



A política externa da União Europeia e a construção de capacidades estatais securitárias¹

European Union foreign policy and the construction of state security capabilities

DOI: 10.21530/ci.v12n1.2017.637

Marília Bortoluzzi Severo²
Ana Luiza Brandes Becher³
Kim Barros Bacedo⁴

Resumo

No início da década de 1990, diversos desafios – como a dissolução da Iugoslávia – foram responsáveis pelo aprofundamento da integração europeia e pelo estabelecimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Essa, mais tarde, teria na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) o seu braço mais visível de intervenção securitária regional. A partir daí, vários eventos tiveram repercussão na imagem da União como ator capaz de promover e manter a paz e a segurança, provocando a discussão sobre o seu papel na estabilidade do sistema internacional. Com a inserção na agenda da UE da necessidade de relações com a vizinhança que garantam a paz na Europa, a sua política externa passou a se voltar à interferência na elaboração de políticas securitárias domésticas nos Estados vizinhos mais frágeis. Por esse motivo, esta pesquisa oferece uma reflexão sobre a compreensão da atuação da UE em questões securitárias que envolvem países vizinhos não membros do bloco, objetivando, com isso, sugerir observações e questionamentos a respeito da atuação da UE no reforço dos domínios de segurança dos Estados que partilham a vizinhança na região.

Palavras-chave: União Europeia; segurança; capacidade policial.

1 Este estudo é fruto do projeto de pesquisa “O papel da Política Externa da União Europeia na construção de capacidades estatais de segurança: reforma do setor policial em Bósnia-Herzegovina, Macedônia e Ucrânia”, sob coordenação da Dra. Marília Bortoluzzi Severo, desenvolvido no contexto do Grupo de Estudos em Segurança e Defesa (GESED) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), bem como apoiado pelo Programa Nacional de Pós-Doutorado (PNPD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

2 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com pós-doutorado no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail para contato: marilia_bortoluzzi@yahoo.com.br

3 Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail para contato: ana.bbecher@gmail.com

4 Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail para contato: kimbacedo@gmail.com

Artigo submetido em 13/02/2017 e aprovado em 13/04/2017.





Abstract

In the early 1990s, various challenges – such as the dissolution of Yugoslavia – were responsible for deepening European integration and for establishing the Common Foreign and Security Policy (CFSP). The CFSP would later have its most visible arm of regional security intervention in the Common Security and Defense Policy (CSDP). Since then, several events have had repercussion on the Union’s image as an actor capable of promoting and maintaining peace and security, provoking the discussion about its role in the stability of the international system. By inserting into EU’s agenda the need for neighborly relations to ensure peace in Europe, its foreign policy has turned to the interference in the development of the domestic politics and policies in the most fragile neighboring states. For this reason, this research offers a reflection on the comprehension of the EU’s action on security issues involving neighboring countries, non-Member States, with the aim of suggesting observations and sharing questions about the EU’s role in strengthening the security policy of its neighborhood.

Keywords: European Union; security; police.

Introdução

Em uma perspectiva regional, a União Europeia (UE) é a provedora de um modelo securitário que ultrapassa suas fronteiras e alcança o território europeu continental a leste e sudeste. Tal modelo tem sido expandido através da promoção de diretrizes e práticas políticas do bloco europeu aos sistemas de segurança domésticos dos Estados vizinhos, no tocante à expertise de profissionais, à estrutura e às políticas desenvolvidas no domínio securitário.

Tal estratégia de relacionamento com os países vizinhos faz parte da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), que consubstancia o quadro instrumental da política externa da UE⁵. Ao abrigo da PESC, encontram-se ferramentas de política externa e de outras políticas setoriais e regionais, principalmente dos campos da segurança e da defesa, que permitem à UE atuar com legitimidade no sistema internacional, tanto em questões de alcance regional quanto global. Um exemplo dessas ferramentas é a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que trata de missões e operações de manutenção da paz e de prevenção de conflitos, como parte da abordagem global da UE para gestão de crises, apoiada em meios civis e militares (EEAS, 2016). Outros exemplos que precisam ser mencionados são

5 Como aponta Ferreira-Pereira (2008), é preciso lembrar que a PESC, de fato, é fruto de um longo processo de construção de uma comunidade europeia de segurança, sendo o ponto de partida disso a discussão sobre a Cooperação Política Europeia, no início da década de 1950.





as políticas regionais de relações exteriores abarcadas pela Política Europeia de Vizinhança (PEV)⁶ e pela Política de Alargamento. Enquanto a primeira refere-se ao relacionamento da UE com países de uma parte específica dos continentes europeu, africano e asiático (Argélia, Armênia, Azerbaijão, Bielorrússia, Egito, Geórgia, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Marrocos, Moldávia, Palestina, Síria, Tunísia e Ucrânia), a segunda trata das relações entre UE e os Estados europeus candidatos à adesão ao bloco (a saber: Albânia, Macedônia, Montenegro, Sérvia, Turquia, Bósnia-Herzegovina e Kosovo⁷).

Com o recente agravamento de ataques terroristas (que passaram a ser discutidos pela mídia internacional a partir dos atentados em Paris em 2015 e 2016) em diversos Estados membros e o debate contemporâneo provocado pelo intenso fluxo de refugiados para esse continente, mais do que nunca, temas securitários cruciais estão sendo inseridos na agenda das relações externas da UE com os países vizinhos. A PESC e a PCSD constituem os instrumentos que abrangem tais temas e que apresentam um quadro estrutural que permite tal inserção. Por esse motivo, este estudo propõe a reflexão sobre a relação entre a ação externa da UE e a construção de capacidades securitárias na vizinhança europeia. Em específico, o objetivo é verificar o impacto de três missões da PESC no desenvolvimento das atividades policiais em relação aos Estados da Bósnia-Herzegovina (BiH), Macedônia⁸ e Ucrânia. As missões em pauta são:

1. Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina (EUPM)⁹: missão de gestão civil de crise para estabelecer capacidades policiais na BiH, no período 2003-2012;
2. Missão de Polícia da UE *Proxima* (EUPOL *Proxima*) e Equipe Consultiva de Polícia da UE (EUPAT)¹⁰: missões para o desenvolvimento de forças policiais e para o apoio à implementação da reforma policial na Macedônia, respectivamente, nos períodos 2004-2005 e 2005-2006;

6 Em inglês: *European Neighbourhood Policy (ENP)*.

7 Embora não possua reconhecimento como Estado independente por toda a comunidade internacional – e mesmo dentro da própria UE, Kosovo consta como Candidato Potencial à adesão, sob a égide da Resolução 1244 do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

8 Apesar de a UE referir-se à República da Macedônia como “Antiga República Iugoslava da Macedônia”, em função da discussão a respeito do nome oficial desse Estado com a Grécia, opta-se por referir-se a tal país como, apenas, Macedônia.

