



João Filipe Sousa Portugal Vieira

A Europa Potência Normativa: Lições da Líbia

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Janeiro/2018



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

João Filipe Sousa Portugal Vieira

A Europa Potência Normativa: Lições da Líbia

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais apresentada à Faculdade de Economia da
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre.

Coimbra, 2018

Orientador: Professor Pascoal Santos Pereira

Imagem de capa disponível em:
<https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/eu-libya-3f53/libya-crisis-eu-response-1>

Agradecimentos

O autor deseja agradecer:

- À família Jerónimo/Moura Portugal, pela atribuição de uma bolsa que me permitiu concluir esta dissertação, uma década depois de a ter começado, com os meus maiores agradecimentos e carinho;
- Ao meu orientador, Professor Pascoal Santos Pereira, com um agradecimento pelo extremo rigor e extraordinária paciência demonstrados neste último ano;
- À minha filha Ana Leonor, pela paciência com o pai em vários períodos de férias durante a realização deste trabalho, e pelo apoio que nunca faltou.

O autor deseja dedicar este trabalho:

- Ao Professor Doutor Augusto Rogério Leitão, com um agradecimento especial pelo desafio em estudar estas matérias para realizar uma dissertação, colocado em 2007;
- A “Farshid Cbr” e restantes amigos e amigas da Primavera Árabe, na esperança de que estejam bem.

Resumo

A questão de a Europa unida ser considerada um ator internacional está formalmente resolvida pela decisão do Tribunal Internacional de Justiça de 1948 em dar personalidade jurídica própria às Nações Unidas, e por analogia às Organizações Internacionais, como as Comunidades Europeias. Mas se formalmente esta condição de ator estava estabelecida, as Comunidades Europeias e posteriormente a União Europeia nunca deixaram de refletir sobre a sua ontologia e natureza do seu papel nas Relações Internacionais.

Com o fim da Guerra Fria assistimos a uma renovação das reflexões identitárias europeias, resultando no surgimento do conceito de Europa Potência Normativa de Ian Manners. Por contraponto aos fundamentos militares imperialistas do Realismo, e aprofundando e superando os fundamentos materiais liberais da Europa Potência Civil, Manners vai defender que a identidade e missão da União Europeia passam por ser esta ser considerada uma Potência Normativa, em que os estados membros aderem a uma série de valores e princípios comuns estabelecidos no acervo comunitário que servem de exemplo aos restantes atores internacionais.

Utilizando o Método Analítico Tripartido de Ian Manners vamos refletir sobre quais são os princípios e objetivos constituintes da União Europeia, e como o discurso normativo se vai estabelecer nas instituições Europeias como construção identitária dominante, como *standard* para a sua performance como ator global e para qualificar o impacto e resultados das suas ações como ator internacional.

Assim vamos aplicar esta metodologia a um caso de estudo, neste caso a análise das ações e interações da UE na Líbia, e extrair conclusões sobre quais as lições a reter desta primeira experiência dos instrumentos institucionais ao serviço da agenda normativa Europeia que o Tratado de Lisboa desenvolveu.

Palavras-chave: Potência, Normatividade, Ética, Identidade, União Europeia, Líbia

Abstract

The question of whether the united Europe is an international actor was formally resolved by the International Justice Court decision to give legal personality to the United Nations, and by analogy to the international organizations, like the European Community. But if formally the actorship issue was resolved, that didn't stop The European Community and later European Union from pondering about its ontology and the nature of its International Relations role.

With the end of the Cold war we witnessed a renovation of the European identitarian discussions, resulting on the creation of the Ian Manners Normative Power Europe concept. By countering the military imperialist foundations of Realism, deepening and overcoming the material liberal foundations of the Civilian Power concept, Manners considers that the identity and mission of the European Union goes onto the path of being a Normative Power, where member states adhere to a set of shared values and principles, from the *acquis communautaire* that set the example to the rest of the international actors.

Using Manners tripartite analytical method, we'll reflect on what are the constitutional purposes and principles of the European Union, how the normative discourse establishes itself as the dominant identitarian construct on the European institutions, as standard for its performance as a global actor, and as a measure of its impact and the results of its actions as an international actor.

Such methodology will be applied to the case study of the analysis of the actions and interactions of the Eu in Libya, to find conclusions on what are the lessons from the first experiment on the new institutional tools developed by the Lisbon Treat towards the normative European agenda.

Keywords: Power, Normativity, Ethics, Identity, European Union, Libya.

Lista de acrónimos

CPE - Cooperação Política Europeia

CNT- Conselho Nacional de Transição da Líbia

CSF-EU - *Civil Society Facility*

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DSH - Doutrina de Segurança Humana

EPC - Europa Potência Civil

EPN - Europa Potência Normativa

EUA – Estados Unidos da América

EUFOR Libya - Missão militar de assistência às operações humanitárias na Líbia

OLP - Organização para a Libertação da Palestina

OTAN - Organização do Atlântico Norte

PESCO - Estrutura Permanente de Cooperação para a Segurança

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

MENA – *Middle East and North Africa*

UE - União Europeia

UNDP - *United Nations Development Programme*

UNOCHA - *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*

SEAE – Serviço Europeu para a Ação Externa

Índice

Agradecimentos.....	iv
Resumo.....	vi
Abstract	vii
Lista de acrónimos	ix
Introdução	14
Capítulo I: O que é a UE.....	22
1: Os pais fundadores das conceitualizações do papel internacional da UE	22
1.1: Duchêne e a EPC	24
1.2: Galtung e a Pax Bruxelana	29
1.3: Bull e a Europa Potência como contradição nos termos	32
1.4: Ian Manners e a Europa Potência Normativa	34
1.5: Em conclusão: Percurso Identitário Europeu.....	40
Capítulo II: O que a UE diz	42
2.1: UE Pluralista e Universalista Integradora.....	42
2.2: Difusão Procedimental: o caso MENA	45
2.3: A Política Externa e de Segurança Comum	52
2.3.1: A Segurança Humana.....	54
2.3.2: A Segurança Humana como novo configurador do discurso normativo Europeu	57
2.4: Em conclusão: Difusão Procedimental de Poder Normativo como novo <i>standard</i>	63
Capítulo III: O que a UE faz	66
3.1: Contextualização: As relações UE/Líbia	66
3.2: Contextualização: A Crise na Líbia de 2011	70

3.3: EPN na Líbia: Constituição/Institucionalização	75
3.3.1: Delegação da UE na Líbia	76
3.3.2: EUFOR Libya	81
3.4: Em conclusão: Lições da Líbia para a EPN	86
Bibliografia	93

Introdução

A questão das Comunidades Europeias e da agora União Europeia (UE) serem consideradas um ator internacional está formalmente resolvida desde a sua criação, pela decisão do Tribunal Internacional de Justiça de 1948, em dar personalidade jurídica própria à Organização das Nações Unidas(ONU), e por analogia às Organizações Internacionais (Bretherton & Vogler, 2006, p. 14).

Mas se juridicamente esta condição de ator estava estabelecida, substancial e simbolicamente as Instituições Europeias, os agentes políticos locais e a academia nunca deixaram de refletir sobre a sua ontologia e natureza do seu papel nas Relações Internacionais, procurando revelar o que Bretherton & Vogler categorizam como os três elementos de um ator internacional relevante (Bretherton & Vogler, 2006, p. 2), definidos nas palavras de Ana Xavier como “[...]oportunidade (para agir no mundo), presença (capacidade efetiva para se deslocar e permanecer fora das suas fronteiras, influenciando o desenvolvimento dos outros Estados) e capacidade (para aproveitar todas as oportunidades para marcar presença)” (Xavier, 2010, pp. 239-240).

Na década passada comecei a investigar o sentido destas discussões ontológicas no contexto da União Europeia, organizando Conferências e produzindo investigação para o CENEUROPII e o IEEI, culminado num primeiro projeto de dissertação sobre o tema, já em 2008.

Ao tempo utilizei uma estrutura tradicional, defendendo a tese de que a União Europeia se assumia como uma Potência Civil, mas que estava em transição para algo novo, seguindo as pistas deixadas por Pascal Lamy e Rogério Leitão. Por antítese expus as resistências a esta leitura por parte dos setores académicos Realistas e, em parte, pós colonialistas, assim como dos agentes internacionais tradicionais, ou seja, os estados.

Como síntese da investigação e discussão à altura defendi que os sinais institucionais vindos da União Europeia(UE) mostravam que esse “algo novo”, de natureza normativa, estava a superar velozmente a sua identidade material e de Potência Civil, apesar das resistências.

Quando em 2016 regresssei a estes temas para a realização deste trabalho confrontei-me com um consenso nas instituições Europeias e no *mainstream* académico na ideia de que o Tratado de Lisboa de 2009, e a criação do Serviço de Ação Externa Europeia (SEAE), tinham definitivamente vincado a ideia de que a UE era uma Potência Normativa (EPN). Assim toda a estrutura teórica, metodologia e estrutura do trabalho anterior necessitavam de uma revisão profunda.

A identidade dos agentes internacionais é ainda hoje vista pela objetiva do Essencialismo, como objeto de análise de categorias pré-existentes aos atores internacionais, ou do Construtivismo, como algo que é construído através dos encontros passivos e ativos durante uma existência (Tuominen, 2010, p. 21) Para este trabalho a análise das políticas e das ações das Instituições Europeias de uma forma construtivista surge como a melhor forma para encontrar pistas para a análise de como as interações da Europa com os outros atores internacionais, particularmente com o Mediterrâneo Sul, contribuíram para o esforço de construção de uma identidade Europeia, de acordo com a posição defendida por Ian Manners:

The essentialists argue that as identity represents the ‘essence’ of a nation, so the likelihood of transforming it in such a short period of time without shared collective experience is very small indeed. The constructivists argue that as identity is continually being shaped by ongoing events, so the likelihood of creating a new identity, perhaps on a European level, is entirely plausible. (Manners & Whitman, 2003)

As discussões identitárias europeias ganharam uma maior intensidade como resposta às propostas gaulistas de criação de uma *Europe Puissance* nos anos 60 do século XX, pelo trabalho de autores que Jan Orbie define como “os pais fundadores das conceptualizações hodiernas do papel Internacional da Europa” (Orbie, 2006, p. 124), nomeadamente as propostas pluralistas de uma Europa Potência Civil de François Duchêne, a crítica estruturalista de Galtung às conceções

de Potência ligadas à Europa, entendidas como exclusivas e imperialistas, ou a não aceitação do papel de ator da Europa em uma cosmologia Internacional, mesmo relevando o seu papel como parte da sociedade internacional, menorizando a escala da sua relevância em relação aos estados pelo monopólio destes da força militar, de Hedley Bull.

Já com o fim da Guerra Fria e expansão da integração europeia assistimos a um desenvolvimento das capacidades e ambições das Comunidades, e principalmente da recém-criada União Europeia. Esse desenvolvimento histórico trouxe com ele um desenvolvimento conceptual, levando ao aparecimento da proposta da interpretação de uma Europa como Potência Normativa (EPN) por Ian Manners.

Se de forma mais institucionalizada a partir do Tratado de Lisboa a União Europeia proclama que é uma potência normativa, revê-se como uma potência normativa, desenvolvendo políticas próprias para o desenvolvimento sustentado e para a consolidação da paz, através do exemplo, contágio, transferência e disseminação dos seus princípios, então para melhor responder à questão central de qual é a identidade europeia como ator internacional relevante precisamos de uma nova metodologia, que comporta também uma nova estruturação do trabalho, que sigam o Método Tripartido de Ian Manners, o standard para análise da UE como Potência Normativa e e com o desejo de ser normalizadora nas relações internacionais, dividindo o trabalho em três capítulos, que colocam então três perguntas secundárias: o que “é” a UE, os seus objetivos e princípios, o que a “diz” a UE, as suas políticas e ações, e o que “faz” a UE, os resultados das suas ações e o seu impacto como ator internacional¹.

Para o primeiro capítulo, que questiona “o que é” a União Europeia, no sentido de que a história constitucional e os princípios fundamentais da UE têm um papel fulcral no moldar da sua identidade internacional (Manners, 2001b, p. 6), vamos procurar capturar o estado das artes na discussão identitária sobre a Europa, através de uma cronologia das grandes discussões identitárias da Europa como ator nas Relações Internacionais desde os anos sessenta do século passado, da Europa Potência Civil de Duchêne versus a Europa Superpotência, do fim da Guerra

¹ “[...] for the origins of this tripartite analytical method based on comparing and contrasting what the EU ‘is’ (its aims and principles); what the EU ‘says’ (its policies and actions); and what the EU ‘does’ (its outcomes and impact)” (Manners, 2008, p. 67)

Fria e aprofundamento da integração europeia às comunidades dialogantes de Linklater, resultando na defesa de uma agenda normativa para a Europa, tal como é defendido por Ian Manners.

Nesta demanda por encontrar uma identidade europeia, e como essa identidade configura um ator complexo como é a União Europeia, as críticas em relação ao projeto de uma potência civil surgiram de vários campos, como do Realismo, que não aceitava a ideia das Comunidades poderem ser um ator internacional, por não serem uma entidade estatal a operar no sistema internacional caótico, no sentido Hobbesiano, dentro dos equilíbrios de poder da altura; do Racionalismo, que reconhecendo as Comunidades como um ator internacional com relevância não aceitava em geral, seguindo a proposição de Hedley Bull (Bull, 1982), que qualquer ator sem poder militar fosse considerado uma potência dentro da sociedade internacional, e esse poder era monopólio dos estados; e Galtung (Galtung, 1973), na mesma altura em que Duchêne trazia para a discussão a Europa como uma potência civil benigna, avançava antes com uma crítica estruturalista baseada na ideia da CEE da altura estaria a fazer o trajeto para se transformar em uma superpotência eurocêntrica.

Finalmente vamos analisar a União Europeia como ator internacional que tem vindo desde os anos noventa do século passado pela via do aprofundamento de uma identidade e agenda como Potência Normativa Europeia, com um enquadramento do tipo normativo (ético), mais do que material (económico) ou militar (imperialista).

No segundo capítulo procuramos analisar o discurso da Europa Potência Normativa, as suas discussões e nuances teóricas e práticas, e assim obter um modelo para verificar os sucessos e os obstáculos da passagem dos discursos para a prática da Europa Potência Normativa e da sua institucionalização, pois “poder normativo” não é uma categoria objetiva, mas a prática da representação discursiva pelo que, nas palavras de Diez, a questão da Europa ser uma Potência Normativa não é a mais relevante, mas sim como é “construída” como EPN (Diez, 2005, p. 628). Neste capítulo procuramos analisar “o que a diz a UE”, como a construção de um discurso normativo tem um papel fundamental na formatação da sua identidade internacional, ou como Manners refere “[...] a sua identidade internacional tem um elemento de construção – no sentido

em que a UE constrói-se como tendo uma identidade diferente em relação a outras políticas (Manners, 2001b, p. 6)².

Se para o Construtivismo a identidade é entendida como algo que é construído através dos encontros passivos e ativos durante uma existência, então para este capítulo relevamos a análise discursiva das Instituições Europeias de uma forma construtivista como o método escolhido para a análise de como as interações da Europa com os restantes atores internacionais, particularmente com o Mediterrâneo Sul, contribuíram para o esforço de construção de uma identidade Europeia. Este discurso normativo vai-se então estabelecer nas instituições Europeias como construção identitária dominante, como *standard* para a sua *performance* como ator global, tendo em conta a centralidade de dois pilares da ordem pós-Guerra Fria para a UE, como caracterizados por Lucarelli:

As we have seen, multilateralism has become a 'normal practice' in the EU. Analogously, the idea that 'joint principles and commitment should be anchored in binding institutional mechanisms' (constitutionalism) is another feature characterizing the European integration process and the EU as such. Furthermore, both have become core values in EU foreign policy, characterizing the EU's international role.
(Lucarelli, 2006, p. 7)

Marco seminal nessa construção identitária, a Declaração de Barcelona de 1996 e a Política de Vizinhança da União Europeia (PEV) de 2013 procuraram encontrar uma identidade normativa para as relações entre a UE e os países do Mediterrâneo, e outras regiões, com a expansão de instrumentos de difusão procedimental de poder normativo³, com a institucionalização de relações entre a UE e terceiros nas Relações Internacionais.

No terceiro capítulo vamos analisar o que a UE “faz”, o impacto e resultados das suas ações como potência normativa, com um um caso de estudo, as ações da UE na Líbia, com maior

² *By construction, I mean that the way in which the EU has been, and is, understood also plays a crucial role in shaping the international identity. In this sense, the international identity has a constructed element to it – a sense in which the EU is constructed as having a different identity to other polities.* (Manners, 2001b, p. 6)

³ Vide infra p. 38 para a definição de Manners do conceito de difusão procedimental de poder normativo.

destaque ao período pós-crise de 2011, seguindo a proposta de Manners para a aplicação da estrutura estabelecida nos passos anteriores para a comparação e contraste das ações externas da UE no contexto do método tripartido (Manners, 2008, pp. 79-80). A escolha da Líbia como *case study* surgiu da necessidade de comparar a constituição de instrumentos normativos, do discurso normativo e de analisar o impacto das ações da UE antes e após o Tratado de Lisboa.

A UE foi evoluindo na construção da sua identidade, num longo caminho até se reconhecer no conceito de EPN, desenvolvendo uma agenda normativa através dos seus instrumentos de difusão, sendo o Processo de Barcelona um marco seminal nesta transformação.

É através da “Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada com o Sul do Mediterrâneo de 2011” (Comissão Europeia, 2011), seguido pelo programa “Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação” (Comissão Europeia, 2011b), que começamos a análise das ações pós-crise de 2011, quando a UE encontrou nas revoltas populares da Primavera Árabe uma oportunidade para promover a democracia na região e projetar as suas normas e valores para o espaço da bacia mediterrânica, projeção e difusão essa que tinha até então conhecido amplas resistências desde Barcelona por parte da Líbia, ao contrário dos outros membros da região.

Da maior relevância para esta análise é o estudo da EUFOR Libya de 1 de abril de 2011, a missão militar de assistência às operações humanitárias na Líbia, e da Delegação da UE na Líbia, estabelecida em Trípoli em novembro de 2011, a missão civil de apoio às novas autoridades Líbias para a transição para uma melhor democracia, mais prosperidade e segurança fronteiriça.

Finalmente vamos produzir uma reflexão global sobre o impacto destas ações da UE na Líbia, as diferenças entre os discursos institucionais e os resultados das ações na prática, e quais as lições que podemos tirar desta primeira crise pós criação da SEAE para o futuro da União Europeia como uma potência normativa.

Assim vamos concluir que a União Europeia como ator internacional tem vindo desde os anos noventa do século passado pela via do aprofundamento de uma identidade e agenda como EPN, com um enquadramento do tipo normativo, mais do que material ou militar, mas como o exemplo Líbio demonstra a sua performance nem sempre corresponde à sua constituição e construção como potência normativa.

Estes progressos são permeáveis à prossecução consciente de interesses geopolíticos próprios, no sentido realista, por estados que constituem a União, corroendo o desenvolvimento de estratégias comuns e complicando o relacionamento e interações entres os atores locais e a União Europeia quando se trata de regiões em conflito, com problemas de segurança generalizados, e pela falta de maturação das novas instituições e instrumentos de matriz normativa que a UE procura desenvolver a partir de 2009, resultando este como outros processos numa fragilização do projeto de uma Europa Potência Normativa ou Ética, um regresso às ferramentas materiais/económicas/civis, assim como no fortalecimento do discurso securitário, tal como fica demonstrado na constituição da Estrutura Permanente de Cooperação para a Segurança (PESCO) já no tempo hodierno.

Capítulo I: O que é a UE

1: Os pais fundadores das concetualizações do papel internacional da UE

Para este capítulo vamos procurar capturar o estado das artes na discussão identitária sobre a Europa, através de uma cronologia das grandes discussões identitárias da Europa como ator nas Relações Internacionais desde os anos sessenta do século XX. Este percurso vai da Europa Potência Civil(EPC) de Duchêne versus a Europa Superpotência de DeGaulle, até ao fim da Guerra Fria e aprofundamento da Integração Europeia, das Comunidades Dialogantes de Linklater e novas vozes na discussão sobre a identidade Europeia até à defesa de uma agenda normativa para a Europa por Ian Manners.

É da necessidade de aprofundar as capacidades das instituições europeias em termos políticos e de Relações Externas que vamos encontrar uma via alternativa para a identidade e afirmação das Comunidades Europeias, a *Europe Puissance* (Orbie, 2006, p. 124). Esta pode ser definida, nos termos empregues por Ana Xavier, como 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” (Xavier, 2006, p. 2). Esta Europa Potência Militar surgiu das propostas do antigo presidente francês Charles DeGaulle, que procurava estabelecer a França como charneira de uma Europa a funcionar como uma terceira via entre as superpotências soviética e americana, num plano institucional europeu mais confederal (Arsénio, 1990, p. 26).

