

# A União Europeia, Actor de Segurança Humana

Ana Isabel Xavier\*

## *Resumo*

O presente ensaio pretende situar o conceito de Segurança Humana no seio de uma vasta reflexão académica que entronca nas questões de segurança e reflectir sobre se a Segurança Humana, enquanto abordagem académica aparentemente demasiado ampla e indefinida, é operacionalizável pela União Europeia enquanto actor de gestão de crises internacionais. Terminamos com a lembrança da atribuição do Prémio Nobel da Paz à União Europeia, questionando o impacto desta distinção no projecto normativo dos pequenos passos e da solidariedade partilhada que os seus pais fundadores preconizaram.

*Palavras-chave:* União Europeia, segurança humana, segurança cooperativa, multilateralismo, actor normativo

## *Abstract*

This essay seeks to situate the concept of human security within a broad academic reflection that goes hand in security issues. It also reflects on the Human Security as academic approach apparently too broad and indefinite, is operationally by the European Union as an actor management international crises. We finished with the memory of the Nobel Peace Prize awarded to the European Union, questioning the impact of this distinction on the normative project of small steps and shared solidarity advocated by their founding fathers.

*Keywords:* European Union, human security, cooperative security, multilateralism, normative actor

---

\* Professora Auxiliar Convidada e Investigadora de Pós-Doutoramento (Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais - Universidade do Minho)



O presente ensaio está dividido em três pontos fundamentais. O primeiro reporta ao necessário esclarecimento sobre o que esta apresentação subscreverá como Segurança Humana, salientando desde já que se trata porventura de um dos conceitos mais indiscriminadamente utilizado para os contextos mais diversos e também, talvez por isso, dos mais contestados. Num segundo momento importa resumir o caminho que a União Europeia tem vindo a trilhar enquanto ator global de paz, comprometido com os princípios e valores que aqui subscreverei como pilares de um certo entendimento de Segurança Humana. Por fim, algumas reflexões finais sobre o tempo presente que a União Europeia vive com um olhar prospetivo para o futuro da segurança cooperativa, ainda com a lembrança da atribuição do Nobel da Paz bem presente.

Começando pelo primeiro ponto, os meus colegas de mesa já sublinharam como, desde meados do século XX, nomeadamente após a queda do muro de Berlim e consequente dissolução do bloco soviético, a literatura académica tem vindo a dar ecos de uma profunda mudança no modo como os conceitos de segurança e defesa são conceptualizados e projetados pela cultura estratégica e *praxis* dos Estados.

A fronteira entre ameaças à segurança interna e à segurança internacional, bem como a distinção entre segurança (interna) e defesa (externo) tornou-se porosa e obsoleta, exigindo ao Estado um renovado papel enquanto garante de Segurança em coordenação com uma multiplicidade de outros atores governamentais e não-governamentais.

Nesse sentido, tem vindo a ser introduzido na literatura das Relações Internacionais um novo conceito de Segurança que, pelos pressupostos da teoria crítica das Relações Internacionais (nomeadamente da Escola de Frankfurt) tende a privilegiar a segurança do indivíduo ao invés da segurança do Estado, não obstante assumir-se a necessária interdependência entre as duas dimensões para uma resposta eficaz perante as (novas) ameaças transnacionais.

Neste sentido, a problemática da Segurança Humana inscreve-se na transição do paradigma da segurança dos Estados para a segurança dos indivíduos e das comunidades, representando uma reequação da compreensão tradicional de segurança (em termos de ameaças, efeitos, sujeitos e destinatários), pretendendo os seus promotores que seja válido não só como uma ferramenta analítica, académica e política, mas também, como meio para alcançar a autonomia e emancipação.

Ora, quando os académicos querem situar o debate sobre Segurança Humana, invariavelmente salientam o Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994, porque não só introduziu a Segurança Humana como um conceito promissor no que concerne à substituição da interpretação tradicional de segurança, como tornou mensurável o desenvolvimento humano com indicadores concretos de avaliação da ação dos Estados, distinguindo entre uma abordagem «ampla» centrada na «liberdade em relação às necessidades» (*freedom from want*) e uma abordagem «restrita» centrada na «liberdade em relação ao medo» (*freedom from fear*).

