

Entre Segurança Externa e Interna: Desconexões e Derivas do Nexo PCSD-ELSJ*

Ana Paula Brandão

Doutora em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade do Minho, é membro integrado e Diretora-Adjunta do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) e Professora Auxiliar da Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da mesma universidade. Integrou a direção da APCP e foi (co)proprietária da Secção de Estudos Europeus, sendo presentemente membro da direção da referida Secção. Os seus interesses de investigação incidem sobre Estudos de Segurança (teorias da segurança, segurança europeia, segurança humana) e Estudos da União Europeia (PESC/PCSD, segurança interna da União Europeia (UE), security actress, sistema político da UE). ORCID: 0000-0002-4439-3112.

Resumo

Este artigo analisa o nexa entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ) da União Europeia (UE), explorando a evolução das narrativas e práticas que sustentam esta interligação. A investigação parte do quadro conceptual da governação da segurança, que enfatiza a densidade de interações entre atores em espaços definidos por geografia, institucionalização e autoridade normativa. Através de uma análise temática qualitativa de documentos oficiais da UE e do estudo de casos da Operação Sophia e da missão EUAM Ucrânia, o artigo identifica os formatos cooperativos, os avanços institucionais e os desafios persistentes à coordenação entre as duas áreas. A investigação revela uma tendência de subordinação das

missões da PCSD a lógicas de segurança interna coletiva, com destaque para o controlo de fronteiras, migração irregular e terrorismo. Apesar dos progressos em matéria de formação, partilha de informação e uso de recursos mútuos, persistem barreiras políticas, jurídicas e operacionais que comprometem a eficácia da cooperação. O artigo conclui que, num contexto de ameaças híbridas e instabilidade geopolítica, é imperativo reforçar os mecanismos de coordenação e formular uma estratégia específica para o nexa PCSD-ELSJ, acompanhada de planos de ação e relatórios de progresso, garantindo transparência, eficácia e controlo democrático.

Palavras-chave: Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD); Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ); Governação de Segurança.

* Este estudo foi realizado no Centro de Investigação em Ciência Política (UID/CPO/0758/2019), Universidade do Minho/Universidade de Évora, e contou com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia e do Ministério da Educação e Ciência de Portugal, através de financiamento nacional.

This study was conducted at Research Center in Political Science (UID/CPO/0758/2019), University of Minho/University of Évora and was supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds.

Abstract

Among external and internal security: disconnections and derivatives of the nexus PCSD-ELSJ

This article examines the nexus between the European Union's (EU) Common Security and Defence Policy (CSDP) and the Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ), exploring the evolution of the narratives and practices underpinning this interconnection. The investigation is grounded in the conceptual framework of security governance, which emphasises the density of interactions among actors within spaces defined by geography, institutionalisation, and normative authority. Through a qualitative thematic analysis of official EU documents and case studies of Operation Sophia and the EU Advisory Mission (EUAM) Ukraine, the article identifies cooperative formats, institutional developments, and persistent challenges to coordination between the

two domains. The findings reveal a tendency for CSDP missions to be subordinated to logics of collective internal security, particularly with regard to border control, irregular migration, and terrorism. Despite progress in training, information-sharing, and the joint use of resources, political, legal, and operational barriers continue to undermine the effectiveness of cooperation. The article concludes that, in a context of hybrid threats and geopolitical instability, it is imperative to strengthen coordination mechanisms and to formulate a specific strategy for the CSDP–AFSJ nexus, accompanied by action plans and progress reports, thereby ensuring transparency, effectiveness, and democratic oversight.

Keywords: *Common Security and Defence Policy (CSDP); Area of Freedom, Security and Justice (AFSJ); Security Governance.*

Artigo recebido: 21.08.2025

Aprovado: 25.08.2025

<https://doi.org/10.47906/ND2025.171.01>

Introdução

Na área da segurança, a União Europeia (UE) apresenta três características que a distinguem de outras organizações internacionais. Primeiro, constitui uma comunidade política (*polity*) capaz de formular e executar políticas públicas em diversas áreas. Segundo, é dotada de competências nas duas componentes da segurança, externa e interna. Terceiro, recorre a diversos instrumentos de diferentes políticas em prol da segurança comum, sustentando uma “abordagem integrada” da mesma.

A institucionalização da UE como provedora de segurança partiu do modelo estatal de demarcação política, legal, institucional e operacional entre segurança externa (SE) e segurança interna (SI), consagrada nos títulos V (Disposições relativas à Política Externa e de Segurança Comum) e VI (Disposições relativas à Cooperação no Domínio da Justiça e dos Assuntos Internos) do Tratado da União Europeia, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 1993 (TUE, 1992), correspondendo aos dois pilares de natureza intergovernamental da UE, o segundo (PESC) e terceiro (JAI) pilares, respetivamente (Brandão, 2010). Contrariando esta separação, a complexidade dos problemas de segurança, incluindo a crescente transnacionalização dos mesmos (Niinistö, 2024), e consequente percepção de risco de perda de controlo num mundo policrítico (Brandão, 2015; 2022), exigiu a coordenação de políticas e instrumentos das referidas áreas. A lógica formal dos pilares foi gradualmente esbatida pela *praxis* da interpilarização (coordenação entre políticas e instrumentos dos segundo e terceiros pilares) e da transpilarização, incluindo também políticas e instrumentos das áreas do primeiro pilar (ex.: ajuda humanitária, comércio externo, cooperação para o desenvolvimento, entre outras) para fazer face aos reptos de um ambiente em acelerada mudança. (Brandão, 2010)

A revisão operada pelo Tratado de Amesterdão introduziu duas alterações significativas na área da segurança: a formalização da cooperação no domínio militar associado às então designadas missões Petersberg (artigo 17.º do TUE), no âmbito do segundo pilar; a delimitação do terceiro pilar (título VI do TUE) à cooperação policial e judiciária em matéria penal (com a transferência das restantes matérias do domínio JAI para o Tratado da Comunidade Europeia). (TUE, 1997)

A revisão realizada pelo Tratado de Lisboa consolidou o processo de institucionalização do ator de segurança europeu, com destaque para três alterações: i) o fim do sistema dual (CE/UE), em vigor desde 1993, dotando a UE de personalidade jurídica, com implicações substantivas para a área da segurança; ii) a transferência das matérias relativas à segurança interna coletiva para o título IV do TFUE, dedicado ao “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça” (ELSJ), constituindo uma das onze áreas de competência partilhada; iii) o reforço da cooperação em matéria de Defesa – reafirmação da doravante designada PCSD como parte integrante da PESC e da vontade de edificar “uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma de-

fesa comum” (n.º 1 do artigo 24.º do TUE), diversificação das modalidades cooperativas¹, estabelecimento da cláusula de assistência mútua.² (União Europeia, 2016) O processo de construção do ator de segurança europeu tem sustentado – e tem sido sustentado pela – narrativa e as práticas dos nexos securitários: externo-interno (Eriksson e Rhinard, 2009; Trauner, 2011; Brandão, 2015; Mavrakou, 2021; Shepherd, 2021; Brandão, 2015); militar-civil (European Council, 2022; Newlove-Eriksson e Eriksson, 2023); público-privado (van Steden e Sarre, 2007; Burgess e Hanssen, 2008; Bures e Carrapiço, 2017; desenvolvimento-paz, ou segurança-desenvolvimento (Council of the EU, 2012), ou *humanitarian-development-peace (triple nexus)* (European Commission, 2022; Pichon 2025); segurança-ambiente/clima (Comissão Europeia 2023; Council of the EU, 2025). A saliência (Wlezien, 2005) crescente da segurança, na agenda europeia, impulsiona e é impulsionada pela narrativa da interligação entre os nexos, como é ilustrado pela “abordagem integrada” aplicada ao Sahel, descrita como um território “confrontado com situações complexas em que as vulnerabilidades, as fragilidades e a insegurança se exacerbam mutuamente” (Conselho, 2021, p. 3).

A Estratégica para a Segurança e a Defesa da UE, aprovada em 2022, reitera a narrativa dos nexos securitários civil-militar (Conselho da UE, pp. 13, 16), paz-desenvolvimento (p. 39), segurança-clima (pp. 12, 26), público-privado (p. 22) e interno-externo:

A presente Bússola Estratégica compromete a União Europeia e os seus Estados-Membros a fazer um esforço comum para alcançar resultados concretos. Os seus objetivos e as ações nela propostos fazem parte da abordagem integrada da UE e são plenamente coerentes e complementares às políticas atualmente seguidas para dar resposta às ameaças externas que afetam a nossa segurança interna, em especial as estabelecidas na Estratégia para a União da Segurança de 2020 da Comissão Europeia. (Conselho da UE, 2022, p. 6)

O artigo incide sobre o nexo entre a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (ELSJ)³. A análise recorre ao quadro conceptual da governação da segurança (*security governance*), na perspetiva sistémica que “sublinha a ‘densidade de interações’ entre os atores da segurança e, deste modo, entende a governação como o conjunto agregado das ações dos atores em espaços definidos pela geografia, institucionalização e autoridade normativa e

1 Cooperação Estruturada Permanente (CEP/PESCO) (n.º 6 do artigo 42.º e artigo 46.º do TUE); cooperação reforçada entre o mínimo de nove Estados-membros (artigo 20.º do TUE); cooperação *ad hoc* através da delegação de uma missão específica num grupo de estados (n.º 5 do artigo 42.º, artigo 44.º do TUE).

2 “Cláusula de Defesa Mútua” (n.º 7 do artigo 42.º do TUE).

3 Doravante designado por nexo PCSD-ELSJ.

jurídica”⁴ (Sperling e Webber, 2018, p. 231). A lente conceptual explora as dimensões externa e interna da segurança como domínios “conceptualmente separáveis, mas ainda assim interdependentes” (Sperling e Webber, 2011, p. 127), implicando a coordenação de diferentes políticas e envolvendo uma diversidade de atores (Kirchner e Sperling, 2007).

