

**O CONTRIBUTO DA FORÇA DE *GENDARMERIE*
EUROPEIA NA GESTÃO DE CRISES**

**THE EUROPEAN GENDARMERIE FORCE CONTRIBUTION
TO INTERNATIONAL CRISIS MANAGEMENT**

Ani Davidova

Mestranda em Segurança e Justiça na Universidade Lusíada

ORCID: 0000-0002-3433-6157

abdavidova@gmail.com

DOI: <https://doi.org/10.34628/d6km-7w08>

Data de submissão / Submission date: 27/02/2021

Data de aceitação / Acceptance date: 25/08/2021

Resumo: No período que encerra o pós-Guerra Fria surgiu a necessidade de pensar uma renovada conceção de segurança, face à emergência de novas ameaças, de cariz transnacional e não exclusivamente militar. O clássico binómio das dimensões da segurança – interna e externa – acabou por tornar-se obsoleto. Em paralelo, a proliferação dos conflitos intraestatais contribuiu para o desenvolvimento de uma abordagem de complementaridade, entre as vertentes militar e civil, da gestão de crises.

O principal objetivo do presente trabalho é, neste sentido, o de analisar as potencialidades das forças de tipo *gendarmerie* – especialmente as da Força de *Gendarmerie* Europeia – no preenchimento do *security gap*, na missão de paz operacionalizada pela União Europeia em 2014 na República Centro Africana.

A investigação permitiu concluir que os atributos característicos da Força de *Gendarmerie* Europeia representam um claro valor acrescentado face à atuação das forças policiais e das forças militares, essencialmente no preenchimento do *security gap*. Apesar da reduzida área de atuação definida pelo mandato da missão, a presença europeia na região contribuiu fortemente para assegurar a estabilização de uma área urbana fundamental da capital, evidenciando a proeminente interoperabilidade e capacidade exemplar da Força de *Gendarmerie* Europeia na construção de relações de confiança mútua com os civis nacionais. A análise permitiu observar a sobreposição entre a missão da União e a diminuição considerável das ameaças à segurança do Estado, bem como do sentimento de insegurança percecionado pelos nacionais.

Palavras-chave: Segurança; Gestão de crises; *Security gap*; Força de *Gendarmerie* europeia; República Centro Africana.

Abstract: The post-Cold War era paved the way for the need to conceptualize a renewed thinking of security, as a consequence of the emerging transnational and non-exclusively military threats. The classic binomial of security dimensions – internal and external – turned out to be obsolete. In parallel, the proliferation of intrastate conflicts has contributed to the development of an approach of complementarity between the military and civilian aspects of crisis management.

This study aims to analyse the potential of *gendarmerie* forces – especially that of the European *Gendarmerie* Force – in view of the filling the security gap in the European Union's peacekeeping mission operationalized in 2014 in the

Central African Republic.

The investigation led to the conclusion that the characteristic attributes of the European Gendarmerie Force represent a clear added value compared to the performance of the police and military forces, essentially in filling the security gap. Despite the limited area of responsibility defined by the mission's mandate, the European presence in the region contributed strongly to ensure the stabilization of a fundamental urban area of the capital city, highlighting the prominent interoperability and exemplary capacity of the European Gendarmerie Force in building relationships of mutual trust with national civilians. The analysis made it possible to observe an overlap between the Union's mission and the considerable reduction in threats to the security of the State, as well as the feeling of insecurity perceived by nationals.

Keywords: Security; Crisis management; Security gap; European Gendarmerie force; Central African Republic.

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

CE	Comissão Europeia
CdUE	Conselho da União Europeia
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
EGF	Força de Gendarmerie Europeia
EUFOR RCA	Força da União Europeia na República Centro-Africana
FPU	Formed Police Unit
GF	Guerra Fria
IPU	Integrated Police Unit
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada na RCA
MSU	Multinational Specialized Unit
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	Página
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
pp.	Páginas
QGO	Quartel-General Operacional
QGP	Quartel-General Permanente
RCA	República Centro Africana
SH	Segurança Humana
SI	Sistema Internacional
U.C.	Unidade Curricular
UE	União Europeia

Introdução

No pós-Guerra Fria surgiu a necessidade de pensar uma renovada conceção de segurança face à emergência de novas ameaças, de cariz transnacional e não exclusivamente militar. Aliada à multiplicação dos denominados Estados frágeis e à proliferação dos conflitos intraestatais, esta questão contribuiu para o desenvolvimento de uma nova abordagem à gestão de crises que implicava a integração de áreas distintas, mas complementares, de ação. Com efeito, a pertinência deste tema prende-se com o seu cariz atual e com a centralidade que detém na área da segurança e justiça, na medida em que o clássico binómio das dimensões da segurança – interna e externa – tornou-se obsoleto. A complexidade das ameaças contemporâneas espelha a necessidade de pensar uma abordagem holística de complementaridade entre as vertentes civil e militar. De facto, as forças de tipo *gendarmerie* são crescentemente consideradas como as mais apropriadas a ser destacadas no período que medeia o fim das hostilidades bélicas e a reconstrução das estruturas político-civis – geralmente identificado como *security gap*. Foi neste contexto que a EGF foi chamada a intervir, em 2014, na RCA.