9 Em inglês: *EU Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina*.

10 Em inglês: *EU Police Mission (EUPOL) Proxima in the former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM)* e *EU Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia (fYROM)*.





3. Missão de Aconselhamento da UE sobre a Reforma do Setor de Segurança Civil (EUAM)¹¹: com início em 2014 e ainda em andamento, trata-se de missão para assessoramento à Ucrânia em relação à reforma do setor de segurança civil.

A importância e a conveniência da análise de missões de segurança desenvolvidas pela UE em países como a BiH e a Macedônia parecem ser evidentes, já que o próprio desenvolvimento das ferramentas de ação securitária externa do bloco europeu se deu em decorrência dos conflitos da região balcânica ocidental, ao tempo do início da dissolução da Iugoslávia. Para além disso, a Missão de Polícia da UE na Bósnia-Herzegovina foi a primeira missão a ser lançada dentro do quadro da PESD/PCSD, bem como a primeira com foco no setor policial, o que significa dizer que serviu de caso de teste para a PESC.

Por outro lado, examinar uma missão de cunho policial na Ucrânia mostra-se relevante e pertinente em razão da dinâmica securitária regional que envolve União Europeia e Rússia como os maiores provedores de modelos securitários no continente europeu. Embora a secessão da península da Criméia e o conflito da Ucrânia com a Rússia não tenham sido eventos imprevisíveis, não houve consenso dentro da UE sobre “se” e “como” agir em relação ao confronto iminente entre forças russas e ucranianas. Certamente, nessa equação, é preciso considerar que a Rússia sustenta o papel de principal parceiro energético dos europeus, o que os compele a buscar a acomodação política com esses. Porém, a UE trabalha com uma política externa de viés normativo, no sentido da promoção de valores e princípios que podem entrar em choque com a questão russo-ucraniana, o que fundamenta um exame mais aprofundado das atividades da UE em solo ucraniano.

Nessa linha, o estudo aqui apresentado oferece uma reflexão sobre a compreensão da atuação da UE em questões securitárias, tendo como fundamento o significado de três conceitos (que são essenciais para esse debate) na perspectiva desse ator internacional – quais sejam, o próprio termo “segurança”, o conjunto de atividades que envolvem o chamado “setor de segurança” e as ações e projetos praticados como “reforma do setor de segurança (SSR)¹²”. Em seguida, uma breve análise das três missões anteriormente citadas é apresentada. Espera-se, com isso, sugerir observações e questionamentos a respeito da atuação da UE no reforço dos domínios de segurança dos seus Estados vizinhos.

11 Em inglês: *EU Advisory Mission (EUAM) for Civilian Security Sector Reform in Ukraine*.

12 Em inglês: *security sector reform (SSR)*.





Como a União Europeia entende o conceito de segurança?

Tendo em conta uma perspectiva ampla de segurança, a capacidade de atuação securitária da UE está voltada à securitização de questões que se encontram para além de suas fronteiras externas. Isso significa que assuntos e eventos que estão ou ocorrem fora do território da UE têm sido objeto de securitização, processo que designa a elevação de um (ou um conjunto de) ato ou fato à categoria de ameaça, em nome da proteção coletiva, para que o tratamento dado a tal ato ou fato tenha maior ênfase do que outros atos e fatos presentes na agenda de um determinado ator, que pode ser chamado de “ator securitizador”.

Para a União, então, o processo de securitizar um assunto ou situação vai mais longe do que a perspectiva tradicional de segurança. No atual sistema internacional, isso envolve definir quais temas ou situações podem gerar tensão suficiente para ameaçar a estabilidade nos mais diversos níveis (global, regional, estatal, nacional e individual/humano).

Nesse ponto, a UE inicia o seu processo de securitização ao delimitar o que está compreendido como ameaça a si própria, aos seus Estados membros e aos seus cidadãos, de modo a envolver todas as dimensões anteriormente citadas. Enquanto ator internacional, ela parte de uma perspectiva multidimensional, com base na ascensão da abordagem teórica da Escola de Copenhague, para justificar a securitização de vários temas não tradicionais ao domínio securitário. Dessa maneira, desde o início da década de 1990, a UE trata a ideia de segurança de forma ampla e transversal.

No entanto, não há uma definição institucional, dentro do acervo comunitário¹³, do que o bloco europeu entende por segurança. Contudo, é possível inferir a percepção da União sobre o tema pelo seguinte trecho:

Precisamos de uma Europa mais forte. Isto é o que os nossos cidadãos merecem, isso é o que o resto do mundo espera. Vivemos em tempos de crise existencial, dentro e fora da União Europeia. A nossa União está sob ameaça. O nosso projeto europeu, que trouxe paz, prosperidade e democracia sem precedentes, está sendo questionado (...)

13 O acervo comunitário (do francês *acquis communautaire*) é um numeroso e abrangente acervo normativo, que está em desenvolvimento contínuo. Trata-se, portanto, do conjunto das declarações, tratados, leis e políticas da UE, isto é, a base comum de direitos e obrigações que liga os Estados membros à UE e entre si. Além de normas de Direito comunitário propriamente dito, o acervo inclui todos os atos relacionados à PESC e a outros domínios setoriais, bem como a jurisprudência do Tribunal Europeu e acordos e tratados entre a UE e qualquer outro ator internacional (Estados, organismos internacionais, organismos não governamentais etc.).





A União Europeia irá promover a paz e garantir a segurança de seus cidadãos e território. A segurança interna e a externa estão cada vez mais interligadas: a nossa segurança em casa depende da paz além das nossas fronteiras (...)

Em um mundo mais complexo, devemos permanecer unidos. Somente o peso combinado de uma verdadeira união tem o potencial de oferecer segurança, prosperidade e democracia para os seus cidadãos e fazer uma diferença positiva no mundo. Em um mundo mais conectado, a UE vai se envolver com os outros. A União não pode erguer um muro para afastar ameaças externas. Para promover a segurança e a prosperidade dos nossos cidadãos e para salvaguardar as nossas democracias, nós vamos gerenciar a interdependência, com todas as oportunidades, desafios e medos que ela acarreta, ao envolver o resto do mundo. Em um mundo mais disputado, a UE será guiada por um forte senso de responsabilidade. Vamos nos envolver de forma responsável em toda a Europa e nas regiões vizinhas ao leste e ao sul. Vamos agir globalmente para resolver as causas profundas dos conflitos e da pobreza, e para promover os direitos humanos. (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2016a, p. 7-8, tradução livre¹⁴)

Nesse sentido, a Estratégia de Segurança Europeia (ESE)¹⁵, aprovada pelo Conselho Europeu, em 2003 (EUROPEAN UNION, 2003), foi o marco inicial da identificação de ameaças no quadro da PESC e da PCSD. Na ESE, o argumento dessa identificação envolve a compreensão de que a democratização e o desenvolvimento socioeconômico são definidos como subprodutos de um ambiente seguro (RYAN, 2009).