A pergunta orientadora da investigação é formulada nos seguintes termos: como evoluíram a narrativa e as práticas do nexos PCSD-ELSJ? A análise incide sobre o período compreendido entre a primeira reflexão estruturada sobre o nexos (European Commission e High Representative, 2011), em maio de 2011, e a aprovação da nova estratégia europeia de segurança interna (Comissão Europeia, 2025), em março de 2025. Considerando que a investigação qualitativa beneficia tanto da dedução como da indução (Patton, 2015), na análise da narrativa optou-se por uma abordagem metodológica que utiliza ambas como estratégias de investigação complementares. A dedução e a indução permitem recorrer às proposições encontradas na literatura, sobre o quadro teórico, bem como aos dados empíricos, com vista a ir além das referidas proposições e a explorar uma compreensão aprofundada do fenómeno (Patton, 2015). Optou-se por uma análise temática qualitativa (*qualitative thematic analysis*) de uma seleção de documentos oficiais da UE sobre as componentes externa (European Council, 2016; Conselho da UE, 2022; Comissão Europeia, 2025) e interna (Comissão Europeia, 2015; 2020; Conselho da UE; 2024; Comissão Europeia, 2025) da segurança, e sobre o nexos PCSD-ELSJ (European Commission, 2011; Council of the EU, 2011; Council of the EU, 2016), com o objetivo de identificar, analisar e relatar padrões significativos nos dados (Coffey, 2014), com base em três categorias: nexos entre segurança interna e segurança externa (NSISE); dimensão externa do ELSJ; nexos entre a PCSD e o ELSJ (ver figura 1). No que respeita às práticas, a escolha recaiu sobre uma operação militar, a Operação EUNAVMED Sophia, pioneira no seu mandato e reconhecida pela UE como exemplificativa do nexos, e por uma missão civil, a EUAM Ucrânia, no domínio da reforma do setor da segurança, que, como consequência da guerra na Ucrânia, foi objeto de uma alteração expansiva do mandato, incluindo, investigação criminal, questões migratórias e de gestão de fronteiras.

A primeira secção enquadra a interligação entre a PCSD e o ELSJ no nexos mais amplo entre segurança externa e segurança interna (NSESI). Na secção seguinte, é traçada a evolução da agenda relativa ao nexos PCSD-ELSJ, incluindo a ilustração do mesmo através da Operação Naval Sophia da missão EUAM Ucrânia. Na terceira secção, são identificados os principais obstáculos e desafios à cooperação e coordenação entre as duas áreas.

4 Tradução livre de: “emphasises ‘interaction density’ among security actors and so sees governance as the aggregated actions of actors within spaces defined by geography, institutionalisation and normative and legal authority.”

A Institucionalização Gradual das Dinâmicas de Externalização e Internalização

Na União Europeia, a segurança externa e a segurança interna entrecruzam-se num movimento coconstitutivo de externalização (da dimensão interna) e internalização (da dimensão externa). A narrativa da interdependência entre as duas componentes da segurança é reiterada nos documentos estratégicos da área (ver tabela 1) e sustentada por preocupações securitárias, ambições de projeção e influência internacionais e lógicas institucionais (com destaque para o hiperativismo da Comissão Europeia).

Dada a construção gradual do provedor de segurança europeu, não há um entendimento estabilizado sobre o que significa, no discurso e na prática, o referido nexos. “A noção do nexos entre segurança interna e externa não é estática, mas antes evoluiu ao longo do tempo e reflete diferentes significados e contextos de segurança.”⁵ (Mavrikou, 2021, p. 5). Nas entrevistas realizadas por Stephanie Mavrikou, no âmbito de um investigação sobre o NSESI⁶, os respondentes tenderam para uma interpretação ampla do nexos, “apontando para a natureza interligada da segurança interna e externa e para os efeitos de contágio de eventos ocorridos fora das fronteiras da UE na segurança interna da UE”⁷ (Mavrikou, 2021, p. 6)

Observando a evolução após o Tratado de Maastricht, identificamos três eixos predominantes (que se interligam e se sobrepõem) da agenda europeia sobre este nexos: a JAIEX, entendida, no presente artigo, como a tendência para a externalização da componente interna, com particular destaque, em termos operativos, para a atuação externa das agências do ELSJ; a internalização da componente externa, traduzida na (declarada) internalização da PCSD, no âmbito da luta contra o terrorismo (Conselho Europeu, 2004) e na cláusula de solidariedade (artigo 222.º do TFUE); em termos operativos mais específicos, a interligação entre a PCSD e o ELSJ, com um sublinhado acento sobre a ligação entre as missões e operações da PCSD e as agências do ELSJ.

No contexto pós-Maastrich, a *externalização* da segurança interna (Monar, 2010) expressou-se, inicialmente, na cooperação com atores externos na resposta ao “problema da droga”, que exigia “uma abordagem global e equilibrada e a necessidade de uma coordenação efetiva, tanto a nível interno como externo, das muitas e variadas dimensões do problema” (Comissão 1994, p. 1a), e à criminalidade organi-

5 Tradução livre de: “The notion of the internal-external security nexus is not static but rather has evolved over time and reflects different meanings and security contexts.”

6 “The interviewees came from the internal and foreign ministries of EU MS, the EEAS, European Commission, CSDP missions, the JHA agencies Frontex and Europol, and think tanks.” (Mavrikou, 2021, p. 6)

7 Tradução livre de: “pointing to the interwoven nature of internal and external security and the spill-over effects of events outside the EU’s borders on the EU’s internal security”.

zada (Conselho, 1997). O processo estendeu-se a outros domínios, tais como o terrorismo (Conselho Europeu, 2001), as ameaças no ciberespaço (Comissão Europeia, 2013), migração irregular e tráfico de seres humanos (Comissão Europeia, 2015) e as ameaças híbridas⁸ (Comissão Europeia, 2016).

A externalização da segurança interna, no quadro mais amplo de JAI (pós-Tratado de Maastricht) e do ELSJ (pós-Tratado de Amesterdão)⁹ (Wolff, Wichmann e Mounier, 2009; Cremona, Monar e Poli, 2011), foi assumida pelo Conselho Europeu de Tampere ao declarar “que todas as competências e todos os instrumentos de que dispõe a União, em particular a nível das relações externas, deverão ser utilizados de forma integrada e coerente para que se possa criar um espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Conselho Europeu, 1999). Assim, as relações externas deveriam concorrer para a SI e esta, por sua vez, deveria ser integrada na formulação e execução das outras políticas comunitárias. Em consonância, o relatório sobre as prioridades externas da UE no domínio JAI, aprovado pelo Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, afirmava que as mesmas deveriam “ser integradas na estratégia externa global da União a fim de contribuir para a criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça” (Conselho Europeu, 2000). Esta dinâmica externalizadora concorreria para a consolidação do ELSJ, assumindo-se que a projeção externa dos valores deste espaço contribuiria para a segurança interna coletiva, uma vez que esta “não pode ser garantida isoladamente do resto do mundo e, em particular, da vizinhança europeia imediata” (Comissão Europeia, 2011, p. 12). Este contágio dos objetivos da ação externa por preocupações securitárias (Wolff, Wichmann e Mounier, 2009) contribuiria, por sua vez, para aumentar a credibilidade e influência da UE no mundo (Parlamento Europeu, 2007).

A fase seguinte deste movimento externalizador consubstanciou-se em iniciativas específicas para a área. O primeiro Programa Multipresidências (Bélgica-Espanha-

8 “Os principais desafios para a paz e a estabilidade nas regiões vizinhas a Leste e a Sul da UE continuam a realçar a necessidade de uma adaptação e de um aumento das capacidades da União como garante da segurança, com uma forte ênfase na estreita relação entre segurança externa e segurança interna. Um grande número dos desafios que se colocam atualmente em matéria de paz, segurança e prosperidade tem origem na instabilidade nas regiões limítrofes da UE e na evolução a nível das formas que assumem as ameaças.” (Comissão, 2016)

9 Não são sinónimas, no entanto, nos documentos oficiais da UE sobre as interligações com a PCSD, são frequentemente utilizados de forma intercambiável. O uso de ELSJ generalizou-se após a entrada em vigor das alterações inseridas pelo Tratado de Amesterdão. A segurança interna (coletiva) – expressão assumida e generalizada após a entrada em vigor das alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa – é uma das áreas da JAI e do ELSJ. O ELSJ tem um alcance mais amplo que a JAI (p.ex.: cooperação policial, cooperação judiciária em matéria penal, política de imigração, política de asilo, gestão das fronteiras), ao contemplar mais áreas de política pública (p.ex.: livre circulação de pessoas; cooperação judiciária em matéria civil). (cf. EU Vocabularies, identificador 6222).

-Dinamarca) previa a aprovação de estratégias comuns, o diálogo com parceiros e a cooperação com outras organizações internacionais. (Council of the EU, 2002) A primeira Estratégia para a área, que tinha por objetivo “fazer da Justiça e Assuntos Internos (JAI) uma prioridade central nas suas [UE] relações externas e assegurar uma abordagem coordenada e coerente”¹⁰ (Council of the EU, 2005, p. 2), definiu prioridades temáticas (p.ex.: terrorismo, crime organizado, tráfico de drogas) e geográficas (países candidatos; países vizinhos; parceiros estratégicos), que exigiam a coordenação da JAI com outras políticas (p. ex.: PESC/PESD, Política de Desenvolvimento, Política Comercial, entre outras) (Council of the EU, 2005). Para facilitar a coordenação entre os grupos JAI e RELEX do Conselho, designadamente a nível do intercâmbio de informação e de reflexões estratégicas e horizontais (Council of the EU, 2011a), o COREPER estabeleceu o Grupo de Trabalho JAIEX - *Working Party for JHA-External Relations* (Shepherd, 2021).

A terceira fase teve início com a revisão do regulamento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), consagrada no Regulamento (UE) 2019/1896. Esta revisão representou uma inflexão significativa no papel e no alcance desta agência, permitindo-lhe operar para além das fronteiras da UE. A reforma ampliou substancialmente o mandato da Frontex, incluindo a possibilidade de realizar operações conjuntas e destacamentos em países terceiros, desde que enquadrados por acordos bilaterais ou acordos de estatuto celebrados com a União (Parlamento Europeu e Conselho, 2019). A nova configuração da agência dotou-a de um corpo permanente de guardas fronteiriços e costeiros, capacitados para atuar fora do território da UE. Esta expansão visa não apenas reforçar o controlo das fronteiras externas, mas também prevenir a migração irregular e combater o tráfico de seres humanos nas fases iniciais dos percursos migratórios (Carrera e Stefan, 2020). A extensão extraterritorial do mandato da Frontex tem, contudo, suscitado preocupações entre académicos e organizações de direitos humanos, designadamente no que respeita à responsabilização democrática, à transparência e ao risco de externalização das obrigações da União em matéria de asilo. (Aviat, 2024; FRA, 2025).

Na evolução da dinâmica externalizadora, constata-se a tendência para a agenda JAIEX ser dominada pelos atores da ação externa (p.ex.: SEAE, AR, diplomatas) seguindo objetivos de segurança interna coletiva (Wolff, Wichmann, e Mounier 2009), com saliência crescente para questões relativas a controlo das fronteiras externas, migração irregular, crime organizado e terrorismo.