No entanto, e paralelamente, cedo se manifestou a necessidade de desbravar um caminho de maturação teórica e de reconhecimento da sua visibilidade prática que se depara desde logo com a ausência de um consenso sobre uma definição comumente aceite e a recusa de muitos teóricos em reconhecerem a Segurança Humana como algo mais que uma expressão ou conceito, mais dificilmente ainda como uma teoria, dificultando a sua operacionalização.

Para além disso, para alguns críticos, a Segurança Humana pode representar a denúncia de um pretexto para a ingerência, para a responsabilidade de proteger encapuzada e para a «securitização» de temas que seriam tratados de forma mais adequada se fossem apenas entendidos como questões de (assimetrias de) desenvolvimento, Direitos Humanos ou resolução de conflitos e não de segurança.

Não obstante estas questões, importa assumir, no contexto desta apresentação, que Segurança Humana se refere então a todas as ameaças a que os indivíduos estão constrangidos, às responsabilidades humanitárias dos Estados e à importância de se olhar para os Estados e os indivíduos como atores complementares de produção e garantes de segurança.

Mas será este enunciado suficiente para a operacionalização do conceito, para muitos fadado apenas à filosofia das ideias? Como é que a União Europeia, enquanto ator político comprometido com a segurança internacional, tem vindo a desenvolver a sua própria abordagem de Segurança Humana? Mais, como é que a União Europeia pode subscrever um conceito de segurança para lá de uma *shopping list* ou de um «buraco negro» (para aludir apenas a algumas das provocações apontadas pelos céticos do conceito) em que tudo parece estar incluído? Como é

que a União se pode distinguir na «partilha do trabalho estratégico» na segurança global, em termos de cooperação e parcerias multilaterais?

Ora, no que à União Europeia concerne e isto leva-me desde já para o meu segundo ponto, poderá afirmar-se que o sinal mais significativo da incorporação do conceito de Segurança Humana na construção europeia é o da Estratégia Europeia de Segurança (EES) e o seu entendimento que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento.

Proclamada e aprovada pela conclusão 83 do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de dezembro de 2003, a Estratégia apresentada por Javier Solana, o então Alto Representante da União Europeia para a política externa e segurança, não usa explicitamente o termo Segurança Humana. No entanto, projeta a União como comunidade produtora e promotora de normas e valores naturalmente exportáveis, seja para a sua vizinhança próxima, seja para o resto do mundo, com o enquadramento legal devido, em termos de Direito Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional.

Para além disso, admite-se que são frequentemente a pobreza, a doença e a ignorância que causam insegurança e revelam de forma mais expressiva as ameaças do terrorismo, proliferação das armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada. Ameaças novas e menos novas (como lembraria a Académica Britânica Mary Kaldor) que estão aliás comportadas também no Conceito Estratégico de Defesa Nacional recentemente revisto.

Mas, não obstante a tónica numa intervenção preventiva e na importância do multilateralismo, a Estratégia não só não fala explicitamente de Segurança Humana como não explica como é que a União e as Instituições Comunitárias podem implementar a Estratégia no sentido de explorar todas as possibilidades da Segurança Humana para a política europeia.

Assim, o passo seguinte surge, em 2004, sob a forma de desafio a treze investigadores europeus, com o Relatório de Barcelona. Adotando um conceito amplo de Segurança Humana orientado para a «libertação dos indivíduos em relação às inseguranças básicas originadas pelas violações dos Direitos Humanos», este Relatório propõe que uma Doutrina de Segurança Humana se desenvolva através de: primeiro, um conjunto de sete princípios-guia que devem reger a implementação de uma política de Segurança Humana (às quais farei referências mais à frente); segundo, pela criação de uma «Força de Resposta de

Segurança Humana» composta por 15 000 elementos, um terço dos quais civis, reunindo especialistas de ambos os sexos na área da polícia, técnicos humanitários e de desenvolvimento, teóricos e práticos de Direitos Humanos, académicos, voluntários; terceiro, pela permanência de um enquadramento jurídico que reja as decisões da intervenção e coordene as operações no terreno.

Assim, com o enquadramento legal devido, quer em termos de Direito Internacional Humanitário e de Direito Penal Internacional, quer a nível decisório e operacional, os autores retomam a ideia de Solana de projetar a União enquanto ator promotor de normas (que o Prémio Nobel enaltecerá como elemento distintivo do projeto europeu).