De acordo com o estabelecido nessa Estratégia, terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa e crime organizado são as questões clássicas de segurança que devem estar inseridas na pauta da agenda interna e externa

14 No original: “We need a stronger Europe. This is what our citizens deserve, this is what the wider world expects. We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat. Our European project, which has brought unprecedented peace, prosperity and democracy, is being questioned. (...) The European Union will promote peace and guarantee the security of its citizens and territory. Internal and external security are ever more intertwined: our security at home depends on peace beyond our borders. (...) In a more complex world, we must stand united. Only the combined weight of a true union has the potential to deliver security, prosperity and democracy to its citizens and make a positive difference in the world. In a more connected world, the EU will engage with others. The Union cannot pull up a drawbridge to ward off external threats. To promote the security and prosperity of our citizens and to safeguard our democracies, we will manage interdependence, with all the opportunities, challenges and fears it brings about, by engaging the wider world. In a more contested world, the EU will be guided by a strong sense of responsibility. We will engage responsibly across Europe and the surrounding regions to the east and south. We will act globally to address the root causes of conflict and poverty, and to promote human rights”.

15 Em inglês: *European Security Strategy (ESS)*.





da UE. Como temas não tradicionais, é possível encontrar as questões de “conflitos regionais” e “falência estatal”, as quais foram securitizadas em uma perspectiva abrangente da concepção de ameaça (EUROPEAN UNION, 2003). Além disso, em um relatório lançado em 2008 sobre a implementação da ESE, o Conselho Europeu adicionou alguns assuntos às chamadas “ameaças-chave e desafios globais”: segurança cibernética, segurança energética, transformações climáticas, pirataria, armas pequenas e leves, munições de fragmentação e minas terrestres (EUROPEAN COUNCIL, 2008).

Com efeito, a distorção no funcionamento do Estado é uma causa primária de insegurança (HÄNGGI, 2004). Ademais, com a crescente globalização e transnacionalização das relações humanas, os conflitos regionais também se destacam como fonte de instabilidade para além dos limites geográficos do atrito. Isso não significa que tais assuntos sejam fenômenos novos no sistema internacional, mas sim que, dada a evolução das relações individuais, sociais, estatais e globais, no sentido da interdependência, torna-se difícil demarcar o alcance geográfico de determinadas questões.

Na busca de uma adequação da ESE aos desafios securitários mais recentes, a atual Alta Representante da União para as Relações Exteriores e a Política de Segurança (*High Representative* ou HR), Federica Mogherini, coordenou a elaboração da Estratégia Global da UE (EGUE)¹⁶, em junho de 2016, com o apoio da equipe do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)¹⁷, criado para assistir o cargo de Alto Representante na condução e execução da política externa da UE. Pode-se dizer que a EGUE é uma releitura da ESE, porém, com foco ampliado: envolve toda a ação externa e interna da UE, desde o nível macro (global) ao micro (local). Na verdade, trata-se de uma tentativa da liderança de política externa da UE, enquanto ator internacional, para orientar as relações exteriores e a política externa da Europa em um contexto (geo)político cada vez mais exigente, tanto no nível nacional quanto no internacional (FRONTINI, 2016).

Em síntese, a Estratégia Global elenca os princípios que devem guiar tanto a ação externa da UE quanto as prioridades dessa: a) a segurança da UE; b) a resiliência societal e estatal ao leste e ao sul do continente europeu; c) a abordagem integrada frente a conflitos; d) ordens regionais cooperativas, e e) a governança global para o século XXI (EUROPEAN EXTERNAL ACTION

16 Em inglês: *European Union Global Strategy (EUGS)*.

17 Em inglês: *European External Action Service (EEAS)*.





SERVICE, 2016a). Esses princípios-objetivos devem ser buscados por meio da mobilização de um vasto leque de políticas e instrumentos que devem ser promovidos pela EGUE, os quais devem ser executados em uma UE credível, responsável e conjunta, conforme a publicação já citada.

A EGUE trata-se, em última instância, de um manual de boas práticas em ambientes globais, regionais e locais, elaborado pela Alta Representante e sua equipe, e destinado aos Estados membros, como se fosse um chamado a esses para atuarem mais dentro do que fora da UE no que se refere a questões securitárias. Vale lembrar, entretanto, que o domínio securitário é mantido sob a prerrogativa intergovernamental, o que não vincula os Estados de modo jurídico. Assim, o Tratado da União Europeia (TUE) estabelece, no artigo 26, que cabe ao Conselho Europeu definir as linhas estratégicas da política externa da UE no que concerne à segurança. De qualquer forma, então, o peso das escolhas e dos interesses de cada Estado membro possui uma relevância que não pode ser ignorada.

Setor de Segurança e Atividades de Reforma

Não obstante a natureza intergovernamental da PESC, ela é tratada pela União Europeia como o instrumento que permite a ela falar e agir com uma só voz na cena internacional, sugerindo uma influência muito maior do que a influência de cada Estado membro individualmente. Nesse sentido, dentre os diversos instrumentos, políticas e estratégias inseridos na PESC, o conceito de reforma do setor de segurança aparece como um valor comum da ação externa da UE em sua atuação global (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006). Enquanto ferramenta analítica, a SSR tem sido utilizada por atores de promoção do desenvolvimento e analistas sobre o tema¹⁸ para dar conta das atividades de reforma dos elementos do setor público responsáveis pela provisão de segurança externa e interna (HÄNGGI, 2004).

Conquanto a SSR esteja moldando cada vez mais os programas internacionais que afirmam prestar assistência ao desenvolvimento e à promoção da democracia,

18 Montanaro-Jankovski (2006) descreve que o conceito de SSR, *per se*, foi lançado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do governo do Reino Unido, no início dos anos de 1990. Por seu turno, Hänggi (2004) recorda que a maioria dos autores utiliza o termo “reforma do *setor* de segurança”, mas outras expressões podem ser usadas com o mesmo sentido: a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) prefere “reforma do *sistema* de segurança”, enquanto o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) utiliza “reforma do setor de segurança e justiça”; já o termo “transformação do setor de segurança” tem sido aplicado no contexto africano. O presente estudo opta pela expressão sugerida por Hänggi (2004).





ela é objeto de debate quanto aos seus objetivos. Para Hänggi (2004), a SSR é voltada à provisão efetiva e eficiente da segurança estatal e humana dentro de um quadro de governança democrática. Por outro lado, Montanaro-Jankovski (2006) defende a SSR como um instrumento específico de construção da paz (*peacebuilding*) que integra um amplo processo transformativo e estabilizador, mas não exclui os interesses estratégicos dos atores que a promovem. Em outro ângulo, Wulf (2004) acredita que somente as reformas promovidas no âmbito da comunidade de desenvolvimento podem ser enquadradas como SSR – as demais seriam interferências externas de Estados ou organizações com objetivos específicos.