O primeiro passo, de natureza declarativa, para a *internalização* da PESC/PCSD foi dado no contexto da luta contra o terrorismo, após os ataques de 2001 nos EUA, com a declaração do Conselho Europeu sobre os contributos específicos desta área

10 Tradução livre de: “make JHA a central priority in its [EU’s] external relations and ensure a co-ordinated and coherent approach”.

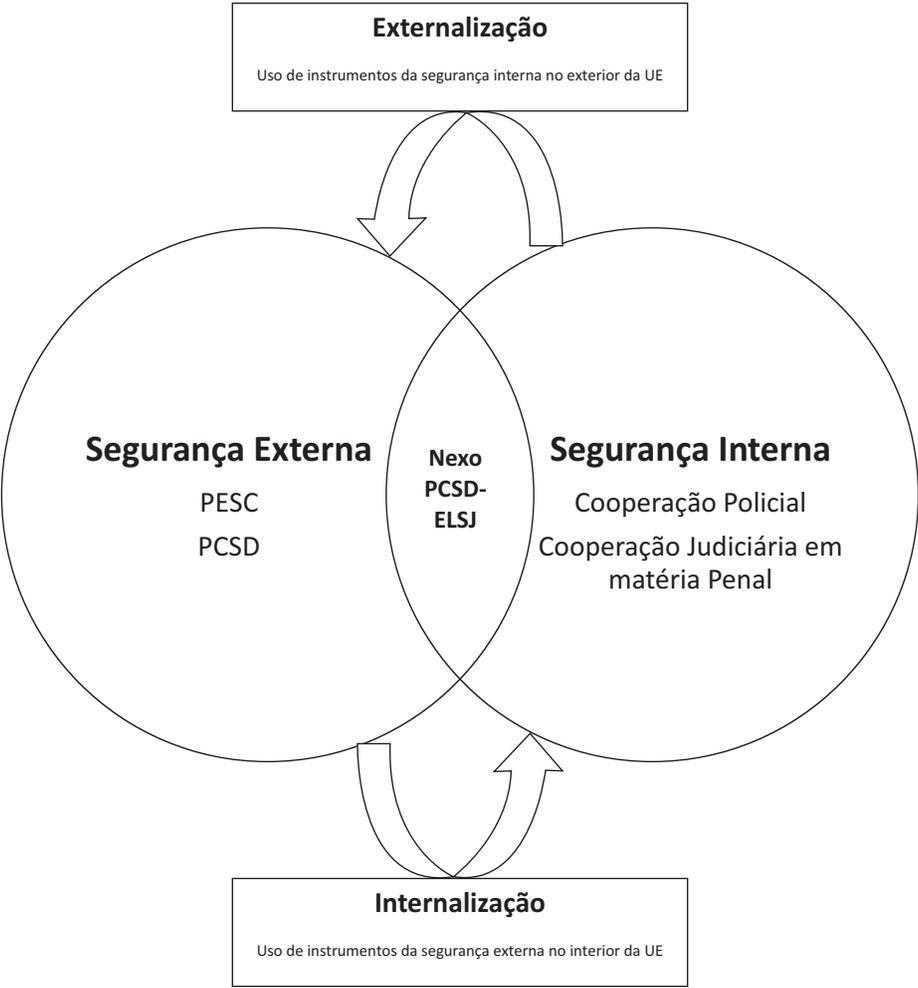
de política para a luta contra o terrorismo, através de diversas iniciativas como o diálogo político com países terceiros, o intercâmbio de informações, a possibilidade de utilizar capacidades militares e civis para proteger as populações civis dos efeitos dos atentados terroristas, entre outras (Conselho Europeu, 2002). Na sequência dos ataques terroristas em 2004, a instituição aprovou uma declaração na qual apelava “ao rápido prosseguimento dos trabalhos no sentido de desenvolver o contributo da PESD para o combate ao terrorismo” (Conselho Europeu, 2004, p. 2). Em novembro, o Conselho da UE aprovou o Quadro Conceptual sobre o contributo específico da (hoje designada) PCSD, que definiu quatro áreas de atuação: prevenção de ataques terroristas; reação e gestão das consequências; proteção do pessoal, do material e dos meios, proteção de alvos-chave civis na zona das operações e proteção dos cidadãos europeus em países terceiros; apoio a países terceiros na luta antiterrorista. (Conselho da UE, 2004).

A segunda fase da dinâmica internalizadora deu-se com a consagração legal da cláusula de solidariedade, inserida pelo Tratado de Lisboa, que prevê a mobilização pela UE de “todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados-membros” (artigo 222.º do TFUE) em caso de catástrofes (de origem natural ou humana) ou de ataque terrorista em território de um dos Estado-membro. Dez anos mais tarde, a Decisão 2014/415/UE estabeleceu as regras e os procedimentos relativos à execução da cláusula (Conselho da UE, 2014). Esta cláusula não foi ativada até ao presente momento.

Outra concretização de solidariedade em resposta a uma crise, sem recurso formal à referida cláusula, deu-se durante a pandemia de COVID-19, quando as forças armadas nacionais foram mobilizadas para apoio ao Mecanismo de Proteção Civil da UE, designadamente transporte aéreo e evacuação médica através do Comando Europeu de Transporte Aéreo (*European Air Transport Command - EATC*), combinando meios militares com a resposta interna de saúde pública (Parlamento Europeu 2022, § 30).

Nesta evolução da narrativa e das práticas da interdependência (Conselho Europeu, 2003; 2010) / conciliação (Council, 2008) / interligação (European Council, 2016) / nexos (Council of the EU, 2016; Comissão Europeia, 2020) / sinergia e complementaridade (Conselho Europeu, 2022) / ligação intrínseca (European Commission, 2025) entre a segurança externa e a segurança interna, destaca-se a cooperação e coordenação específica entre a PCSD e o ELSJ (ver figura 1).

Figura 1
NSESI



Fonte: Elaboração da autora.

O Nexo entre a PCSD e o ELSJ: Da Narrativa à Prática

À semelhança do nexos mais amplo, a interligação específica sobre a PCSD e o ELSJ também não reúne consenso sobre o seu significado em termos quer discursivos quer operativos. Na referida investigação conduzida por Stephanie Mavrikou (2021), cujo foco é especificamente sobre as missões civis da PCSD¹¹, são identificados quatro formatos cooperativos, que “variam em intensidade de cooperação” (Mavrikou, 2021, p. 7), a saber: i) estabelecimento de canais de comunicação entre as missões da PCSD e os atores da área JAI no terreno; ii) atividades conjuntas de partilha de informação, análises e consciência situacional; iii) uso das infraestruturas (físicas e não-físicas) das missões PCSD pelas agências da área JAI (as missões como facilitadoras dos atores JAI com os Estados de acolhimento das mesmas); iv) recurso a peritos da área JAI (peritos visitantes, de curta duração; peritos destacados) para apoiar o trabalho das missões da PCSD.

A primeira reflexão coletiva sobre o NSESI incidiu especificamente sobre uma das suas vertentes, nomeadamente a interligação entre a PCSD e o ELSJ. O documento conjunto da Comissão Europeia e do Alto Representante resultou da necessidade de reforçar a coordenação entre as duas áreas, num ambiente em que “as ameaças à segurança interna da UE têm frequentemente origem fora das suas fronteiras” (European Commission e High Representative, 2011, p. 6), passando de uma resposta casuística aos requisitos operacionais das operações e missões da PCSD para uma abordagem estruturada a nível político, estratégico e operacional. Neste sentido, visou definir as áreas de cooperação, respeitando as competências institucionais, e propor mecanismos que permitiriam uma ação concertada, especialmente em contextos de crise e missões externas. Foram cinco as áreas de ação definidas como prioritárias: i) consciência situacional e apoio de *intelligence* à EU (AP1); ii) troca de informações e apoio mútuo (AP2); iii) melhoria dos mecanismos de decisão (AP3); iv) cooperação no planeamento da ação externa da UE (AP4); v) capacidades: recursos humanos e formação (AP5) (ver tabela 1)

A reflexão contemplou também os desafios à cooperação entre as duas áreas. A nível nacional, a separação de competências entre ministérios responsáveis pela segurança interna e externa dificultava a convergência estratégica. A nível europeu, a fragmentação institucional e legislativa tornava complexa a coordenação entre os diferentes atores. Politicamente, subsistia o receio de que a aproximação entre CSDP e FSJ pudesse “confundir as motivações da ação externa da UE” (European Commission e High Representative, 2011, p. 5), comprometendo a perceção pública e a legitimidade junto dos países anfitriões das missões.

11 Stephanie Mavrikou é *Junior Policy Officer Civilian Crisis Management* do *European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management* (CoE).

O documento destacou o papel de dois organismos estabelecidos pela revisão operada pelo Tratado de Lisboa, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e do Comité Permanente sobre Cooperação Operacional em Segurança Interna (COSI), como catalisadores de uma maior coerência institucional, bem como o contributo das agências europeias Europol, Frontex e Eurojust, e dos Estados-membros que fornecem recursos humanos especializados para missões civis da CSDP. A cooperação com a INTERPOL também foi considerada estratégica. Com base nas cinco áreas prioritárias, foi elaborado um roteiro operacional (Council of the EU, 2011b) que contemplava 27 linhas de ação, divididas entre 12 prioridades de curto e 15 de médio prazo (ver tabela 1).

Tabela 1
Áreas Prioritárias do Nexo PCSD-ELSJ

Áreas	Objetivos (Commission e HR, 2011)	Medidas previstas no Roteiro (Council of the EU, 2011b)	Exemplos de Concretizações
AP1	Reforçar a troca de informações, análises e avaliações entre os atores relevantes da PCSD e do ELSJ, especialmente no contexto da gestão de crises, potenciando o papel do Centro de Situação da União Europeia (SITCEN) e promovendo uma consciência situacional abrangente e integrada.	<ul style="list-style-type: none"> - Estabelecimento de policiamento orientado por inteligência nas missões civis da CSDP. - Análise das necessidades para troca abrangente de informações entre atores da CSDP e do FSJ. - Reforço do papel do SITCEN na partilha de informação com as Delegações da UE. - Desenvolvimento de mecanismos conjuntos de avaliação de ameaças entre SITCEN, Europol e Frontex. - Elaboração de enquadramento legal para cooperação policial técnica com países anfitriões. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Joint Expert Panels</i> (representantes do EEAS, Europol, Frontex, CEPOL, SatCen). - Single Intelligence Analysis Capacity. - EU Hybrid Fusion Cell no EU INTCEN. - Recolha de informações sobre atividades terroristas, crime organizado, migração irregular, a partir de Delegações da UE e missões e operações da PCSD.
AP2	Rever e ampliar os acordos administrativos existentes entre o Conselho da UE e agências do ELSJ (Europol, Eurojust e Frontex); estudar mecanismos que permitam ultrapassar os obstáculos legais à partilha de dados e aprofundar a cooperação com a INTERPOL, promovendo uma rede mais eficaz de segurança e justiça.	<ul style="list-style-type: none"> - Revisão dos acordos administrativos para permitir que o EEAS seja parte signatária. - Definição de regras claras de cooperação entre missões CSDP e autoridades policiais dos Estados-membros. - Estabelecimento de enquadramento de cooperação entre EEAS e INTERPOL. - Identificação de estruturas de cooperação estratégica entre CSDP e agências da UE. - Avaliação e expansão do modelo de troca de dados pessoais entre Europol e EULEX Kosovo. - Apoio aos países anfitriões na integração com redes internacionais de justiça e polícia. 	<ul style="list-style-type: none"> - Célula de Informação Criminal (Operação Sophia). - Acordos administrativos sobre a partilha de dados (excluindo dados pessoais) entre as missões civis da PCSD e a Europol. - Cooperação entre as missões e a Frontex (p.ex.: Eulex Kosovo; EUBAM Lybia; EUAM Ucrânia).