Três anos depois, em 2007, o mesmo grupo de Investigadores viria a reforçar estas ideias no Relatório de Madrid, tentando também estabelecer um paralelismo entre os princípios e níveis de ação e as missões da União Europeia em curso. Para o efeito, propõem uma Declaração ou Protocolo para promover a Segurança Humana no âmbito da PESC/PESD, reforçando que a Segurança Humana é a estratégia de segurança mais apropriada para a União Europeia.

Mas, mais importante ainda, reflete sobre as lições das missões civis e militares da UE e o modo como a PESC/PESD pode responder aos desafios da coerência, efetividade e visibilidade dessas mesmas missões através da definição de uma *checklist* que retoma os princípios esboçados em Barcelona, ou seja: a primazia dos direitos humanos, uma autoridade política legítima, um mandato claro e transparente, uma perspetiva *bottom up* (a partir de baixo), um multilateralismo efetivo e uma abordagem regional integrada.

Em 2008, quase nas vésperas de se despedir do cargo de Alto Representante, partirá de Solana um *amendment*, um Relatório de Execução cinco anos depois da sua Estratégia original onde fala expressamente do conceito em duas passagens quando refere que: «Temos contribuído para criar a “Segurança Humana”, reduzindo os níveis de pobreza e as desigualdades, promovendo a boa governação e os Direitos Humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atacando as causas profundas dos conflitos e da insegurança».

Do mesmo modo, lemos no mesmo documento: «Devemos continuar a integrar as questões de Direitos Humanos em todas as atividades nesta área, incluindo as missões da PESD, adotando uma abordagem

baseada nas pessoas e coerente com o conceito de “Segurança Humana”».

Não obstante estas referências, importa recordar que nem a Estratégia nem o relatório de execução são vinculativos para a ação dos Estados, pelo que, até à data não identificamos formalmente o conceito de Segurança Humana em nenhum documento oficial debatido ou aprovado em sede das Instituições Comunitárias, nem a sua inclusão foi privilegiada no Tratado de Lisboa, assinado a 13 de dezembro de 2007 e com entrada em vigor a 01 de dezembro de 2009.

Para além disso, não se perspetiva uma revisão da Estratégia (que em 2013 vê o seu texto «original» a assinalar dez anos), pois duas vozes divergentes se têm sublevado: por um lado, alguns advogam ser necessário resolver alguns dos *left overs* da Estratégia (nomeadamente a implementação da dimensão «humana» dos Relatórios de Barcelona e Madrid e a extensão para uma abordagem mais global e menos focada no «estrangeiro próximo»), adaptar o documento ao Tratado de Lisboa e ao novo *security environment* das recentes crises internacionais (pós Síria, Irão, Coreia, primavera Árabe...); para outros a «revisão pela revisão» parece padecer de falta de vontade política. Para além disso, a narrativa em termos de atores, os valores, os objetivos e as ameaças não se afigura nova desde 2003 (o enunciado do texto não está obsoleto, no limite as dinâmicas intensificaram-se) e o excesso de soberania nacional em matéria de segurança e defesa não antecipa a opção por uma abordagem menos dispersa em termos de expressão da dimensão militar.

No entanto, apesar de não assumir explicitamente o conceito teórico, a abordagem prática da União nas suas missões (e contam-se já quase trinta em dez anos em três continentes diferentes) incluem já a preocupação com o multilateralismo efetivo e o desenvolvimento humano, pelo que se afigura inevitável que as missões da UE apresentem elementos distintivos de Segurança Humana, inclinando-se para uma versão modificada da interpretação ampla da Segurança Humana, ou seja, aquela que envolve tanto aspetos de desenvolvimento como de gestão de crises. De facto, em todas as missões de gestão de crises, a utilização do(s) instrumento(s) militar(es) tem servido apenas como complemento dos instrumentos civis, isto é, o reforço do Estado de Direito, a cooperação para o desenvolvimento, ou a ajuda humanitária.

Por isso, também porque entre a *hard defence* e a *soft security* se encontram as dimensões, por exemplo, da proteção civil ou do apoio a infraestruturas críticas concluiremos, a este respeito, que a União Europeia é potencialmente o único ator com expressão global que poderá desenvolver uma cultura estratégica próxima aos princípios subjacentes do conceito de Segurança Humana, incorporando-a enquanto dimensão da PESC/PESD.