Apesar da discussão sobre o conceito de SSR, é importante observar um fator de destaque nessa abordagem: a governabilidade, a qual exerce grande influência no funcionamento do setor securitário. Mesmo que a concepção de SSR escolhida não inclua elementos de alinhamento com normas democráticas e princípios de boa governança, é inevitável intuir que uma estrutura securitária eficiente depende do bom desempenho do governo, tanto em termos estratégicos quanto burocráticos. Um adequado aparato administrativo e burocrático de infraestrutura e de pessoal é essencial para a execução das atividades de segurança, do mesmo modo que a coordenação de estratégias de segurança pelos atores políticos responsáveis por isso.

A aceção de SSR sugere, na maioria das vezes, uma ligação ao compromisso normativo para a consolidação da democracia, tida como o regime político de melhor performance na política contemporânea – daí esse instrumento ser tão utilizado por organizações ditas promotoras do desenvolvimento, como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial, por exemplo.

A ideia de SSR, portanto, está relacionada a um modelo ocidental de setor securitário, como indica Aguilar (2014):

A ONU verificou que os países onde o setor de segurança é eficaz apresentam algumas características comuns, como: a) um quadro legal e/ou constitucional que prevê a utilização legítima e responsável das instituições envolvidas, que atuam de acordo com mecanismos que sancionam o uso da força e definem seus papéis e responsabilidades, e de acordo com normas e padrões de direitos humanos universalmente aceitos; b) um sistema institucionalizado de governança e de gestão com mecanismos de direção e supervisão do setor de segurança, incluindo os sistemas de gestão financeira e análise, bem como de proteção dos direitos humanos; c) capacidades, ou seja, estruturas, pessoal, equipamentos e recursos suficientes; d) mecanismos de interação entre os agentes que permitem





transparência, coordenação e cooperação entre os diferentes atores; e) a cultura de serviço, segundo a qual se promove a unidade, integridade, disciplina, imparcialidade e respeito aos direitos humanos entre os agentes de segurança (UN, A/62/659-S/2008/38, 2008). (AGUILAR, 2014, p. 51)

Em que pese posicionamentos críticos à expansão ou imposição de um modelo ocidentalizado de setor de segurança, é certo que um aparelho securitário doméstico é tão mais legítimo e aceito pela população quanto mais essa última pode fiscalizá-lo e participar da sua atuação, o que facilita a promoção da SSR. Logo, faz sentido afirmar que a SSR é um mecanismo de abrangência transversal com o objetivo de coordenação da criação, transformação e reforma das atividades ligadas ao domínio da segurança, de modo a torná-las mais eficientes, efetivas e sustentáveis (HÄNGGI, 2004). Por esse conceito, evidenciam-se os principais elementos da SSR:

- a) a amplitude transversal, por ser um instrumento que afeta outras esferas além da securitária;
- b) o foco da SSR, a coordenação de esforços em prol de mudanças;
- c) o fato de que serviços de segurança podem ser criados, transformados e reformados através da SSR;
- d) o resultado pretendido, que é conferir, em longo prazo, eficiência, efetividade e sustentabilidade ao setor de segurança.

Na mesma perspectiva, a UE estabelece em documentos conceituais os princípios e normas que devem permear o seu engajamento na SSR (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006). Em regra, deve haver: uma apropriação nacional e regional do processo de reformas; uma avaliação dos requisitos essenciais de um sistema de segurança bem estruturado; um quadro que permita o enfrentamento de desafios securitários com base numa abordagem multissetorial; diálogo político, *accountability* e transparência.

Tendo em vista as diferentes abordagens que envolvem o conceito de segurança, torna-se necessário compreender o alcance do que se chama de “setor de segurança”. Em princípio, ele pode ser visto de duas maneiras. Por um lado, o conteúdo da SSR engloba as reformas de defesa, polícia, inteligência e justiça, num esforço de conduzi-las em conjunto, sob a mesma abordagem (HÄNGGI, 2004). Dependendo do ambiente em que é promovida, ainda pode se referir a questões de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes, justiça transicional, proliferação de armas leves ou pesadas e minas terrestres, entre outros.





De outro modo, o setor de segurança pode ser visto sob uma perspectiva de governança, devido ao fator interveniente da governabilidade. Nesse caso, o sistema securitário incluiria as autoridades do poder público que estão relacionadas à prerrogativa de imposição da coerção, como os líderes do Poder Executivo, ministros, membros do Poder Legislativo e responsáveis pelas instituições judiciárias e de execução da lei (HÄNGGI, 2004). Além dessas forças estatutárias, outras forças não estatutárias são incorporadas nessa perspectiva, dada a sua essência de governança democrática: a sociedade civil, a mídia, instituições de pesquisa, organizações não governamentais e demais atores de governança não estatais.

Na promoção da SSR, a UE adota uma abordagem ampla e transversal de sistema ou setor de segurança, refletindo a natureza multidimensional da concepção de segurança, e tornando a SSR um instrumento importante na prevenção de conflitos, na construção da paz e no desenvolvimento sustentável. Dessa maneira, salienta-se que o foco da SSR não está nos serviços individuais, mas, sim, no funcionamento geral do sistema de segurança como parte da governabilidade do setor público. Logo, para a UE, o setor securitário envolve quatro esferas:

Quadro 1. Definição de sistema de segurança pela União Europeia

O SETOR DE SEGURANÇA inclui:	
Agentes de segurança essenciais, incluindo as instituições de aplicação da lei	Forças armadas; polícia; guarda nacional; forças paramilitares; guardas presidenciais; serviços de inteligência; guarda costeira; guardas de fronteiras; autoridades aduaneiras; unidades de segurança locais ou de reserva.
Gestão de segurança e órgãos de fiscalização	Parlamento/poder legislativo; governo/poder executivo, incluindo os ministérios da Defesa, da Administração Interna e das Relações Exteriores; organismos nacionais de consultoria de segurança; autoridades consuetudinárias e tradicionais; órgãos de gestão financeira; sociedade civil, incluindo meios de comunicação, universidades e ONGs.
Instituições de justiça	Ministérios de Justiça; prisões; serviços de investigação e repressão criminal; o Judiciário (cortes e tribunais), serviços de implementação de justiça (oficiais de justiça e diligências); outros sistemas judiciais consuetudinários e tradicionais; comissões e ouvidorias dos direitos humanos etc.
Forças de segurança não oficiais	Exércitos de libertação; exércitos de guerrilha; unidades privadas de segurança pessoal; empresas de segurança privada etc.