AP3	Reforçar a coerência e coordenação entre os grupos de trabalho da PCSD e do ELSJ, explorando sinergias em áreas prioritárias comuns, como o combate ao crime organizado e ao terrorismo.; promover a partilha de informação estratégica como instrumento de apoio à tomada de decisão.	<ul style="list-style-type: none"> - Análise dos papéis complementares dos grupos de trabalho e proposta de mecanismos de coordenação. - Identificação e partilha de informação estratégica entre grupos relevantes. - Desenvolvimento de relatórios conjuntos de avaliação de impacto entre CSDP e FSJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - CSDP-FSJ Core Team do EEAS. - Reuniões regulares entre o COSI e CPS. - EU Operational Protocol / “EU Playbook” para ameaças híbridas.
AP4	Integrar especialistas do ELSJ nas fases iniciais de planeamento das missões da PCSD, rever as doutrinas de gestão de crises e desenvolver metodologias de avaliação de impacto, especialmente no que diz respeito ao Estado de Direito e à Reforma do Setor de Segurança.	<ul style="list-style-type: none"> - Melhoria do planeamento estratégico das missões civis da CSDP com inclusão de peritos FSJ. - Coordenação de programas entre CSDP e FSJ em áreas externas comuns. - Reforço das estratégias de comunicação sobre o impacto das missões CSDP. - Propostas para reforçar a confiança com países anfitriões desde o início do planeamento. - Revisão de doutrinas e conceitos de treino à luz da cooperação com atores FSJ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pacto Civil PCSD (2018; 2023). - Inclusão da cooperação no Planeamento Civil da PCSD.
AP5	Melhorar a disponibilização de recursos humanos qualificados provenientes do setor do ELSJ, reforçar formações conjuntas e criar mecanismos de reconhecimento profissional que incentivem a participação em missões da PCSD; promover formação comum e interoperabilidade através de CEPOL, ESDC, Europol, Eurojust e Frontex.	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço das estruturas de gestão de crises da CSDP com peritos FSJ. - Reforço das Delegações da UE com especialistas FSJ. - Criação de novos cursos CEPOL para operações no âmbito do Estado de Direito. - Harmonização dos padrões mínimos de formação para missões CSDP. - Criação de repositório em linha de boas práticas e documentos de apoio. - Melhoria da provisão de recursos humanos qualificados do setor FSJ. - Coordenação de programas de formação entre CEPOL, ESDC, Europol, Eurojust e Frontex. - Reconhecimento formal das qualificações adquiridas em missões CSDP. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acordo de Trabalho entre a CEPOL e a AESD. - Formação integrada em análise criminal, contraterrorismo e gestão de fronteiras. - Curso da AESD sobre a Gestão Integrada de Fronteiras na PCSD. - Integração de peritos do ELSJ em missões da PCSD.

Fonte: Elaboração da autora.

Cinco anos após o primeiro roteiro operacional, num documento de trabalho, o SEAE reconheceu que, apesar dos avanços alcançados, persistiam limitações estruturais e legais. A recolha e partilha de dados pessoais por missões CSDP requer “um enquadramento jurídico adequado para a proteção dos direitos individuais” (Council of the EU, 2016, p. 6), o que restringe a operacionalização plena da cooperação. Adicionalmente, a fragmentação institucional e a ausência de mecanismos de consulta estruturados entre grupos de trabalho do Conselho dificultavam a coordenação.

denação estratégica. A sobreposição de competências entre atores civis e militares também levantava questões sobre a atribuição de responsabilidades operacionais. Neste contexto, o SEAE propôs a reformulação das prioridades recentrando-as em três áreas: i) melhorar a consciência situacional e a troca de informação; ii) operacionalizar o nexa entre segurança interna e externa; e iii) promover as sinergias civis-militares. (Council of the EU, 2016)

O roteiro foi objeto de quatro relatórios de progresso. O último relatório, que data de há dez anos (EEAS, 2015), revelou um esforço contínuo e estruturado para consolidar a cooperação entre as duas áreas, com avanços notórios, sobretudo na formalização de acordos entre SEAE e as agências do ELSJ (Europol, Frontex, Eurojust, CEPOL) e a INTERPOL. De destacar a assinatura de arranjos administrativos para troca de informação classificada, a participação conjunta em missões e operações e o desenvolvimento de cursos integrados de formação. O relatório apontava ainda a operação EUNAVFOR MED como exemplo paradigmático da convergência entre segurança interna e externa, articulando esforços militares com agências do ELSJ. A criação de plataformas de consciência situacional e o envolvimento crescente de peritos FSJ no planeamento estratégico das missões CSDP foram também identificados como sinais de maturação institucional. No entanto, o relatório também sinalizou a persistência de obstáculos significativos. A ausência de um enquadramento jurídico uniforme entre os Estados-membros dificultava a implementação plena das medidas, especialmente no que respeita à recolha e tratamento de dados pessoais em missões da PCSD. O relatório reconheceu que algumas questões legais sobre a implementação das políticas externas e internas deveriam ser abordadas (EEAS, 2015, p. 7). Ademais, a coordenação entre estruturas civis e militares enfrentava desafios operacionais e culturais, exigindo maior interoperabilidade e clareza de mandatos. Face a isto, o EEAS sublinhou a necessidade de “olhar para além das medidas identificadas em 2011” (EEAS, 2015, p. 16), propondo uma revisão estratégica que respondesse aos novos desafios, como o terrorismo, a migração irregular e as ameaças híbridas.

Desde então, não se verificou uma atualização da reflexão estruturada sobre o nexa PCSD-ELSJ nem do respetivo roteiro, estando também por realizar a revisão estratégica recomendada pelo SEAE. O desenvolvimento operativo do nexa PCSD-ELSJ prevalece associado sobretudo à vertente civil da PCSD (Ruiz e Savary, 2014), que, segundo as Conclusões do Conselho sobre o mais recente Pacto neste domínio, deve:

[C]ontribuir para a resposta mais ampla da UE para enfrentar os desafios de segurança atuais, emergentes e futuros, incluindo os relacionados com a criminalidade organizada, o terrorismo, a radicalização e o extremismo violento, a migração irregular, incluindo o tráfico de seres humanos e o auxílio à migração ilegal, a corrupção, a gestão de fronteiras

e a segurança marítima; (...) “[C]ooperar com os atores da Justiça e Assuntos Internos (JAI), a nível dos Estados-membros e da UE, quando apropriado e no âmbito dos respetivos mandatos, com vista a enfrentar as ameaças e os desafios que atravessam a ligação entre as dimensões interna e externa, e reforçar as sinergias e a coerência entre as ações internas e externas, também no desenvolvimento de capacidades.”¹² (Council of the EU, 2023, p. 5)

Verifica-se, assim, uma tendência para a subordinação das missões da PCSD a racionais de segurança interna coletiva, (Garcia Andrade, 2023), com destaque para o controlo das fronteiras, a migração irregular, o crime organizado e o terrorismo: “Melhorar as ligações entre as missões/operações da PCSD e as agências do ELSJ constitui um elemento fundamental desta atividade, sendo salientado como uma prioridade de ação tanto no domínio do combate ao contrabando de migrantes como no combate ao terrorismo.”¹³ (Council of the EU, 2017, p. 2) A questões migratórias têm ascendido de relevância nesta agenda, evidenciando uma deriva de “forte securitarização” (Garcia Andrade, 2023) coletiva (Seppling e Webber, 2018), como demonstrado pela primeira operação militar com um mandato explícito neste domínio, a Operação Sophia (2015-2019), e pelo primeiro acordo de trabalho sobre migração irregular celebrado por uma missão civil, a EUCAP Sahel Níger, e a Frontex (15 de julho de 2022). Nas palavras do SEAE, este acordo “estabeleceu um quadro concreto de cooperação para enfrentar *as ameaças* da migração irregular à Europa” e “reflete a abordagem, cada vez mais relevante no SEAE, da ligação entre segurança interna e externa”¹⁴ (EEAS, 2022, p. 48). O SEEA sublinha a necessidade de reforçar a cooperação da PCSD com as agências do ELSH e com as instituições dos Estados-membros responsáveis pela Justiça e Assuntos Internos “uma vez que as nossas ações no exterior contribuem para a segurança interna.”¹⁵ (Council of

12 Tradução livre de: “Contribute to the EU’s wider response to tackle current, emerging and future security challenges, including those linked to organised crime, terrorism, radicalisation and violent extremism, irregular migration, including trafficking of human beings and migrant smuggling, corruption, border management, and maritime security; (...) Cooperate with Justice and Home Affairs (JHA) actors at Member State and EU level, where appropriate and within their respective mandates, with a view to tackling threats and challenges across the internal-external nexus, and enhance synergies and coherence between internal and external actions, also in the development of capabilities.”

13 Tradução livre de: “Improving linkages between CSDP missions/operations and JHA agencies is a key component of this activity, and is emphasised as a priority for action in the fields of both countering migrant smuggling, and terrorism.”

14 Tradução livre de: “established a concrete framework for cooperation in addressing the irregular migration threats to Europe.”; “reflects the increasingly relevant internal-external security nexus approach of the EEAS”. Sublinhado nosso.

15 Tradução livre de: “as our actions abroad provide security at home”.

the EU, 2021, p. 6) Importa ainda referir o desenvolvimento dos *mini-concepts*¹⁶ para ajudar as missões a responderem a desafios de segurança não-tradicionais (Council of the EU, 2022, p. 27). Esta tendência pode ser interpretada como um efeito de contágio da ação externa pela segurança interna (Wolff, Wichmann e Mounier, 2009), e como um processo de osmose entre diferentes políticas, cuja acentuação afeta o caráter principal das mesmas (Koutrakos, 2018).