Mas se concordarmos que a União Europeia encontrou já um caminho de maturação e operacionalização do conceito ao ponto de pressupor a sua capacidade de monitorização e até de mensurabilidade, será a abordagem da Segurança Humana da União Europeia efetivamente distintiva?

O que a reflexão que vos proponho pretende advogar é que a Segurança Humana tem potencialidades para se assumir como o conceito que melhor concilia uma abordagem de segurança cooperativa em relação aos objetos de referência, meios de ação adotados e quadros de referência.

Primeiro, em relação aos «objetos de referência», porque privilegia a segurança do indivíduo como prioridade essencial, articulando desenvolvimento e segurança como elementos complementares e indissociáveis.

Segundo, em relação aos «meios de ação adotados», porque pressupõe uma estreita coordenação entre instrumentos diplomáticos, culturais, económicos, de cooperação e políticos e instrumentos militares em funções específicas na ação externa.

Terceiro, em relação aos «quadros de referência», porque passa pelo multilateralismo e pela legitimidade dos fora internacionais de referência como as Nações Unidas.

A questão teria que ser colocada então a outro nível: será a União Europeia capaz de desenvolver uma cultura estratégica baseada neste conceito? Por outras palavras, estará a União Europeia capacitada para fazer convergir, a partir de 01 de julho, vinte e oito culturas estratégicas de segurança e defesa?

Estas questões levam-me ao meu terceiro e último ponto e, a este respeito, permitam-me tecer duas considerações.

Primeira, se parece certo que a União Europeia já coloca em prática muitos elementos característicos do conceito de Segurança Humana na sua gestão de crises (embora de forma casuística e indiferenciada



como os autores do Relatório de Madrid sobrelevam), para as missões PESC/PESD operacionalizarem este conceito terão que ultrapassar, pelo menos, dois tipos de limitações institucionais e políticas endémicas: primeiro, a falta de vontade dos Estados-membros em envolverem recursos físicos e financeiros em terrenos fora das suas prioridades estratégicas; segundo, os atrasos sucessivos no desbloqueamento das ações comuns definidoras dos mandatos e do financiamento adequado para as mesmas.

Talvez por isso a Europa continua a ser percecionada como «anão político», que consome mais do que produz segurança, já que a dimensão política da construção europeia não tem evoluído na medida da configuração do papel que pode e deve desempenhar: se uma «potência civil», exigindo-se uma adaptação dos dispositivos comunitários e intergovernamentais já existentes, numa comunhão interpilares (mesmo que formalmente o Tratado de Lisboa dissipe a ideia de «pilares»); ou se uma potência *tout court* em que os dispositivos comunitário e intergovernamental têm que ser assegurados conjuntamente com o desenvolvimento de uma capacidade militar credível e efetiva.

Mas mesmo com algumas críticas em relação à sua capacidade de projetar uma voz única em termos de política externa, a União tem exportado um certo tipo de segurança no que diz respeito à manutenção da paz e à segurança em situação de pós conflito e está hoje dotada de um instrumento militar que não pode ser confundido com um exército comum em resultado de uma dinâmica de cooperação voluntária que os Estados-membros disponibilizam em termos de meios e capacidades e que se espera não ser condicionada com a atual crise financeira.

Por isso, o debate tem passado pelo pooling and sharing, encorajando os Estados-membros a reverem as suas capacidades militares nacionais e explorarem as possibilidades de cooperação e mutualização em termos de capacidades e operacionalidade entre os diferentes Estados-membros, ao mesmo tempo que equacionam a especialização de funções. No fundo, gastarem melhor, mesmo que gastem o mesmo ou, preferencialmente, menos.

Segunda e última observação. Há um debate muito mais profundo e que hoje é absolutamente necessário e que falta ainda cumprir: que projeto europeu querem os Estados-membros manter para lá da crise do gigante económico e como gerir o *spill over*, não só de contaminação para os outros Estados-membros, mas sobretudo de contaminação

do projeto europeu como o conhecemos para a nossa vizinhança e resto do mundo?