Assim nas discussões para o Plano Fouchet de 1961⁴ surgem do lado francês propostas para estabelecer uma Europa a seis, com uma política de negócios estrangeiros e de defesa comuns, em que no primeiro rascunho do Plano ainda aceitava a cooperação com as “outras nações livres” -referência à Organização do Tratado do Atlântico Norte(OTAN)- sendo que no

⁴ Ambos os rascunhos para os Planos Fouchet estão disponíveis em <http://www.eufp.eu/edc-and-fouchet-plan>

segundo essa referência foi retirada, estabelecendo um caminho para capacidades militares próprias dessa Europa dos seis, em apoio a políticas comuns de política externa.

Este Plano seria uma alternativa intergovernamental política de terceira via entre os atores internacionais mais relevantes da Guerra Fria, a União Soviética e os Estados Unidos, procurando alterar profundamente como a Europa via o seu papel como ator internacional, para criar um novo equilíbrio Realista das Relações Internacionais; mas não passou do papel e dos microfones das conferências de imprensa da altura (Teasdale, 2016, p. 37).

Nesta complexa demanda por encontrar uma identidade Europeia, e como essa identidade configura um ator complexo e multidimensional como é a União Europeia, as críticas surgiram de vários campos, como do Realismo, que não aceitava a ideia das Comunidades poderem ser um ator internacional, por não serem uma entidade estatal a operar no Sistema Internacional caótico, no sentido Hobbesiano, dentro dos equilíbrios de poder da altura (Morgenthau, 1967).

Vozes críticas surgiram também da Escola Inglesa de pendor Racionalista, que reconhecendo as Comunidades como um ator internacional com relevância não aceitava em geral, seguindo a proposição de Hedley Bull (Bull, 1982), que qualquer ator sem poder militar fosse considerado uma potência dentro da Sociedade Internacional, e esse poder era monopólio dos estados.

Johan Galtung (Galtung, 1973), na mesma altura em que Duchêne trazia para a discussão a Europa como uma potência civil benigna, avançava antes com uma crítica estruturalista baseada na ideia da CEE da altura estaria a fazer o trajeto para se transformar em uma superpotência eurocêntrica, com as instituições europeias a reforçarem uma identidade imperialista própria, construindo e excluindo o outro.

Estas três conceptualizações da Europa tornaram-se a base de todas as discussões sobre a identidade Europeia, com a proposta Pluralista de Duchêne a procurar contrariar a *Europe Puissance* Gaulista, a proposta Estruturalista de Galtung procurando contrariar uma Europa Superpotência Europeia vista como consequência da Europa Potência Civil de Duchêne, e em Bull reencontramos na sua crítica à EPC como uma contradição nos termos de uma aproximação ao

Realismo das propostas Gaulistas, através do seu estrito intergovernamentalismo (Orbie, 2006, p. 124). Assim como Jan Orbie nota:

Duchêne, Galtung and Bull are in a way the ‘founding fathers’ of present day conceptualizations of Europe’s international role. For example, Bull’s characterization (EU military integration is desirable but infeasible) resembles Kagan’s (2002) famous account of Europe’s ‘Kantian paradise’, whereas the antiglobalist movement’s criticism of EU trade policy echoes Galtung’s analysis of Europe as an economic wolf in sheep’s clothing. (Orbie, 2006, p. 124)

1.1: Duchêne e a EPC

Na Declaração sobre a Identidade Europeia dos Ministros dos Nove de 14 de dezembro de 1973 em Copenhaga (Comunidades Europeias, 1973) podemos ler que para levar a cabo a identificação do que era a identidade Europeia na altura era necessário fazer uma revisão do que era o seu património, os seus interesses e obrigações especiais comuns dos Nove, tendo em consideração a natureza dinâmica da Unificação Europeia. Nesta revisão um ponto é expressamente referido como seminal para a compreensão dessa identidade, a ideia de que esta “não é inspirada por um desejo de potência”, como contraponto às motivações das grandes Superpotências militares da altura e dos Planos Fouchet. Nas palavras de Whitman:

This debate on how to categorise the EU, in terms of its international significance, was first conducted from the early 1970s by attempting to construct a new conceptual category. The debate focused around the issue of whether the then EC was a ‘civilian power’ or a putative ‘superpower’. The significance of these approaches is that they focused upon a distinctive (or potentially distinctive) international role for the EC. (Whitman, 2002, p. 3)

Assim é tomado partido na discussão conceptual sobre como categorizar as Comunidades Europeias como ator internacional singular nas relações internacionais, que decorria nos meios políticos e académicos europeus da altura, que procuravam a melhor forma de categorizar as Comunidades como produto de um processo de integração dinâmico, complexo, assente numa dialética entre a diversidade dos estados que compunham esta nova entidade e uma unificação agregadora que começava a aprofundar-se e a expandir-se (Bretherton & Vogler, 2006, p. 41).

A Europa da Comunidade Económica Europeia (CEE) não seria uma potência político militar clássica, mas uma entidade complexa regional que persegue objetivos pacíficos internacionais usando métodos alternativos ao *hard power* (Duchêne, 1972, p. 57). Estes métodos alternativos seriam não só intrinsecamente definidores da natureza das Comunidades Europeias, como também a sua melhor via para estender a sua influência e relevância no conturbado mundo da época da Guerra Fria. A recusa da ideia de “potência” significa aqui a recusa da criação de um ator baseado na força, no poder militar, e a aceitação da ideia de uma projeção de poder pela influência, dentro das formas propostas pelas tradições Liberais, Neoliberais e principalmente de Interdependência Internacional (Keohane & Nye, 1977).

Este mapa concetual para uma Europa, que viria a ser definida por Duchêne como Europa Potência Civil, reconhecia que o primeiro critério do que Vogler e Bretherton chamam de critérios configuradores da subjetividade de um ator internacional (Bretherton & Vogler, 2006, p. 30), o compromisso compartilhado com um conjunto de valores e princípios superiores, estava no centro da identidade europeia desde o seu início, mas que os outros critérios precisam de uma permanente negociação (idem, pp. 30-36).

A Europa Potência Civil surge conceptualmente primeiro na obra de François Duchêne, que defendia que o equilíbrio de poder nuclear e o impasse na disputa entre as duas Superpotências da época, os EUA e a URSS, “iriam levar, e deveriam levar, à desvalorização do poder militar e aprofundar as formas de influência e ação civis” da Europa:

‘The European Community’s interest as a civilian group of countries long on economic power and relatively short on armed force is as far as possible to domesticate relations between states, including those of its own members

and those with states outside its frontiers. This means trying to bring to international problems the sense of common responsibility and structures of contractual politics which have been in the past associated exclusively with 'home' and not foreign, that is alien, affairs.' (Duchêne, 1973, p. 19)

Ian Manners encontra três características centrais a todas as várias interpretações do que é uma potência civil, nomeadamente o multilateralismo, entendido como “a cooperação diplomática para resolver problemas internacionais”, a “não militarização”, ou seja a centralidade do poder económico, e a existência de entidades legislativas supranacionais (Manners, 2000, p. 178). O objetivo de Duchêne é então a domesticação das relações internacionais enfatizando a igualdade, as instituições e a paz (Duchêne, 1994, p. 400), uma concetualização tipicamente Liberal (Manners, 2000, p. 178).

Já em 1973 tinha sido estabelecida uma Cooperação Política Europeia (CPE), um processo de consultas regulares dos ministros dos negócios estrangeiros e de contactos permanentes a este nível, com o objetivo de melhorar a troca de informações e a concertação entre os Estados-Membros sobre questões importantes de política externa com vista ao sintonizar de posições e, sempre que possível, ao desencadear de ações conjuntas (Arsénio, 1990, p. 27).

Podemos ilustrar esta ação política com a Declaração de Veneza de 1980 (Conselho Europeu, 1980), em que a Europa reconhece o direito à autodeterminação do Povo Palestino e a necessidade da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) ser envolvida em processos de paz futuros, aproveitando a crescente percepção de que as táticas terroristas não estavam a ter a eficácia que os grupos violentos desejavam, para tentar recentrar as discussões sobre a questão Palestiniana no campo político, procurando afastar a OLP da luta terrorista e isolar os grupos mais radicais.

Nos anos 80 as Comunidades passaram por um processo de reorganização, sendo que em 1985 o Acordo de Schengen foi assinado pelos países do Benelux, a França e a RFA e no ano a seguir foi a vez do Ato Único Europeu, o que indicava que a abertura de fronteiras se ia aproximando.

As questões da Segurança conhecerem agora redobrada importância para as Comunidades e ampla discussão, mas com a particularidade de serem mantidas fora do quadro comunitário, como pela ação do Grupo de Trevi, uma rede de ministros da Justiça e do Interior dos países da CEE, criado fora da orgânica da Comunidade em dezembro de 1973, sendo que funções como o combate contraterrorista são ligadas às questões da imigração, dos tráficos de pessoas, armas e drogas, e da livre circulação de pessoas (Leitão, 2007).

Em relação à defesa, como nos recorda Rogério Leitão:

Assim, no que diz respeito à defesa, assistiremos ao “renascimento” da UEO e à afirmação de uma “identidade europeia em matéria de defesa” (IESD) com a Declaração de Haia, de outubro de 1987, do Conselho de Ministros da UEO; assistiremos, também, ao desenvolvimento de cooperações militares entre europeus, logo com a criação da Brigada franco-alemã em 1987, seguindo-se depois o Eurocorpo, a Eurofor, a Euromarfor [...]” (Leitão, 2007)

Maior sucesso do que as tentativas de criação de uma identidade europeia de defesa ou de forças comunitárias militares conheceram os esforços políticos diplomáticos conjuntos da Comunidade, sendo que em 1988 Yasser Arafat proclama o corte da OLP com o terrorismo internacional, no seguimento do processo iniciado com a Declaração de Veneza de 1980.

Mais tarde, em Junho de 1993, o Conselho Europeu de Copenhaga decidia que os países da Europa Central e Oriental, se desejassem, poderiam tornar-se membros da União Europeia “desde que tenham instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem, o respeito das minorias e a sua proteção”; “uma economia de mercado em funcionamento e capacidade para responder à pressão da concorrência e às forças de mercado dentro da União” e, ainda, “capacidade para assumir as suas obrigações, incluindo a adesão aos objetivos da união política, económica e monetária”. (Leitão, 2007, p. 7). Esta condicionalidade normativa e económica demonstra o triunfo das concepções de Duchêne e, tal como os esforços de *soft power* dos anos anteriores, estabilizam a percepção de uma identidade Europeia civil.

Trinta anos depois das propostas de Duchêne vamos encontrar uma reinterpretação da proposta da Europa Potência Civil nas reflexões de Mário Telò acerca da União Europeia e da

governança mundial, com a mesma relevância dada à sua natureza civil como característica definidora do papel e da relevância da Europa no mundo contemporâneo (Telò, 2005). Recuperando e aprofundando as propostas de Duchêne, esta renovação da proposta de uma CPE provocou um forte impacto nas instituições e no debate académico sobre a identidade europeia.

Para Telò, exatamente como para Duchêne, a União Europeia não é uma potência político militar clássica, mas uma entidade complexa regional que persegue objetivos pacíficos internacionais usando métodos alternativos ao *hard power*. Estes métodos, tal como em Duchêne, incluem a implementação do acervo comunitário⁵, que tem um efeito estabilizador e de progresso no avanço das instituições democráticas nos estados membros e nos países candidatos à integração, assim como no desenvolvimento da sua influência económica e política através de estratégias comuns e acordos de parceria com os países vizinhos (Telò, 2005, p. 1).

Assim a UE, ao procurar consolidar alianças, parcerias ou simples vias de diálogo privilegiado com os mais relevantes parceiros estratégicos da altura (o Canadá, os EUA, a Rússia, a China e a Índia), vai ajudar a aproximar as distâncias entre a globalização económica e a estrutura política global, num processo que acrescenta valor à sua influência como ator internacional, enquanto que o prosseguir das estratégias de *hard power* clássicas pelos EUA retirariam flexibilidade e reduziriam a eficiência desta potência militar quando age no plano internacional (Telò, 2005, p. 60).

Se a EPC pode ser caracterizada por três elementos, definidos como a primazia da cooperação diplomática para resolver problemas a nível internacional; a centralidade do poder económico para atingir objetivos nacionais; e a vontade de usar instituições supranacionais baseadas no Direito para atingir o progresso a nível internacional, então esta defesa de Telò de uma nova EPC parte de uma análise histórica dos sucessos da cooperação Europeia, do seu poder económico e das suas interações nos palcos internacionais, assim como de limitações do seu registo na cooperação militar quando comparados com o desenvolvimento dos instrumentos civis, como vimos antes (Telò, 2005, p. 61).

⁵ Do francês *acquis communautaire*.

Enquanto autores neoconservadores dos Estados Unidos no século XXI como Kagan veem este projeto Europeu, tendencialmente civil por contraposição ao relevo que a faceta militar clássica tem para os EUA, como sinal de fraqueza -“os EUA são de Marte, a Europa é de Vénus”- (Kagan, 2003), Telò encontra antes nesta natureza civil da EU, de novo caracterizada como uma Potência Civil Europeia, uma forma desta se equipar melhor para o mundo da primeira década do século XXI, pluralista, multiregional e com a globalização a estender o multilateralismo na economia, criando um novo contexto político global.

1.2: Galtung e a Pax Bruxelana

Várias críticas surgiram à EPC como proposta para a identidade europeia, como de Johan Galtung (Galtung, 1973), que na mesma altura em que Duchêne trazia para a discussão a Europa como uma potência civil benigna, avançava antes com a ideia de que a CEE da altura estava a fazer o trajeto para se transformar em superpotência, procurando estabelecer uma Pax Bruxellana: um mundo eurocêntrico com a Europa como figura central, uma europa centrada no bloco ocidental, com as instituições europeias a reforçarem uma identidade imperialista própria, construindo e excluindo o outro, ou seja todos os atores fora da sua centralidade , numa analogia pertinente com o conceito de Imperialismo Idealista de Wilson nos Estados Unidos pós Grande Guerra, tal como descrito por William Appleman Williams (Williams, 1962, pp. 63,79, apud (Diez, 2005, p. 323)).

Ao mesmo tempo Galtung faz uma distinção entre canais de poder, ideológicos, remunerativos e punitivos, e fontes de poder, de recursos e estruturais, defendendo que é no canal de poder ideológico que a “Comunidade Europeia é particularmente forte, ainda mais do que os Estados Unidos” (Galtung, 1973, p. 36). O poder ideológico é “poderoso devido à capacidade do poder das ideias do transmissor em penetrar e configurar o poder dos recipientes [das ideias]” (Galtung, 1973, p. 36) e, para Galtung, este poder ideológico é o mais relevante dos poderes, mais ainda do que o punitivo, o que leva Ian Manners a defender que em Galtung

encontramos os primeiros elementos de uma proposta de poder normativo para as Comunidades Europeias⁶.

Galtung traz uma nova via para a análise das Comunidades Europeias, contra o discurso de exclusão, fazendo escola ao inspirar nas últimas décadas variadas vozes, vindas principalmente dos campos pós-colonialistas e estruturalistas (Orbie, 2006, p. 125), como encontramos em Andrew Linklater (Linklater, 1998).

Ao contrário das dinâmicas tradicionais comunitárias que repousam no fortalecimento identitário através das dinâmicas de grupo exclusivas dos estranhos na senda do que Hegel demonstrou (dos “aliens”, do outro), e que Galtung trouxe à reflexão em 1973 (Galtung, 1973), Linklater vem antes defender o diálogo como característica definidora de novas comunidades, internacionais e cosmopolitas, que partiriam da integração e não da exclusão como projeto reformador das Relações Internacionais, tendo uma Europa dos cidadãos um papel próprio e enriquecedor se procurar aprofundar este caminho (Linklater, 1998, p. 4).

Em Andrew Linklater encontramos a defesa do comunitarismo e do universalismo ancorados na tradição normativista revista, no entanto, sobre um prisma crítico. Este autor começa por observar que a necessidade de identificar as sementes “das mudanças futuras nas ordens sociais existentes é um traço fundamental da investigação sociológica” (Linklater, 1998, p. 3). Para isso ele procura encontrar um equilíbrio teórico entre o universalismo ético e moral, por um lado, e o direito à diferença por outro.

A sua demanda epistemológica está fortemente ancorada nas linhas de pensamento tradicionais normativas de Kant e Marx, mas numa perspectiva evolutiva e não estática. Isto significa que Linklater compreende como as lógicas da Globalização e da fragmentação pós mundo bipolar veio criar uma oportunidade para “ultrapassar o deficit moral” daqueles estados que não seriam “suficientemente universalistas” (idem, p. 5), mas que ao mesmo tempo o aprofundamento das desigualdades materiais e da fragmentação étnica traz o fantasma do desenvolvimento de novos particularismos. Para a superação deste problema, e no seguimento

⁶ *Elements of this normative power can also be found in the critical perspective of Johan Galtung when he says that the 'ideological power is the power of ideas' (Galtung, 1973: 33). (Manners, 2001, p. 7)*

de outras propostas teóricas do autor dentro da teoria crítica social, ele defende que se deve manter o discurso ancorado na “reserva moral” que advém das ideias de liberdade Kantiana e igualdade Marxista para procurar combater a exclusão do mundo globalizado (idem, p.6).

Por outro lado, ele sai do molde Marxista puro de considerar que são só os desenvolvimentos na estrutura produtiva que influenciam os acontecimentos históricos, trazendo uma dimensão cultural ancorada na ideia de cidadania, ligada pelo respeito pela diferença como valor ético, o que o leva a desenvolver uma defesa do diálogo como instrumento base da construção de estruturas comunitárias no panorama internacional. Ao contrário das dinâmicas tradicionais comunitárias que repousam no fortalecimento identitário através das dinâmicas de grupo exclusivas dos estranhos na senda do que Hegel demonstrou, Linklater vem antes defender o diálogo como característica definidora de novas comunidades, internacionais e cosmopolitas, que partiriam da integração e não da exclusão como projeto reformador das Relações Internacionais (idem, p. 52).

Para entender melhor o alcance destas ideias temos de compreender a sua proposta de Comunidades Dialogantes (Linklater, 1998, p. 85) por oposição ao tradicional comunitarismo, que Linklater se refere como advindo do ponto de vista moral Arquimediano. Este último ponto de vista sugere uma visão ideal fixa do bem-estar, da felicidade futura, que só pode ser atingido pela singularização identitária dos participantes da comunidade. Ora o autor reconhece que os fenómenos pós vestefalianos contemporâneos obrigam-nos a integrar a fragmentação e o pluralismo no ideal universalista.

Assim a proposta de que toda a história tem sido a história de comunicação distorcida, é um ponto de partida interessante para uma reformulação do “projeto inacabado da modernidade”, que o autor defende que é a possibilidade aberta pela era pós vestefaliana, nomeadamente na Europa, através da universalização de uma agenda ética, de cooperação com os restantes atores internacionais e com os mais variados povos (Linklater, 1998, p. 220).

Começa aqui a defesa de uma agenda normativa para a Europa, com a conclusão necessária nas palavras de Ian Manners, de que a UE está comprometida “em colocar normas universais e princípios no centro das suas relações com os estados membros”, como ilustrado

“pelas referências explícitas à Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta das Nações Unidas” nos tratados europeus⁷.

1.3: Bull e a Europa Potência como contradição nos termos

Hedley Bull (Bull, 1982) vai colocar em causa todas as asserções sobre uma identidade europeia como potência, ao defender que as ideias de potência e de Comunidades Europeias seriam uma contradição nos termos, visto que eram os estados que detinham todo o poder militar, condição para se falar em poder na sociedade internacional, posição que se explica também pelo contexto da Guerra Fria que se vivia na altura.