Face ao enquadramento acima descrito, a intervenção na RCA constitui um exemplo paradigmático da evolução da abordagem da comunidade internacional à gestão de crises. A transição de uma estrutura tradicional que priorizava o fim das hostilidades, para um plano multidimensional que permitisse endereçar as causas estruturais dos conflitos, colocou em evidência o carácter essencial que a componente civil detém na estabilização e reconstrução de uma sociedade. Neste sentido, a questão central que se coloca é: **De que modo o duplo cariz policial e militar da Força de Gendarmerie Europeia contribuiu para o preenchimento do *security gap* na RCA em 2014?**

Para tal, o artigo segue uma estrutura composta por três capítulos. No primeiro capítulo a análise debruça-se sobre o novo paradigma securitário e sobre as escolas de pensamento que o fundamentam. Paralelamente, versa-se sobre a interdependência crescente que caracteriza as dimensões interna e externa da segurança. Esta componente permitirá endereçar a evolução da abordagem à gestão de crises pela comunidade internacional, determinada pela introdução do conceito de *peacekeeping* multidimensional. A compreensão da sobreposição e interdependência dos *novos* referentes da segurança e das dimensões que a integram é fundamental para analisar as várias etapas que encerram a gestão de con-

flitos. O segundo capítulo é dedicado à temática das forças de tipo *gendarmérie*, explorando essencialmente aquela que tem sido uma das forças com maior potencial de expansão nas últimas décadas a este respeito, isto é, a EGF. No terceiro capítulo procura-se analisar a resposta da EGF face à necessidade de substituir os aparelhos locais em função da incapacidade destes últimos garantirem a estabilidade e a manutenção da ordem pública no período de pós-conflito na RCA.

1. O novo paradigma de segurança

A segurança é um conceito em evolução: durante quase três séculos foi concebida de acordo com uma abordagem estatocêntrica, tendo apenas no final do século XX, marcado pelo colapso do mundo bipolar, surgido a perceção da segurança como um domínio multidimensional e complexo, culminando na definição de um novo paradigma.

1.1. Um conceito em evolução

A segurança tem sido objeto de estudo dos teóricos das relações internacionais há várias décadas. Determinada por uma conceção fundamentalmente realista e baseada na dimensão militar – que se consolidou durante o conflito bipolar que assolou o mundo na segunda metade do século XX –, a natureza humana era entendida como conflitual, regendo-se pelo princípio orientador da sua existência: a sobrevivência (Keohane & Nye, 2011). Contudo, desde o final da GF vários teóricos propuseram-se a desenvolver uma conceção mais alargada da segurança (Weiss, 2011). Particularmente, Buzan, Wæver & Wilde (1998) introduziram uma corrente teórica que viria a ser conhecida como Escola de Copenhaga. Esta linha de pensamento nega o primado exclusivo das ameaças de cariz militar e introduz outras quatro dimensões, a saber: política, económica, social e ambiental (Buzan et al. 1998). De facto, os seus principais teóricos salientavam a necessidade de determinar quais os objetos referentes da análise securitária, na medida em que a sua ausência inviabiliza o debate acerca do conceito. Rejeitam, neste sentido, os estatocentrismos das correntes realistas, uma vez que compreendem a existência de outros níveis de análise como o SI, as unidades (Estados), as subunidades e, por fim, os indivíduos (Buzan et al. 1998, pp.5-6).

Concomitantemente, o surgimento de uma *nova* tipologia de ameaças – demonstrativa da crescente porosidade das fronteiras externas dos Estados – evidenciou a incapacidade destes últimos para garantir a segurança das suas populações, com base numa abordagem monopolizada pela segurança do Estado: apesar de essencial, esta vertente deixava de ser suficiente (Marhía, 2014). Assis-tiu-se, assim, à “rutura da eficácia do paradigma militar” vestfaliano (Brito, 2017,

p.29) e à introdução de uma nova agenda de segurança que procurava endereçar as ameaças que colocavam em causa a segurança das populações. Este novo modelo securitário foi formalmente conceptualizado em 1994, com referência ao termo *Segurança Humana* (PNUD, 1994). Centrado na pessoa e nas comunidades humanas, permite transcender as concepções realistas da segurança que determinam as ações dos Estados, sem, no entanto, as desconsiderar (Marhia, 2014). A SH vem complementar a dimensão militar, na medida em que entende a compatibilidade da securitização dos indivíduos com a securitização dos Estados. Baldwin (1997) considera, no entanto, que o cariz multidimensional da segurança não é uma novidade. O historiador sublinha que estas dimensões não surgiram ou se alteraram com o fim da GF: antes, as especificações substantivas que as caracterizavam durante o conflito bipolar inviabilizaram-se na década subsequente.

Tradicionalmente, a segurança englobava duas dimensões distintas e independentes: a segurança interna e a segurança externa. Esta divisibilidade efetivava-se essencialmente através da atribuição de tarefas distintas a diferentes tipos de forças de segurança, com vista à sua manutenção (Truglio, 2008). De acordo com a corrente realista que vigorou durante a GF, a maior ameaça externa que os últimos poderiam enfrentar estaria relacionada com o uso da força contra a sua soberania, integridade territorial ou independência política por parte de outro Estado; por outro lado, a segurança interna baseava-se sobretudo na manutenção da ordem nacional (Lutterbeck, 2004). O colapso da ordem bipolar na década de 1990 viria também alterar esta premissa. Rapidamente os efeitos da globalização e o surgimento dos novos desafios geopolíticos e securitários fizeram-se sentir na abordagem política dos Estados: evidenciava-se uma tendência interdependente entre as dimensões interna e externa da segurança.