Fonte: Commission of the European Communities, 2006, p. 5 (adaptado).





É possível perceber, portanto, que o setor policial é entendido pela UE como uma instituição tanto de aplicação da lei quanto de justiça. A partir disso, compreende-se a inserção do setor policial como objeto de política externa da UE dentro do quadro estratégico de ação em SSR, o qual se refere a: 1) órgãos de gestão civil; 2) mecanismos de vigilância civil; 3) reforma da justiça; 4) aplicação da lei; 5) forças armadas; 6) apoio ao desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes e combate a armas pequenas e leves; 7) construção de capacidade regional (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2006).

Missões e Capacidades

Continuando o esforço de delimitação conceitual de termos correlatos a este estudo, é preciso observar o significado mais adequado dos termos *state-building*, *nation-building*, *capacity-building*, *peacebuilding* e *peacekeeping*, a fim de se evitar uma provável confusão conceitual.

No entendimento ora discutido, é possível definir *state-building* como o conjunto intencional de ações para desenvolver a capacidade, as instituições e a legitimidade de um Estado, com vistas à consolidação do trinômio *politics-polity-policy* de forma efetiva, legítima e viável. Já a *capacity-building*, na perspectiva da UE, constituiria um subprocesso de *state-building*, com o objetivo de permitir que indivíduos, grupos, organizações, instituições e/ou países organizem seus próprios sistemas, recursos e *know-how*, para atingir seus objetivos de forma eficaz (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 2014).

Por outro lado, *nation-building*¹⁹ seria uma espécie de subprocesso de formação e desenvolvimento de uma identidade nacional, que pode estar inserido no fenômeno de construção estatal ou não; afinal, é um processo importante, mas não condicionante à existência de um Estado – recorde-se que podem existir nações sem Estados (como a Palestina) e Estados com múltiplas nacionalidades (como a antiga Iugoslávia).

19 Na esteira disso, Dobbins et. al. (2008) sugerem que *nation-building* seria o uso da força armada na sequência de um conflito para promover uma paz duradoura e um governo representativo. É da opinião deste estudo que nada poderia ser mais confuso. O uso de força armada não indica a construção de identidade nacional, mas, sim, algum tipo de intervenção externa ou de *peacemaking*, a atividade de transformação de uma situação de conflito em uma situação de paz. Ademais, o conceito de governo representativo não exprime, igualmente, a existência de uma identidade nacional.





Em outro espectro, *peacebuilding* e *peacekeeping* são denominadas atividades de paz e segurança promovidas por atores externos em uma região de conflito; via de regra, esses atores são a ONU e outras organizações internacionais. Enquanto *peacebuilding* pode ser conceituada, de modo geral, como a ação que objetiva reduzir o risco de surgimento de conflito, através do reforço das capacidades estatais em todos os níveis de gestão de conflito, *peacekeeping* é a ação, realizada com o consentimento das partes envolvidas, de preservar a paz após um conflito e auxiliar na implementação dos acordos de paz (GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL, 2014).

A partir dessa compreensão, a UE caracteriza as ações carreadas dentro do quadro da PCSD com conteúdo de SSR como missões civis, e não operações militares. Cabe destacar que, no jargão burocrático dos funcionários das instituições europeias, procedimentos de cunho civil são chamados de “missões”, enquanto que os de cunho militar são tratados como “operações”. Tal diferenciação busca o distanciamento do conceito de “intervenções”, isto é, atividades empreendidas por um Estado, um grupo dentro de um Estado, um grupo de Estados ou uma organização internacional que interferem coercitivamente nos assuntos internos de outro Estado (VINCENT, 1974 apud ROBERTS, 1993).

No caso da intervenção militar, de fato, a distinção entre essa e uma operação militar, ao estilo do que a UE propõe, resta no fato de que a primeira, em última análise, sugere guerra, sendo, então,

uma questão de política internacional resolvida por meio do uso da força como forma de um ator dobrar a vontade de um outro (...) é uma forma de projeção de poder em que o objetivo político determina as metas, magnitude e duração de objetivos de engajamentos e operações de combate – conceito de tática – e a combinação de vários desses para um objetivo bélico que atenda ao propósito político de um ator – conceito de estratégia. (PROENÇA JUNIOR; DUARTE, 2003, p. 136-137)

Logo, as atividades até então aqui discutidas, com foco na SSR, possuem um objetivo claro de colaborar com a sustentação de um Estado, e não de intervenção militar ao estilo clássico de guerra. Não obstante, para que um Estado seja sustentável, ele deve possuir instituições domésticas minimamente efetivas ou, pelo menos, capazes de sê-lo.

Nesse ponto, o conceito de Tilly (2007) de capacidade estatal é adequado para a reflexão sobre as atividades de SSR em Estados da Bósnia-Herzegovina,





Macedônia e Ucrânia, que passaram, ao mesmo tempo, por uma transição de regime político-econômico (socialista para capitalista) e por um processo de dissolução estatal (considerando o desmembramento da Iugoslávia e da União Soviética, respectivamente). Isso porque o conceito tillyano leva em conta como o contexto de guerra afeta o incremento das funções do Estado, ainda que em intensidade variável. Capacidade estatal significaria “a medida que as intervenções de agentes do Estado em recursos não estatais, atividades e conexões interpessoais alteram as distribuições existentes desses recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações entre essas distribuições” (TILLY, 2007, p. 16, tradução livre²⁰). Em outras palavras, seria a habilidade que um Estado tem de implementar as suas decisões (a extensão de sua intervenção) e buscar os seus próprios interesses e a forma com que isso impacta na vida dos cidadãos.

De certo modo, é essa habilidade que é buscada, mesmo que de forma implícita, em qualquer missão de reforma das atividades relacionadas à segurança de um Estado. Essa capacidade estatal, *latu sensu*, pode ser desmembrada, então, nos vários setores da vida estatal. A capacidade policial, por seu turno, pode ser enquadrada como parte essencial de uma capacidade de regulação, visto que a polícia é a instituição com autorização estatal para o uso da força física, seja ela real ou por ameaça (BAYLEY; SHEARING, 1996).