Esta é uma das matérias em que ser-se um pessimista ou um otimista no processo de construção europeia faz diferença. Para mim, que cresci a acompanhar este projeto e que considero, enquanto professora, absolutamente desafiante estudar uma realidade em permanente mudança, percebo realisticamente que a União será sempre aquilo que a vontade política dos Estados quiser que ela seja. Para Bruxelas, o cenário de desintegração não está decerto em cima da mesa, mas continuamos sem saber a resposta para a velha questão – *Quo vadis?* –, nem sabemos ainda definir o que é a União para lá do «OPNI – objeto político não identificado». Confirma-se hoje que uma União a duas velocidades não é sustentável, assim como se torna inviável uma integração económica avançada sem o correspondente aprofundamento político.

Independentemente de sermos partidários de um ou outro cenário, o que parece inevitável é a necessidade da União encontrar uma solução coletiva que a todos diz respeito, porque o efeito dominó é irreversível e não podemos continuar a assistir a soluções de remendo de *so far so good*. Precisamos de medidas firmes e sólidas que deem um sinal claro aos Europeus que estamos todos comprometidos numa solução comum e, claro, que há luz ao fundo do túnel, que os sacrifícios estão justamente redistribuídos, que valem a pena e que serão recompensados.

Por isso, esta pode ser a oportunidade para a União se reinventar e, se maximizada pelas lideranças, se revitalizar. Este é o momento da União e dos seus Estados-membros pensarem em conjunto que projeto fica para as gerações presentes e futuras, sobretudo quando as gerações mais novas que não conhecem a guerra nas fronteiras europeias, veem o espaço europeu como um espaço de prosperidade, livre-circulação e gozo pleno de direitos de cidadania europeia cumulativos aos da cidadania nacional.

É esse aliás o desafio que perpassa na atribuição do Prémio Nobel da Paz à União Europeia – um continente que conseguiu ultrapassar uma guerra à escala mundial no seu próprio território e que conseguiu manter a paz durante 60 anos vê-se agora afrontada com o desafio de reunir os seus membros numa nova solidariedade que torne a União

mais unida e reforçados os seus valores. Estará a União à altura de se reinventar? Essa é a *million euro question*!

Adotar um conceito de Segurança Humana comum a todos os Estados-membros e operacionalizá-lo através das operações de gestão de crises pode afigurar-se como uma plataforma de associação no que diz respeito à aceitação de uma narrativa multidisciplinar e holística, que serve de «chapéu de chuva» agregador para o respeito dos Direitos Humanos e a promoção dos princípios democráticos de criação de instituições sólidas e do Estado de direito, associando todos os aspetos políticos, militares, humanitários e de desenvolvimento para a proteção das pessoas expostas a ameaças ou situações críticas, concertando normas, procedimentos e instituições no tratamento da insegurança, para alcançar a liberdade de viverem sem necessidades nem medos. Aspetos aliás que fazem parte do ADN do projeto europeu e que hoje têm que ser recordados no interior dos Estados, que cada vez mais se deparam com partidos nacionalistas anti Europa com cada vez maior expressão política e social e ensejos separatistas.

Nesse sentido, o projeto europeu tem que ser reassumido como um projeto de políticas comuns (mesmo que não de políticas únicas) e perceber-se em que medida, não podendo o Estado ser mais entendido como o único provedor de bem-estar e segurança, podemos colocar em relevo as pessoas como sujeitos de direitos, pressupondo a garantia de condições políticas e económicas, sociais e culturais para exercer esses direitos e combater as suas vulnerabilidades.

Encontrar respostas, de preferência a tempo das eleições para o Parlamento Europeu a maio de 2014, é a única forma do projeto europeu continuar a subsistir em coletivo, mesmo que em diferentes velocidades ou culturas estratégicas. Precisamos de uma visão estratégica e de lideranças capazes. Mas esse desafio não se coloca só a nível da União Europeia, os tempos que vivemos hoje voltam a devolver aos Estados nacionais o grande desafio de uma cidadania democrática que parece estar irremediavelmente sentenciada com a austeridade crescente e que dificilmente será ultrapassada a breve trecho.

Nota: Comunicação apresentada na Conferência «O Futuro da Segurança», na ULHT (Auditório Agostinho da Silva), em 10 de abril de 2013.