De acordo com Guedes (2015), a *interdependência complexa* advogada por Keohane e Nye (2011) evidencia a indivisibilidade do dualismo interior/exterior da segurança, na medida em que o crescente desenvolvimento de relações multidimensionais entre os Estados, e o consequente surgimento de ameaças transnacionais e complexas promoveu efeitos de *spillover* entre ambas as dimensões. Cha (2000, p.397) tentou conceptualizar esta dinâmica através do recurso ao termo *segurança interméstica*, um neologismo que consubstancia as dimensões internacional e doméstica da segurança (Marczuk, 2011, p.79), pela perceção de que “a transnacionalização das ameaças tem esbatido a divisão tradicional entre segurança interna e externa” (Cha, 2000, p.397).

Esta lógica pressupõe que os desafios securitários da viragem do século não podem ser contidos exclusivamente a nível interno. Por um lado, a multiplicação de Estados incapazes ou indispostos para assegurar a segurança das suas populações – os denominados Estados frágeis (Duarte, 2015) – contribuiu para a perceção de que muitas vezes a origem dos conflitos reside nas próprias entidades estatais, concebidas como fontes de insegurança (Guedes, 2015, p.427). Por outro lado, torna-se

claro que as ameaças transnacionais como o terrorismo e a criminalidade organizada – consideradas como integrando o domínio interno – requerem o desenvolvimento de estratégias que passam pela cooperação internacional entre os Estados. Com efeito, conclui-se que o clássico binómio das dimensões da segurança – interna e externa – tornou-se obsoleto (Lutterbeck, 2004; Marczuk, 2011; Weiss, 2011).

1.2. A gestão de crises: do *peacekeeping* tradicional ao multidimensional

A complexidade das ameaças contemporâneas e a consequente interdependência entre as dimensões tradicionais da segurança evidencia um paralelismo com a evolução da abordagem da comunidade internacional à gestão de crises (Lutterbeck, 2004). Enquanto expoente máximo do multilateralismo com vista a manutenção da paz e segurança internacionais, a ONU – e especificamente as missões de *peacekeeping* por si legitimadas – têm demonstrado “flexibilidade para lidar com os padrões variáveis de conflito e ameaças emergentes” (UNPRH, 2017, p.23), principalmente provenientes de conflitos entre Estados durante a GF para conflitos crescentemente intraestatais no período subsequente, de cariz multinível e assimétrico (Bingöl, 2011). De facto, na década de 1990 a ONU procurou identificar as áreas primárias de atuação no âmbito da gestão de crises, sobre as quais, em parte, não existiam referências explícitas anteriormente: (i) a diplomacia preventiva; (ii) pacificação; (iii) a manutenção da paz (*peacekeeping*); e (iv) a construção da paz pós-conflito (SGNU, 1992).

Neste sentido, o *peacekeeping* multidimensional, em comparação com o tradicional, envolve um conjunto mais amplo de objetivos para as operações de manutenção da paz. Observa-se, com efeito, a transição de uma conduta que privilegiava o cessar das hostilidades e que “não permitia em nenhuma circunstância alterar a situação política ou militar em que se encontrassem” (Findlay, 2002, p.5), para uma que salientava a importância de endereçar as causas estruturais do surgimento de conflitos, de modo a atingir uma paz sustentável (SGNU, 1992; Heyer, 2011; Weiss, 2011).

Os aspetos civis da gestão de crises passaram, portanto, a assumir um papel central na atuação da comunidade internacional (Truglio, 2008): após o término *per se* do conflito – e até que se atinja um grau satisfatório de segurança e desenvolvimento – é necessário empreender um conjunto de ações que muitas vezes não são passíveis de ser realizadas pelas mesmas forças militares destacadas anteriormente (Weger, 2009). O denominado Relatório Brahimi introduziu, no início da década de 2000, a perceção das forças policiais como agentes essenciais para a estabilização e reconstrução de uma sociedade (UN, 2000). Paralelamente, a UE definiu um compromisso para desenvolver a dimensão civil da gestão de crises, em complementaridade com os meios militares, de modo a abranger todo o espectro de tarefas que a compõem (PE, 2000; CdUE, 2008).

2. Forças de *gendarmérie*

“Em quase todas as grandes intervenções, a eficiência militar tem sido seguida de caos civil. Precisamos de uma maior capacidade para empreender todos os recursos civis necessários para enfrentar situações de crise e de pós-crise” (CdUE, 2003, p.14).

Um dos principais desafios que se colocam à operacionalização da abordagem multidimensional à gestão de crises diz respeito ao período que medeia o fim das hostilidades bélicas e a reconstrução das estruturas político-civis, geralmente identificado como *security gap* (Heyer, 2011; Hovens, 2011). Descrito por Heyer (2011) como uma fase intermédia no continuum de segurança e por Lutterbeck (2004, p.62) como uma “área cinzenta entre a paz e a guerra”, trata-se de uma fase das operações de paz na qual as forças militares, pelo treino e equipamento de que dispõem, não se encontram preparadas para endereçar todos os aspetos que a garantia de segurança encerra. Paralelamente, as forças policiais e civis dos Estados em causa não têm ainda reunidas as condições necessárias para assegurar a manutenção da ordem pública (Hovens, 2011).