*Operação Sophia: O nexo PCSD-ELSJ através de meios militares*¹⁷

A Operação Sophia foi uma operação pioneira em diversas frentes. Foi a primeira operação naval da UE a operar no Mediterrâneo e a ser concebida para proporcionar uma capacidade baseada no mar (*Sea-Based Capacity*). Foi também a primeira operação da UE com um mandato coercivo explícito e com a possibilidade de projetar meios no território de um Estado soberano (autorizada pela Resolução 2240 (2015) do Conselho de Segurança das Nações Unidas), sem o seu consentimento. Apesar de a questão migratória ter sido mencionada, de forma implícita ou explícita, em anteriores missões e operações da PCSD (Rehler, 2017; Garcia Andrade, 2023), a Operação Sofia foi a primeira com um mandato explícito e especificamente relativo à mesma, no âmbito de uma resposta ampla à designada “crise dos refugiados”, que envolveu diversas políticas, instrumentos e atores.

Em 20 de abril de 2015, o Comissário Europeu para a Migração, Assuntos Internos e Cidadania tinha apresentado um plano de ação com dez pontos sobre migração, como resposta à “crise dos refugiados”. O segundo ponto do plano consistia na captura e destruição das embarcações utilizadas por traficantes de seres humanos (European Commission, 2015c). Esta medida seria reiterada na Agenda Europeia para a Migração (maio de 2015), como ação imediata prioritária.

O mandato da operação lançada a 22 de junho de 2015 consistia na “disrupção do modelo de negócio das redes de tráfico e contrabando de seres humanos no Mediterrâneo Central Sul”, através de “esforços para identificar, capturar e destruir embarcações e bens utilizados ou suspeitos de serem utilizados por traficantes e

16 “(...) CSDP and Justice and Home Affairs (JHA) cooperation should be increased (...). This implies considering where appropriate new lines of operations or pilot projects in new or ongoing CSDP missions, also building on targeted mini-concepts, in response to local needs and in cooperation with the relevant Commission services and Justice and Home Affairs actors. (...) / Mini-concepts aim to frame possible areas for increased civilian CSDP efforts and to provide a conceptual basis for strategic and operational planners to identify possibilities in the context of designing or reviewing mission mandates, including strategic and operational lines of activity.” (Council of the EU, 2021, p. 6).

17 Para uma análise mais detalhada, ver Brandão, 2020.

contrabandistas” (Artigo 1.º, Decisão 778/2015). Três anos mais tarde, seriam celebrados acordos de cooperação entre a Frontex e a Europol, no quadro da ativação da Célula de Informação Criminal, um projeto-piloto que, segundo a Europol, inaugurava um “novo capítulo na cooperação operacional” entre a PCSD e os atores do ELSJ, contribuindo para “reforçar a sua eficácia coletiva e o seu impacto operacional”. Fim do período experimental, adicionalmente, as lições do mesmo serviriam para orientar a cooperação futura (Europol, 2018). O objetivo era “menos o de travar os fluxos migratórios do que o de interromper as rotas e capacidades de contrabando e, assim, reduzir os fluxos provenientes da costa líbia”¹⁸ (Tardy, 2015). Apesar dos resultados tangíveis publicitados pelo SEAE, a Operação Sophia foi objeto de duras críticas. Os seus críticos imputaram-lhe diversas lacunas designadamente: intenções e objetivos ambiciosos (UK, 2016), falhas a nível do planeamento, das informações e do conhecimento das redes de traficantes e respetivo *modus operandi* na Líbia (UK, 2016), ambiguidade (Bevilacqua, 2017), ineficácia (Pricopi, 2016), consequências (não intencionais) adversas e limitações na proteção dos direitos humanos (Koutrakos, 2018; International Amnesty, 2019). Uma das vozes mais críticas foi a da Câmara dos Lordes do Reino Unido (House of Lords, 2016, 2017), cujo relatório de 2017 se intitulava *Operation Sophia: a failed mission* (House of Lords, 2017). De notar ainda que, segundo o *Político*, relatórios internos confidenciais do SEAE, “os responsáveis da UE tinham consciência de que algumas das políticas aplicadas no âmbito da Operação Sophia agravavam os perigos da travessia do Mediterrâneo.”¹⁹ (ECRE, 2019)

A EUNAVFOR MED Sophia²⁰ constituiu uma das concretizações operacionais do NSESI (Council of the EU, 2016), e, mais especificamente, da interligação entre a PCSD e o ELSJ, atuando como um instrumento de aplicação da lei através de meios militares, realizando atividades de vigilância, recolha de informações e formação, que envolveram recursos e estruturas, bem como a coordenação de atores provenientes das duas áreas. É também demonstrativa de uma tendência, no sentido da reorientação dos mandatos da PSDC para preocupações de segurança interna, especialmente nas fronteiras externas da UE. (Parkes, 2016; Bergmann, Julian, e Müller, 2023). A inadequação da operação militar, em resposta à designada “crise dos refugiados”, bem como os constrangimentos e as fragilidades da mesma, evidenciaram os limites, os efeitos adversos e as derivas do nexos PCSD-ELSJ.

18 Tradução livre de: “less to stop migration flows than to disrupt smuggling routes and capabilities and, hence, reduce the flows originating from the Libyan coast”.

19 Tradução livre de: “EU officials were aware that some of the policies applied in the context of Operation ‘Sophia’ exacerbated the dangers of crossing the Mediterranean.”

20 Em 31 de março de 2020, terminou formalmente a Operação Sophia. Uma nova Operação no Mar Mediterrâneo, a Operação Irini, foi lançada com o objetivo de executar o embargo ao armamento contra a Líbia, imposto pelo CSNU.

A Missão EUAM Ucrânia: O Nexo PCSD-ELSJ através de meios civis

A Missão de aconselhamento da União Europeia para a reforma do setor de segurança civil na Ucrânia (EUAM Ucrânia) foi estabelecida pela Decisão (PESC) 2014/486, de 22 de julho de 2014 (Conselho, 2014). O seu mandato inicial, enquanto missão não executiva, consistia em apoiar o Estado ucraniano na construção de um setor de segurança civil eficaz, responsável e sustentável, reforçando o Estado de Direito através de aconselhamento estratégico, apoio prático, formação e coordenação com parceiros nacionais e internacionais (Conselho, 2014).

Na sequência da agressão militar da Rússia contra a Ucrânia em 2022, o mandato da EUAM Ucrânia foi ampliado pela Decisão (PESC) 2022/452, de 18 de março, e pela Decisão (PESC) 2022/638, de 13 de abril. A missão passou a apoiar as autoridades ucranianas no processo de assistência à saída dos refugiados da Ucrânia, na entrada de ajuda humanitária, na investigação e na repressão de crimes internacionais relacionados com a agressão russa, na gestão integrada de fronteiras (*Integrated Border Management – IBM*) e na estabilização de territórios libertados (*Liberated and Adjacent Territories – LAT*), bem como na reintegração da população civil. Em maio de 2024, o mandato foi prolongado até maio de 2027, com o reforço das quatro prioridades: continuação da reforma do setor de segurança civil; apoio às autoridades nacionais na investigação e responsabilização pelos crimes de guerra cometidos no território; estabilização das áreas libertadas, promovendo a reintegração da população civil; apoio ao desenvolvimento de uma gestão integrada de fronteiras (tráfico de seres humanos, contrabando, crime organizado; proliferação de armas ligeiras) alinhada com os padrões da UE (EU4Ukraine, 2024).

Desde dezembro de 2014, a EUAM tem desempenhado um papel significativo nas reformas estruturais do Estado ucraniano. Entre os marcos mais relevantes estão o apoio à criação da nova força de segurança, a *Patrol Police*, em substituição da antiga *militsiy*, à realização do primeiro curso de formação em diálogo policial e à introdução deste no conceito oficial de ordem pública da Ucrânia, à implementação de sistemas de avaliação de desempenho (Holmboe, 2024). A missão também contribuiu para a elaboração de legislação, identificando projetos de lei e documentos estratégicos, com apoio direto em planos de ação e formação técnica (EUAM Ukraine, 2024).

Após 2022, foram criadas unidades especializadas para a investigação de crimes de guerra em nove regiões, com apoio em investigação forense, recolha e preservação de provas, formação e aconselhamento em direito internacional humanitário (Holmboe, 2024). A iniciativa dos Corredores Solidários (*Solidarity Lanes*) UE-Ucrânia, apoiada pela EUAM, permitiu manter as exportações ucranianas e assegurar a chegada de ajuda humanitária (Poletti, 2024). Em abril de 2024, foi criado um Centro de Coordenação da Gestão Integrada de Fronteiras, reforçando a cooperação in-

terinstitucional nacional (Poletti, 2024). É de salientar ainda o apoio ao desenvolvimento da Estratégia Nacional de Gestão Integrada das Fronteiras, com o contributo especializado da Frontex na área da Gestão Integrada de Fronteiras, normas e boas práticas”.²¹ (European Commission, 2024, p. 41)

Embora a missão tenha apresentado progressos visíveis, apresenta limitações estruturais. Desde o início, enfrentou resistência por parte de instituições nacionais como o Gabinete do Procurador-Geral da Ucrânia; e a “diferença de expectativas” entre a UE e as autoridades ucranianas colocou em causa a eficácia inicial do mandato (Jayasundara-Smits, 2018). A sua natureza não-executiva tem limitado a capacidade de intervenção direta em ambiente de conflito ativo, e a reforma do setor de segurança (SSR) em contexto de guerra não corresponde ao modelo ideal de missão após um acordo de paz (Jayasundara-Smits e Schirch, 2015). A deslocação para zonas libertadas é dificultada por infraestruturas destruídas, insegurança persistente e dificuldades de acesso às autoridades locais. A urgência e o volume dos crimes internacionais colocam pressão sobre as capacidades institucionais ucranianas, dificultando a recolha de provas e a realização de julgamentos conforme as normas do Direito Internacional. O financiamento e os recursos logísticos são limitados face à escala das necessidades, embora existam donativos, como equipamentos tecnológicos, incluindo IT e *drones* (EU4Ukraine, 2024).

