientes, mas isso não é uma responsabilidade exclusiva da UE.

Recentemente o MNE da Nigéria, numa entrevista, quando lhe perguntam sobre o insucesso da situação no Sahel, ele diz que se deveu ao “fracasso da estratégia europeia”. Não me parece uma leitura justa, antes a visão pessoal dele. Mas, por outro lado, dá para perceber quais eram as expectativas dos países africanos em relação ao apoio da UE.

Questão 4

Na missão em Moçambique foi muito bem definido o seu objetivo, formar e equipar 11 batalhões das forças armadas moçambicanas que iriam depois ser enviados para Cabo Delgado para mais eficazmente poderem combater a ameaça terrorista no norte do país.

Não há dúvidas que foram ações de treino muito específicas. Muito provavelmente o papel de liderança de Portugal nesta missão, uma vez que ela assentou num trabalho que já estava a ser desenvolvido pelas forças armadas portuguesas e o nível de confiança entre as duas forças armadas (moçambicanas e portuguesas) que permite que a missão da UE se desenvolva nessa base e haja uma receptividade muito positiva à missão e a qualidade do treino das forças armadas portuguesas. Também a empatia enorme que existe entre os militares portugueses e os militares moçambicanos que foram formados. O grau de confiança que foi rapidamente estabelecido e o facto de ter havido esse acompanhamento que foi a questão do equipamento. Foi notória a evolução das tropas moçambicanas, em termos de equipamento, nos últimos dois anos, graças ao apoio da UE e que deu uma maior capacidade de ação no teatro de operações completamente diferente.

Sem dúvida que sucesso ou o insucesso das missões da PCSD em África afetam de alguma forma, positiva ou negativamente, as relações UE-África. Por exemplo, o sucesso da missão em Moçambique e a forma como desenhámos esta missão numa leitura integrada faz com que hoje em dia a relação da UE com Moçambique seja completamente diferente do que era há quatro anos atrás. Estamos a passar por um período complicado por causa das eleições e o nível de confiança que conseguimos estabelecer com as autoridades moçambicanas vai certamente ajudar-nos a navegar neste período conturbado mais facilmente do que navegaríamos se não tivéssemos feito todo este trabalho tão consistente de apoio a Moçambique e sermos reconhecidos como um parceiro que está em Moçambique para ajudar Moçambique e que, por isso, pode ter uma palavra a dizer na resolução da situação.

Penso tratar-se de um caso onde uma missão militar é o rosto mais visível da UE no país (Moçambique), ou seja, a EUTM contribui para as relações UE-Moçambique, mas

também em termos regionais, portanto, as relações UE-SADC e, nessa linha de pensamento para as relações UE-África.

Questão 5

Tem muito a ver com a consolidação da relação de confiança e, sem dúvida, o facto de a UE olhar para os cenários com uma perspectiva abrangente, faz com que todos os elementos da política sejam mais eficazes, porque somos tanto mais eficazes a realizar uma determinada política quanto somos eficazes a atuar noutra domínio. Confiança é a palavra-chave, porque estou francamente convencida de que sem confiança não fazemos absolutamente nada com nenhum dos parceiros e em especial os africanos.

Temos essa convicção de que é preciso que os diferentes elementos de uma política sejam consolidados e contribuam para um conjunto que seja mais consistente, mais consolidado, mais harmonioso. Essa é a lógica noutros cenários em que trabalhámos na área da segurança e defesa mais isoladamente, notámos que acabámos por ser menos bem-sucedidos e o Sahel é um exemplo disso.

As missões PCSD em África são, sem dúvida, importantes para a relação UE-África. Têm de ser modernizadas, enquadradas, apoiadas nos bons exemplos.