Com efeito, de modo a garantir a estabilização e reconstrução dos vários setores de uma sociedade, após o término do conflito, é necessário – em complementaridade com as forças militares – o envolvimento de um conjunto de atores capazes de garantir a segurança e a estabilidade de forma sustentável (Truglio, 2008, p. 28). Esta lógica remete, assim, para a necessidade de atuar de acordo com uma abordagem holística de complementaridade entre os setores militar e civil da gestão de crises. Kaldor (1999, p.134) vai mais além ao referir que a desconsideração da componente policial constitui a principal lacuna das operações de paz.

É neste contexto intermédio, de extrema importância para o sucesso das intervenções (Hovens, 2011), que as forças de tipo *gendarmérie* são identificadas por alguns autores como as mais indicadas a ser destacadas (Truglio, 2008; Bingöl, 2011). Lutterbeck (2013, p.7) define as *gendarméries* como “forças policiais com um estatuto militar formal”. Aliado ao duplo estatuto que as caracteriza, a prática de que são dotadas na aplicação da lei, numa base diária, permitiu às forças de *gendarmérie* assumir um papel de crescente importância, sobretudo a partir da década de 1990:

“As forças da Gendarmarie combinam os conhecimentos da polícia e dos militares e têm um conhecimento íntimo de gestão de crises” (Weger, 2009, p.27).

Lutterbeck (2004, p.63) chega mesmo a referir que

“Tendo a sua própria *raison d’être* em lidar com situações ‘intermédias’ entre a guerra e a paz, as forças de *gendarmérie* são consideradas particularmente adequadas para atuar na «zona cinzenta» em situações pós-crise”.

O seu valor acrescentado – que será desenvolvido com recurso ao exemplo paradigmático da EGF – permite-lhes atender a determinadas ameaças específicas, através do emprego de uma resposta mais robusta do que aquela que as forças policiais civis podem prestar, mas para as quais o uso das forças militares não é o mais apropriado, devido ao possível uso desproporcional da força por parte desta última (Lutterbeck, 2004; Weger, 2009; Bingöl, 2011; Hoogenboom, 2011).

2.1. Força de *Gendarmerie* Europeia

A conjuntura de segurança e a evolução da abordagem à gestão de crises analisadas anteriormente – marcadas pela crescente complexidade das tarefas desempenhas pelas forças policiais – levou cinco países europeus a assinar, em outubro de 2007 na cidade holandesa de Velsen, o Tratado que instituiu a EGF (Hovens, 2011). Composta atualmente pelas *gendarmeries* da França, Itália, Espanha, Portugal, Países Baixos, Roménia e Polónia, esta força pretendia ser “operacional, pré-organizada, robusta e rapidamente projetável, constituída exclusivamente por elementos das forças policiais com estatuto militar das Partes, visando assegurar todas as funções policiais no âmbito das operações de gestão de crises” (EGF, 2007, artigo 1º). Com capacidade para ser enquadrada no âmbito da UE, mas também da ONU e da NATO (EGF, 2007, artigo 5º), a EGF pode ser utilizada para

“desempenhar missões de segurança e de ordem pública; monitorizar, aconselhar, orientar e fiscalizar a polícia local no seu trabalho quotidiano (...); levar a cabo a vigilância pública (...) e o serviço geral de informações; desempenhar funções em matéria de investigação criminal (...); proteger as pessoas e os bens e manter a ordem em caso de alterações à ordem pública; ministrar formação aos elementos policiais, de acordo com os padrões internacionais; (...)” (EGF, 2007, artigo 4º).

A partir do conceito operacional adotado pela EGF compreende-se que esta pode ser chamada a intervir essencialmente em três cenários: (i) substituição, com vista a restaurar a segurança e a ordem públicas, e a garantir a aplicação da lei; (ii) reforço das polícias locais, através da reestruturação e da implementação de programas de treino, formação e aconselhamento; e (iii) outros, como missões humanitárias, desenvolvimento de capacidades de planeamento e missões de monitorização (EGF, 2021). Com efeito, o seu principal objetivo passa por con-

tribuir para a manutenção da lei e da ordem, na sequência de uma intervenção armada (EGF, 2004).

A EGF atua segundo a doutrina IPU/UE, MSU/NATO ou FPU/ONU, consoante a Organização na qual se enquadra em determinado momento (Cortinhas, 2016). Sob a égide da UE, as IPU abrangem os diversos aspetos civis da gestão de crises adotados pela União. Em primeiro lugar, a capacidade de projeção rápida de uma força robusta – 800 indivíduos até aos primeiros 30 dias – que, em complementaridade com a existência de um QGP em Vicenza, Itália, permite à EGF desenvolver uma resposta mais reposta a nível do planeamento e da fase inicial de operações (Esteves, 2016). Paralelamente, é dotada de uma capacidade dificilmente igualável para atuar em cenários hostis e destabilizados, para o qual o seu treino de uso mínimo da força e a capacidade para realizar uma ampla gama de tarefas policiais se demonstra essencial na manutenção da ordem pública (Marczuk, 2011; Hovens, 2011). Esta componente permite estabelecer uma relação de confiança com os civis nacionais, atendendo às suas especificidades culturais e étnicas (Bruggeman, 2011). Finalmente, a EGF tem a capacidade de operar sob uma cadeia de comando tanto civil, como militar (EGF, 2007), caracterizada pela possibilidade de transição simples entre ambas (Lutterbeck, 2004; Marczuk, 2011). A interoperabilidade, a nível de doutrina e procedimentos de atuação das várias *gendarmeries* que a compõem, possibilita a formulação de uma visão estratégica comum e, por isso, de uma atuação concertada (Cortinhas, 2016). Observa-se, assim, que o duplo cariz policial e militar da EGF representa um claro valor acrescentado face às forças policiais e às forças militares no preenchimento do *security gap*. O próximo capítulo dedica-se à análise empírica desta formulação.