Bull vai defender que “o conceito de Potência Normativa é uma contradição nos termos devido ao poder de influência da UE e outros atores civis é condicionado por um ambiente estratégico providenciado pelo poder militar dos estados, que não controla”⁸. Assim vai renovar as críticas Realistas e Gaullistas a uma Europa com poderes estritamente civis, tornando a ideia de uma Europa não Potência como a conceção hegemónica nos discursos académicos dos anos 80, tanto na Escola Inglesa de tendência Positivista como no Neo-Realismo:

Later, Bull's (1982) scathing criticism of Duchêne's concept as 'a contradiction in terms' joined in with this 'Gaullist' or realist approach to Europe's world role (Moisi, 1982: 165). During the 1980s this vision was 'uncritically accepted', reflecting the rising dominance of realist approaches (Tsakaloyannis, 1989: 242–6). (Orbie, 2006, p. 124)

Este autor defendia, nas palavras de Manners, duas proposições para se falar da possibilidade de agentes não estatais se tornarem potências no palco internacional: o exercício

⁷ Manners also stresses that the EU is committed 'to placing universal norms and principles at the centre of its relations with its Member States . . . and the world'. He makes much in this respect of the explicit references to the European Convention of Human Rights and the United Nations Charter in the Treaty on European Union (TEU) (Diez, 2005, p. 620)

⁸ The normative power concept is a contradiction in terms because the power of influence exerted by the EU and other such civilian actors is conditional upon a strategic environment provided by the military power of states, which they did not control (Bull, 1982, p. 151)

do poder militar e um movimento da cooperação intergovernamental para formas de integração supranacional, o que não ocorria na altura em que Bull publicou em 1982 *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* (Manners, 2001, pp. 5-6). Ora é precisamente neste segundo ponto que Manners vai pegar para contrapor que as evoluções na construção Europeia com o fim da Guerra Fria pressupunham a necessidade de se abandonar as concepções que negavam um papel de potência à agora União Europeia, devido ao caminho traçado desde 1990 para um maior acento na integração supranacional. Assim, nas palavras de Rogério Leitão:

A carta de Mitterrand e Kohl, de 6 de Dezembro de 1990, endereçada aos seus parceiros do Conselho Europeu, propunha os aprofundamentos a serem realizados e as dimensões a serem criadas, com vista a conferir uma nova dimensão política à integração/construção europeia, nomeadamente: a União Económica e Monetária e a extensão das competências da Comunidade Europeia; a ampliação da regra da maioria qualificada e o reforço dos poderes do Parlamento Europeu; a cidadania europeia; uma política externa comum; uma política de segurança e defesa comum, etc. (Leitão, 2007, p. 4)

Manners vai então defender que apesar de ambas as proposições de Bull poderem ser sustentáveis durante a Guerra Fria, com as transformações nas relações internacionais desde o fim desse período temos de olhar para além de noções de potência civil ou militar para conceptualizarmos a UE como uma Potência Normativa Europeia:

I will suggest that Bull was correct to argue that 'from the perspective of "the return to power politics" of the 1980s' the civilian power of the European Community was conditional upon the military power of states, as the pluralist tradition within the English School would expect. However, I further claim that the developments of the 1990s in international relations have led the European Union to transcend both notions of military power and civilian power to become a normative power in international and world society (Manners, 2001, p. 2).

1.4: Ian Manners e a Europa Potência Normativa

Com o fim da Guerra Fria assistimos a uma renovação das reflexões identitárias europeias, resultando no surgimento do conceito de Europa Potência Normativa de Ian Manners (Manners, 2001).

Por contraponto aos fundamentos militares imperialistas do Realismo, e aprofundando e superando os fundamentos materiais liberais da Europa Potência Civil, Manners vai defender que a identidade e missão da União Europeia passam por ser esta ser considerada uma Potência Normativa Europeia, em que os estados membros aderem a uma série de normas comuns, aceites como entendimentos coletivos do comportamento adequado dos atores⁹, que servem de exemplo aos restantes atores internacionais:

There is a simple temptation to attempt to analyse EU policy and influence in world politics empirically without ever asking why the EU is or is not acting, or how we might best judge what the EU should be doing in world politics. A normative power approach rejects such temptations to unreflective and uncritical analysis. Instead it aims to contribute to a better understanding of what principles the EU promotes, how the EU acts, and what impact the EU has by attempting both to analyse and to judge the EU's normative power in world politics. (Manners, 2008, pp. 65-66)

As discussões entre uma Europa Potência Civil, uma Europa *Puissance* com uma vertente de poder militar próprio, ou uma Europa não potência foram fundamentais para estabelecer os termos da discussão identitária Europeia até hoje.

É da revisão destas propostas clássicas que Ian Manners vai trazer uma evolução que será central para a forma como as instituições Europeias se revêm, uma maneira holística e normativa de ver a identidade Europeia e de a construir, a Europa Potência Normativa:

⁹ Normas entendidas como “*collective understandings of the proper behavior of actors*” (Legro, 1997, p. 33)

Manners proposes a theoretical approach to the way in which European Union shapes the international environment (producing changes in its standards and norms), not as much with the use of material instruments (such as military power, economic or legal measures), but through the power of the attractiveness of the European project to third parties, encoded in European standards, values, principles and procedures. (Skolimowska, 2015, p. 112)

Manners ao procurar responder à questão de o que é a UE, os seus princípios constituintes, argumenta que estes podem ser definidos como cinco princípios normativos nucleares para a construção da identidade Europeia, a Paz, a Liberdade, a Democracia, o estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos; e quatro princípios “menores”, o Progresso Social, o Combate à Discriminação, o Desenvolvimento Sustentável e a Boa Governação, operando como uma rede de governação em que difunde a sua agenda normativa, agenda essa que é fundamental para a construção da sua identidade e como esta é percebida pelos outros (Manners, 2001, p. 12).

No período temporal que vai do início dos anos setenta do século XX até 2011, onde começaremos a análise das dinâmicas de intenção e atuação União Europeia após o Tratado de Lisboa de 2009 com os seus vizinhos do Sul, as Comunidades Europeias e a União Europeia têm-se “definido desde o início como uma potência civil ou um processo civilizacional entre nações”, defendendo normas e valores com a “ambição de trabalhar como uma “força para o bem” na política global”. (Tuominen, 2010, p. 1). Ao mesmo tempo agora também se considera normativa, no “sentido que está a configurar o que é considerado o normal em relações internacionais” (Tuominen, 2010, p. 2).

Assim a possibilidade de uma Europa com voz na governação mundial poderia também assentar numa visão alternativa ao discurso securitário Norte-americano, como se depreende das três propostas de Rogério Leitão:

- Em primeiro lugar, reforçar a sua “unidade na diversidade”, pois, “a única fronteira que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos. A União está aberta aos países que respeitem os

valores fundamentais, como eleições livres, o respeito pelas minorias e o respeito pelo Estado de direito”.

- Em segundo, “a Europa deverá desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária”, isto é, “o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador ao nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos”.
- Por último, dado “o mundo globalizado, mas simultaneamente muito fragmentado, a Europa deve assumir as suas responsabilidades na gestão da globalização”, [...] Uma potência que pretende dar um enquadramento ético à globalização, ou seja, inseri-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável”. (Leitão, 2007, p. 12)

Encontramos aqui um exemplo do que Manners se referia quando defendia que “a noção de identidade internacional é uma tentativa de refletir acerca de como a UE é constituída, construída, e representada internacionalmente” e que “a relação entre a Europa e o resto do mundo é então crucialmente determinada pela natureza da sua identidade internacional”¹⁰.

Assim com o dealbar da primeira década do século XXI Ian Manners vai então recentrar a discussão sobre a identidade europeia e a sua relevância como ator internacional com o conceito de Europa Potência Normativa, uma UE com uma série de princípios comuns em que todos os estados membros aderem, e estabelecem como exemplo para os outros atores internacionais¹¹.

Estes princípios encontram-se estabelecidos no acervo comunitário, com Manners a reafirmar a centralidade dos princípios e normas, mas trazendo a sua atração e capacidade de moldar o normal como o ponto central para se perceber a identidade europeia e a sua relevância como ator global pois, tal como na proposta da EPC, para a EPN “os princípios básicos da liberdade, democracia, respeito dos Direitos Humanos, e do Estado de Direito” são ainda

¹⁰ *Thus, I now argue that the notion of international identity is an attempt to think about how the EU is constituted, constructed, and represented internationally. The relationship between the EU and the rest of the world is therefore crucially determined by the nature of this international identity. (Manners, 2001b, p. 6)*

¹¹ *[...] the notion of a normative power Europe is [...] effectively a series of principles and shared beliefs that the member states adhere to and set an example with” (Manners, 2000, p. 235)*

importantes mas o seu poder ideológico mais relevante é a “habilidade de conformar as concepções de “normal” em relações internacionais”¹²:

For normative power Europe (NPE), as with CPE, the underlying principles of liberty, democracy, respect for human rights, and rule of law are still important but its ideological power and „ability to shape conceptions of „normal“ in international relations“ is most significant. (Manners, 2000, p. 236)

Para este autor as representações convencionais do poder civil (com base teórica no Liberalismo) e militar (com base teórica no Realismo e Neorrealismo) partilham a ênfase no poder físico, diferenciando-se na escolha entre influência e força no contexto da operacionalidade e projeção das suas capacidades (Manners, 2004, p. 3) ou, na síntese de Diez e Pace:

Manners does not exclude the possibility that military power can at times reinforce normative power, but his central argument is that the EU as a normative power does not rely on military power to set the agenda and the standards of international politics. In contrast to earlier conceptualisations of its civilian power, it is not even economic means that are at the core of EU power. Instead, power becomes an effect of norm leadership and persuasion. (Diez & Pace, 2011, p. 3)

Como vimos antes Ian Manners vai utilizar o seu Método Analítico Tripartido¹³ para refletir sobre quais são os princípios e objetivos constituintes da União Europeia. Ele argumenta que estes podem ser definidos como cinco princípios normativos nucleares: a Paz, a Liberdade, a Democracia, o estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos; e quatro princípios “menores”, o Progresso Social, o Combate à Discriminação, o Desenvolvimento Sustentável e a Boa Governança (Manners, 2001, pp. 10-11).

¹² *For normative power Europe (NPE), as with CPE, the underlying principles of liberty, democracy, respect for human rights, and rule of law are still important but its ideological power and „ability to shape conceptions of „normal“ in international relations“ is most significant. (Manners, 2000, p. 236)*

¹³ [...] *It will then use an original tripartite analytical method in order to suggest how to judge the EU’s principles, actions and impact by using three major approaches to procedural normative ethics: virtue ethics, deontological ethics and consequentialist ethics (Manners, 2008, p. 67)*

Para conhecer o impacto e resultados das suas ações como Potência Normativa precisamos então da ética normativa:

I have attempted to suggest that normative ethics provides us with a means of assessing whether the EU is acting as a normative power in world politics. I have further suggested that we can ask some pretty difficult questions about EU relations with the world by deploying a tripartite analytical method based on judging its principles, actions and impact. The final step is to apply this framework to a series of case-studies representing a broad cross-section of EU external actions by comparing and contrasting these three analytical parts. (Manners, 2008, pp. 79-80)

Manners vai também desenvolver os três axiomas sobre o que deve conformar o poder normativo Europeu nas relações com o resto do mundo: viver pelo exemplo, ser razoável, e produzir o mínimo de prejuízo¹⁴.

A UE teria passado por um processo construção de uma identidade de Potência Civil para Potência Normativa através do desenvolvimento de uma agenda normativa nos seus instrumentos de Difusão Procedimental, definidos por Manners como instrumentos simbólicos e substanciais para a institucionalização de relações entre a EU e terceiros, como os acordos de cooperação inter-regional, a entrada como membro de Organizações Internacionais ou o próprio processo de alargamento da UE (Manners, 2001, p. 13), podendo a União ser caracterizada como uma rede de governação em que as suas atividades operam como uma rede global de relações com canais formais e informais de comunicação, como os acordos de associação e os acordos inter-regionais (Manners & Whitman, 2003, pp. 235-236).

Ao mesmo tempo difundiria não intencionalmente o seu poder normativo simbólico, processo definido como o Contágio, e emitiria declarações e comunicações estratégicas, a Difusão Informativa. O Poder Normativo Substantivo empregaria a Difusão por Transferência, ou troca de vantagens entre a EU e outras partes, a Difusão Manifesta, com a presença física em

¹⁴ "These three approaches provide the EU with maxims which should shape the EU normative power in world politics: live by example; be reasonable; and do least harm." (Manners, 2008, p. 67)

estados terceiros e organizações, e pela Difusão Filtrada Culturalmente, uma difusão de valores culturais e formação política em partes interessadas (Manners, 2001, p. 13).

Desta forma a UE vai aplicar políticas próprias e vai-se rever numa identidade à parte dentro do contexto internacional:

Thus, I turned my attention to the way in which the EU is constructed and represented as a multiperspectival polity with multi-representational roles. In particular I argued that the network polity, meta-regionalism, and boundedness of the EU were crucial features or polity perspectives which distinguished it from conventional comparators such as states or international organisations. (Manners & Whitman, 2003, p. 25)

Esta identidade à parte sai reforçada no Tratado de Lisboa de 2009 (Tratado de Lisboa, 2009), levando as instituições a proclamar definitivamente a agenda normativa Europeia, agora considerada a Potência Normativa mais relevante no mundo, como se comprova nas palavras do antigo Presidente da Comissão Europeia Durão Barroso:

[...]in terms of normative power, I broadly agree: we are one of the most important, if not the most important, normative power in the world. Look, for instance, even beyond this case that he talks about: the death penalty. The candidate countries were adapting their norms to our norms. There is not another case, I'm sorry, where the United States or China or Russia, has been able to have so many other countries following their patterns. We have gone from originally six countries and now we are 27. It means that all those countries completely adhered to our standards and our norms. First of all, can you show me any other entity that has achieved this? Not at all. But we now have these common standards in terms of internal market and competition and the environment, you name it. Even foreign policy. (Barroso, 2007, p. 4)

1.5: Em conclusão: Percurso Identitário Europeu

Para responder à questão sobre o que a Europa é, as suas aspirações e princípios, o seu impulso constituinte, que foi a pergunta de partida deste capítulo, realizámos uma análise essencialmente teórica, procurando capturar o estado das artes na discussão identitária sobre a Europa, através de uma cronologia das grandes discussões identitárias da Europa como ator nas Relações Internacionais, da Europa Potência Civil de Duchêne versus a Europe Puissance de DeGaulle, da crítica Estruturalista de Galtung, baseada na ideia da CEE da altura estaria a fazer o trajeto para se transformar em uma superpotência eurocêntrica e impor uma *Pax Bruxelana*, com as instituições europeias a reforçarem uma identidade imperialista própria, até a Hedley Bull e à sua proposição de que Europa e Potência eram uma contradição nos termos, pois atores sem poder militar não podiam ser considerados uma potência dentro da Sociedade Internacional, e esse poder militar era monopólio dos estados.

Com o fim da Guerra Fria assistimos a uma renovação das reflexões identitárias europeias, com os mais variados contributos, com destaque para as Comunidades Dialogantes de Linklater, resultando no surgimento do conceito de Europa Potência Normativa de Ian Manners, que se estabelece nas Instituições Europeias como a agenda dominante, num processo que vamos analisar no próximo capítulo.

Assim a UE vai encontrar “o que é”, os seus princípios constituintes. Como vai construir essa identidade e institucionalizá-la vai ser o objeto do próximo capítulo.

Capítulo II: O que a UE diz

2.1: UE Pluralista e Universalista Integradora

A UE, a nível institucional e de construção de um discurso identitário, procura aplicar políticas próprias para o desenvolvimento sustentado e para a consolidação da paz, nomeadamente no espaço da sua fronteira sul Mediterrânica, através do exemplo, contágio, transferência e disseminação dos seus princípios, procurando assim estabelecer o normal em Relações Internacionais, revendo-se como um ator global relevante que recusa o isolacionismo e a confrontação entre blocos artificiais que Huntington e os neo realistas trouxeram para discussão nos anos 90 do século XX (Youngs, 2015).

Já a nível institucional Europeu os argumentos religiosos/culturais vão ser vistos por parte do aparelho institucional e da área política da Democracia Cristã europeia como relevantes para a afirmação do discurso identitário europeu, num sentido oposto ao de Huntington, pela defesa do Universalismo em Romano Prodi, então Presidente da Comissão Europeia.

Ele vai sintetizar este sentimento no seu discurso de 28 de abril de 2000, onde traça objetivos para a agenda europeia no mundo: “A nossa civilização Europeia é herdeira das tradições Judeo-Cristã e Humanista que defendem os valores fundamentais da tolerância, entendimento mútuo, sentimento humanitário, inclusão, respeito pelo individuo e apreço por outras culturas”¹⁵. Nesta visão a religião e a cultura estariam então no centro sobre a nova identidade Europeia e o seu papel como ator global:

Europe’s destiny is not inherently Eurocentric, but one of universality. It should therefore reassert its role as the ‘beacon for world civilization’.... Such a role could eventually revive the Christian soul of Europe which is the basis for unity.... It is precisely this dual consciousness of commitment to religious faith and full political responsibility, and

¹⁵ *Our European civilization is heir to a Judeo-Christian and Humanist tradition which asserts the fundamental ethical values of tolerance, mutual understanding, caring, inclusiveness, respect for the individual and appreciation of other cultures.* (Prodi, 2000)

having to aspire to a new cultural unity through a debate over ideals that gives us renewed vigour, an identity and a role to play (Prodi, 2000b, p. 46)

Só depois do 11 de Setembro de 2001 é que o argumento cultural religioso começa a gerar anticorpos suficientes para sair da construção do discurso identitário europeu, passando para as franjas políticas europeias, onde hoje encontra mais uma vez uma grande popularidade.

No espectro contrário encontramos Andrew Linklater e a sua defesa do comunitarismo e do universalismo ancorados na tradição normativista (Linklater 1998), revistos sobre um prisma crítico. Para isso ele procura encontrar um equilíbrio teórico entre o universalismo ético e moral, por um lado, e o direito à diferença por outro. Isto significa que Linklater compreende como as lógicas da Globalização e da fragmentação pós mundo bipolar criaram uma oportunidade para “ultrapassar o deficit moral” daqueles estados que não seriam “suficientemente universalistas” (Linklater, 1998:5), mas que ao mesmo tempo o aprofundamento das desigualdades materiais e da fragmentação étnica trariam o fantasma do desenvolvimento de novos particularismos.

Este autor vem antes defender o diálogo como característica definidora de novas comunidades, internacionais e cosmopolitas, que partiriam da integração e não da exclusão como projecto reformador das Relações Internacionais, tendo uma Europa dos cidadãos um papel próprio e enriquecedor se procurar aprofundar este caminho. Em vez de singularidade identitária, que vai excluir em vez de integrar as cidadanias diversificadas do nosso tempo, ele vai propor o abraçar do pluralismo cultural, através da criação de comunidades “dialogantes” (“dialogic communities”), dando direito de expressão às idiosincrasias dos outros de forma dialéctica.

No entanto Linklater é o primeiro a dizer que a sua proposta de aprofundamento de comunidades que aceitem a transferência de poder e autoridade para centros exteriores às fronteiras nacionais tem tido maior sucesso em países europeus desenvolvidos e industrializados do que no resto do mundo (Linklater, 1998, p. 127). Neste ponto começamos a compreender a evolução das reflexões ontológicas Europeias que vão culminar com o Tratado de Lisboa e a recusa das políticas de exclusão de blocos (Youngs, 2015).

Já na Declaração de Barcelona de 1995 encontramos a defesa, pelo Conselho e Parlamento Europeus, do Pluralismo, ao estabelecer um quadro de cooperação multilateral com os países da bacia mediterrânica:

A União Europeia (UE) estabelece um quadro de cooperação multilateral com os países da bacia mediterrânica. Esta parceria representa uma nova fase nas suas relações, dado que abrange, pela primeira vez, os aspetos económicos, sociais, humanos e culturais, bem como as questões de segurança comum. Esta parceria concretizou-se pela adoção da Declaração de Barcelona pelos Estados-Membros da UE e pelos doze países terceiros mediterrânicos. [...] Esta parceria assenta num espírito de solidariedade e de respeito das especificidades próprias de cada um dos participantes. Completa as outras ações e iniciativas empreendidas a favor da paz, da estabilidade e do desenvolvimento da região. (Conselho Europeu, 1995)

Esta defesa normativa do Pluralismo mantém-se até à Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada de 2011:

O empenho na democracia, nos direitos humanos, na justiça social, na boa governação e no Estado de direito deve ser partilhado. A Parceria deve basear-se em progressos concretos nestes domínios. Deverá consubstanciar uma abordagem diferenciada. Não obstante certos aspetos comuns, os países da região são todos diferentes e devemos ter em conta as especificidades de cada um deles. (Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada, 2011, p. 2)

A UE segue aqui o caminho de Linklater, que propunha que os fenómenos pós-vestefalianos contemporâneos nos obrigam a integrar a fragmentação e o pluralismo no ideal universalista (Linklater, 1998, p. 5).