Nas missões de SSR, busca-se, portanto, uma adequação dos setores de segurança a padrões de ação minimamente capazes de garantir a sustentabilidade estatal. Isso implica tanto a reformulação de setores e atividades quanto a criação de novas modalidades, o que é especialmente significativo em casos de Estados que passaram por transições e rupturas. Embora a fundação e preservação de estruturas institucionais constituam demandas urgentes no empreendimento de construção ou reconstrução estatal, seja ele feito pelos atores internos ou externos, tendo em vista a estabilização do sistema, sabe-se que nem sempre essa é a prioridade dos atores envolvidos. É o caso da Bósnia-Herzegovina, a qual se encaixa na observação de Cox (2001): em situações de reconstrução, “a resposta internacional à guerra civil frequentemente se centra na busca de novas estruturas constitucionais e instituições políticas” (COX, 2001, p. 05, tradução livre²¹). Os itens a seguir trazem indícios desse argumento.

20 No original: “State capacity means the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections as well as relations among those distributions”.

21 No original: “The international response to civil war frequently centres on a search for new constitutional structures and political institutions”.





Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia-Herzegovina – EUPM

Durante o ano de 1990, a República da Bósnia compartilhava a agitação das demais componentes iugoslavas no sentido da desintegração. Após a declaração de independência de algumas repúblicas (Croácia e Eslovênia), a Bósnia-Herzegovina também proclamou sua independência da Iugoslávia, em 1992. A partir disso, o conflito político foi intensificado e tomou a forma de confronto armado entre *bosniaks* (bósnios de religião muçulmana), bósnios-croatas, bósnios-sérvios e as forças nacionais do que restou da Iugoslávia – em sua maioria, sérvios.

Apesar dos esforços de organizações internacionais e de atuações mais intervencionistas, como o papel desempenhado pelos Estados Unidos, o conflito durou três anos e apenas teve fim oficial com a assinatura do Acordo de Paz de Dayton, em 1995. Além de colocar um ponto final no confronto, tal acordo determinou a nova estrutura estatal do país, o que inclui a sua configuração político-administrativa. Atualmente, portanto, a BiH é caracterizada por uma estrutura descentralizada, que soma quatorze níveis de governo, o que explica a fragmentação do setor policial (MERLINGEN, 2009).

Entre 1995 e 1996, esteve em vigor a *Implementation Force* (IFOR), encabeçada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas autorizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), que visava garantir a continuidade da paz. Em 1996, o contingente da IFOR foi reduzido e ela passou a ser designada por *Stabilisation Force* (SFOR), que, no início, tinha características de uma missão de *peacekeeping* com foco no setor militar, mas que, posteriormente, começou a agir no setor de aplicação da lei, passando a ter um caráter mais de *peacebuilding*, intervencionista. A SFOR teve seu contingente gradualmente reduzido até que, em dezembro de 2004, foi substituída pela *European Union Force Althea* (EUFOR *Althea*), a maior missão da PESD até aquele momento, para supervisionar a implementação militar do Acordo de Paz de Dayton.

Entre o período de retirada da SFOR e de planejamento da EUFOR *Althea*, foi lançada a Missão de Polícia da União Europeia na Bósnia-Herzegovina, em 2002, com o objetivo de estabelecer mecanismos de policiamento sustentáveis, que deveriam estar de acordo com as práticas internacional e europeia (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2016b). A equipe dessa missão era formada por policiais de Estados membros da UE; porém, países que não faziam parte do bloco também puderam participar. Além disso, a equipe englobava um conjunto de civis internacionais e um grupo de funcionários recrutado localmente.





A EUPM tinha um mandato inicial de três anos, mas seu fim foi prolongado duas vezes: a primeira foi até 2009; a segunda foi até 2012. Com foco na reforma do setor policial, teve como tarefas chave (EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE, 2012):

- a) fortalecer as capacidades operacional e de ação conjunta das instituições de aplicação da lei que estivessem envolvidas no combate à corrupção e ao crime organizado;
- b) acompanhar e auxiliar no planejamento e condução das investigações sobre esses crimes;
- c) aumentar a efetividade do setor policial de forma geral.

Uma análise dos Relatórios de Progresso sobre a Bósnia-Herzegovina emitidos entre 2004 e 2015 (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2004; COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2008; EUROPEAN COMMISSION, 2012; EUROPEAN COMMISSION, 2015) permite perceber um relato, quase que constante, de que houve dificuldades e atrasos na implementação das atividades e, conseqüentemente, da reforma. Assim, conforme afirmam Hadzovic, Krzalic e Kovacevic (2013), a reforma do setor policial não teve o sucesso esperado, mesmo que os documentos oficiais emitidos pela União Europeia sobre a missão tragam afirmações de que algum progresso foi feito. Um dos motivos que pode ser apontado é a falta de debate democrático sobre esse tema no país.

Além disso, a coordenação entre os 14 níveis de governo é um desafio enorme para a governabilidade desse “país”, que ainda se encontra sob a administração internacional do Alto Representante da ONU. O Acordo de Dayton continua a sofrer violações constantes e ainda não foi implementado em sua totalidade. Some-se isso aos problemas gravíssimos de corrupção, capacidades estatais insuficientes e dificuldades econômicas e é possível começar a entender por que a EUPM é tida como um caso de insucesso da UE em termos de missões civis.

Missão de Polícia da UE *Proxima* (EUPOL *Proxima*) e Equipe Consultiva de Polícia da UE (EUPAT)

A República da Macedônia foi palco, em 2001, de um conflito armado entre o grupo *National Liberation Army*, daqueles de etnia albanesa, e as forças de segurança do governo da Macedônia. O objetivo central dos albaneses era sua desagregação do país para que fosse possível a construção de uma Grande Albânia.





O conflito foi encerrado com a assinatura entre as partes do Acordo de Ohrid, ainda em 2001.

A atuação da União Europeia no país, a partir desse momento, incluiu a realização de duas missões civis de polícia, no âmbito de sua PCSD: a Missão de Polícia da UE *Proxima* e a Equipe Consultiva de Polícia da UE.

A EUPOL *Proxima* seguiu a conclusão da Operação Concordia, tendo sido iniciada em março de 2003, com vistas à garantia da implementação do Acordo de Ohrid. Seus objetivos específicos foram estabelecidos em torno do monitoramento, da orientação e do aconselhamento em questões relativas: à consolidação da lei e da ordem, incluindo a luta contra o crime organizado; à implementação de uma vasta reforma no Ministério de Assuntos Internos (MoI); à transição operacional e à criação de uma polícia de fronteira, como parte do esforço da UE para promover uma gestão fronteiriça integrada; à consolidação de uma relação de confiança entre polícia e população; e ao aumento da cooperação com os países vizinhos no campo do policiamento (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003).

Trabalhando em conjunto com a polícia nacional da Macedônia, os especialistas em policiamento da *Proxima* foram instruídos a focar seus esforços em ajudar no desenvolvimento de um serviço policial eficiente e profissional e, ao mesmo tempo, promover os padrões de policiamento europeus naquele país (COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, 2003). A estrutura da missão foi construída de forma a englobar policiais e civis internacionais com o auxílio de funcionários locais atuando em funções de apoio (IOANNIDES, 2009).