Apesar das limitações impostas pelo caráter não executivo e pelo ambiente de conflito, a missão tem contribuído para reformas estruturais e para o alinhamento com as normas da UE. A sua atuação está diretamente ligada aos objetivos da UE em matéria de Estado de Direito, Liberdade, Segurança e Justiça, ao reforçar instituições policiais e judiciais, em conformidade com os padrões europeus e com o acervo comunitário relevante para o processo de adesão. O apoio à reforma judicial, à luta contra a corrupção – em articulação com o Gabinete Nacional Anticorrupção, o Gabinete Especializado e o Procurador Anticorrupção da Ucrânia – e à digitalização dos serviços refletem os princípios do ELSJ e da boa governação (Parlamento Europeu, 2022).

Desconexões, Descontinuidades e Inconsistências do Nexo Securitário

A interligação entre a PCSD e o ELSJ enfrenta dificuldades substantivas. Desde logo, reporta-se a uma área sensível do núcleo duro da soberania, persistindo diferentes perspetivas entre os Estados-membros sobre questões substantivas, tais como segurança, defesa, envolvimento da União nestas matérias, perceção de ameaças, prioridades políticas e geográficas.

21 Tradução livre de: “in the area of Integrated Border Management, standards and good practices.”

A natureza e o grau de envolvimento da UE nas políticas são também diferenciados (Nugent, 2017). A *policy differentiation* é particularmente acentuada entre a PCSD e o ELSJ, que são regulados por quadros jurídicos distintos, no âmbito do TUE e do TFUE, respetivamente (Weiss e Dalferth, 2009; Brandão, 2016; Garcia Andrade, 2023; Koutrakos, 2023). A título ilustrativo, importa salientar a inexistência de leis europeias na PCSD, a prevalência da regra da unanimidade no Conselho e a centralidade desta instituição nesta área de política. Estas divergências comprometem a coerência política, jurídica e operacional entre ambas as áreas. Apesar de existirem ligações institucionais há mais de duas décadas, o alargamento paralelo de competências e de recursos nas duas áreas evidenciou a necessidade de melhorar a coordenação entre elas, evitando sobreposição e competição institucional. (Bergmann e Müller, 2023)

A separação entre as duas áreas, no plano orçamental, e dos mecanismos de financiamento dificultam a planificação e execução de medidas integradas. Embora o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 tenha aumentado significativamente os fundos para segurança e defesa, persistem desafios na articulação entre os diferentes instrumentos financeiros e a gestão da despesa conjunta.

A coordenação entre SEAE, a Comissão, o Conselho e os Estados-membros tem sido marcada por fragmentação e sobreposição de competências. A diversidade de culturas institucionais e prazos administrativos contribui para atrasos e ineficiências operacionais. Têm sido identificadas falhas na gestão da informação, na comunicação entre delegações e na ausência de ferramentas comuns de planeamento. (ECA, 2024) Ademais, as duas áreas de política são densamente povoadas por uma multiplicidade de atores, quer a nível europeu²², quer a nível nacional, o que agudiza a dificuldade de coordenação.

As missões e operações da PCSD enfrentam desafios operacionais persistentes. Tem sido constado um défice de recursos e de formação conjunta e interoperável, refletido na existência de ciclos e procedimentos de formação distintos, o que justifica as iniciativas recentes, com vista a reforçar a coordenação operacional entre estruturas de comando civil e militar, promover exercícios conjuntos e consolidar o papel da Célula Conjunta de Coordenação de Apoio (*Joint Support Coordination Cell*) do SEAE (EEAS, 2023). A elevada rotatividade de pessoal compromete a memória institucional e a continuidade operacional (van der Lijn et al., 2022, 2024). Estes desafios são evidentes em teatros como o Sael, com limitações de adaptação ao contexto local e lacunas formação em missões como a EUCAP Sahel Mali, EUCAP Sahel Niger e EUTM Mali (Vogelaar, 2018; van der Lijn et al., 2024).

22 A título ilustrativo, ver: figura 6 (Peace and security: Who does what in the EU institutions?) em Lazarou e Pichon, 2023, p. 12; figura 11 (Consolidating EU internal security) em EPRS 2022.

Os obstáculos à cooperação também são visíveis na partilha de informação entre missões da PCSD e agências da ELSJ, como a Europol e a Frontex (Tardy, 2017; EEAS, 2017; ECA, 2024). A classificação de dados operacionais e de *intelligence* nas missões impede a sua circulação com os atores do ELSJ. Além disso, a ausência de canais seguros e juridicamente compatíveis agrava esta limitação, comprometendo a eficácia das respostas conjuntas a ameaças híbridas e transfronteiriças. Para colmatar as dificuldades persistentes de interoperabilidade e partilha de informações, têm sido criados mecanismo *ad hoc*, como exemplificado pela Célula de Informação Criminal (*Crime Information Cell*) na Operação Sophia.

Volvida mais de uma década, não obstante a evolução das ameaças no espaço digital e a natureza híbrida da guerra na fronteira leste da EU (EUI Robert Schuman Centre, 2025; European Commission, 2025), entre outros aspetos, constata-se a ausência de uma reflexão estruturada e de um roteiro operacional, atualizados em conformidade com as exigências de um ambiente em acelerada mutação, bem como a descontinuidade do exercício de avaliação de progresso e a não concretização da revisão estratégica recomendada pelo EEAS em 2015. O “Sétimo Relatório de Progresso sobre a Implementação da Estratégia da União da Segurança” (European Commission, 2024, p. 17) afirma que “[A] crescente interconexão entre a segurança interna e externa” se tornou “ainda mais evidente nos últimos anos, tendo em conta o atual contexto geopolítico”²³, e que “[O] conceito de segurança, tradicionalmente centrado nos assuntos militares e internos, tem de acompanhar a evolução das ameaças”²⁴ (European Commission, 2024, p. 22). Na mesma linha, a nova Estratégia para a Segurança Interna declara que “[A] natureza das ameaças atuais e a ligação intrínseca entre a segurança interna e externa da UE obrigam-nos a ir mais longe”, sendo necessário reforçar as relações entre as duas áreas (Comissão Europeia, 2025). Apesar destes atos discursivos, as novas Orientações Estratégicas para o ELSJ (Conselho da UE, 2024) não fazem menção à PCSD, o que ilustra as descontinuidades e inconsistências desta agenda. Ainda que a Bússola Estratégica refira a necessidade de “maximizar as sinergias e a complementaridade entre a segurança interna e externa” (Conselho da UE, 2022, p. 13), numa era marcada por “ameaças transnacionais e dinâmicas complexas” (p. 11) e pelo aumento das ameaças híbridas “tanto em termos de frequência como de repercussões” (p. 2), dedica apenas um parágrafo à cooperação entre as duas áreas (p. 16).

A ascensão da agenda da defesa (Conselho da UE, 2022; Council of the EU, 2024; European Commission, 2025) é um dos fatores que tem concorrido para a secun-

23 Tradução livre de: “The increasing interconnection between internal and external security has only become more evident in the past few years, given the current geopolitical context.”

24 Tradução livre de: “The concept of security, traditionally centred on military and home affairs, has to keep pace with changing threats.”

darização da agenda do nexu PCSD-ELS, independentemente dos *atos discursivos* sobre a importância e necessidade de reforço da mesma. Na sequência da agressão da Rússia contra a Ucrânia, tem-se assistido à redinamização da área da Defesa, com um forte acento no núcleo duro das capacidades militares e da cooperação europeia nas várias fases do ciclo (planeamento, investigação e desenvolvimento produção, *procurement*), procurando o coletivo europeu dar conteúdo mais efetivo aos desideratos definidos nos dois tempos anteriores de relançamento da mesma, sob o *leitmotif* “A Defesa é importante” (“*Defence Matters*”) (Conselho Europeu, 2013, p 2). Em 2013, dez anos após o lançamento da primeira missão da PCSD, o Conselho Europeu, reunido em dezembro, foi especialmente consagrado à Defesa (desenvolvimento das capacidades, reforço da indústria da Defesa, aumento da eficácia da PCSD) (Conselho europeu, 2013); Em 2016, verificou-se a convergência da elaboração e aprovação da Estratégia Global da UE, com a campanha (cf. as declarações sobre a UE, a NATO e as questões de segurança e defesa) e a eleição de Donald Trump e, sobretudo, com os resultados do referendo favoráveis à saída do Reino Unido da UE (Brexit), que agudizaram a percepção de “crise existencial” do espaço comum²⁵ (Conselho Europeu, 2016). A saliência da defesa é comprovada pelo último relatório relativo do AR:

Para a UE, estas grandes mudanças estratégicas colocam um duplo desafio e exigem uma mudança de paradigma: em primeiro lugar, quanto à necessidade de se defender melhor; em segundo lugar, quanto à necessidade de defender ativamente a ordem multilateral baseada em regras e as suas conquistas. Trata-se de reforçar a soberania europeia e de desenvolver capacidades e resiliência internamente, desde a defesa até à segurança económica. Embora a segurança seja mais do que defesa, não há dúvida de que a defesa permanece e permanecerá no cerne de qualquer estratégia de segurança. O reforço da Defesa Europeia surgiu como um desafio geracional para a Europa.²⁶ (Council of the EU, 2024, p. 2)

25 O tom da Estratégia de 2016 – “We live in times of existential crisis, within and beyond the European Union. Our Union is under threat” – contrasta com o da Estratégia de 2003 – “Europe has never been so prosperous, so secure nor so free.”

26 Tradução livre de: “For the EU, these major strategic shifts pose a double challenge, and require a paradigm shift: first, about the need to defend itself better, and second, about the need to actively defend the rules-based multilateral order and its achievements. It is about strengthening European sovereignty and building capabilities and resilience at home, from defence to economic security. While security is more than defence, there is no doubt that defence remains and will remain at the core of any security strategy. Strengthening European Defence, has emerged as a generational challenge for Europe.”

Considerações Finais

Após a revisão realizada pelo Tratado de Lisboa, o nexos PCSD-ELSJ conheceu três fases. A primeira caracterizou-se pela crescente saliência da agenda assente numa reflexão estruturada, no roteiro operacional e na avaliação dos progressos realizados (2011-2016). Seguiu-se a expansão e especialização da agenda (ex.: ameaças híbridas, cibersegurança, desinformação) e a emergência de uma dupla tendência coconstitutiva: o destaque para a cooperação entre as missões e os atores do ELSJ; a subordinação das missões a racionais de segurança interna, incluindo nestas matérias relativas às migrações, indiciando um movimento securitizador das mesmas. Na terceira fase, observa-se a tendência para a secundariedade e menor visibilidade desta agenda, em contraciclo com a evolução do ambiente de (in)segurança pautado por desafios, problemas, riscos e ameaças multifacetados (Niinistö, 2024), num “mundo mais conectado, contestado e complexo” (EEAS, 2018; European Council, 2022), que exigem o reforço da cooperação e coordenação entre as duas áreas.