Assim na Declaração de Marselha de 2008 que constitui a União para o Mediterrâneo a UE vai reforçar o seu discurso em sentido contrário à visão essencialista conflitual:

2008 has been a very important year for the cultural dimension of the Euro-Mediterranean Partnership. The third meeting of Euro-Mediterranean Culture Ministers (Athens, 29-30 May 2008),[...] has launched a political process that should lead to a new Euro-Mediterranean Strategy on Culture in two years' time. This Strategy will be built around two distinct, but interlinked components: dialogue between cultures and cultural policy. (União para o Mediterrâneo, 2008)

2.2: Difusão Procedimental: o caso MENA

Para analisar a ação externa da UE com os países do Mediterrâneo começamos com uma contextualização histórica, seguida pela análise das ações institucionais Europeias, que resultam de acordos multilaterais, declarações no âmbito da Política Externa Comum e missões no terreno, que relevamos como o mais relevante para a posterior análise “do que faz”, pela sua natureza constitucional, que podemos sintetizar através deste quadro:

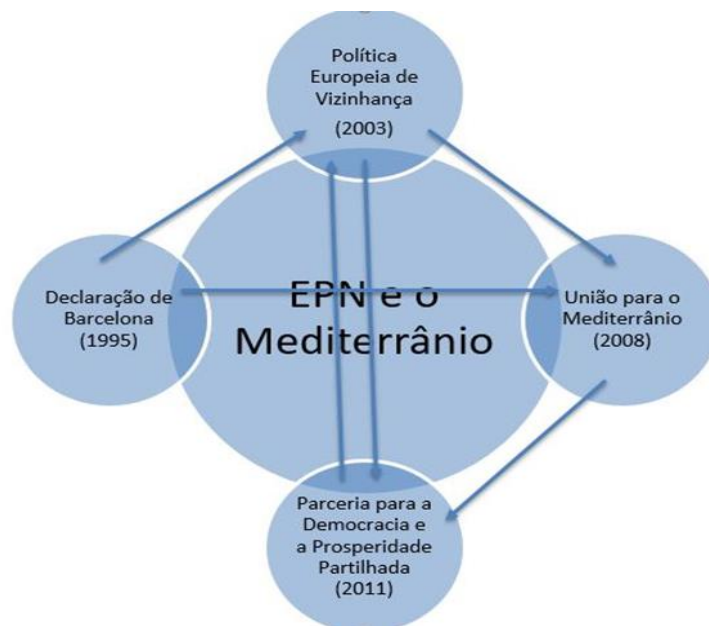


Figura 1: O Processo de Barcelona

Seguindo então o fim da Guerra Fria, e com a expansão da integração Europeia, Ian Manners vem trazer para o primeiro plano do debate identitário Europeu o conceito de Europa Potência Normativa, demonstrando como esta tem desenvolvido políticas próprias para o desenvolvimento sustentado e para a consolidação da paz, através do exemplo, contágio, transferência e disseminação dos seus princípios, procurando assim estabelecer o normal em Relações Internacionais:

*Normative power does not presuppose an actor that consciously exerts this power; it can also emanate from an institutional structure (in the EU context, the *acquis communautaire*), or from a broad discourse associated with the EU. However, there is an ambiguity in the way that Manners uses the concept of power. On the one hand, power, as just outlined, is the property of a relationship. On the other hand, power is also the property of the entity that is associated with the more powerful position in the relationship. To that extent, the EU both exerts normative power and is a normative power. (Diez & Pace, 2011, pp. 3-4)*

Começando a análise comparativa com uma retrospectiva de todo o Processo de Barcelona até à crise de 2011, redescobrimos como a União Europeia não seria uma potência político militar clássica, mas uma entidade regional que persegue objetivos pacíficos internacionais usando métodos alternativos ao *hard power* (Xavier, 2010, p. 1). Estes incluem a implementação do acervo comunitário, que tem um efeito estabilizador e de progresso no avanço das instituições democráticas nos estados membros e nos países candidatos à integração, assim como no desenvolvimento da sua influência económica e política através de estratégias comuns e acordos de parceria com os países vizinhos, encorajando o mimetismo ou réplica regional através da sua diplomacia (Manners, 2001b, p. 11).

Para isso vai construir uma identidade através do discurso normativo e dos valores, escolhendo antes o caminho da disseminação de valores, da cooperação e do estabelecimento do normal em Relações Internacionais, num processo contínuo:

Over the years we have accomplished a great deal together. The single market, the euro and enlargement, which has been a tremendous success in spreading democracy and prosperity

across our continent. We do system change, not regime change. We do it slowly and on a basis of partnership (Solana, 2006)

Este começo de um papel de Potência Normativa na região onde encontramos a Líbia surge com o Processo de Barcelona iniciado pela Declaração de Barcelona de 1995 (Conselho Europeu, 1995). A agenda normativa europeia, como vimos antes, tem uma dimensão de exportação da sua normalidade para a normalidade internacional pela influência. Isto surge já claro na Declaração de Barcelona em vários pontos, com destaque para esta síntese logo no início do documento:

Convinced that the general objective of turning the Mediterranean basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing peace, stability and prosperity requires a strengthening of democracy and respect for human rights, sustainable and balanced economic and social development, measures to combat poverty and promotion of greater understanding between cultures, which are all essential aspects of partnership (Conselho Europeu, 1995, p. 2)

Assim encontramos neste percurso uma construção antitética em relação ao Monismo Realista (Youngs, 2015), que desagua numa agenda Normativa plasmada institucionalmente em vários documentos e iniciativas desde 1995 até 2011, seguindo a centralidade de dois pilares da ordem pós-Guerra Fria para a UE, como caracterizados por Lucarelli:

One of the elements which is underlined the most in the representation and active policy of the EU/Europe is the attempt to protect some core pillars of the post-war order: constitutionalism and multilateralism in the first place [...] As we have seen, multilateralism has become a 'normal practice' in the EU. Analogously, the idea that 'joint principles and commitment should be anchored in binding institutional mechanisms' (constitutionalism) is another feature characterizing the European integration process and the EU as such. Furthermore, both have become core values in EU foreign

policy, characterizing the EU's international role. (Lucarelli, 2006, p. 7)

A Declaração de Barcelona de 1995 (Conselho Europeu, 1995) e consequente Processo de Barcelona foram o resultado de negociações entre a UE e estados do leste e de ambas as margens do Mediterrâneo, para estabelecer um regime de parcerias regionais inovador para a época, em três campos principais, o estabelecimento de áreas comuns de paz e estabilidade, criação de parcerias económicas e financeiras e de uma parceria em questões sociais, culturais e humanas, promovendo a compreensão entre culturas e as trocas entre sociedades civis (Conselho Europeu, 1995):

The very fact that the EU chose to focus on deepening a 'Mediterranean' rather than 'broader Middle East' policy suggested a preference for inclusive cooperation with the Union's neighbours. The EMP was not only an important policy milestone; it also nourished distinctive theoretical conceptualizations of EU foreign policy. At a moment, in the mid-1990s, when the distorted spectre of a 'clash of civilizations' framed much analytical discourse, the EMP ostensibly enshrined a firm rejection of exclusionary and defensive geo-strategy. It was at this stage one of the most significant examples of the EU's commitment to a distinctive type of liberal-cooperative foreign policy. (Youngs, 2015)

A ambição da UE em construir a sua identidade como Potência Normativa enquanto procura alterar a normalidade dos seus vizinhos do Sul para a aceitação da sua normatividade entrava em processo de aceleração, mesmo com um grande acento nos instrumentos tradicionais da EPC. No caso da Democratização isso surge já claro na Declaração de Barcelona:

[...] convinced that the general objective of turning the Mediterranean basin into an area of dialogue, exchange and cooperation guaranteeing peace, stability and prosperity requires a strengthening of democracy and respect for human rights, sustainable and balanced economic and social development, measures to combat poverty and promotion of

greater understanding between cultures, which are all essential aspects of partnership (Conselho Europeu, 1995, p. 2)

O Processo iniciado em Barcelona foi renovado pela Política Europeia de Vizinhança (PEV) (Comissão Europeia, 2011), uma forma de aprofundar a agenda normativa Europeia, com ainda maior enfoque na democratização.

Desenvolvida e constituída em 2003/04, a PEV trouxe um maior enfoque ao desenvolvimento de políticas e acordos país a país, ajudando ao reconhecimento da pluralidade de desafios dentro dos espaços regionais, assim como o acentuar da necessidade de uma agenda normativa para as regiões vizinhas da agora UE, com especial atenção ao Mediterrâneo:

Democracy, pluralism, respect for human rights, civil liberties, the rule of law and core labour standards are all essential prerequisites for political stability, as well as for peaceful and sustained social and economic development. Nearly all countries of the Mediterranean, the WNIS and Russia have a history of autocratic and non-democratic governance and poor records in protecting human rights and freedom of the individual. Generally, the countries of the WNIS and Russia have taken steps towards establishing democracy and market institutions over the past 12 years. Yet political reform in the majority of the countries of the Mediterranean has not progressed as quickly as desired. (Comissão Europeia, 2003, p. 3)

Concebida como uma forma de a UE “desenvolver uma zona de prosperidade e vizinhança pacífica” (Comissão Europeia, 2003, p. 4), a PEV foi construída com um discurso ainda tendencialmente material e civil:

In return for concrete progress demonstrating shared values and effective implementation of political, economic and institutional reforms, including in aligning legislation with the acquis, the EU's neighbourhood should benefit from the prospect of closer economic integration with the EU. (Comissão Europeia, 2003, pp. 3-4)

Mesmo com dificuldades crescentes na execução das políticas promovidas pela Europa na região do Mediterrâneo sul (Youngs, 2015), a UE vai desenvolver a construção da sua identidade como Potência Normativa, o que leva ao surgimento da institucionalização do Processo de Barcelona através da União para o Mediterrâneo (União para o Mediterrâneo, 2008).

Na Declaração de Marselha que constitui a União para o Mediterrâneo(UM), a UE vai acentuar o discurso do diálogo e da inclusão em relação à região MENA, sendo esta União constituída pela UE e a Albânia, Argélia, Bósnia Herzegovina, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Mónaco, Montenegro, Marrocos, Palestina e a Síria, que mais tarde viu a sua participação suspensa (European External Action Service, 2016). Um maior acento no diálogo UE/ país a país presente na UM não significou um abandono do universalismo inclusivo da agenda normativa Europeia, mas na maturação da ideia de Manners de que a UE só age normativamente quando capacita os atores alvo das suas políticas (Bicchi, 2006, p. 204).

No entanto é inegável que em 2008 este impulso democratizador surge bastante mais diluído no documento constitutivo da União para o Mediterrâneo (Youngs, 2015), permitindo uma maior abertura para a negociação com o regime Líbio da altura, até ao eclodir da Primavera Árabe:

Once the EMP was transformed into the UfM, the European Commission engaged in a number of new bilateral agreements with the Southern Mediterranean states, and it did so also with Libya, starting in late 2010. EU-Libya negotiations for a Framework Agreement were progressing,²⁶ when the “Arab Spring” brought them to a sudden end. The EU-Libya Migration Cooperation Agenda that had been signed on 5 October 2010 by Commissioners Mälstrom and Füle and the Libyan authorities an EU-Libya Migration Cooperation Agenda was therefore suspended on 22 February 2011. (Stavidris, 2014, p. 4)

Uma das inovações mais relevantes do Tratado de Lisboa, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)¹⁶, iria conhecer o seu primeiro grande teste com a crise Líbia (Koenig, 2014, p. 7). O SAEA como serviço diplomático da UE foi estabelecido em 2009 pelo Tratado de Lisboa (Tratado de Lisboa, 2009), e procurou ser uma ferramenta para o estabelecimento dos mais importantes princípios normativos em realidades diferentes pela UE¹⁷, tal como defendido por Manners já em 2008:

As Jose Manuel Barroso argued when asked to comment on my normative power approach, the EU might be one of the most important normative powers in the world because of its ability to establish normative principles and apply them to different realities. It is this application of normative principles to different realities that is central to the EU's normative ethics— it should 'live by example', 'be reasonable' and 'do least harm' whether it is acting alone or in partnership, whether its partners are in Europe or the Pacific, and whether it is dealing with global warming or counterterrorism. (Manners, 2008)

Encontramos nas atribuições e competências da Alta Representante do SEAE ecos de uma tentativa de dar novas ferramentas à agenda normativa, particularmente nos seus primeiros quatro pontos, como se depreende da leitura do artigo 2 da Decisão do Conselho que o vai estabelecer a sua organização e funcionamento:

2. O Alto-Representante assegura a coordenação política geral da ação externa da União, garantindo a unidade, a coerência e a eficácia dessa mesma ação, nomeadamente através dos seguintes instrumentos de ajuda externa:
 - Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento,
 - Fundo Europeu de Desenvolvimento,
 - Instrumento para a Democracia e os Direitos do Homem,

¹⁶ Geralmente referido pela sigla inglesa EEAS.

¹⁷ Durão Barroso sobre o Tratado de Lisboa e a nova Alta Representante da UE para a Ação Externa: *It is an improvement on the current situation in terms of institutional decision-making, qualified majority voting, also in the external field if we create a high representative who is also Vice-President of the Commission, it will give us the opportunity to do precisely what others are asking of us: to act more coherently globally as the EU.* (Barroso, 2007, p. 10)

- Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria,
- Instrumento de Cooperação com os Países Industrializados,
- Instrumento para a Cooperação no domínio da Segurança Nuclear,
- Instrumento de Estabilidade, no que diz respeito à assistência prevista no artigo 4.o do Regulamento (CE) n.o 1717/2006 (19). (Conselho Europeu, 2010)

No discurso oficial da UE não parecia agora haver dúvidas acerca da identidade europeia normativa e das aspirações para ser um ator relevante internacional assumindo o papel de Potência Normativa:

As Jose Manuel Barroso argued when asked to comment on my normative power approach, the EU might be one of the most important normative powers in the world because of its ability to establish normative principles and apply them to different realities. It is this application of normative principles to different realities that is central to the EU's normative ethics— it should 'live by example', 'be reasonable' and 'do least harm' whether it is acting alone or in partnership, whether its partners are in Europe or the Pacific, and whether it is dealing with global warming or counterterrorism. (Manners, 2008)

2.3: A Política Externa e de Segurança Comum

Utilizando a síntese de Diez em relação ao conceito de EPN de Manners, a UE não precisa do poder militar ou do poder económico para marcar a “agenda e os standards da política internacional”; o poder torna-se um efeito “da liderança normativa e da persuasão” (Diez, 2004). Se o modelo de integração regional da Europa trouxe prosperidade e estabilidade ao Continente Europeu, servindo de padrão para muitos dos países vizinhos, inspirando com os seus quase 500 milhões de cidadãos, um quarto do rendimento global e mais de metade da ajuda humanitária e cooperação para o desenvolvimento, uma real influência e comprometimento com a governação mundiais, ele continua ainda e sempre a desenvolver-se e a progredir.

Nesta progressão encontramos como imanente o seu desejo de afirmação como potência normativa. Assim importa também refletir sobre as consequências das discussões sobre segurança na demanda identitária europeia e na prática das instituições.

Com o Segundo Pilar da arquitetura institucional da União Europeia, correspondente à Política Externa e de Segurança Comum, que é abrangida pelo Título V do Tratado da União Europeia firmado em Amsterdão em 1997 e subsequentemente alterado pelo Tratado de Nice de 2001, foram dados passos para agilizar as políticas externas e de segurança comuns dentro ainda de um espírito normativo, se recordarmos a necessidade de assentimento por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas às suas missões com dimensão militar, e o papel do Alto Representante, muitas vezes de negociação e conciliação, dentro dos valores da UE (Xavier, 2010, pp. 3-5).

Esta maior relevância atribuída às questões de segurança tem o condão de despertar um discurso diferente, mais assertivo. É neste contexto histórico que surgiu o desenvolvimento de uma Doutrina de Segurança Humana para a União Europeia, já no século XXI (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004).

Estas reflexões ganharam força com os amplos debates na Europa pós-11 de setembro, questões que recentram a importância da discussão sobre a segurança e conflitualidade a nível global e na Europa:

Building on the success of enlargement, the EU developed a Neighbourhood Policy, premised on the idea that the Union had a responsibility to share the benefits of enlargement beyond the new member states. Prodi (2002), the then President of the European Commission was actively voicing this idea, present in many of the EU's official ENP documents. The European Security Strategy of 2003 extended this idea of a responsibility to participate actively in the promotion of security at a global level (Council of the European Union 2003). No doubt this vision of the need for a proactive EU, stabilising the countries in the neighbourhood, was shaped by the fears and insecurities associated with the global war on terror. (Simão, 2017, pp. 346-347)

2.3.1: A Segurança Humana

Numa perspetiva de Relações Internacionais, se o Realismo centra a sua atenção na segurança do Estado, e o Liberalismo em regimes internacionais e no direito internacional, então a Doutrina de Segurança Humana (DSH) está mais perto da “Escola Cosmopolita” que coloca a segurança num contexto global e põe as pessoas e as suas necessidades no centro do debate:

Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfil his or her own potential. Every step in this direction is also a step towards reducing poverty, achieving economic growth and preventing conflict. Freedom from want, freedom from fear and the freedom of future generations to inherit a healthy natural environment—these are the interrelated building blocks of human, and therefore national, security. (Annan, 2000)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (*United Nations Development Programme* | UNDP) define a segurança humana com dois aspetos principais: a segurança perante ameaças crónicas como a fome, doenças e repressão e proteção perante perturbações súbitas e dolorosas nos padrões da vida quotidiana – quer nos lares, nos empregos ou nas comunidades, significando a “superação do medo e superação da necessidade” (UNDP, 1994).

Este programa defende uma definição ampla, integrante e abrangente porque reflete todas as ameaças à segurança humana, identificando sete elementos nucleares que – quando analisados em conjunto - refletem as necessidades básicas da segurança humana: segurança económica, segurança alimentar, segurança na saúde, segurança ambiental, segurança pessoal, segurança comunitária e segurança política (idem.).

As estratégias da segurança humana são proactivas, enfatizando a prevenção de conflitos e consolidação da paz, mais do que uma resposta humanitária(idem).

O UNDP é o herdeiro da chamada Agenda para a Paz (Boutros-Ghali, 1992), documento preparado pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Boutros Ghali, onde se desenvolviam doutrinas destinadas a aperfeiçoar os métodos e práticas da Organização das Nações Unidas nas situações onde era chamada para tentar evitar, resolver e apoiar os desenvolvimentos pacificadores posteriores a conflitos que existiam pelo mundo.

Nele eram elaboradas quatro estágios vistos como fundamentais para prevenir ou controlar conflitos : “Diplomacia Preventiva”, tendente a procurar evitar que situações tensas degenerassem em conflitos abertos, através do alerta precoce, da mediação de medidas para reforçar a confiança das partes e até pelo envio preventivo de forças militares para estabilizar a crise; o “Estabelecimento da Paz”, detalhado no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, para a resolução pacífica negociada de conflitos através da negociação, conciliação, arbitragem e acordo jurídico; a “Manutenção da Paz” como o envio de uma presença das Nações Unidas para o terreno, com o consentimento das partes, normalmente envolvendo militares sob a bandeira das Nações Unidas mas não só, assim como pessoal civil e de forças policiais e finalmente a “Construção da Paz”, conceito que se refere às ações destinadas a identificar e apoiar estruturas locais para fortalecer e solidificar a paz, evitando assim um regresso ao conflito (Annan, 2000).

Também nesta altura surgem as discussões à volta do conceito de Responsabilidade de Proteger¹⁸. Baseado na defesa de um duplo Contrato Social, entre os estados e os cidadãos/cidadãs, e entre os estados e a comunidade internacional, a R2P defende, na síntese da *International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS)*:

A. State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself.

B. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect. (International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2001, p. xi)

¹⁸ Normalmente referido pela sigla R2P, do inglês *Responsability to Protect*.

E postula três “responsabilidades” da comunidade internacional:

A. The responsibility to prevent: to address both the root causes and direct causes of internal conflict and other man-made crises putting populations at risk.

B. The responsibility to react: to respond to situations of compelling human need with appropriate measures, which may include coercive measures like sanctions and international prosecution, and in extreme cases military intervention.

C. The responsibility to rebuild: to provide, particularly after a military intervention, full assistance with recovery, reconstruction and reconciliation, addressing the causes of the harm the intervention was designed to halt or avert. (idem, xii)

Ancorada em ideias trazidas das teorias de Guerra Justa, esta defesa de uma nova responsabilidade normativa internacional procura desenvolver os critérios para a defesa musculada dos Direitos Humanos e normatividade adjacente, e dar-lhes legitimidade:

Borrowing from just war theory, the report listed a number of legitimacy criteria for interventions in “R2P situations”: Right authority, just cause (gross violations of fundamental human rights), right intention (putting an end to these violations), last resort (military means as ultima ratio, after all non-military measures have been exhausted), proportional means (minimal duration and intensity of military strikes), and, lastly, reasonable prospects of success. (Dembinsky & Reinold, 2011, p. 4)

Este caldo de discussões internacionais para uma nova normatividade internacional surge como inspiração e como novo configurador do discurso normativo europeu, com o resultado de desenvolver “a codificação de um interesse geral na prevenção de conflitos e nos processos de construção da paz surgiu com a “Comunicação sobre Prevenção de Conflitos” adotada em Abril de 2001 pela Comissão Europeia, inspirada na iniciativa da Presidência Sueca de desenvolver um “Programa da União Europeia para a Prevenção de Conflitos Violentos”” (Tavares, 2005, p. 108).