Com a finalização da EUPOL *Proxima* em dezembro de 2005, foi instalada a EUPAT. De acordo com a avaliação da UE, sua presença ainda se fazia necessária no país, principalmente nas áreas rurais fora de Skopje, para consolidar o progresso que havia sido conquistado nos últimos anos. O governo da Macedônia aceitou essa implementação com algumas condições, incluindo que a EUPAT tivesse uma orientação de reforma e não de estabilização; e que não fosse definida como uma “missão”, devido à crescente aproximação do país com a UE (IOANNIDES, 2009).

Os objetivos da EUPAT foram similares aos objetivos da missão anterior, centrados no desenvolvimento de um serviço policial profissional e eficiente, baseado nos padrões europeus de policiamento. O foco dessa segunda missão foi definido nas ações de monitoramento e assistência nas questões de fronteira, ordem pública, prestação de contas, corrupção e crime organizado, com atuação exclusivamente nos setores intermediários e superiores de gestão (EUROPEAN UNION COUNCIL SECRETARIAT, 2005).





Com uma estrutura menor que a de sua antecessora, a EUPAT foi uma espécie de uma “missão de saída”, uma vez que se iniciava o processo de candidatura da Macedônia para adesão à União Europeia. Foi criado, então, um mecanismo de consulta para aproximar a UE e as autoridades locais, onde a EUPAT submetia relatórios de progresso mensais ao governo da Macedônia, até mesmo como forma de comprometer os governantes a honrar suas promessas e garantir a implementação de reformas (IOANNIDES, 2009).

Ambas as missões executadas na República da Macedônia estão entre as primeiras desse tipo realizadas pela UE e foram marcadas por dificuldades de planejamento e operação. Serviram, porém, para a aproximação entre o país e a UE, culminando no início do processo de adesão da Macedônia à UE, o que denota a existência de um aparato policial minimamente capaz de promover a segurança interna, tendo em vista que esse é um dos requisitos para a aprovação do *status* de Estado candidato a um país, dentro do contexto do processo de adesão à UE.

Missão de Aconselhamento da UE sobre a Reforma do Setor de Segurança Civil – EUAM

Na Ucrânia, a Missão de Assessoramento para a Reforma do Setor de Segurança Civil foi estabelecida pelo Conselho da União Europeia em julho de 2014, meses depois da deposição de um presidente eleito democraticamente e em um momento em que as forças securitárias civis ucranianas já não conseguiam dar conta da situação.

A missão foi estabelecida a partir de um pedido emitido pelo governo ucraniano e tem por objetivo ajudar as autoridades ucranianas a executar uma reforma sustentável do setor de segurança civil, através de aconselhamento estratégico e suporte prático a medidas de reforma específicas, com base em normas da UE e princípios internacionais de governança e direitos humanos.

Conforme entendimento da UE, o setor da segurança civil é composto por órgãos responsáveis pela aplicação da lei e pelo estado de direito, como o Ministério dos Assuntos Internos, a Polícia Nacional, o Escritório Nacional Anticorrupção, o Serviço de Segurança da Ucrânia, o Serviço Nacional de Guarda Fronteiriça, a Procuradoria Geral e tribunais locais, além dos papéis também desempenhados pela sociedade civil e pelo Parlamento da Ucrânia.





Estando ainda em andamento, a EUAM conta com uma equipe de consultores internacionais que provém, principalmente, dos Estados membros da UE, com alta expertise em questões de segurança, polícia, poder judiciário, combate à corrupção, direitos humanos e comunicação pública.

A EUAM possui três pilares de atuação:

- a) aconselhamento estratégico sobre a reforma do setor de segurança civil, em particular, a necessidade de desenvolver estratégias de segurança civis;
- b) apoio para a implementação de reformas, através da entrega de aconselhamentos, treinamentos e outros projetos;
- c) cooperação e coordenação, para assegurar que os esforços de reforma estão harmonizados com os atores ucranianos e internacionais.

Os assuntos de investigação criminal são uma prioridade dentro das atividades da EUAM. A ideia é reforçar a capacidade estatal de combater o crime e a corrupção, sendo um componente necessário à preservação do estado de direito. Atualmente, a Ucrânia carece tanto de uma abordagem estratégica para o setor como um todo, quanto de estratégias individuais de segurança civil.

Após a assinatura, pela Ucrânia, de um Acordo de Associação com a UE, a colaboração do governo com a EUAM passou para o topo da agenda governamental ucraniana, e a reforma do setor de segurança civil foi identificada como uma prioridade. Nesse sentido, o governo ucraniano tem tomado algumas medidas positivas no sentido da reforma, concentrando esforços em temas como o combate à corrupção e a reforma da polícia e do judiciário. No entanto, baixos níveis de confiança pública no sistema judicial, nos políticos e na aplicação da lei sugerem que muito ainda precisa ser feito para que as expectativas do público ucraniano sejam atendidas.

O tratamento específico do setor policial pela EUAM pode ser visto no estabelecimento e reestruturação da Polícia Nacional da Ucrânia, em novembro de 2015. As ações em andamento envolvem a realização de treinamento em desenvolvimento de liderança para os chefes de escritórios regionais de patrulha policial; uma série de *workshops* comunitários pilotos para os supervisores da Polícia Municipal de Kiev; treinamento de ordem pública para o novo sub-ramo especializado em ordem pública da polícia ucraniana, chamado Kord; e formação sobre os direitos de reunião pacífica para policiais em Lviv e Kharkiv.





Até o presente momento, um dos projetos mais emblemáticos da missão é o desenvolvimento de um modelo de polícia de resposta para áreas rurais e pequenas cidades (suplementares à polícia de patrulha nas grandes cidades) que foi implementado pela primeira vez em Sambir (na região de Lviv) em 2015, antes de ser lançado para oito delegacias de polícia nas regiões de Kiev, Lviv e Kharkiv. Além disso, graças à EUAM, o conceito de policiamento comunitário, novo para a Ucrânia, foi estabelecido e está sendo implementado através do fornecimento de aconselhamento estratégico e treinamento.

Conclusões

A pesquisa apresentada neste estudo mostra indícios de que o *framework* de segurança que a UE oferece é um ponto de partida relevante para analisar o papel que ela pode exercer tanto na política global quanto em questões de segurança e defesa, especialmente em assuntos de reforma do setor de segurança nos países vizinhos.