3. Operação eufor rca: o contributo da egf

Em março de 2013, o então presidente da RCA François Bozizé, foi deposto pelos rebeldes da coligação Seleka, devido a prolongados conflitos políticos e étnicos (HRW, 2014). Num contexto caracterizado pela ausência de um governo efetivo, a administração interina de transição não teve capacidade para controlar a situação de insegurança no país: a sua deterioração culminou numa escalada de represálias entre os civis e em confrontos entre fações, levando à emergência de uma grave crise humanitária (HRW, 2014). Face a esta situação, o CSNU aprovou a Resolução 2134 em janeiro de 2014. Expressando uma profunda preocupação com a deterioração da conjuntura securitária na RCA, o CSNU autorizou a UE a implementar uma operação no país (CSNU, 2014). Através da decisão 2014/73 do CdUE, a UE estabeleceu a EUFOR RCA, uma missão militar, que tinha como principal objetivo a estabilização de uma das áreas mais voláteis do país – a sua capital, Bangui (CdUE, 2014).

Em virtude da elevada instabilidade e violência que se verificava na região, a EGF foi chamada a intervir. Com vista a criar um ambiente seguro e estável – que envolve a cessação da violência, a manutenção da ordem pública, da segurança territorial e física, e a consolidação do monopólio legítimo da violência nas estruturas estatais (USIP, s.d.) –, a EGF integrou a missão com um elemento móvel, composto por quatro pelotões destinados a garantir a segurança pública e o policiamento comunitário; e um elemento especializado, formado por especialistas em áreas como a investigação criminal, a inteligência, armas especiais e estratégia, para apoiar as forças de segurança interna (PE, 2015). Através do destacamento de dois oficiais do seu QGP para o QGO da missão, localizado na Grécia, a EGF esteve envolvida desde a fase inicial de planeamento da operação (EGF, 2015). Assim, de modo a garantir a estabilização de uma das áreas urbanas mais hostis da capital Bangui, através do reforço do Estado de direito, da manutenção da ordem pública e do combate à impunidade (EGF, 2015), foram destacados mais de cem agentes da EGF de três países-membros – isto é, a França, a Espanha e a Polónia (PE, 2015).

No terreno, a IPU esteve em permanente interação com uma unidade de infantaria local, numa lógica de prestação/obtenção de apoio: a liderança nas tarefas transitava entre a EGF e a infantaria conforme as diferentes situações. Foram implementados, com efeito, esforços de cooperação com as forças de segurança interna, de modo a que estas pudessem retomar o controlo e ser eficazmente capazes de assegurar a ordem pública (PE, 2015).

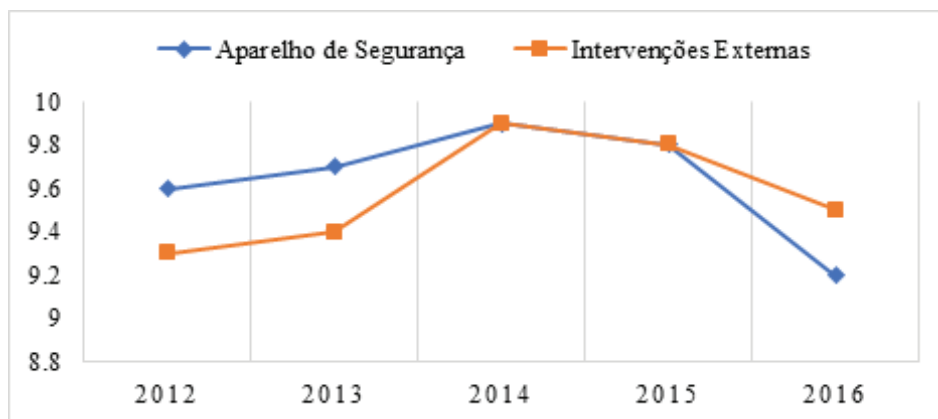
Entre 2015 e 2016, a CE desenvolveu dois relatórios avaliativos da contribuição da EURFOR na RCA. Apesar da relativamente escassa menção ao contributo da EGF *per se*, ambos os relatórios salientam a centralidade da *gendarmérie* na construção de relações produtivas com os cidadãos e na recolha de informação, em função do treino especialmente distinto que desenvolvem, e que se verifica vantajoso particularmente em áreas urbanas, como Bangui (EC, 2017^b, p.211). De facto, devido à “abordagem comunitária” (EC, 2017^b, p.221) que a missão adotou – incidindo a sua ação desde o início na proteção dos civis –, a EUFOR foi bem recebida pela população local: considera-se que, pese embora a extensão geográfica limitada do mandato, a força europeia foi capaz de alcançar um equilíbrio fundamental entre “garantir a segurança [dos cidadãos], ser acessível e útil, e reativa, quando necessário” (EC, 2017^a, p.80).