Não obstante os progressos alcançados, designadamente nos domínios da formação, da atuação coordenada e da partilha de informações entre missões e operações da PCSD e atores do ELSJ, bem como da utilização de recursos mútuos, a cooperação entre as duas áreas continua a ser condicionada por barreiras políticas, jurídicas, institucionais e operacionais. Para superar estes constrangimentos, é necessário reforçar os mecanismos de coordenação, harmonizar os quadros legais e consolidar os instrumentos de resposta aos desafios, problemas, riscos e ameaças de um ambiente policrítico, instável e imprevisível. A separação política, jurídica, institucional, orçamental e operacional entre as duas áreas exige a formulação de uma estratégia e de um plano de ação específicos, acompanhados por relatórios anuais de avaliação de progresso, que promovam o reforço da cooperação e coordenação entre as mesmas, de forma estruturada e explícita, em resposta a desafios complexos. Estas iniciativas contribuirão também para a necessária transparência das dinâmicas cooperativas. Importa ainda que esta matéria seja objeto de debate no Parlamento Europeu, à semelhança do debate anual sobre a PCSD, para que o controlo por parte desta instituição, sede da democracia e do pluralismo ideológico, contrarie derivas securitizadoras, sobretudo no domínio das migrações.

“As organizações atuam hoje num mundo cada vez mais complexo e turbulento, no qual os acontecimentos inesperados são omnipresentes. Assim, necessitam de desenvolver capacidades de resiliência para gerir perturbações imprevistas, manter um elevado desempenho e, inclusive, prosperar e crescer.”²⁷ (Duchek, Raetze e

27 Tradução livre de: “Organizations today operate in an increasingly complex and turbulent world in which unexpected events are omnipresent. Thus, they need to develop resilience capabilities to manage unexpected disruptions, maintain high performance, and even thrive and grow.”

Scheuch, 2020) Neste contexto, a adaptabilidade, traduzida na reposta flexível e ágil a fenômenos imprevistos, e a adaptação, entendida como a recuperação após situações críticas, privilegiando, sobretudo, a criação de capacidades inovadoras, assente na reflexão e nas lições aprendidas (para antecipar e responder a futuras crises) (Duchek, Raetze e Scheuch, 2020), na cooperação e coordenação entre as duas áreas, são “imperativos categóricos” para a União Europeia se posicionar como um efetivo provedor de segurança que não comprometa o ator normativo.

Bibliografia

- Amnesty International, 2019, EU: Diminished “Operation Sophia” abandons refugees and migrants to reckless Libyan Coast Guard. *Press Release* (27 de março). <https://www.amnesty.org/en/latest/press-release/2019/03/eu-diminished-operation-sophia-abandons-refugees-and-migrants-to-reckless-libyan-coast-guard/>
- Aviat, M., 2024, Externalising refolement through new technologies: The case of Frontex’s specific situational pictures under the lens of EU non-contractual liability. *Netherlands International Law Review*, 71, pp. 177–198. <https://doi.org/10.1007/s40802-024-00255-7>
- Bergmann, J. e Müller, P., 2023, Spillover dynamics and inter-institutional interactions between CSDP and AFSJ: moving towards a more joined-up EU external migration policy? *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 49(12), pp. 3005-3023. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2023.2193712>
- Brandão, A. P., 2022, O nexa segurança externa-interna: da estratégia à operacionalização. *Janus* 2022 (21), pp. 142-143. <https://observare.autonoma.pt/anuario/wp-content/uploads/sites/5/2022/07/JANUS-Anua%CC%81rio-2022.pdf>.
- Brandão, A. P., 2020, The internal-external security nexus: eu operation sophia through the lens of securitization. Em: A. Rocha e R. Pereira, R., eds. *Developments and advances in defense and security. smart innovation, systems and technologies*, vol. 152. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-13-9155-2_21~.
- Brandão, A. P., 2016, European Union security actorness: the Comprehensive Approach hampered by policy differentiation. *Nação e Defesa*, (144), pp. 103-131.
- Brandão, A. P., 2015, O nexa interno-externo na narrativa securitária da União Europeia. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 6 (11). http://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol6_n1/pt/vol6_n1_art1.pdf.
- Brandão, A. P., 2010, O Tratado de Lisboa e a security actorness da UE. *Relações Internacionais* (25), pp. 49-63. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri25/n25a06.pdf.
- Bures, O. e Carrapiço, H., 2017, *Security privatization: how non-security-related private businesses shape security governance*. Springer.

- Burgess, J.P. e Hanssen, M., 2008, Public-private dialogue in security research. EPRS Briefing Paper. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/393286/IPOL-LIBE_NT\(2008\)393286_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2008/393286/IPOL-LIBE_NT(2008)393286_EN.pdf)
- Carrera, S. e Stefan, M., 2020, *Complaint mechanisms in border management and Frontex operations in the EU: Effective Remedies for Victims of Human Rights Violations?*. Brussels: CEPS. https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/03/Complaint%20Mechanisms_A4.pdf
- Coffey, A., 2014, Analysing documents. Em U. Flick, ed. *The SAGE handbook of qualitative data analysis* (pp. 367-379). Londres: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781446282243>
- Comissão das Comunidades Europeias, 1994, Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a um plano de acção da União Europeia em matéria de luta contra a droga (1995-1999) (COM/94/234 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0234>.
- Comissão Europeia, 2025, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a ProtectEU: uma Estratégia Europeia de Segurança Interna (COM/2025/148 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52025DC0148>.
- Comissão Europeia, 2023, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Nova perspetiva sobre a correlação entre clima e segurança: enfrentar o impacto das alterações climáticas e da degradação ambiental na paz, na segurança e na defesa (JOIN/2023/19 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52023JC0019>
- Comissão Europeia, 2022 Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões sobre a estratégia da UE para a União da Segurança (COM/2020/605). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52020DC0605>
- Comissão Europeia, 2016, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Quadro comum em matéria de luta contra as ameaças híbridas uma resposta da União Europeia (JOIN/2016/18 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52016JC0018>
- Comissão Europeia, 2015, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Agenda Europeia da Migração (COM/2015/240 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0240>
- Comissão Europeia, 2013, Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Estratégia da União Europeia para a cibersegurança: um ciberespaço aberto, seguro e protegido (JOIN/2013/01 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=join%3AJOIN_2013_071
- Conselho Europeu, 2013, Conselho Europeu 19-20 de dezembro de 2013 https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/140226.pdf
-

- Conselho Europeu, 2010, Estratégia de segurança interna da União Europeia: Rumo a um modelo europeu de segurança. <https://www.consilium.europa.eu/media/30754/qc3010313ptc.pdf>
- Conselho Europeu, 2004, Declaração sobre a luta contra o terrorismo. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf
- Conselho Europeu, 2009, Estratégia Europeia em matéria de Segurança: uma Europa segura num mundo melhor. <https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf>
- Conselho Europeu, 2004, Declaração do Conselho Europeu relativa ao contributo da PESC, incluindo a PESD para a luta contra o terrorismo, anexo V às Conclusões do Conselho Europeu de Sevilha. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/pt/ec/79644.pdf
- Conselho, 1997, Plano de acção contra a criminalidade organizada. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997XG0815&from=EL>
- Conselho da UE (União Europeia), 2024, Orientações estratégicas da programação legislativa e operacional no espaço de liberdade, segurança e justiça (16343/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/pt/pdf>
- Conselho da UE, 2022, Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa – Por uma União Europeia que protege os seus cidadãos, os seus valores e os seus interesses e contribui para a paz e a segurança internacionais (7371/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/pt/pdf>
- Conselho da UE, 2014, Decisão do Conselho, de 24 de junho de 2014, relativa às regras de execução da cláusula de solidariedade pela União. *Jornal Oficial* L 192. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014D0415>
- Conselho da UE, 2004, Quadro conceptual da dimensão PESD da luta contra o terrorismo (19747/04). <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/04/st14/st14797.pt04.pdf>
- Council of the EU (European Union), 2025, Joint staff working document: progress report on the implementation of the joint communication - a new outlook on the climate and security nexus (6321/25), <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6321-2025-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2024, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy “Common Foreign and Security Policy Report – Our priorities in 2024” (11492/24). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11492-2024-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2023, Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on the establishment of a Civilian CSDP Compact. <https://www.consilium.europa.eu/media/64515/st09588-en23.pdf>

- Council of the EU, 2022, Report of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy “CFSP Report – Our Priorities in 2022” (10244/22). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10244-2022-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2021, Implementing the Civilian CSDP Compact: suggestions for common master messages (10815/21). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10815-2021-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2017, Cooperation between CSDP missions/operations and JHA agencies (14265/17). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14265-2017-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2016, CMPD Food for Thought Paper “From strengthening ties between CSDP/FSJ actors towards more security in EUROPE”. <http://statewatch.org/news/2016/jul/eeas-food-for-thought-more-security-in-europe-10934-16.pdf>
- Council of the EU, 2012, Main aspects and basis choices of the CFSP (point G, paragraph 43 of the Interinstitutional Agreement of 17 May 2006) – 2011 - annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament (14605/1/12).
- Council of the EU, 2011a, Recommendations for JAIEX working methods. https://www.statewatch.org/media/documents/news/2011/oct/eu-council-jaiex-working-methods-14145-11.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Council of the EU, 2011b, Strengthening ties between CSDP and FSJ – Draft Road Map (18173/11). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-18173-2011-INIT/en/pdf>
- Council of the EU, 2005, A strategy for the external dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice (14366/3/05REV 3). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14366-2005-REV-3/en/pdf>
- Council of the EU, 2002, Multipresidency programme for external relations in the field of Justice and Home Affairs (2001–2002) (5004/02). <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205004%202002%20INIT>
- Cremona, M., Monar, J. e Poli, S. (eds.), *The external dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Pieterlen: Peter Lang.
- Duchek, S., Raetze, S. e Scheuch, I., 2020, The role of diversity in organizational resilience: a theoretical framework. *Business Research* 13, pp. 387-423. doi: <https://doi.org/10.1007/s40685-019-0084-8>
- EEAS (European External Action Service), 2023, European Union Common Security and Defence Policy Civilian CSDP Compact: Towards more effective civilian missions. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Civilian%20CSDP%20Compact%20Report_22.05.2023.pdf