2.3.2: A Segurança Humana como novo configurador do discurso normativo Europeu

É neste contexto histórico que é desenvolvido o Relatório de Barcelona do grupo de trabalho sobre as capacidades de segurança europeias. Intitulado “A Human Security Doctrine for Europe”, o relatório foi dado em mãos a Javier Solana, em Barcelona, a 15 de setembro de 2004, fruto do trabalho de treze investigadores europeus sobre questões de segurança e defesa (Study Group on Europe’s Security Capabilities, 2004).

Encarando os conflitos regionais e os Estados fracos ou falhados como a principal fonte de terrorismo, disseminação de armas de destruição maciça e violações de Direitos Humanos (aquilo a que os autores optaram por denominar de novas ameaças globais), a proposta avançada é a da adoção de uma “Doutrina de Segurança Humana” (DSH) de modo a que os indivíduos se consigam libertar das inseguranças básicas originadas pelas violações dos Direitos Humanos (Xavier, 2006, p. 4).

Esta nova doutrina europeia de segurança seria baseada em sete princípios fundamentais: a primazia dos Direitos Humanos; uma autoridade política legítima e clara; multilateralismo; abordagem a partir da base, a apropriação pelos países terceiros das suas estratégias de desenvolvimento; enfoque regional; enfoque no Direito Internacional e o uso apropriado da força (idem).

Os autores do relatório vão assim defender que os princípios de uma política europeia de segurança devem ser aplicados desde a prevenção à reconstrução, tendo inspirado várias missões em toda a década de 2000:

In 2003 the EU launched its first military operation Concordia to the Former Yugoslav Republic of Macedonia (FYROM), followed by EUFOR Althea in Bosnia-Herzegovina in 2004. In addition, the French-led EU operation Artemis in Bunia in the Democratic Republic of Congo (DRC) during the summer of 2003, and the EUFOR RD deployment in support of the UN mission MONUC in 2006 demonstrate an expanding capacity of the EU. At the time of writing the EU has around 10.000 personnel

deployed in 13 missions on three continents, with Aceh, Sudan and the DRC added in the past year and plans for a major new engagement in Kosovo. (Björkdahl, 2007)

Sob a alçada da “prevenção” e não na “preempção” das crises, esta doutrina europeia de segurança proposta é alicerçada por um primeiro nível que se repercute em sete princípios-guia, de inspiração normativa:

-Primazia dos Direitos Humanos (a derrota do inimigo não é um fim em si mesmo e que o *ius ad bellum* deve obedecer ao princípio máximo de proteção dos civis);

-Autoridade política legítima e clara (comando e controlo das missões capaz de fomentar a segurança humana e de promover soluções políticas de consentimento e apoio o que pode passar pela diplomacia, sanções, fornecimento de ajuda e consultas com a sociedade civil);

-Multilateralismo (cooperação com as instituições internacionais, criação e reforço de regras e normas comuns e coordenação em detrimento da duplicação e descoordenação de meios);

-Perspetiva/abordagem a partir da base (apropriação pelos países terceiros das suas estratégias de desenvolvimento, entendida como o incentivo à participação de todos os segmentos da sociedade e promoção das abordagens participativas dos intervenientes não estatais na execução de estratégias e programas de desenvolvimento);

-Enfoque regional (as novas guerras não têm fronteiras definidas e estanques, não obstante as situações de insegurança severa se localizarem em clusters regionais pelo que há que focar a atenção em áreas específicas e definir os respetivos códigos de conduta);

-Uso de instrumentos legais (o Direito Internacional está no cerne das missões, quer a nível do reforço da lei como a primeira e principal missão do desenvolvimento quer através do envolvimento da população local na própria administração da justiça);

-E uso apropriado da força (o direito de legítima defesa continua a ser uma possibilidade para o uso da força, como é autorizado pelos capítulos VI e VII da CNU) ¹⁹.

Porque a linha que separa as diferentes fases do conflito é extraordinariamente ténue, os autores do Relatório de Barcelona consideraram que os princípios de uma política europeia de segurança devem ser aplicados ao *continuum* das fases, desde a prevenção à reconstrução. A DSH assume-se, assim, como uma forma de capitalizar os instrumentos de *empowerment* das próprias populações, aos seus meios e fins, dirigindo-se quer a políticos e diplomatas (mais em relação a questões do multilateralismo) quer aos civis e militares (mais em relação às questões do uso da força) (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004).

A mutação de uma identidade normativa assente na influência modelo europeu, na flexibilidade da sua construção, na idiossincrasia da sua natureza como ator internacional, para outros caminhos assentes na securitização, no maior relevo do *hard power*, não parecia ter-se concretizado. Como também defendido por Diez e Manners ao parafrasear Sjursen:

It is important to note that, in contrast to civilian power, normative power is not the opposite of military power. It is entirely conceivable that military force is used to back up the spread of normative values, partly because their successful diffusion implies the corresponding institutionalization of normative values in order to be sustainable (...) (Diez & Manners, 2014)

Em vez disso para as Instituições Europeias este seria um desenvolver da “presença”, “ das oportunidades” e das “capacidades” da União como ator global, não para transformar a UE em Superpotência com base no poder militar, mas para a desenvolver como Potência Normativa (Bretherton & Vogler, 2006, p. 24), descartando as vozes que surgem em defesa de uma europa securitária, como Silvestri:

¹⁹ Para uma análise mais exaustiva do documento vide (Xavier, A União Europeia e a Segurança Humana, 2010), de onde realizei esta súmula juntamente com a análise do documento original em (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004).

Some ambiguities need to be dispelled. There is the tendency today to emphasize the importance of “human security” as a guiding principle of ESDP4. The reality appears more complex. While human security is certainly an important criterion, it should not be the only one. It is important to avoid limiting the possible scope of European actions unnaturally. Positioning the EU outside the military dimension of security would greatly diminish its freedom of action and its global role. Also, the European priority cannot simply be one of “doing good” but of securing its vital interests, which could require the use of force (Silvestri, 2008).

Mais revelador para a construção da identidade Europeia e da sua natureza de Potência Normativa, e não Potência Militar, é a defesa pelos autores do Relatório da União como promotora de normas. Tal significava afirmar que esta doutrina só faria sentido com o enquadramento legal devido, em termos de direito humanitário e de direito penal internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional (Xavier, 2006, p. 3).

A nível operacional apostava-se no desenvolvimento de um corpo de especialistas e voluntários para permitir a implementação dos objetivos do “*Headline goal 2010*”, que inclui a criação de Batalhões Europeus (como parte dos elementos de resposta rápida), assegurando à UE as capacidades operacionais iniciais em 2005 e as capacidades operacionais integrais a partir de 2007.

Encontramos nas conclusões da Estratégia para a Segurança Europeia (Solana, 2003) que o aprofundamento desta via para a Europa como potência tem os seus riscos e poderia alterar profundamente o que é apreendido como a sua identidade e a sua natureza, pois como Bretherton e Vogler nos recordavam:

The provisions of the European Security Strategy imply the subordination of value-based priorities, such as poverty eradication and environmental protection, to the security of the Union. The Strategy is quite clear that the first line of the Union’s defense should be abroad; its interpretation, in future practice, may come to undermine the Union’s value-based identity. (Bretherton & Vogler, 2006)

Diez e Pace trazem também um aviso para a forma como a EU age no campo da segurança, a possível diluição do seu projeto normativo:

Yet the more normative power builds on military force, the less it becomes distinguishable from traditional forms of power, because it no longer relies on the power of norms itself. Indeed, the imposition of norms through military force cannot be equated with changing the behavior of other actors, which relies primarily on socialization processes. Thus, in contrast to Nye's arguments about combining soft and hard power, normative power invariably diminishes in the presence of military force. (Diez & Pace, 2011)

Para estes autores seria então necessária a superação do conceito de Europa Potência Normativa pela proposta de Lisbeth Aggestam, a Europa Potência Ética (Aggestam, 2008). Esta autora sugere que as ações de uma Potência Europeia são guiadas por uma série de normas e valores universais caracterizados por uma certa qualidade moral, com os interesses nacionais a não serem tidos em conta, acentuando a defesa dos interesses individuais e não a “proteção dos estados como entidades políticas”.

Desta forma as críticas de Galtung referidas no capítulo anterior²⁰, de que toda a ideia de poder podia trazer uma distinção construída do “eu” e do “outro” de tons imperialistas, ficariam resolvidas. O próprio Ian Manners volta ao tema da diluição do projeto normativo que as questões de segurança internacional comportam com um aviso:

Militarising the EU does not increase its power in inter-state politics, it decreases it.[...] This is not to say that the acquisition of conflict prevention, peacekeeping and post-conflict reconstruction capacities are a bad thing in the abstract, simply that given the current orientation of the 'strategic culture' discourse surrounding EU martial potency, I have no doubt that militarisation will dramatically undermine normative conceptions of the EU. (Manners, 2004, pp. 12,13)

²⁰ Vide pp. 29-32 deste trabalho.

Parafraseando Diez a maior integração de meios militares nas ferramentas de política externa Europeia, coincidindo com o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa como parte integrante da Política de Segurança e Defesa Comuns da União trouxe problemas ontológicos para toda a agenda normativa Europeia²¹.

Na verdade, tal como vimos desde o Plano Fouchet e com as críticas de Galtung e de Bull, as questões de segurança sempre trouxeram obstáculos aos consensos europeus e ao desenvolvimento do projeto civil e, mais tarde, do projeto normativo, devido à diversidade de atores estatais dentro de um ator heterodoxo na sua natureza como é a União Europeia:

Em suma, podemos concluir que uma cultura estratégica da UE será sempre de uma natureza muito especial, uma versão híbrida e amálgama da “comunidade de segurança” de Deutsch onde a diversidade de uma experiência geográfica, política, cultural e estratégica particular de uma dada sociedade produz múltiplas culturas estratégicas e os seus Estados-Membros podem partilhar uma cultura estratégica comum, mas em grande medida fragmentada e, por isso, longe de uma cultura estratégica única (Xavier, 2010, p. 246).

A política de Segurança Humana para a União Europeia trouxe uma alavancagem normativa que legitimou e revigorou a ação das instituições, mas ao mesmo tempo renovou as dúvidas no meio académico sobre a bondade da relação entre a UE e a segurança; assim o projeto normativo iria conhecer novas tensões e dificuldades com o dealbar da nova década, sendo a segurança a causa central dessas tensões.

No próprio Tratado de Lisboa, que estabelece o SEAE de agenda normativa, surgem os primeiros ecos de uma abordagem comunitária de pendor mais securitário, com a proposta, nos seus artigos 42 e 46, de uma Estrutura Permanente de Cooperação em Segurança e Defesa

²¹ *As far as the focus on civilian means is concerned, the problem stems largely from the fact that the EU has increasingly included military means in its foreign policy machinery. This is most obvious in the development of the European Security and Defence Policy (ESDP) as part of the EU’s Common Foreign and Security Policy (CFSP) pillar (Diez, 2005, p. 625).*

(PESCO), que se viria a concretizar já em 11 de dezembro de 2017, estrutura essa saudada efusivamente por Federica Mogherini, a Alta Representante encarregue da SAEA:

We did it. In the most ambitious and inclusive manner, with 25 Member States, we launched PESCO together. The 25 have taken binding commitments to improving their cooperation, and we will start with a first set of very concrete 17 projects spanning from common military training, to providing medical support to our operations. The possibilities of the PESCO are immense (Permanent Structured Cooperation (PESCO) - Factsheet, 2017).

Esta estrutura permanente de cooperação em matérias de segurança e defesa arranca com 17 projetos, abrindo as portas para um orçamento militar e de defesa da União, um passo contra o qual, como vimos, Diez, Aggestam e Manners tinham mostrado profundas reservas.

Se esta estrutura vai mesmo reforçar tendências securitárias diluindo a agenda normativa é algo que merece reflexão profunda futuramente, pelos efeitos que pode ter na identidade da UE como ator internacional.

2.4: Em conclusão: Difusão Procedimental de Poder Normativo como novo *standard*

Marco seminal na construção identitária da UE a Declaração de Barcelona e as Políticas de Vizinhança procuraram encontrar uma identidade normativa para as relações entre a UE e os países do Mediterrâneo(MENA), com a expansão de instrumentos de Difusão Procedimental de Poder Normativo (Manners, 2001, p. 13), com a institucionalização de relações entre a UE e terceiros nas Relações Internacionais. Experiência em liderança normativa e persuasão nas Relações Internacionais, esta Declaração foi também um marco na criação das Políticas de Vizinhança para o futuro, criando bases revistas em todas as políticas procedimentais regionais da União até hoje.

Mesmo com dificuldades crescentes na execução das políticas promovidas pela Europa na região do Mediterrâneo sul, a UE estava apostada no desenvolvimento da construção da sua identidade como Potência Normativa, o que leva ao surgimento da institucionalização do Processo de Barcelona através da União para o Mediterrâneo.

No caso Líbio a prossecução desta agenda foi sendo esquecida pela UE, que em 2009 começou a desenhar uma política de teor civil, e não normativo, por pressão dos estados membros com interesses económicos e geopolíticos na região (Keohane D. , 2016).

No entanto a agenda e o discurso normativo encontrava-se nesse ponto já estabelecido nas instituições Europeias como construção identitária dominante, como *standard* para a sua *performance* como ator global (Manners, 2008).

Desde o fim da Guerra Fria as organizações internacionais têm cada vez mais aprofundado o seu envolvimento em missões de resolução de conflitos e construção da paz. Terminado o espartilho bipolar do jogo entre superpotências, iniciou-se um período rico em experiências e no desenvolvimento teórico e prático de ferramentas e metodologias pacificadoras dos vários conflitos emergentes neste novo momento das Relações Internacionais.

Aproveitando esses movimentos o desenvolvimento de uma política de Segurança Humana para a União Europeia trouxe uma alavancagem normativa que legitimou e ajudou a focalizar a ação das instituições, mas ao mesmo tempo renovou dúvidas sobre a bondade da relação entre a UE como poder normativo e a segurança.

A seguir, depois de analisar a constituição e a construção da EPN, resta confrontar o discurso com a prática, utilizando o caso de estudo da Líbia.

Capítulo III: O que a UE faz

3.1: Contextualização: As relações UE/Líbia

As ações institucionais Europeias, que resultam de acordos multilaterais, declarações no âmbito da Política Externa Comum e missões no terreno, surgem como o mais relevante para a análise “do que faz”, e para podermos analisar o impacto das ações da UE como Potência Normativa na região temos antes de relevar os instrumentos de Difusão Procedimental utilizados pois, como vimos no segundo capítulo, para Ian Manners a Difusão Procedimental de Poder Normativo²² simbólico ou substancial envolve a institucionalização de relações entre a UE e terceiros, num contexto de cooperação inter-regional (Manners, 2001, p. 13).

No caso da Líbia o isolamento internacional imposto desde o atentado de Lockerbie em 1988 só começou a ser flexibilizado com o fim parcial de sanções da ONU em 1999 (Molina & Stavridis, 2013, p. 171).

Nas suas relações com a UE a Líbia tinha recusado participar em todos os passos do Processo de Barcelona, considerando que não podia aceitar imposições políticas de teor normativo, como o compromisso com os direitos humanos e os princípios democráticos (Stavidris, 2014).

Já na UM vão participar quinze países do Mediterrâneo sul, com a Líbia novamente a ficar com o estatuto de observador até aos dias de hoje, mantendo-se fora das estruturas da Política Europeia de Vizinhança²³.

²² *Procedural diffusion relies on a number of mechanisms of partnership, cooperation, association and membership, including the persuasive attraction of ideas, the argumentative promotion of ideas, as well as the prestige and status of associating with the EU.* (Manners, 2013, p. 44)

²³ *Gaddafi also refused to join the Union for the Mediterranean (UfM) in 2008 on the grounds that it was “an insult to us Arabs and Africans”. In short, Gaddafi claimed that the Europeans were “taking us for fools. [...] We do not belong to Brussels”* (Stavidris, 2014)

Mas depois de décadas de hostilidade e sanções da UE em relação à Líbia, assistimos a uma descompressão na década de 2000, com os estados-membros cada vez mais a competir pelos negócios e pelas riquezas Líbias:

In fact, EU states have sold Gadhafi 1.1 billion euros (\$1.56 billion) worth of arms between 2004, when they lifted their arms embargo, and 2011, and were looking forward to much more in the future. Paris and Rome, which had lobbied hardest for an end to the embargo, were particularly active in this trade. As recently as 2010, France was in talks with Libya for the sale of 14 Dassault Mirage fighter jets and the modernization of some of Tripoli's aircraft. Rome, on the other hand, was in the middle of negotiating a further 1 billion euros worth of deals prior to the unrest. (Keohane D. , 2016)

No caso Líbia a prossecução de uma agenda normativa pela UE foi sendo esquecida, substituída por uma política de teor civil, e não normativo (Koenig, 2014), por pressão dos estados membros com interesses económicos e geopolíticos na região, resultando nas Notas Conceptuais Líbia de 2009 (Comissão Europeia, 2009):

While the dictator “camped” in several European capitals, the EU and Libya were negotiating a Framework Agreement aiming at “the full reintegration of Libya in bilateral and multilateral international relations” and at a fruitful political dialogue on issues of common interest (Koenig, 2011)

A recusa do antigo regime Líbio em participar em instituições e em programas com teor mais normativo de associação da UE não tinha impedido que beneficiasse dos seus instrumentos de poder civil, beneficiando de fundos europeus através de programas como o Instrumento de Vizinhança Europeia e, já desde 2007 até 2013, de fundos do programa Instrumento para a Vizinhança e Parceria para o Desenvolvimento Económico Regional (Comissão Europeia, 2017).

A UE encontrou na revolta popular da Primavera Árabe uma oportunidade para promover a Democracia na região e projetar as suas normas e valores para o espaço da bacia Mediterrânica. Rapidamente foi estabelecido o programa de cooperação “Uma Parceria para a Democracia e a

Prosperidade Partilhada” (Comissão Europeia, 2011), onde a agenda normativa da UE para a região e a sua vontade de estabelecer o “normal” nas suas fronteiras do sul surge amplamente enunciado:

A sucessão de acontecimentos nos nossos vizinhos do Sul assume uma dimensão histórica. Reflete um processo de transformação profunda e terá consequências duradouras não apenas para as populações e os países da região, mas também para o resto do mundo e, em particular, para a UE. As alterações em curso trazem a esperança de uma vida melhor para as populações da região e de um maior respeito dos direitos humanos, do pluralismo, do Estado de direito e de uma maior justiça social – valores universais que todos partilhamos. (Comissão Europeia, 2011, p. 2)

Neste programa propõem-se uma cooperação política para avançar no sentido de padrões mais elevados em termos de direitos humanos e de governação e um compromisso de realização de eleições livres e justas com o apoio da UE. A democratização, parte integrante dos fundamentos da agenda normativa europeia, passa a constituir uma condição de entrada na Parceria (Comissão Europeia, 2011, p. 3).

Aproveitando o fim do regime de Khadafi a UE vai expandir os instrumentos à sua disposição, levando à multiplicação de acordos bilaterais e ao aumento do orçamento, ativando os seus mecanismos de proteção civil e ajuda humanitária, na expectativa de poder influenciar o futuro da Líbia e normalizar a situação na região:

The EU reaction, and especially from the European Commission, continued after the end of the military conflict: it includes the new SPRING/Support to Partnership, Reform and Inclusive Growth programme, with an extra 350 million euros for 2011-2013; plus a new Civil Society Facility (22 million for 2011-2013); and a new set of new bilateral agreements (Deep and Comprehensive Free Trade Area with Agreements on Conformity Assessment and Acceptance). This results from the bi-annual European Neighbourhood and Partnership

Instrument Strategy Paper and National Indicative Programme for Libya (Stavidris, 2014).

A Parceria viria a ser revista e completada pelo programa “Uma nova estratégia para uma vizinhança em mutação” (Comissão Europeia, 2011b), com um maior reforço da defesa do pilar de democratização da agenda normativa nas suas relações com os países MENA e a Líbia em particular, e consequentemente com uma condicionalidade normativa reforçada:

La novedad residía en las premisas establecidas para hacerlos operativos: mayor diferenciación entre los distintos países socios de la UE (énfasis en el bilateralismo); condicionalidad positiva del apoyo de la UE (político, financiero, comercial, en las condiciones de movilidad), en función de los respectivos avances en la construcción de la democracia y el Estado de derecho (more for more); y condicionalidad negativa, limitación de las relaciones o sanciones a los gobiernos que violen los derechos humanos y las normas democráticas (less for less). (Molina & Stavridis, 2013, p. 160)

O apoio da UE aos seus vizinhos em transição após a Primavera Árabe está assim sujeito a determinadas condições: “Dependerá dos progressos realizados a nível da construção e da consolidação da democracia, bem como do respeito do Estado de direito. Este apoio será tanto maior quanto mais rápidos e eficazes forem os progressos realizados a nível das reformas internas de cada país” (Comissão Europeia, 2011b).