Com efeito, se a dinâmica de interferência nas políticas domésticas de segurança dos Estados vizinhos for mantida, esse pode ser mais um exemplo que corrobora o argumento de que o papel que a UE irá assumir no cenário internacional dos próximos anos tende a ser o de um modelo normativo, embora isso não signifique um observador passivo das mudanças no sistema internacional. As reformas promovidas com vistas ao tratamento dessas questões nasceram de muitos ajustes políticos entre governo e legisladores, do lado doméstico; contudo, o papel normativo de atores externos, como a UE, precisa ser destacado no sentido de formatação de setores e atividades securitárias aos moldes ocidentais.

No entanto, é impossível desconsiderar a possibilidade de impacto da individualidade dos Estados membros nas decisões da PESC/PCSD. Como temas de segurança e defesa costumam ser caros à soberania estatal, e considerando que cada um dos Estados membros é autônomo para perseguir uma política externa própria nesses domínios – ainda que o alinhamento com a PESC seja desejável –, ainda restam dúvidas sobre o alcance da política externa da UE, consubstanciada em missões de SSR, na efetivação de capacidades estatais securitárias de Estados terceiros.





Referências

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. *Reforma do Setor de Segurança: Teoria, prática e crítica*. 1. ed. São Paulo: Editora Porto de Ideias, 2014.
- BAYLEY, David H.; SHEARING, Clifford D. The Future of Policing. *Law & Society Review*, Vol. 30, No. 3. (1996), pp. 585-606.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Bosnia and Herzegovina Stabilisation and Association Report 2004*. COMMISSION STAFF WORKING PAPER {COM(2004)205}. Brussels, 2004, SEC(2004) 375. Disponível em: < <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2004/sek-2004-0375-en.pdf> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*. Brussels, 24.5.2006, COM (2006) 253 final. Disponível em: < <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52006DC0253> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Bosnia and Herzegovina 2008 Progress Report*. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT {COM(2008)674}. Brussels, 05.11.2008 SEC(2008) 2693 final. Disponível em: < http://europa.ba/wp-content/uploads/2015/05/delegacijaEU_2011121405151330eng.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Joint Action 2003/681/CFSP on the European Union Police Mission on the Former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL 'Proxima')*. Brussels, September 29, 2003. Disponível em: < <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Council%20Joint%20Action%202003%20681%20CFSP.pdf> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- COX, Marcus. *State building and post-conflict reconstruction: lessons from Bosnia*. Geneva: Centre for Applied Studies in International Negotiations, 2001.
- DOBBINS, James; et. al. *Europe's role in nation-building: from the Balkans to the Congo*. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.
- EEAS. *European Union External Action website*. 2016. Disponível em: < http://eeas.europa.eu/csdp/index_en.htm > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- EUROPEAN COMMISSION. *Bosnia and Herzegovina 2012 Progress Report*. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT {COM(2012) 600 final}. Brussels, 10.10.2012 SWD(2012) 335 final. Disponível em: < https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2012/package/ba_rapport_2012_en.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016.





- EUROPEAN COMMISSION. *Bosnia and Herzegovina 2015 Report*. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Brussels, 10.11.2015 SWD (2015) 214 final. Disponível em: < https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_bosnia_and_herzegovina.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- EUROPEAN COUNCIL. *Report on the implementation of the European Security Strategy: providing security in a changing world*. Brussels, 11 December 2008. S407/08. Disponível em: < http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Common Security And Defence Policy: European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina (EUPM)*. Factsheet. Brussels, June 2012. Disponível em: < https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/pdf/25062012_factsheet_eupm-bih_en.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. June 2016. Disponível em: < http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016. (2016a).
- EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *EUPM/BiH Website*. October 2016. Disponível em: < http://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm > . Acesso em: 18 out 2016. (2016b).
- EUROPEAN UNION. *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003. Disponível em: < <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- EUROPEAN UNION COUNCIL SECRETARIAT. *EU Police Advisory Team (EUPAT) in the Former Yugoslav Republic of Macedonia*. Factsheet. Brussels, December, 2005. Disponível em: < https://eeas.europa.eu/archives/csdp/missions-and-operations/eupat/pdf/01122_005_factsheet_eupat_en.pdf > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- FERREIRA-PEREIRA, L. C. The Common Foreign and Security Policy of the European Union: The Anatomy of a Novel Process. *Cena Internacional*, 10(2), 2008, p. 37-54.
- FRONTINI, Andrea. *The EU Global Strategy for Foreign and Security Policy: A Short Guide for the Perplexed*. ISPI – Istituto per gli studi di politica internazionale. 12 Luglio, 2016. Disponível em: < <http://www.ispionline.it/it/pubblicazione/eu-global-strategy-foreign-and-security-policy-short-guide-perplexed-15441?platform=hootsuite> > . Acesso em: 13 ago. 2016.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL. *Foreign Policy: key terms in 24 languages*. Brussels: European Union, April 2014.





- HADZOVIC, Denis; KRZALIC, Armin; KOVACEVIC, Alma. *Overview of Policing in Bosnia and Herzegovina*. Center for Security Studies: Sarajevo, 2013. Disponível em: < http://css.ba/wp-content/uploads/2011/06/images_docs2_pregled%20stanja%20policije%20u%20bih_english%20final.pdf > . Acesso em: 18 out. 2016.
- HÄNGGI, Heiner. Conceptualizing Security Sector Reform and Reconstruction. In: BRYDEN, Alan; HÄNGGI, Heiner (eds.). *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Münster, Germany: LIT Verlag, 2004. Chapter 1, p. 03-18.
- IOANNIDES, Isabelle. The EU Police Mission (EUPOL Proxima) and the European Union Police Advisory Team (EUPAT) in the former Yugoslav Republic of Macedonia. In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel. *European Security and Defense Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009. Chapter 7, p. 187-199.
- MERLINGEN, Michael. EUPM (Bosnia and Herzegovina). In: GREVI, Giovanni; HELLY, Damien; KEOHANE, Daniel (eds.). *European Security and Defence Policy: The First 10 Years (1999-2009)*. Paris: The European Union Institute for Security Studies, 2009. Chapter 4, p. 161-172.
- MONTANARO-JANKOVSKI. Security sector reform in the Balkans: a key to ending conflict. *European Policy Centre Policy Brief*, June 2006.
- PROENCA JUNIOR, Domício; DUARTE, Érico E. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. *RBPI*, Brasília, v. 46, n. 1, June 2003, p. 135-152.
- ROBERTS, Adam. Humanitarian war: military intervention and human rights. *International Affairs* (Royal Institute of International Affairs 1944-), Vol. 69, No. 3, (Jul., 1993), pp. 429-449.
- RYAN, Barry J. The EU's Emergent Security-First Agenda: Securing Albania and Montenegro. *Security Dialogue*, vol. 40, no. 3, June, 2009, p. 311-331.
- TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- WULF, Herbert. *Security sector reform in developing and transitional countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, 2004.