Os relatórios enfatizam ainda que a capacidade dos intervenientes da missão em desenvolver o contacto com as populações encontra explicação no desenvolvimento de uma série de atividades de rotina, que envolviam patrulhas diurnas e noturnas, a imparcialidade no relacionamento com as partes beligerantes, e discussões diárias que mantiveram com vários atores locais, nomeadamente os cidadãos de Bangui. (EC, 2017^a, p.80). De facto, numa das entrevistas realizadas a um cidadão local lê-se:

“A EUFOR tentou manter um diálogo connosco [...] era aberta, ouvia o que tínhamos para dizer, trocava ideias com os cidadãos, fornecia-nos informação, conselhos [...]. A EUFOR costumava visitar-nos, para fazer perguntas, para brincar com as crianças, estar com as pessoas [...] Se houvesse um problema eles estavam lá para intervir, e as pessoas acostumaram-se” (EC, 2017^b, p.221).

Muitas destas patrulhas e contactos com os cidadãos foram realizados pela EGF, evidenciando o contributo da *gendarmérie* para o sucesso e popularidade da missão (EC, 2017^b, p.252). Paralelamente, o uso restritivo da força – mencionado anteriormente como um dos principais traços característicos da EGF –, que enquadrou a atuação da EUFOR, demonstrou ser essencial na legitimação da missão e no sucesso das medidas de contrainsurgência. Em suma, é possível constatar que a capacidade de estabelecer uma relação de confiança mútua entre a EUFOR – e essencialmente a EGF – e a população local, constitui o principal valor acrescentado da missão europeia, permitindo assegurar a estabilização de uma das áreas urbanas mais voláteis do país.

O gráfico 1 permite-nos confrontar duas variáveis, analisadas essencialmente entre o início da EUFOR (2014) e o seu término (2015). Através da análise de dois indicadores, é possível observar uma sobreposição entre o período de tempo em que a força da UE esteve no local e a diminuição considerável das ameaças à segurança do Estado, bem como do sentimento de insegurança percebido pelos nacionais.



Fonte: Adaptado de *Fragile States Index*, 2018

Com efeito, um balanço geral da missão permite aferir que os esforços de estabilização de cariz transitório da EGF foram bem sucedidos, permitindo à EU-

FOR cumprir os objetivos político-estratégicos e operacionais estabelecidos no mandato que a implementou. Apesar de funcionar de acordo com um modelo transitório, isto é, até que uma missão de peacekeeping mais robusta, no âmbito da ONU, pudesse ser operacionalizada, a operação europeia contribuiu significativamente para a melhoria da conjuntura securitária no país, impedindo a escalada da violência (Tardy, 2015). Importa, no entanto, salientar que as condicionantes logísticas da EGF impossibilitaram a transferência da componente IPU para a operação subsequente. Esta insuficiência espelha uma das principais vulnerabilidades da EGF, isto é, a capacidade logística (Hovens, 2011; PE, 2015); e coloca possivelmente em evidência a defesa, pela doutrina das Nações Unidas, da separação clara entre as entidades militares e civis num Estado de Direito (Bruggeman, 2011; UN, 2008).

Estes fatores não devem, contudo, levar à desconsideração do valor da EUFOR RCA e essencialmente da atuação da EGF: apesar da reduzida área de atuação definida pelo mandato, a segurança e a liberdade de circulação proporcionadas pela presença europeia contribuíram fortemente para assegurar a estabilização de uma área fundamental da região. A própria população demonstrou preferência pela EUFOR em relação à MINUSCA, operacionalizada pela ONU:

“A EUFOR teria sido muito mais rápida em intervir, e a sua intervenção seria equilibrada [...]. Era capaz de acalmar a tensão sem recorrer à violência, sem causar danos. Tinha uma relação muito melhor com os cidadãos” (EC, 2017^b, p. 247).

De acordo com Alcantud (2016 *apud* Malo, 2016, Apd F-2), a EUFOR RCA foi “a primeira missão a marcar um salto qualitativo [...], uma vez que é a UE que solicita a presença da EGF como força de *gendarmérie*”. Torna-se, assim, evidente que esta missão constituiu uma oportunidade determinante para a EGF demonstrar a proeminente interoperabilidade das forças que a integram (Esteves, 2016), bem como a capacidade de interagir com unidades de infantaria no terreno, com vista a proteção de civis e o restauro da presença mínima das autoridades locais (PE, 2015).

Conclusão

No início do presente artigo propôs-se responder à questão **De que modo o duplo cariz policial e militar da Força de Gendarmerie Europeia contribuiu para o preenchimento do *security gap* na RCA em 2014?** Para tal, procurou-se, em primeiro lugar, enquadrar historicamente a evolução do paradigma securitário, com enfoque na crescente indivisibilidade entre os domínios interno

e externo da segurança. Constatou-se que a tradicional conceção da segurança, centrada nos Estados, deixou de ser suficiente para lidar com as causas estruturais do surgimento de conflitos. Neste sentido, foi concebida uma abordagem à gestão de crises baseada largamente na complementaridade entre as vertentes militar e civil, com vista a atuar naquele que é considerado o período mais importante para a estabilização de um Estado, isto é, o período que medeia o fim das hostilidades bélicas e a reconstrução das estruturas político-civis, geralmente identificado como *security gap*. Características como a capacidade de projeção rápida; a habilidade dificilmente igualável para atuar em cenários hostis e desestabilizados; a aptidão no uso mínimo da força e a capacidade para realizar uma ampla gama de tarefas policiais; a possibilidade de operar sob uma cadeia de comando civil ou militar; e a interoperabilidade, a nível de doutrina e procedimentos de atuação – demonstrativas do seu duplo estatuto militar e civil –, possibilitam a operacionalização de uma atuação concertada, e representam um claro valor acrescentado desta força face às forças policiais e às forças militares no preenchimento do *security gap*.