- EEAS, 2022, 2022 Annual activity report – European External Action Service. <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/2022%20EEAS%20Annual%20Activity%20Report.pdf>
- EEAS, 2018, Strengthening civilian CSDP - Concept Paper (8084/18). <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8084-2018-INIT/en/pdf>
- EEAS, 2017, Military advice on “Strengthening military, law enforcement and judicial information exchange in counter-terrorism” and “enhancing cooperation between CSDP Missions/Operations and JHA Agencies” - Revision3 (EEAS(2017) 1273 REV3). <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2017/nov/eu-eeas-military-advice-csdp-jha-info-exchange-1273-rev-3.pdf>
- ECRE (European Council on Refugees and Exiles), 2019. Operation “Sophia”: EU Officials Aware Naval Military Mission Made Crossing the Med More Dangerous. <https://ecre.org/operation-sophia-eu-officials-aware-naval-military-mission-made-crossing-the-med-more-dangerous/>
- EPRS (European Parliament Research Service), 2022, Consolidating internal security. https://epthinktank.eu/2022/05/22/future-shocks-2022-consolidating-eu-internal-security/future-shocks_11-consolidating-eu-internal-security/
- Eriksson, J., e Rhinard, M., 2009, The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda. *Cooperation and Conflict*, 44(3), pp. 243-267. doi: <https://doi.org/10.1177/0010836709106215>
- EUAM Ukraine, 2024, EUAM Ukraine: a decade of building capacity and supporting reforms. <https://www.euam-ukraine.eu/news/euam-ukraine-a-decade-of-building-capacity-and-supporting-reforms/>
- EUI (European University Institute) Robert Schuman Centre, 2025, *Global Risks to the EU*. San Domenico di Fiesole: EUI. <https://europeangovernanceandpolitics.eui.eu/wp-content/plugins/rscas-global-risks//documents/QM-01-25-018-EN-N.pdf>
- EU4Ukraine, 2024, What the new EUAM mandate in Ukraine will bring. *EU-Ukraine Cooperation Newsletter* (May). <https://eu4ukraine.eu/en/media-en/cooperation-newsletter-en/eu-ua-cooperation-newsletter-may-2024.html>
- European Commission, 2025. White paper for European Defence: Readiness 2030. https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf
- European Commission, 2024, Commission staff working document evaluation accompanying the document: report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of Regulation (EU) 2019/1896 on the European Border and Coast Guard, including a review of the Standing Corps {COM(2024) 75 final}(SWD (2024) 75 final). https://www.astrid-online.it/static/upload/fron/frontex-report_swd.pdf

- European Commission, 2022, HDP nexus: challenges and opportunities for its implementation: final report, https://international-partnerships.ec.europa.eu/system/files/2023-05/eu-hdp-nexus-study-final-report-nov-2022_en.pdf
- European Commission e HR (High Representative), 2011, Joint staff working paper strengthening ties between CSDP and FSJ actors: proposals for a way ahead (SEC/2011/560 final).
- ECA (European Court of Auditors), 2024, Special Report: The coordination role of the European External Action Service: Mostly working effectively, but some weaknesses in information management, staffing and reporting. Luxemburgo: ECA. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-02/SR-2024-02_EN.pdf
- European Council, 2016, Shared vision, common action: A Stronger Europe: a Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf
- Europol, 2018, The Crime Information Cell – “Pilot Project” Bridging internal and external security of EU. <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/crime-information-cell-%E2%80%93-%E2%80%9Cpilot-project%E2%80%9D-bridging-internal-and-external-security-of-eu>
- García Andrade, P., 2023, Tackling migration externally through the EU Common Foreign and Security Policy: a question of legal basis. *European Papers* 8(2), pp. 959-984. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_ej_2023_2_SS2_4_Paula_Garcia_Andrade_00696.pdf
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights), 2025, Investigating alleged ill-treatment at the European Union's external borders – 2025 update. <https://fra.europa.eu/en/publication/2025/investigating-alleged-ill-treatment-borders-update>
- Holmboe, R., 2024, EU Advisory Mission: Achievements of 10 years in Ukraine. EUAM. <https://www.euam-ukraine.eu/news/opinion/eu-advisory-mission-achievements-of-10-years-in-ukraine/>.
- House of Lords (2017) Operation Sophia: a failed mission. European Union Committee—2nd Report of Session 2017–19. HL Paper (5). <https://publications.parliament.uk/pa/ld201719/ldselect/lducom/5/502.htm>
- House of Lords, 2016, Operation Sophia, the EU's naval mission in the Mediterranean: an impossible challenge. European Union Committee – 14th Report of Session 2015–16. HL Paper (144). <https://publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/lducom/144/144.pdf>
- Jayasundara-Smits, S., 2018, From revolution to reform and back: EU-Security sector reform in Ukraine. *European Security*, 27(4), pp. 453–468. <https://doi.org/10.1080/09662839.2018.1523145>.
- Jayasundara-Smits, S., e Schirch, L., 2015, *The EU's security sector reform in Ukraine: Good intentions, poor results*. The Hague Institute for Global Justice.

- Koutrakos, P., 2018, The nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice. Em: S. Blockmans e P. Koutrakos, eds. *Research Handbook in EU Common Foreign and Security Policy*. (pp. 296-311). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar. <https://openaccess.city.ac.uk/id/eprint/21256/3/14-chapter14.pdf>
- Lazarou, E. e Pichon, E., 2023, *Peace and security in 2023: overview of EU action and outlook for the future*. Bruxelas: EPRS.
- van der Lijn et al., 2024, assessing the effectiveness of european union civilian CSDP missions involved in security sector reform: The Cases of Afghanistan, Mali and Niger. SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-05/0524_eucap_0.pdf
- van der Lijn, J. et al., 2022, EU military training missions: A synthesis report. SIPRI. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-05/2205_eutm_synthesis_paper_0.pdf
- Mavrakou, S., 2021, The internal - external security nexus: a contribution to a better understanding and operationalisation of cooperation between civilian CSDP and JHA: European Centre of Excellence for Civilian Crisis Management in Berlin (CoE), https://www.coe-civ.eu/fileadmin/assets/knowledge_hub/g-_civilian_csdp-jha_cooperation/2021-11-26_coe_paper_internal-external_security_nexus.pdf
- Monar, J., 2010, The EU's Externalisation of Internal Security Objectives: Perspectives after Lisbon and Stockholm. *The International Spectator*, 45(2), pp. 23-39.
- Newlove-Eriksson, L. e Eriksson, J., 2023, Conceptualizing the European military-civilian-industrial complex: the need for a helicopter perspective. *Defence Studies*, 23(4), pp. 561-588. <https://doi.org/10.1080/14702436.2023.2277434>
- Niinistö, S., 2024, Report: safer together: strengthening Europe's civilian and military preparedness and readiness. https://commission.europa.eu/document/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en
- Parkes, R., 2016, Managing migration abroad: why, where, what and how? *ISSUE Brief* (31), <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/managing-migration-abroad-why-where-what-and-how>
- Parlamento Europeu, 2022, Resolução do Parlamento Europeu, de 8 de junho de 2022, sobre a segurança na Parceria Oriental e o papel da Política Comum de Segurança e Defesa (2021/2199(INI), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0236_PT.html
- Parlamento Europeu e Conselho, 2019, Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1896/oj?locale=pt>
- Patton, M. Q., 2015, *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*. London: Sage.

- Pichon, E., 2025, Understanding the triple nexus: The challenges of creating synergies between humanitarian, development and security policies. EPRS Briefing (PE 769.569). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769569/EPRS_BRI\(2025\)769569_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769569/EPRS_BRI(2025)769569_EN.pdf)
- Poletti, U., 2024, How the EU helps Ukraine reform police and justice. *Kyiv post* (30 de maio). <https://www.kyivpost.com/post/33380>
- Pricopi, M., 2016, EU military Operation Sophia: analysing the shortfalls. *Buletin Științific* 2(42), pp. 122–127. https://www.armyacademy.ro/buletin/bul2_2016/PRICOPI.pdf
- Rehrl, J., 2017, Migration and CSDP. Em *Handbook on CSDP* (pp. 104–113), vol. 1, 3.^a ed., Vienna. https://www.eeas.europa.eu/node/26437_en
- Ruiz, C. e Savary, M., 2014, The CSDP/FSJ link. Em: J. Rehrl (ed.). *Handbook for decision makers: The Common Security and Defence Policy of the European Union*. Vienna: Directorate for Security Policy of the Federal Ministry of Defence and Sports of the Republic of Austria. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2014/03/esdc_2014_handbook_for_decision-makers.pdf?type=pdf
- Shepherd, A. J. K., 2021, EU counterterrorism, collective securitization, and the internal-external security nexus. *Global Affairs* 7 (5); pp. 733-749. doi: <https://doi.org/10.1080/23340460.2021.2001958>
- Sperling, J. e Webber M., 2014, Security governance in Europe: a return to system, *European Security*, 26 (2), pp. 126-144. doi:
- van Steden, R. e Sarre, R., 2007, The growth of private security: trends in the European Union. *Security Journal*, 20(4), pp. 211-221. <https://doi.org/10.1057/palgrave.sj.8350052>
- Tardy, T., 2017. The new forms of civilian crisis management. Em: T. Tardy, ed. *Recasting EU civilian crisis management* (pp. 9-22). Report 31. Paris: EUISS. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_31.pdf
- Tardy, T., 2015, Operation Sophia tackling the refugee crisis with military means. *EUISS Brief* (Setembro, Paris: EUISS. <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/operation-sophia-tackling-refugee-crisis-military-means>
- Trauner, F., 2011, The Internal-External Security Nexus: More Coherence under Lisbon? Occasional Paper (89), Paris: Institute for Security Studies. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/op89_The_internal-external_security_nexus_0.pdf
- TUE (Tratado da União Europeia), 1997, Tratado da União Europeia (versão compilada 1997, *Jornal Oficial C* 340: 145-172. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.1997.340.01.0145.01.POR&toc=OJ%3AC%3A1997%3A340%3ATOC
- TUE, 1992, Tratado da União Europeia. *Jornal Oficial C* 191: 1-112. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT%20>
-

União Europeia, 2016, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial C 202*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E/TXT>

União Europeia, 2016, Tratado da União Europeia (versão consolidada). *Jornal Oficial C 202*. EUR-Lex - C:2016:202:TOC - PT - EUR-Lex

Weiss, M. e Dalferth, S., 2009, Security re-divided: the Distinctiveness of policy-making in ESDP and JHA. *Cooperation and Conflict*, 44(3), pp. 268-287. <https://doi.org/10.1177/0010836709106216>

Wlezien, C., 2005, On the salience of political issues: the problem with “most important problem”. *Electoral Studies*, 24, pp. 555-579. doi:10.1016/j.electstud.2005.01.009.

Wolff, S., Wichmann, N. e Mounier, G., 2009, The external dimension of Justice and Home Affairs: a different security agenda for the EU? *Journal of European Integration*, 31(1), pp. 9-23.