3.2: Contextualização: A Crise na Líbia de 2011

Em 15 de fevereiro de 2011 realizam-se manifestações em Bengasi protestando a prisão de Fethi Tarbel, um advogado ao serviço das famílias de prisioneiros mortos em 1996.²⁴ Nas redes sociais surgem apelos a um “Dia de Raiva”, onde teriam lugar manifestações a recordar os mortos pelas forças de segurança em 2006, aquando do assalto à Embaixada da Itália.

Quatro dias antes o Presidente Mubarak do Egito tinha sido derrubado pelas manifestações na Praça Tahir, inspirando muitos na Líbia a agir contra a ditadura do Coronel Khadafi. Na Primavera Árabe Socialistas e Liberais seculares participaram nos eventos revolucionários que abalaram a região ao lado da Irmandade Muçulmana no Egito e na Líbia, de grupos Salafistas radicais, de jovens seculares politicamente neutros, de islamistas democratas²⁵.

Em 21 de fevereiro Ibrahim Dabbashi, o representante permanente da Líbia nas Nações Unidas, demite-se em protesto com o uso de mercenários para atacar os manifestantes, e em 22 de fevereiro a Líbia é suspensa da participação na Liga Árabe. No dia seguinte a União Africana decide enviar uma missão ao país, e no dia 24 é discutida pela primeira vez a possibilidade de uma intervenção na Líbia de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU.

A 23 de Fevereiro o Coronel Khadafi surgiu na televisão a jurar uma repressão forte sobre todas as manifestações. Assiste-se ao escalar da crise, e os relatos de que o regime teria morto mil manifestantes levam a Assembleia Geral, por unanimidade, a suspender a Líbia de todas as funções no Conselho dos Direitos Humanos da ONU.

Já em 26 de Fevereiro o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou por unanimidade a Resolução 1970, exigindo o fim da violência na Líbia, impondo o congelamento de bens do Estado e de indivíduos ligados ao regime Líbio no estrangeiro, um embargo de armas e a proibição de voos de e para o país, com o Conselho Europeu a ir mais longe ao estender as

²⁴ Para construir esta cronologia de eventos usámos principalmente dados disponíveis nos sites *Security Council Report* (Security Council Report, 2017), *Physicians for Human Rights* (Physicians for Human Rights, 2011) e da agência Reuters (Reuters, 2011); onde não existir marcação bibliográfica própria são estas as fontes principais.

²⁵ Para uma visão aprofundada dos resultados da Primavera árabe vide (Cammack, et al., 2017)

sanções a mais indivíduos ligados ao regime Líbio, a mais entidades financeiras e finalmente aplicando de facto um embargo ao petróleo e ao gás vindos da região (Koenig, 2014, p. 5).

Esta Resolução tinha criado uma cobertura normativa para as ações da União Europeia em relação ao conflito Líbio, iniciadas com a declaração de onze de março onde se considera inaceitável o uso da força contra os civis na Líbia, por pressão do Parlamento Europeu (PE) que, nas palavras do então Presidente do PE Jerzy Buzek, considerava que “a situação no Norte de África constitui um teste crucial para a União Europeia” (Parlamento Europeu, 2011).

Desde que o Serviço Europeu para a Ação Externa entrou em funcionamento a UE tem à sua disposição “novos instrumentos de atuação no exterior das fronteiras da União” (Parlamento Europeu, 2011), instrumentos que para a então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança da União Catherine Ashton deveriam ser primordialmente civis:

Numa situação fluida como esta, temos de basear a nossa ação nos nossos valores fundamentais e nos nossos interesses vitais. Temos todas as razões para apoiar as mudanças em curso. Os tunisinos, os egípcios, os líbios e outros exigem respeito por valores que são, na verdade, os que estão no cerne do ideal europeu. A emergência de sociedades democráticas será um contributo para a manutenção da segurança e para uma prosperidade partilhada na nossa vizinhança, e foi por essa razão que diligenciámos, a Comissão e eu própria, no sentido de apresentar um documento conjunto na reunião de sexta-feira do Conselho Europeu, no qual se preveem várias medidas que, segundo esperamos, concorrerão para esse fim: mais apoio financeiro da União Europeia disponibilizado pelas instituições e também através do Banco Europeu de Investimento[...] (Parlamento Europeu, 2011)

À maior propensão para a retórica normativa e prática civil do SEEA e da Comissão o PE contrapõem uma defesa cerrada da agenda normativa, incluindo o conceito de Responsabilidade

de Proteger na sua argumentação²⁶, numa interpretação extensiva do defendido por Manners para as políticas para a paz na UE:

Third, peace and international security are generally promoted through the EU's external actions, including the provisions on the Common Security and Defence Policy (CSDP) such as 'joint disarmament operations, humanitarian and rescue tasks, military advice and assistance tasks, conflict prevention and peace-keeping tasks, tasks of combat forces in crisis management, including peace-making and post-conflict stabilisation' (articles 27-1 and 28-1). (Manners, 2008, p. 69)

Em 17 de março o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprova a Resolução 1973 (com a abstenção da Alemanha, Rússia, Índia, Brasil e China), declarando uma *no fly zone* sobre Bengasi, a pedido da Liga Árabe, e abrindo caminho a intervenções nos campos humanitário e de segurança.

A União Europeia estava acostumada a ter uma voz unida em questões externas, percepção institucional plasmada nas intervenções de Durão Barroso ao falar da EPN,²⁷ mas com a crise da Líbia de 2011 e a Resolução 1973 essa homogeneidade não se revelou consistente, num de muitos exemplos do que Nichole Koenig chama de falta de coerência vertical da União:

But perhaps the most blatant manifestation of vertical incoherence has regarded the military intervention in Libya itself. On 18 March, Germany broke ranks with its EU and NATO partners and abstained in the vote on UNSC resolution 1973. Foreign minister Westerwelle officially justified the decision stating that the risks of a German participation in military engagement were considered to outweigh the benefits.⁶⁴ The

²⁶ *The 9 March 2011 resolution, passed with 584 votes in favour, 18 against, and 18 abstentions, stressed: that the EU and its member states must honour their Responsibility to Protect, in order to save Libyan civilians from large-scale armed attacks [...] (Stavidris, 2014, p. 8)*

²⁷ *"Even foreign policy. Yes, it gets the media's attention when we are divided. But most member states of the EU vote the same way in the United Nations. The pattern is impressive. There is not any group of countries in the world that have the same degree of homogeneity." (Barroso, 2007).*

fact that important federal state elections were held two weeks later might also have been factored into this cost-benefit analysis. (Koenig, 2011, p. 10)

Já em 19 de março a França promove uma reunião alargada em Paris sobre a questão Líbia, e anuncia que começou, juntamente com o Reino Unido e os Estados Unidos, a conduzir operações militares aéreas, seguindo-se em 27 de março uma declaração da Organização do Atlântico Norte (OTAN) concordando em ficar com a chefia operacional das ações militares na Líbia.

Em um de abril o Conselho Europeu anuncia a criação de uma missão militar de segurança na Líbia (Conselho Europeu, 2011). Não é criada uma missão seguindo o exemplo das que foram criadas para a República Democrática do Congo e para o Chade, na década anterior, de *peacemaking* assertivo e liderante (Xavier, 2010), mas em vez disso a EUFOR Libya, como é denominada esta operação, ficou como assistente da Agência Humanitária para a Líbia da ONU, com responsabilidades limitadas à segurança dos operacionais da ação humanitária, o que as próprias Nações Unidas não aceitaram de bom grado, ficando esta missão reduzida a uma missão fantasma com o decorrer da crise:

“In principle, the 2011 Libyan crisis was ready-made for an EU-led response, especially because the Pentagon was cautious about a U.S. intervention. In practice, the United States ultimately decided to join Britain and France in a NATO operation in mid-March 2011. Instead, EU governments agreed on April 1, 2011, (without any intended irony) to deploy a military operation to assist the efforts of the UN humanitarian agency in Libya. But the agency never asked for the EU’s military help, and EUFOR Libya, as the EU operation was labeled, became a ghost mission.” (Keohane D., 2016)

Em 14 de abril o Secretário Geral das Nações Unidas reuniu no Cairo uma conferência alargada com a participação da União Europeia, da Liga Árabe, da União Africana e da Organização da Conferência Islâmica para coordenar a resposta internacional à crise Líbia.

A China promove em Pequim uma reunião com os restantes países BRIC -a Rússia, o Brasil, a Índia e a África do Sul- onde protestam a “arbitrariedade” da implementação da Resolução 1973. No dia seguinte, em resposta a esta posição, a França, o Reino Unido e os Estados Unidos declaram conjuntamente que uma Líbia com Khadafi é impensável, e no dia 19 consultores militares franceses e britânicos aterram em Bengasi, sendo seguidos no dia seguinte por italianos.

Já em 22 de março a União Europeia tinha aberto um escritório em Bengasi, prometendo apoio a longo termo às forças de oposição ao regime Líbio, unidas no chamado Conselho Nacional de Transição(CNT).

Em 30 de abril um ataque aéreo da OTAN mata o filho mais novo e três netos do Coronel Kadhafi. A Embaixada Britânica em Trípoli é incendiada por manifestantes pró-regime.

Em 16 de maio o Tribunal Penal Internacional requere a detenção de Kadhafi, do seu filho Saif al-Islam, e do chefe do Serviço de Informações Líbio Abdullah al-Sanussi por crimes contra a humanidade, tendo emitido mandatos de detenção internacionais em 27 de junho. Nos meses seguintes surgem provas do uso de violações em massa como arma de guerra, e a Human Rights Watch começa a chamar a atenção para os crimes de guerra das forças rebeldes.

Só em 13 de junho é que a Alemanha reconhece o CNT, e é agora com uma voz unida que a UE vai para o Cairo, em dezoito de junho, para negociar um processo de transição para a Líbia com a União Africana, a Liga Árabe e a Organização da Conferência Islâmica sob a liderança da ONU, e em 21 de agosto as forças rebeldes entram na Praça Verde em Trípoli, cercando as últimas forças governamentais ainda na capital.

O Coronel Khadafi desaparece para parte incerta, e em 20 de outubro é capturado e morto por forças rebeldes. O Conselho de Segurança declara o fim dos efeitos da resolução 1973, terminando as ações militares da OTAN na região, estendendo a missão humanitária da ONU (UNSMIL) (ONU, 2011) até março de 2012, mandato esse que seria estendido por mais doze meses com a Resolução 2040 (ONU, 2012).

3.3: EPN na Líbia: Constituição/Institucionalização

Teremos de ir até 2011 e à Parceria para a Democracia e Prosperidade Partilhada para, como se constata pela própria denominação, e com o impulso da Primavera Árabe, a UE trazer os princípios estruturantes da sua agenda normalizadora das Relações Internacionais uma vez mais para a frente do seu discurso e práticas com o Sul do Mediterrâneo (Comissão Europeia, 2011).

A defesa no empenho na democracia, nos direitos humanos, na justiça social, na boa governação e no Estado de direito deve ser partilhado pois “A Parceria deve basear-se em progressos concretos nestes domínios. Deverá consubstanciar uma abordagem diferenciada. Não obstante certos aspetos comuns, os países da região são todos diferentes e devemos ter em conta as especificidades de cada um deles.” (Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada, 2011, p. 2)

Esta Parceria tinha três objetivos fundamentais: a transformação democrática e consolidação das instituições; o apoio à sociedade civil e o crescimento e desenvolvimento económico sustentado e integrador (Molina & Stavridis, 2013, p. 160).

Até 30 de maio de 2011 a Comissão e os estados membros tinham já aplicado 144,8 milhões de Euros (Koenig, 2011, p. 4), tornando-se no maior dador de ajuda humanitária, e enviado especialistas para todas as zonas de fronteira na Líbia, assim como para regiões do país para ajudar à ajuda humanitária e à agenda normativa.

Se na Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada surge na sua introdução a afirmação de que “as alterações em curso trazem a esperança de uma vida melhor para as populações da região e de um maior respeito dos direitos humanos, do pluralismo, do Estado de direito e de uma maior justiça social – valores universais que todos partilhamos” (Comissão Europeia, 2011, p. 1), então com a Primavera Árabe a UE aposta na possibilidade de aprofundar esta agenda Normativa para o Norte de África, gerando entre 2011 e 2017 na Líbia uma série de interações para promover essa mesma agenda, mas com um impacto muito limitado, levando a

um discurso de arrefecimento das expectativas de promoção e difusão desta agenda a partir de 2014:

Since mid-2014, however, the level of political violence has increased and the transition in Libya has stalled. Since then, the EU cooperation portfolio has been under constant revision to enable it to respond optimally to the needs emerging from a rapidly changing political and security situation. With the resumption of hostilities mid-2014, most cooperation with government institutions have been put on hold and activities have been re-oriented to address the most pressing needs of the Libyan population (Comissão Europeia, 2017).

A UE vai assim procurar exportar a sua agenda normativa, particularmente relevante para um país e região carente de liberdades e direitos humanos, mas contrariamente ao seu discurso, devido às condições no terreno com a fragmentação do estado, a guerra entre fações, tribos e clãs, e das pressões das suas unidades estatais, acabou por cair rapidamente no que Aguirre e Borgh chamam de “*Good enough peace and state building*” (Aguirre & Borgh, 2010), que pressupõe uma interação entre as elites locais e os atores internacionais que vai construir estruturas liberais simbólicas, e não verdadeiras instituições liberais, baseadas na normatividade Europeia, como se pode concluir da análise das acções da Delegação da UE na Líbia e da EUFOR Lybia.

3.3.1: Delegação da UE na Líbia

Como vimos no capítulo anterior a UE foi evoluindo de uma identidade de Potência Civil para Potência Normativa através do desenvolvimento de uma agenda normativa nos seus instrumentos de Difusão Procedimental, sendo o Processo de Barcelona relevante para esta transformação. Apesar disso, pela recusa da Líbia dessa agenda normativa, e pela superação dos valores normativos pelos interesses dos estados membros, a prossecução destes instrumentos no caso da Líbia não teve o impacto desejado.

Mas terminado o conflito que depôs o regime do Coronel Kadhafi em 2011, a SEAE percebeu a abertura de uma janela de oportunidade para o desenvolvimento da agenda normativa, e estabeleceu uma delegação na Líbia. Nas palavras de Koenig:

The institutional innovations brought about by the Lisbon Treaty, most importantly the HR and the European External Action Service (EEAS), were meant to enhance the EU's ability to speak with one voice and to ensure the coherence and continuity of the EU's external action. The Libyan crisis was the first major security-related crisis after the ratification of the Lisbon Treaty. It broke out one and a half months after the EEAS had been declared operational and was thus an early test for the new institutional structure. The first EU-level reactions to the Libyan crisis were the declarations by the HR on behalf of the EU.
(Koenig, 2014, p. 7)

Por sugestão dos atores locais a Delegação da UE na Líbia iniciou programas de apoio à democratização e aos objetivos da Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada, assistindo o trabalho realizado pelos monitores Europeus às Eleições Gerais Líbias de Julho de 2002, e pela *Civil Society Facility* (CSF-EU) até 2013, tornando-se o braço local da agenda normativa Europeia, estando inserida na Ação Externa da União Europeia, com a direção da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com um Orçamento de trinta milhões de Euros anuais e sede em Trípoli, de 2011 a 2014, e em Tunes, na Tunísia, até aos dias de hoje (Delegation of the European Union to Libya, 2016).

Herdeira do que Oliver P. Richmond chama de “construção do discurso teórico e operacional dominante das novas tendências da paz liberal” (Richmond, 2005), em que uma dimensão *bottom up*, onde uma cultura de segurança humana, vinda das bases, vai procurar “administrar a vida”, com a importação de agentes para tarefas humanitárias e de segurança, para estabelecer algum sentido de governabilidade à zona em conflito, e deixando a dimensão principal de *top-down*, que repousa na força para permitir a prossecução de intervenções humanitárias e operações da paz para a OTAN, os EUA e os estados membros, a Delegação da UE

na Líbia teve como sua missão, desde o início, a promoção da agenda normativa Europeia, nos seus pilares nucleares, e de ajuda à implementação desses pilares na Líbia, através de projetos na ordem dos cem milhões de Euros nos campos do processo político; da reconciliação, eleições e processo constitucional; proteção dos Direitos Humanos e *empowerment* das mulheres; recuperação económica; segurança e justiça; controle e segurança de fronteiras; migrações; reforma da administração pública; saúde; educação, formação e cultura; e finalmente os media, a juventude e a sociedade civil (Delegation of the European Union to Libya, 2016).

No caso da democratização e reformas eleitorais na Líbia, a formação do Congresso do Povo e dos Comitês Populares por Khadafi parecem formalmente seguir a tradição árabe de representatividade igualitária dos Clãs e Tribos em estruturas proto parlamentares, o que facilitaria por analogia uma transição para um regime parlamentar e autárquico do tipo europeu mas, na verdade, estas estruturas foram sempre meramente consultivas, e usadas como legitimadoras do poder do ditador por um lado, como instrumento de recompensa de fidelidades e punição por parte do autocrata em relação às tribos que procurava enfraquecer para dividir (Mokhefi, 2011). A formação política e eleitoral ganhava assim uma maior relevância como oportunidade de expandir a agenda normativa europeia:

Training courses on the functions of a parliament and constitution drafting were taught by top-level EU and member states' experts, officials and politicians, among others. [...]. The lack of a tradition of elections or political parties in this country leaves a vast room for assistance and cooperation in the field of institution-building, where the parliamentary input can be extremely valuable. (Stavidris, 2014, p. 76)

Independentemente deste esforço realizado por especialistas e técnicos vindos da UE, a nível institucional a ajuda ao processo eleitoral de 2012 na Líbia foi extremamente limitado. Em vez de enviar uma Missão de Observação da UE para a Líbia, com um mandato que começa até oito semanas antes do processo eleitoral, e se mantém no terreno até este estar concluído na totalidade, a UE decide enviar uma Missão de Avaliação (EU Election Assessment Team to Libya,

2012), que esteve no terreno apenas duas semanas e se retirou mal os resultados foram conhecidos, operando independentemente da Delegação na Líbia da UE (Stavidris, 2014, p. 10).

Apesar de todos os esforços de democratização, a atomização de poderes regionais lutando pelos recursos do país levou a que a transição democrática apoiada pela Delegação na Líbia da UE não resistisse muito para além das eleições gerais de 2012, com o país a cair uma vez mais na guerra civil e na anarquia em 2014 (Human Rights Watch, 2014), e o fracasso da tentativa de estabelecimento de uma democracia plena e de um estado de direito na Líbia levou à degeneração da segurança, o que fez com que a Delegação da UE na Líbia se refugiasse na Tunísia já em 2014, operando a partir de Tunes.

Com base na Delegação da UE na Líbia, a *European Union Integrated Border Management Assistance Mission* (EUBAMLybia), a missão civil de apoio às novas autoridades Líbias para a transição para uma melhor segurança fronteiriça, foi estruturada no contexto da PCSD da União Europeia, em maio de 2013, para assistir as novas autoridades Líbias na melhoria e desenvolvimento das ações para melhorar a segurança nas muito maleáveis fronteiras do país, num momento em que a Europa já se via confrontada com o problema dos refugiados (European Union External Action, 2016).

Na verdade, durante a crise de 2011 apenas 27,456 migrantes chegaram à Europa vindos da Líbia (Migration Policy Center, 2013, p. 3), mas rapidamente a UE e os Estados membros do Sul mostraram preocupação com a possibilidade de vagas migratórias massivas virem do Norte de África:

A November 2012 resolution on the migratory problems connected to Libya, expressed concern about “the particularly vulnerable security and human rights situation of foreigners currently in Libya, especially those coming from sub-Saharan and Eastern Africa in search of work or political asylum and those still in prison”, as well as “the living conditions and treatment of migrant detainees in detention centres”. (Stavidris, 2014, p. 11)

Enquanto do lado Europeu se estabeleceram os programas EUNAVFOR MED Sophia²⁸ e mais tarde o Frontex²⁹ para combater a imigração ilegal e controlar os fluxos vindos da Tunísia, Marrocos e Líbia, a UE decidiu ter uma presença no terreno na Líbia para assistência das novas autoridades no controlo fronteiriço se elas o requeressem, apoio às atividades policiais e dos tribunais da Líbia, avaliar as suas capacidades e necessidades, e coordenar com as instituições internacionais no terreno ações sobre os problemas das migrações (European Union External Action, 2016).

Mesmo que na sua constituição surjam referências à Segurança Humana, a EUBAMLybia é claramente uma construção da PCSD, mais preocupada com a segurança fronteiriça Europeia do que com a promoção da normatividade Europeia. Foi também mais uma missão com resultados aquém das expectativas, e com a crise de 2004 a UE e a EUBAMLybia assistiram à explosão da migração para as fronteiras do sul da Europa (Koenig, 2014) (Human Rights Watch, 2014).