O caso empírico da RCA, sobre o qual incidiu a investigação, é exemplificativo desta questão. A missão conduzida pela UE no país, com vista a estabilização de uma das suas regiões mais voláteis, contou com o destacamento de uma IPU da EGF. O seu principal objetivo seria garantir a segurança pública e o policiamento comunitário, e apoiar as autoridades locais a nível da investigação criminal e da recolha de informação. A excecional capacidade da força na construção de relações de confiança com os cidadãos contribuiu largamente para o sucesso e popularidade da missão e, no limite, para o cumprimento efetivo dos objetivos político-estratégicos e operacionais que legitimaram a sua implementação.

No que concerne às limitações e dificuldades na elaboração do artigo, importa referir que a escassa menção, nos documentos e relatórios oficiais elaborados pela UE, ao contributo da EGF na missão da EUFOR RCA, aliada à impossibilidade de recolha de testemunhos das partes envolvidas, impossibilitou o desenvolvimento mais aprofundado da consecução dos objetivos propostos. Reconhece-se, paralelamente, que as suas principais limitações poderiam também ter sido abordadas.

Ainda assim, o balanço positivo da presença da EGF na República Centro Africana deriva da particular preparação desta força para atuar em cenários desestabilizados e altamente hostis, salvaguardando-se, no entanto, de recorrer ao uso da força para alcançar os objetivos para os quais foi destacada. Por permitir a transição de uma situação instável para uma conjuntura que permite endereçar as causas estruturais do surgimento de conflitos e, no limite, alcançar a paz sustentada, constitui efetivamente um instrumento fundamental para a gestão de crises, que importará continuar a desenvolver futuramente.

Bibliografia

- Baldwin, D. (1997). The concept of security. *Review of International Studies*, 23(1), 5–26. Acedido a 10 de março de 2021 em <https://www.jstor.org/stable/20097464?seq=1>.
- Bingöl, M. (2011). The need for gendarmeries in the years ahead. In H. Hovens & G. Elk (Eds.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century* (pp. 183-194). Haia: OBT.
- Brito, W. (2017). *Responsabilidade de Proteger*. Lisboa: Almedina.
- Bruggeman, W. (2011). Gendarmeries and the Security Challenges in the 21st Century. In H. Hovens & G. Elk (Eds.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century* (pp. 51-67). Haia: OBT.
- Buzan, B., Wæver, O. & Wilde, J. (1998). *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Cha, V. (2000). Globalization and the Study of International Security. *Journal of Peace Research*, 37(3), 391-403. Acedido a 12 de março de 2021 em <https://www.jstor.org/stable/425352?seq=1>.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2008). Civilian Headline Goal 2008. Conselho da União Europeia, 15863/04.
- Conselho da União Europeia [CdUE]. (2014). Decisão 2014/73/PESC do Conselho relativa a uma operação militar da União Europeia na República Centro-Africana (EUFOR RCA). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 40/59.
- Conselho de Segurança das Nações Unidas [CSNU] (2014). Resolução 2134 de 28 de janeiro de 2014. S/RES/2134.
- Cortinhas, R. (2016). As Forças de tipo Gendarmerie e as Missões/Operações de Gestão de Crises da UE. *Revista de Direito e Segurança*, nº8, 205-248. Acedido a 27 de fevereiro de 2021 em <https://cedis.fd.unl.pt/blog/project/revista-de-direito-e-seguranca-n-o-8/>.
- Duarte, F. P. (2015). Estados Falhados. In J.B. Gouveia & S. Santos (Eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 192-193). Coimbra: Almedina.
- Esteves, J. (2016). A Força de Gendarmerie Europeia – Uma Década de Participações em Operações de Gestão de Crises. *Revista Militar*, nº 2579. Acedido a 25 de fevereiro de 2021 em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1186>.
- European Commission [EC] (2017^a). Improving the Effectiveness of Capabilities (ICE) in EU Conflict Prevention: D3.3 The Central African Republic (CAR) Review. Acedido a 20 de março de 2021 em <https://www.cep.si/wp-content/uploads/2020/02/D-3.3-IECEU-Central-African-Republic-Review.pdf>.
- European Commission [EC] (2017^b). Improving the Effectiveness of Capabilities (ICE) in EU Conflict Prevention: D3.5 Study Report of DR Congo, South Sudan, Libya and Central African Republic. Acedido a 20 de março de 2021 em https://www.ieceu-project.com/wp-content/uploads/2017/12/D3.5_Study_