No seu conjunto foram muitas as atividades da Delegação e de estruturas associadas como a EUBAMLybia, mas se logo em 2013 se percebia que o ambiente na Líbia não era muito permeável à agenda normativa Europeia, com a continuação da pena de morte, os ataques a jornalistas e à liberdade de imprensa, o retomar da poligamia e a proibição do casamento entre mulheres Líbias e estrangeiros, o desenvolvimento e expansão territorial da ação das milícias armadas e as migrações internas forçadas (Human Rights Watch, 2014), após 2014 o impacto dessa agenda foi ainda mais limitado pela conflitualidade generalizada.

Desde 2014, a Líbia tem três governos em conflito pelo poder e pelos recursos do país: o Governo de Salvação Nacional liderado pelo Primeiro Ministro Khalifa Ghwell, o Conselho Presidencial de Fayez al-Sarraj, e o Exército de Libertação Nacional do General Khalifa Haftar, aliado das autoridades de Tobruk e al-Bayda (European Council on Foreign relations, 2017), e oito grupos fortemente armados distribuídos pelo país, mais o Daesh a controlar partes de Sirte e as suas rotas de imigração e contrabando ilegais (Human Rights Watch, 2014).

²⁸ Vide (European External Action Service, 2017)

²⁹ Vide (European Border and Coast Agency, 2017)

3.3.2: EUFOR Libya

O Conselho Europeu de Colónia de Junho de 1999 colocou no cerne do reforço da Política Europeia Comum de Segurança e Defesa as missões de gestão de crises, também conhecidas por missões de Petersberg (Xavier, 2010, p. 23), que tinham sido instituídas pela Declaração de Petersberg de 1992, adotada na sequência do conselho ministerial da UEO, realizado em junho de 1992. Nos termos desta declaração, os países membros da UEO decidem colocar à disposição da UEO, mas igualmente da NATO e da UE, unidades militares provenientes dos diversos ramos das suas forças convencionais (UEO, 1992).

Estas eram missões de carácter humanitário e de evacuação, de manutenção da paz e de envio de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz (Xavier, 2010, p. 22). O Conselho Europeu determinou que, para o efeito, "a União deve dispor de capacidade de acção autónoma, apoiada em forças militares credíveis, de meios para decidir da sua utilização e de vontade política de o fazer, a fim de dar resposta às crises internacionais, sem prejuízo das acções a empreender pela NATO" (Moreira & Lech, 2004, p. 75).

Já para Manners o principal princípio normativo da ação da UE era enfrentar as causas na raiz dos conflitos, para assegurar que a guerra "se torne não só impensável, mas materialmente impossível" (Manners, 2008, p. 68), com a cooperação e a diplomacia como os instrumentos mais relevantes para a prevenção de conflitos, numa concetualização que não contrariava necessariamente a ideia de colocar as capacidades civis e mesmo militares Europeias ao serviço do fortalecimento da segurança internacional, sempre de acordo com os seus princípios normativos, conformados pela Carta das Nações Unidas:

The prime EU normative principle of sustainable peace addresses the roots or causes of conflict, mirroring the European experience of ensuring that war 'becomes not merely unthinkable, but materially impossible'. The EU policy emphasis is placed on development aid, trade, interregional cooperation, political dialogue and enlargement as elements of a more holistic approach to conflict prevention. However, the EU's growing civilian and military operational capacities also have a

sustainable peace mission with a focus on 'peace-keeping, conflict prevention and strengthening international security in accordance with the principles of the United Nations Charter'. (Manners, 2008, pp. 68-69)

As ações das Nações Unidas desenvolvidas nas últimas décadas serviram de ensaio para a superação do modelo tradicional de operações de paz da ONU, resumido por Marrak Goulding como operações no terreno, estabelecidas pelas Nações Unidas, com o consentimento das partes envolvidas, para ajudar a controlar e resolver conflitos entre elas, sob o comando e controle das Nações Unidas (Goulding, 1993, p. 453).

Financiadas coletivamente pelos estados-membros e agindo imparcialmente entre as partes, usando a mínima quantidade de força necessária (Goulding, 1993, p. 455), para operações complexas que juntam dimensões militares, político-constitucionais, económico-sociais, psicossociais e internacionais em estruturas multidimensionais destinadas não só a manter a paz enquanto os diplomatas procuram soluções para o conflito como antes, mas verdadeiramente construir uma Paz sólida e duradoura, atacando por essa via multidimensional todos os problemas na raiz do conflito e todos os obstáculos que se interpõem à sua resolução.

A construção da identidade Europeia e da sua natureza de Potência Normativa, e não Potência Militar, surge da defesa pelas instituições europeias na Declaração de Barcelona de 2005 da União como promotora de normas (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004). Tal significava afirmar que esta doutrina só faria sentido com o enquadramento legal devido, em termos de direito humanitário e de direito internacional, quer a nível decisório, quer a nível operacional, e pela necessária confluência com as decisões das Nações Unidas.

Encontramos aqui o molde do que as Instituições Europeias imaginaram quase uma década mais tarde como uma via para o lançamento da missão para a Líbia em 2011, mas com forte oposição de vários dos seus estados membros e da OTAN:

To prevent the Alliance from taking over full control of the operation, French diplomats also pushed for a parallel diplomatic process in the EU. A French 'dream scenario' — openly voiced by French diplomats in Brussels — was a coalition of countries led by France and the UK with

strong EU involvement. However, from the very beginning, this was seen as an 'absurd idea' by other EU and NATO diplomats. Not only did EU member states not agree on Libya, but also, 'everybody knew that it would never work. None of the other member states wanted a strong EU involvement because the EU clearly lacked the command structure and capacities.' (Adler-Nissen & Pouliot, 2014)

No contexto da crise Líbia, e devido às reticências da Administração Obama em intervir na região (Adler-Nissen & Pouliot, 2014, pp. 900-901; Koenig, 2011, p. 7), tinha-se aberto uma janela para a liderança da UE na defesa dos direitos humanos e dos princípios democráticos, com uma componente militar humanitária, mas em vez disso o Conselho Europeu decidiu criar a EUFORLybia, uma missão militar meramente de assistência às operações humanitárias da ONU na Líbia, devido às reticências de vários dos seus estados membros (Koenig, 2011, p. 7).

Se como vimos a Alemanha era o país mais cético em relação a uma intervenção da UE no conflito Líbio, foi da Suécia³⁰ que surgiram as maiores resistências a uma intervenção militar no quadro da Segurança Humana da UE:

For Sweden, this issue was particularly sensitive since it was the framework nation of one of the two Battlegroups on stand-by, whose deployment was being considered in the context of EUFOR Libya. In case of a deployment, Sweden would have had the operational command of the Nordic Battlegroup to which it contributes around 1,600 soldiers. (Koenig, 2014, p. 11)

Para implementar a política de Segurança Humana defendida no Relatório de Barcelona do Grupo de Trabalho sobre as Capacidades de Segurança Europeias (Study Group on Europe's Security Capabilities, 2004), na altura era defendido que a União necessitaria de se dotar de dois conjuntos de capacidades civilo-militares integradas e criar uma "força de resposta de segurança humana" que, sob a direção de um novo "Ministro dos Negócios Estrangeiros da Europa", integraria os 60 000 militares disponibilizados pela força de reação rápida de Helsínquia, com a

³⁰ *Germany was not the only EU member sceptical of military involvement. According to a European diplomat, "some member states were not in favour of a CSDP operation. (...) The only possible result was a minimum role for the EU. This was EUFOR Libya."* (Koenig, 2014, p. 11)

colaboração de um serviço voluntário composto por 15 000 especialistas civis de ambos os sexos (polícia, monitores dos direitos humanos, especialistas humanitários e de desenvolvimento, administradores, acadêmicos, etc.), e onde a Suécia teria um papel destacado, liderando o chamado *Nordic Battlegroup*; assim a sua resistência enfraqueceu a posição dos estados membros que defendiam uma intervenção mais assertiva no terreno³¹.

A missão, realizada sobre o comando italiano, teria a sua base em Roma, e um mandato de quatro meses de assistência ao *United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs* (UNOCHA) que nunca aceitou a decisão, levando a que se tornasse uma “missão fantasma” (Keohane D. , 2016).

Na afirmação de um caminho próprio para a UE quando estão em causa questões de segurança assiste-se a uma necessidade de resposta mais eficiente aos obstáculos colocados aos processos de decisão pela existência de atores estatais como unidades constitutivas do todo da União, com as suas próprias agendas e práticas na cena internacional.

No caso da intervenção na Líbia estas hesitações fizeram com que o então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês Alain Juppé afirmasse que a Política Europeia de Segurança e Defesa estava morta³², enquanto que muita da literatura sobre Segurança Humana e a intervenção da UE na Líbia defende que esta dimensão de prevenção e resolução dos conflitos e defesa normativa dos valores da Segurança Humana foi enfraquecida pela intervenção, como descobrimos nas conclusões de Paolo Barghiacci:

“In fact: 1) the EU did not expressly and formally invoke the R2P/human security as legal rationale for EU Member States’ participation to NATO military operations; 2) even if the humanitarian intervention is part of the wider concept of R2P and notwithstanding it was formally invoked by the EU, the subsequent foreign military operations disregarded its limits, scope and purposes; 3) the EU actually pursued a different

³¹ *The EUFOR Libya, a military operation (to support humanitarian assistance operations) was prepared but not implemented as there “EU incoherence and inconsistency over Libya”: evidence to the contrary was no UN call for such use and some EU “battle groups” member states (Sweden) were not willing to act. (Stavidris, 2014, p. 5)*

³² *“This has not proved exactly right, as the policy still exists and the EU continues to carry out (small) military operations. But the aspiration for the EU to lead robust military interventions died in the Libyan sands in 2011.” (Keohane D. , 2016)*

objective (regime change by supporting insurgents) that it is expressly prohibited by the political discourse on R2P and human security.
(Bargiacchi, 2014)

Encontramos aqui um exemplo de como a identidade normativa da UE é pressionada pelas controvérsias criadas pelos dilemas da segurança global e dos interesses particulares dos estados, pois para uma agenda normativa “a única justificação para uma intervenção é a proteção dos civis – e consequentemente qualquer campanha militar deve estar estritamente confinada a este objetivo, e não deve servir de pretexto para uma mudança de regime”³³, com os estados mais preocupados com essa mudança de regime a procurarem esvaziar os meios de intervenção da União na Líbia (Keohane D. , 2016).

³³ *The sole rationale for intervention is the protection of civilians – therefore any military campaign must be strictly confined to this goal, and should not be used as a pretext for pursuing regime change.* (Dembinsky & Reinold, 2011)

3.4: Em conclusão: Lições da Líbia para a EPN

Neste ponto podemos então realizar uma reflexão global sobre o impacto das ações da UE na Líbia, as diferenças entre os discursos institucionais e a eficiência das ações na prática, bem como aflorar as razões das limitações da sua ação de normalização da realidade Líbia ancorada na normatividade Europeia, e do fracasso do desenvolvimento da segurança nesta região, da própria agenda normativa de Segurança Humana da União, e quais as lições que podemos tirar para o futuro da União Europeia como uma Potência Normativa.

É válido responder positivamente à ideia de que a União Europeia como ator relevante a nível internacional tem vindo desde os anos noventa do século XX pela via do aprofundamento da transferência de poder e autoridade para centros exteriores às fronteiras nacionais dos estados membros para se tornar uma potência que pretende dar um enquadramento ético à globalização, inserindo-a na solidariedade e no desenvolvimento sustentável, tal como se depreende de uma multiplicidade de ações, mesmo nos países fronteiriços com a Líbia, com um enquadramento do tipo normativo (ético), mais do que material (económico) ou militar (imperialista).

Mas no caso da crise Líbia assistiu-se a um distanciamento entre as proclamações normativas e as ações no terreno, pois, na súpula de Isabel Ferreira Nunes:

The Libyan crisis was the first external policy test for the EU after the ratification of the Lisbon Treaty (Koenig 2014:250) and consequentially, a big and concrete test for its hypothetical identity of normative power. One of the element that became clear after the EU's action in Libya was the existence of a 'conception–performance gap', that corresponds to the difference between the role that EU declared to have and the actual actions undertaken [...] (Nunes, 2011, p. 16)

A agenda normativa pós Tratado de Lisboa continua permeável à prossecução consciente de interesses geopolíticos próprios, no sentido Realista, por Estados que constituem a União, corroendo o desenvolvimento de estratégias comuns e complicando o relacionamento e

interações entre os atores locais e a União Europeia, no sentido contrário às proclamações dos setores institucionais mais próximos do desenvolvimento acelerado da agenda Normativa para a Líbia, como Jerzy Buzek e o Parlamento Europeu:

Europe has a historic duty today to support the people in their fight for freedom and democracy against authoritarianism, repression and human rights violation. [...] We have reached the point of no return: Colonel Gaddafi's time is over. The European Parliament has always been a strong advocate of an EU foreign policy based on values rather than interests. Our stance has often been overlooked as not being realist enough. Today, the people are proving the cynics wrong. (apud (Stavidris, 2014, p. 8))

Se recorrermos ao quadro criado por Oliver Ramsbotham (Ramsbotham, 2000, p. 182) para analisar conceptualmente o “Peacebuilding” pós acordos de paz nas Nações Unidas, não encontramos nas interações entre a Líbia e a UE medidas relevantes a curto prazo até à realização de eleições, como o desarmamento e a desmobilização das fações em conflito, numa dimensão militar e de segurança; pouco apoio a medidas a médio prazo, como a transferência do poder para controlo local evitando interferências ou uma negligência não desejadas, numa dimensão internacional; e encontramos antes medidas de longo prazo, como a ação destinada a promover uma Constituição que estabeleça a base de políticas de boa governação, democracia, respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de Direito, dentro da dimensão política constitucional.

Igualmente encontramos nas ações da UE no pós conflito Líbio o que Oliver Richmond considera serem os “limites da paz liberal”, ao analisarmos a desconexão entre as realidades políticas no terreno e as ações de *statebuilding* montadas sobre modelos ideais universais pelas organizações internacionais, neste caso da UE. Assim nos casos onde a construção do estado não tem em conta que os sistemas políticos locais estão afastados da ordenação estatal dos estados ocidentais, os modelos de criação de uma paz liberal não servem, não têm o impulso na realidade local para avançar nos seus objetivos (Richmond, 2005). Este é um dos paradoxos da ação da UE na Líbia, que ao procurar criar uma paz sustentável acaba por gerar novas tensões sociais, levando à reprodução e perpetuação das causas profundas de conflitualidade.

Neste ponto, ao analisarmos o impacto das ações e interações da UE na Líbia, seguindo os três axiomas de Manners sobre o que deve conformar o Poder Normativo Europeu nas relações com o resto do mundo³⁴, vamos chegar a três conclusões principais:

- *Live by example*: ao analisarmos qual o carácter das ações da UE na região encontramos um desfasamento no tempo e no espaço em como os princípios normativos conformaram a UE e os seus estados membros nas suas relações com a Líbia. Enquanto que perante a região Mediterrânica no seu todo estes princípios foram o guia das ações criadas pela UE, com o seu enfoque na paz, segurança humana, democratização possível e desenvolvimento, as autoridades Líbias recusaram a atração normativa pelo exemplo da UE, completamente e de forma hostil durante o regime de Khadafi, e aceitaram parcialmente e de forma negociada no pós-2011, mas com os estados membros e as Instituições, com exceção do Parlamento Europeu, a aceitarem compromissos éticos e hesitações que não favoreceram a agenda normativa europeia;

- *Be reasonable*: ao analisarmos como a UE promove os seus princípios constitutivos como ações e políticas nas relações internacionais concluímos que a UE sempre procurou que a racionalização dos seus deveres e normas fosse ética e normativa. Todo o processo de institucionalização do Processo de Barcelona vai nesse sentido, assim como a institucionalização pós crise Líbia de 2011. Mas, no entanto, existem limitações à sua capacidade de agir coerentemente e de racionalizar a sua ação normativamente, quer pela pressão dos seus estados membros, quer pela multiplicidade de poderes internos, como se viu na diversidade de instrumentos não coordenados no terreno, debaixo de diferentes Políticas Europeias, e pela constituição e fracasso da EUFOR e nos problemas na sua relação com a Segurança Humana e a Responsabilidade de Proteger;

- *Do least harm*: ao analisarmos as interações entre os atores e quais as consequências dessas ações, encontramos de forma mais vincada o desejo da UE em agir como uma Potência Normativa, mas também de forma mais vincada como, no caso das ações na Líbia, as consequências dessas ações nem sempre correspondem às intenções que lhe serviram de base.

³⁴ Recordando os três axiomas para Manners: “*These three approaches provide the EU with maxims which should shape the EU normative power in world politics: live by example; be reasonable; and do least harm.*” (Manners, 2008, p. 67) vide p.33

No caso das ações promotoras da democracia e das liberdades individuais e sociais assistimos à atomização do poder político e ao desrespeito generalizado em relação ao estado de direito, com retrocessos nos direitos das mulheres e das minorias, já desde 2003 e principalmente desde a crise de 2004. As deslocções forçadas internas continuaram, e as fronteiras tornaram-se ainda mais líquidas que anteriormente, gerando um problema de segurança que trouxe tensão para o próprio interior das fronteiras da União.

Também a Doutrina de Segurança Humana, que conformava de forma normativa as ações da UE desde 2004, acaba por ser afetada pela forma como a UE navegou as questões de segurança, e pelo fracasso da iniciativa EUFOR Líbia:

in Libya R2P was enforced against the will of the host government, which has subsequently become the object of a campaign of regime change pursued by rebel forces and supported by NATO. Therefore, the war in Libya will have lasting repercussions for how the members of the world community perceive and interpret the meaning of this concept.
(Dembinsky & Reinold, 2011, p. 1)

Temos então de fazer eco das conclusões de Nichole Koenig ao estudar as relações da UE com a Líbia na última década:

The Libyan crisis has revealed that interests, national specificities and domestic electoral horizons often guide unilateral actions of the member states in the short-term. These unilateral actions either prevent a common European response or deprive the EU-level response of credibility. In addition, vertical coherence conditions other forms of coherence: If the member states agree to provide an EU-level crisis response, administrative obstacles or inter-institutional divisions can be overcome; if they do not, these obstacles continue to stand in the way. Similarly, the EU can only provide credible and substantial support for another organization if the member states stand behind this decision.
(Koenig, 2014, p. 13)

Na afirmação de um caminho próprio, entre o desejo de ser uma potência normativa e normalizadora na sua ação internacional, uma potência não imperialista mas ética, indo para lá

do desejo de se ficar como uma potência baseada no material, e assumir-se antes como um ator relevante das Relações Internacionais pela sua prática ético-normativa e atração dos seus princípios e valores comuns, assiste-se a uma necessidade de melhores respostas aos obstáculos colocados aos processos de decisão pela existência de atores estatais como unidades constitutivas do todo da União, com as suas próprias agendas e práticas na cena internacional.

A identidade normativa da UE é pressionada pelas controvérsias criadas pelos dilemas da segurança global. Se o discurso da Segurança Humana foi uma solução elegante para juntar normatividade à segurança, no caso da Líbia a oposição de estados membros a um papel mais assertivo da UE, limitaram profundamente a sua *performance* e geraram um impacto negativo para o futuro de uma política de Segurança Humana Europeia.

Ao mesmo tempo, surgindo como a mais relevante lição das interações UE/Líbia, os novos instrumentos de política externa, conformados por princípios normativos, como o Serviço Europeu para a Ação Externa, não têm ainda a maturação suficiente para se desenvolverem como o braço diplomático desta agenda normativa com a mesma eficiência como quando operam com atores não conflituais nas Relações Internacionais.

Se a UE se revê nas suas instituições e princípios constituintes como uma Potência Normativa, então para ter um impacto ético/normativo nas Relações Internacionais contemporâneas falta ainda essa capacidade de agir em todos os contextos, nomeadamente onde a variável segurança e as resistências ao universalismo europeu não permitem criar as condições para um impacto positivo das suas ações.

Ao não potenciar as suas vantagens históricas e o seu estatuto a nível global como Potência Normativa, como aparece evidente na prática e nos resultados das ações da UE especialmente no caso Líbio, o primeiro grande teste da SEAE, esta perde relevância nas relações internacionais.

Para a sua afirmação através de um caminho autónomo para se tornar uma potência normalizadora das Relações Internacionais, que se queira assumir como um ator relevante das Relações Internacionais pela sua prática ético-normativa e atração dos seus princípios e valores comuns, assiste-se a uma necessidade de respostas mais eficientes aos obstáculos colocados aos

processos de decisão pela existência de atores estatais como unidades constitutivas do todo da União, com as suas próprias agendas e práticas na cena internacional.

A UE procura ser uma Potência Normativa, revê-se como uma Potência Normativa, mas a sua performance nem sempre corresponde à sua constituição e construção como Potência Normativa. O desafio passa agora então em encontrar a melhor forma de desenvolver a sua agenda normativa com as condicionantes apontadas, mantendo a procura de ir às causas dos problemas, como é sua característica como potência normativa, ator plural e complexo.