- Report_of_DR_Congo_South_Sudan_CAR_and_Libya_v5.0.pdf.
- European Gendarmerie Force [EGF] (2004). Declaration of Intent. In Portal da Força de Gendarmerie Europeia. Acedido a 28 de fevereiro de 2021 em <https://eurogendfor.org/wp-content/uploads/2018/10/20040917-declaration-of-intent.pdf>
- European Gendarmerie Force [EGF] (2007). Treaty Establishing the European Gendarmerie Force. In Portal da Força de Gendarmerie Europeia. Acedido a 28 de fevereiro de 2021 em <https://eurogendfor.org/wp-content/uploads/2018/10/20071018-treaty.pdf>.
- European Gendarmerie Force [EGF] (2015). EUFOR RCA (2014 – 2015). In Portal da Força de Gendarmerie Europeia. Acedido a 21 de março de 2021 em <https://eurogendfor.org/eufor-rca-2014-2015/>.
- European Gendarmerie Force [EGF] (2021). Eurogendfor Operational Concept. In Portal da Força de Gendarmerie Europeia. Acedido a 28 de fevereiro de 2021 em <https://eurogendfor.org/egf-concept/>.
- Findaly, T. (2002). *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Fragile States Index (2018). Central African Republic – Cohesion Indicators. In Fragile States Index. Acedido a 25 de março de 2021 em <https://fragilestatesindex.org/country-data/>.
- Guedes, A. (2015). Segurança Externa. In J.B. Gouveia & S. Santos (Eds.), *Enciclopédia de Direito e Segurança* (pp. 411-418). Coimbra: Almedina.
- Heyer, G. (2011). Filling the security gap: military or police. *Police Practice and Research*, 12 (6), 460-473. doi: 10.1080/15614263.2011.596715.
- Hoogenboom, B. (2011). Policing the Gap: The Growing Importance of Gendarmerie Forces in Creating National and International Stability. In H. Hovens & G. Elk (Eds.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century* (pp. 97-117). Haia: OBT.
- Hovens, H. (2011). The European Gendarmerie Force. Bridging the Public Security Gap? In H. Hovens & G. Elk (Eds.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century* (pp. 139-165). Haia: OBT.
- Human Rights Watch [HRW]. (2014). World Report 2014: Central African Republic. In Portal do Human Rights Watch. Acedido a 21 de março de 2021 em <https://www.hrw.org/world-report/2014/country-chapters/central-african-republic>.
- Kaldor, M. (2012). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (3ª Edição). Cambridge: Polity Press.
- Keohane, R. & Nye, J. (2011). *Power and Interdependence* (4ª edição). Londres: Pearson,
- Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic*

- International Studies Association, 39 (1), 45-68. doi: 10.1177/0010836704040832.
- Lutterbeck, D. (2013). *The Paradox of Gendarmeries: Between Expansion, Demilitarization and Dissolution*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, nº8.
- Malo, J. (2016). *Cooperação Internacional: A Força de Gendarmerie Europeia*. Trabalho de Investigação Individual do CEMC. Instituto Universitário Militar, Lisboa.
- Marczuk, K. (2011). A contemporary security concept and its implications for gendarmerie-type forces. In H. Hovens & G. Elk (Eds.), *Gendarmeries and the security challenges of the 21st century* (pp. 69-96). Haia: OBT.
- Marhia, N. (2014). Gender and Security. In M. Kaldor & I. Rangelov (Eds.), *The Handbook of Global Security Policy* (pp.51-67). UK: John Wiley & Sons.
- Parlamento Europeu [PE] (2000). Conselho Europeu de Santa Maria da Feira (19 e 20 de junho de 2000): Conclusões da Presidência. In Portal do Parlamento Europeu. Acedido a 28 de fevereiro de 2021 em https://www.europarl.europa.eu/summits/fei1_pt.htm.
- Parlamento Europeu [PE] (2015). The European Gendarmerie Force at the service of the Common Security and Defence Policy. Security and Defence Subcommittee. In Portal do Parlamento Europeu. Acedido a 16 de março de 2021 em <https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/88682/EUROGENDFOR%20at%20the%20service%20of%20the%20CSDP%20-%201st%20Oct%202010%20-%204Mo.pdf>.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD]. (1994). *Human Development Report: New Dimensions of Human Security*. In Portal do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Acedido a 28 de fevereiro de 2021 em <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-report-1994>.
- Secretário Geral Nações Unidas [SGNU] (1992). *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, A/47/277 - S/24111.
- Tardy, T. (2015). EUFOR RCA: tough start, smooth end. *European Union Institute for Security Studies*, 1-2. doi: 10.2815/157620.
- Truglio, G. (2008). Forças Militares versus Forças Policiais do Tipo da Gendarmerie: Complementaridade em Cenários Internacionais de Gestão de Crises. In *Ciclo de Conferências Estratégicas sobre Segurança e Defesa: "Tardes de Queluz"* (pp.22-39). Lisboa: Escola da Guarda.
- United Nations [UN]. (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Assembleia Geral das Nações Unidas, Conselho de Segurança das Nações Unidas, A/55/305 - S/2000/809.
- United Nations [UN]. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Nova Iorque: Department of Peacekeeping Operations.
- United Nations Peacekeeping Resource Hub [UNPRH]. (2017). *Peace and Security Activities: An Overview of United Nations Peacekeeping Operations*. In

- United Nations. Acedido a 7 de março de 2021 em <https://research.un.org/revisedcptm2017/Module1>.
- United States Institute for Peace [USIP]. (s.d.). Guiding Principles for Stabilization and Reconstruction: Safe and Secure Environment, In Portal do United States Institute for Peace. Acedido a 16 de março de 2021 em <https://www.usip.org/guiding-principles-stabilization-and-reconstruction-the-web-version/safe-and-secure-environment>.
- Weger, M. (2009). The Potential of the European Gendarmerie Force. The Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Weiss, T. (2011). The blurring border between the police and the military: A debate without foundations. *Cooperation and Conflict*, 46(3), 396-405. doi: 10.1177/0010836711416961.