Este desafio para o futuro está no âmago de como a Europa é, se revê e será apreendida pelo resto do mundo.

Bibliografia

- European External Action Service. (2017). *EUNAVFOR MED operation SOPHIA*. Obtido em 16 de Abril de 2017, de https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en
- Study Group on Europe's Security Capabilities. (2004). *A Human Security Doctrine for Europe*. Barcelona.
- Adler-Nissen, R., & Pouliot, V. (. de . de 2014). Power in practice: Negotiating the international intervention in Libya. *European Journal of International Relations*, 20(4), pp. 889-911.
- Aggestam, L. (Janeiro de 2008). Introduction: ethical power Europe? *International Affairs*.
- Aguirre, M., & Borgh, C. v. (February de 2010). Building peace, states and hybrids. *The Broker*.
- Altai. (1 de Junho de 2015). *Migration Trends Across the Mediterranean: Connecting the Dots*. Obtido em 16 de Março de 2017, de https://publications.iom.int/system/files/altai_migration_trends_accross_the_mediterranean.pdf
- Annan, K. (8 de Maio de 2000). *Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia*. Obtido de United Nations: <http://www.un.org/press/en/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>
- Arsénio, J. M. (1 de Julho de 1990). A Cooperação Política Europeia: processo de integração intergovernamental. *Nação e Defesa*, 55, pp. 24-34.
- Bargiacchi, P. (2014). *Did the European Union Implement the Human Security Concept in the Libyan War in 2011? A Case Study*. University of Belgrade, Faculty of Security Studies. Belgrado: -. Obtido em 16 de Março de 2017, de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2538734
- Barroso, D. (17 de Julho de 2007). John Peterson interviews the European Commission President. 4. (J. Peterson, Entrevistador) Obtido em 1 de Janeiro de 2017, de <http://www.eu-consent.net/library/BARROSO-transcript.pdf>
- Bicchi, F. (19 de Agosto de 2006). 'Our Size Fits All': Normative Power Europe and the Mediterranean. *Journal of European Public Policy*, pp. 286-303. Obtido de https://www.researchgate.net/publication/247087659_'Our_size_fits_all'_Normative_power_Europe_and_the_Mediterranean
- Björkdahl, A. (19 de Dezembro de 2007). *Coupling EU's normative and military power*. Obtido em 16 de Junho de 2017, de EISA-net: <http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/Bjorkdahl-BjorkdahIECPR.pdf>
- Boutros-Ghali, B. (17 de Junho de 1992). *An Agenda for Peace*. Obtido em 1 de Junho de 2017, de UN Documents: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>
- Brattberg, E. (Junho de 2011). *Opportunities lost, opportunities seized: the Libya crisis as Europe's*. Obtido de European Policy Centre: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1310_opportunities_lost.pdf
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor* (2ª ed.). Oxon: Routledge.

- Bull, H. (Setembro de 1982). Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*.
- Cammack, P., Hamzawy, M. D., Lynch, M., Muasher, M., Sayigh, Y., & Yahya, M. (2017). *Arab Fractures: Citizens, States, and Social Contracts*. Beirute: Carnegie Endowment for International Peace. Obtido em 16 de Março de 2017, de <http://carnegieendowment.org/2017/02/01/arab-fractures-citizens-states-and-social-contracts-pub-66612>
- Comissão Europeia. (11 de Março de 2003). *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*. Obtido em 4 de Janeiro de 2018, de European External Action Service: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf
- Comissão Europeia. (1 de Abril de 2009). *Concept Note Libya - Country Strategy Paper and National Indicative*. Obtido em 16 de Março de 2017, de http://ec.europa.eu/world/enp/mid_term_review/final_concept_note_libya_en.pdf
- Comissão Europeia. (06 de Dezembro de 2011). *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations-Libya*. Obtido em 2017 de Março de 16, de https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/libya_en
- Comissão Europeia. (20 de Junho de 2011). *Uma Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada*. Obtido em 4 de Março de 2017, de http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_pt.pdf
- Comissão Europeia. (2011b). A new response to a changing Neighbourhood. Bruxelas. Obtido de <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0303&from=EN>
- Comissão Europeia. (2017). *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations*. Obtido em 16 de Março de 2017, de https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/libya_en
- Comunidades Europeias. (14 de Dezembro de 1973). *Declaração de Copenhaga*. Obtido em 16 de Setembro de 2016, de Infoeuropa: <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000042001-000043000/000042100.pdf>
- Conselho Europeu. (12-13 de Junho de 1980). *European Council Venice*. Obtido de Archive of European Integration: http://aei.pitt.edu/1393/1/venice_june_1980.pdf
- Conselho Europeu. (27 de Novembro de 1995). *Declaração de Barcelona*. Obtido em 15 de Março de 2017, de http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/euromed/docs/bd_en.pdf
- Conselho Europeu. (26 de Julho de 2010). *Decisão do Conselho que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Acção Externa*. Obtido em 16 de Junho de 2017, de EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32010D0427&from=PT>
- Conselho Europeu. (1 de Abril de 2011). *EUFOR Libya*. Obtido em 16 de Junho de 2017, de EEAS Europa: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:089:0017:0020:en:PDF>

- Declaração de Laeken. (2001 de Dezembro de 15). *Laeken Declaration*. Obtido em 22 de Maio de 2008, de European Navigator:
http://www.ena.lu/laeken_declaration_future_european_union_15_december_2001-020003970.html
- Delegation of the European Union to Libya. (12 de Maio de 2016). *Libya and the EU*. Obtido em 16 de Março de 2017, de https://eeas.europa.eu/delegations/libya/1447/libya-and-eu_en
- Dembinsky, M., & Reinold, T. (2011). *Libya and the Future of the Responsibility to Protect – African and European Perspectives*. Frankfurt: Peace Research Institute Frankfurt.
- Diez, T. (2004). Europe's Others and the return of geopolitics. *Cambridge Review of International Affairs*, 17, N^o2, pp. 325-326.
- Diez, T. (1 de Junho de 2005). Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering "Normative Power Europe". *Millennium—Journal of International Studies*, 33, pp. 613-636.
- Diez, T., & Manners, I. (2014). Reflecting on normative-power Europe. Em D. Thomas, *A Different Kind of Power?: The EU's Role in International Politics*. Nova Iorque: Idebate Press.
- Diez, T., & Pace, M. (2011). Normative Power Europe and Conflict Transformation. Em Vários, *Normative Power Europe: Empirical and Theoretical Perspectives* (pp. 210-225). Londres: Palgrave Macmillan UK.
- Duchêne, F. (1972). Europe's Role in World Peace. Em e. Richard Mayne, *Europe Tomorrow*. Londres: Fontana.
- Duchêne, F. (1973). The European Community and the Uncertainties of Interdependence. Em e. Kohnstamm and Hager, *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community* (pp. 1-21). Londres: MacMillan.
- Duchêne, F. (1994). *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. Londres: W.W.Norton.
- EU Election Assessment Team to Libya. (8 de Junho de 2012). *Mandate of the EU Election Assessment Team*. Obtido em 16 de Junho de 2017, de EEAS:
http://eeas.europa.eu/archives/eueom/missions/2012/libya/pdf/eueat-fact-sheet-21062012_en.pdf
- EUR-Lex. (2017). *Implementation of the CFSP and ESDP*. Obtido em 16 de Março de 2017, de http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/foreign_and_security_policy/2501.html?root=2501
- European Border and Coast Agency. (2017). *FRONTEX European Border and Coast Agency*. Obtido em 16 de Abril de 2017, de <http://frontex.europa.eu/>
- European Council on Foreign relations. (4 de Janeiro de 2017). *A quick guide to Libya's main players*. Obtido em 16 de Março de 2017, de http://www.ecfr.eu/mena/mapping_libya_conflict
- European External Action Service. (02 de Maio de 2016). *Union for the Mediterranean*. Obtido em 16 de Março de 2017, de https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/329/union-mediterranean-ufm_en

- European Union External Action. (1 de Novembro de 2016). *EU Integrated Border Assistance Mission in Libya*. Obtido em 16 de Março de 2017, de https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eubam_libya_factsheet_en_nov2016_en.pdf
- Foret, F. (26 de Agosto de 2014). Religion at the European Parliament: purposes, scope and limits of a survey on the religious beliefs of MEPs. *Religion, State and Society*, pp. 108-129.
- Fouchet, C. (2 de Novembro de 1961). *EDC and Fouchet Plan*. Obtido de Exploring EU Foreign Policy: <http://www.eufp.eu/edc-and-fouchet-plan>
- Galtung, J. (1973). *The European Community: A Superpower in the Making*. Londres: George Allen & Unwin, 1973.
- Goulding, M. (1 de Julho de 1993). The evolution of United Nations peacekeeping. *International Affairs*, pp. 451-464.
- Human Rights Watch. (1 de Dezembro de 2014). *World Report 2014: Libya-Events of 2013*. Obtido em 16 de Março de 2017, de <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/libya>
- Huntington, S. P. (1999). *O Choque das Civilizações e a Mudança na Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty. (1 de Dezembro de 2001). *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Obtido de responsibilitytoprotect.org: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf>
- IOM. (3 de Dezembro de 2016). *Migration flows to Europe: the Mediterranean Digest*. Obtido em 16 de Março de 2017, de http://migration.iom.int/docs/Med_Digest_3_15_December_2016.pdf
- Joana, H. (1 de Julho de 2007). O Conceito Estratégico da União Europeia. *Negócios Estrangeiros*, pp. 114-149. Obtido de https://idi.mne.pt/images/rev_ne/2007_07_n_11_1.pdf
- Jurgensmeyer, M. (3 de Março de 2004). *Is Religion the Problem?* Obtido em 15 de Janeiro de 2018, de eScholarship: <http://repositories.cdlib.org/gis/21/>
- Kagan, R. (2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. Nova Iorque: Knopf.
- Keohane, D. (02 de Fevereiro de 2016). *Libyan Lessons for Europe*. Obtido em 16 de Março de 2017, de Carnegie Europe: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=62645>
- Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Koenig, N. (1 de Julho de 2011). The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence? *Istituto Affari Internazionali Working Papers*, pp. 1-21.
- Koenig, N. (22 de Janeiro de 2014). Between conflict management and role conflict: the EU in the Libyan crisis. *European Security*, pp. 250-269.
- Ladjal, T. (28 de Março de 2016). *Taylor and Francis online*. Obtido em 16 de Fevereiro de 2017, de <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311983.2016.1183278>

- Legro, J. W. (1997). Which norms matter? Revisiting the “failure” of internationalism. Em Vários, *International Organizations* (Vol. 51, pp. 31-63). Cambridge, MA: MIT Press.
- Leitão, R. (2007). A Europa Aberta: Alargamentos, Vizinhança e Fronteiras (Background Paper). *A Europa Aberta: Alargamentos, Vizinhança e Fronteiras*, (p. 3). Coimbra.
- Leustean, L. N., & Madeley, J. T. (2010). *Religion, Politics and Law in the European Union*. Nova Iorque: Routledge.
- Linklater, A. (1998). *The Transformation of Political Community*. Londres: Macmillan.
- Linklater, A. (1998). *The Transformation of Political Community*. Cambridge: Polity Press.
- Lucarelli, S. (2006). Identity, Legitimacy and Foreign Policy: Some Theoretical Reflections And The Transatlantic Rift As A Case Study. Nicosia. Obtido em 16 de Março de 2017, de <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/3d361b19-2a4e-4709-9d2f-8beac2c1a4be.pdf>
- Manners, I. (1 de Junho de 2000). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? *Journal of Common Market Studies*, 40, pp. 235-258.
- Manners, I. (2001). Normative power Europe: the international role of the EU. *European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference*. Madison: -. Obtido em 16 de Março de 2017, de <http://aei.pitt.edu/7263/>
- Manners, I. (2001). Normative power Europe: the international role of the EU. *European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference*. Madison: -. Obtido em 16 de Março de 2017, de <http://aei.pitt.edu/7263/>
- Manners, I. (2001b). The ‘Difference Engine’: Constructing and Representing the International Identity of the European Union. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute. Obtido em 16 de Março de 2017, de http://forskning.ruc.dk/site/files/38395747/Ian_Manners_The_Difference_Engine_Constructing_and_Representing_the_International_Identity_of_the_European_Union_COPRI_40_2001.pdf
- Manners, I. (2004). Normative Power Europe Reconsidered. *From civilian to military power: the European Union at a crossroads?* Oslo: CIDEL Workshop. Obtido de <http://www.sv.uio.no/arena/english/research/projects/cidel/old/WorkshopOsloSecurity/Manners.pdf>
- Manners, I. (1 de Janeiro de 2008). The normative ethics of the European Union. *International Affairs*, pp. 45-60.
- Manners, I. (. de . de 2013). The European Union Normative Power in a more Global Era. *Journal of European Union Studies in Japan*, 33, pp. 33-55.
- Manners, I., & Whitman, R. (1 de Janeiro de 2003). International Identity of the European Union: A Framework for Analysis of The Difference Engine. *Journal of European Integration*, 10, pp. 380-404.
- Migration Policy Center. (2013). *MPC - Migration Profile Libya*. Bruxelas: MPC. Obtido de http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/migration_profiles/Libya.pdf

- Mokhefi, M. (20 de Março de 2011). *Al Jazeera*. Obtido em 16 de Fevereiro de 2017, de http://www.aljazeera.net/mritems/streams/2011/3/20/1_1049205_1_51.pdf
- Molina, I. F., & Stavridis, S. (1 de Abril de 2013). El Parlamento Europeo y el conflicto de Libia (2011): ¿una tribuna moral eficiente? *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, pp. 153-176.
- Moreira, L. c., & Lech, M. M. (2004). *A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia*. Canoas: ULBRA.
- Morgenthau, H. J. (1967). *Politics among nations : the struggle for power and peace* (6ª ed.). Nova Iorque: Knopf.
- Morris, J. (15 de Janeiro de 2013). Libya and Syria: R2P and the spectre of the swinging pendulum. *International Affairs*, 89, pp. 1265-1283.
- Nunes, I. F. (Janeiro de 2011). Civilian, Normative, and Ethical Power Europe: Role Claims and EU Discourses. *European Foreign Affairs Review*, pp. 1-20.
- ONU. (2011). *UNSMIL*. Obtido em 17 de Junho de 2017, de UNMissions: <https://unsmil.unmissions.org/>
- ONU. (12 de Março de 2012). *Security Council Extends Support Mission in Libya for Additional 12 Months, Unanimously Adopting Resolution 2040*. Obtido em 17 de Junho de 2017, de United Nations: <http://www.un.org/press/en/2012/sc10574.doc.htm>
- Orbie, J. (08 de 11 de 2006). Civilian Power Europe: Review of the Original and Current Debates. *Cooperation and Conflict*, 124-128. Obtido de Institute for European Studies: <http://www.ies.be/files/documents/JMCdepository/Orbie,%20Jan,%20Civilian%20Power%20Europe,%20Review%20of%20the%20Original%20and%20Current%20Debates.pdf>
- Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada. (2011). *Uma Parceria para a Democracia e a Prosperidade Partilhada*. Bruxelas. Obtido em 4 de Março de 2017, de http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20110308_pt.pdf
- Parlamento Europeu. (9 de Março de 2011). *Debate Parlamento Europeu 09/03/2011 - B7-0169/2011*. Obtido de Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20110309+ITEM-006+DOC+XML+V0//PT>
- Permanent Structured Cooperation (PESCO) - Factsheet*. (16 de Dezembro de 2017). Obtido em 15 de Janeiro de 2018, de EEAS: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en
- Physicians for Human Rights. (2011). *Libya Conflict Timeline*. Obtido em 16 de Março de 2017, de <http://physiciansforhumanrights.org/issues/mass-atrocities/war-crimes-in-libya/libya-conflict-timeline.html?referrer=https://www.google.pt/>
- Prodi, R. (28 de Abril de 2000). *European Commission*. Obtido em 16 de Fevereiro de 2017, de http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-00-157_en.htm
- Prodi, R. (2000b). *Europe as I see it*. Cambridge: Polity Press.

- Ramsbotham, O. (2000). Conflict resolution and Peacekeeping: Critiques and Responses. Em O. Ramsbotham, & T. Woodhouse, *Peacekeeping and Conflict Resolution* (Vol. 8, pp. 169-189). Londres: Franck Cass & Co.
- Reuters. (2011). *Timeline: Libya's uprising against Muammar Gaddafi*. Obtido em 16 de Março de 2017, de <http://www.reuters.com/article/us-libya-timeline-idUSTRE72K41V20110321>
- Richmond, O. (2005). *The Transformation of Peace*. Palgrave Macmillan UK.
- Security Council Report. (2017). *Chronology on Libya*. Obtido em 16 de Maio de 2017, de <http://www.securitycouncilreport.org/chronology/libya.php?page=10>
- Severiano Teixeira, N. (. de Primavera de 1998). A União Europeia como actor internacional: a política externa da União. *Nação e Defesa*, p. 122.
- Silvestri, S. (2008). Revising the European Security Strategy: Arguments for Discussion. *European Interests and Strategic Options. The EU and global governance: rules - power – priorities* (pp. 1-35). Paris: IAI. Obtido de https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Rome_Revising_the_ESS.pdf
- Simão, L. (2017). Bringing “the political” back into European security:. *East European Politics*, 338-354.
- Skolimowska, A. (2015). The European Union as a ‘Normative Power’ in International Relations. Theoretical and Empirical Challenges. *Yearbook of Polish European Studies*, 18. Obtido de http://www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/18-2015_skolimowska.pdf
- Solana, J. (12 de Dezembro de 2003). *A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD - THE EUROPEAN SECURITY STRATEGY*. Obtido em 22 de Maio de 2008, de Site do Conselho da União Europeia: http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?lang=pt&id=266&mode=g&name=
- Solana, J. (8 de Setembro de 2006). *Europe's answers to the global challenges*. Obtido em 16 de Março de 2017, de http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/discours/90938.pdf
- Stavidris, S. (01 de Dezembro de 2014). “EU incoherence and inconsistency over Libya”: evidence to the contrary. Obtido em 16 de Março de 2017, de Cahiers de la Mediterranee: <https://cdlm.revues.org/7767>
- Tavares, R. (Junho de 2005). Por que é a Europa uma região pacífica? Um novo quadro de análise. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, pp. 97-112.
- Teasdale, A. (Outubro de 2016). *The Fouchet Plan: De Gaulle's Intergovernmental Design for Europe*. Obtido em 18 de Novembro de 2016, de London School of Economics and Political Science: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS%20Discussion%20Paper%20Series/LEQSPaper117.pdf>
- Telò, M. (2005). *Europe: A Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Tratado de Lisboa. (17 de Dezembro de 2009). *Tratado de Lisboa*. Obtido em 18 de Novembro de 2016, de http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.5.pdf

- Tuathail, Ó. T. (1996). *Critical Geopolitics: The Politics of Writing Global Space*. Londres: Routledge.
- Tuominen, H. (2010). Ethical Power Europe? Assessing a possible future. *SGIR 7th Pan-European Conference on International Relations*, (p. 1). Estocolmo. Obtido em 22 de 12 de 2016, de http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/stockholm/stockholm_paper_HTuominen.pdf
- UEO. (12 de Junho de 1992). *Missões de Petersberg*. Obtido em 22 de Dezembro de 2017, de Eur-Lex: http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt
- UNDP. (1994). *Human Development Report*. Nova Iorque: Oxford University Press.
- União para o Mediterrâneo. (2008). *Barcelona Process: Union for the Mediterranean*. Marselha.
- União para o Mediterrâneo. (2008). *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*. Paris. Obtido de http://www.emb-marrocos.pt/cache_bin/XPQdpKQXX161kSkFEXmqx8ZKU.pdf
- Waltz, K. (1965). *Man, the State and War*. Columbia University Press.
- Whitman, R. (2002). The Fall, and Rise, of Civilian Power Europe? *The European Union in International Affairs*. Camberra: National Europe Centre.
- Williams, W. A. (1962). *The Tragedy of American Diplomacy*. Nova Iorque: Delta.
- Xavier, A. I. (15 de Fevereiro de 2006). *A União Europeia como actor Internacional: "Aqui e Algures": Os Rumos da Segurança Humana*. Obtido em 8 de Maio de 2008, de Decide: <http://www.decideportugal.org/ced/ensaios/Ensaio%20CED%20-%20Ana%20Xavier.pdf>
- Xavier, A. I. (2010). *A União Europeia e a Segurança Humana*. Coimbra. Obtido de <https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/14516/3/A%20Uni%C3%A3o%20Europeia%20e%20a%20Seguran%C3%A7a%20Humana.pdf>
- Youngs, R. (18 de Maio de 2015). *Carnegie Europe*. Obtido em 15 de Janeiro de 2018, de *Twenty Years of Euro-Mediterranean Relations*: <http://carnegieeurope.eu/2015/05/18/20-years-of-euro-mediterranean-partnership-pub-60337>

