

UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS



MESTRADO EM ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA

**O *COMPREHENSIVE APPROACH* NA GESTÃO DE CRISES
INTERNACIONAIS E A SUA POSSÍVEL OPERACIONALIZAÇÃO
EM PORTUGAL**

Nuno Miguel Belo Quaresma

Orientador: Professor Doutor Luís Leitão Tomé

Maio de 2012

Dedicatória

Dedico este singelo trabalho de investigação a todos aqueles que me fizeram feliz durante a minha vida e em especial:

Aos meus **Pais** por todo o carinho que sempre colocaram na minha educação e pelo exemplo demonstrado dos valores mais basilares e importantes do ser humano como cidadão deste mundo.

À **Daniela** e ao **Miguel** que foram envolvidos neste processo de mudança de “armas e bagagens” para a Bélgica para me acompanhar em mais um dos meus anseios e perspectivas profissionais, tendo-o feito com um carinho e respeito, que me fazem ter um orgulho inestimável destes filhos adoráveis.

À minha querida mulher, esposa e companheira, **Sofia**, que sempre me apoiou e acompanhou nos meus desafios, algumas vezes com prejuízo próprio, mas sempre com um inigualável carinho e amor, estando comigo desde o primeiro momento e incentivando-me a aceitar mais este desafio.

Agradecimentos

Agradeço a todos os que tornaram possível a execução deste trabalho e em especial:

Ao meu Orientador e **Professor Doutor Luís Tomé**, pelo apoio prestado e importantes contributos, desde a origem da ideia até à conclusão do trabalho.

Ao **General Luís Vasco Valença Pinto**, pelo excelente exemplo pessoal e profissional ao longo da minha vida militar, pela entrevista exploratória que me concedeu e pela honra que me proporcionou em escrever um prefácio para uma possível publicação posterior deste singelo trabalho.

À **Professora Doutora Maria Francisca Saraiva**, pela entrevista exploratória que me concedeu e disponibilidade para revisão do texto.

Ao **Coronel Martin Fenn**, meu actual chefe de serviço no SHAPE, pelas lições do Reino Unido e das suas operações no Afeganistão, ao **Patrick Fryer**, pelas lições identificadas da sua experiência no Afeganistão ao serviço do *Allied Rapid Reaction Corps* da OTAN, ao **Tenente-Coronel Jesper Momme** e ao **Major Ulrich Arensbach** que me mostraram a realidade dinamarquesa ao nível governamental e na missão da ISAF no Afeganistão.

À **Dra. Rita Duarte**, do Departamento de Relações Internacionais da UAL, pelo apoio incansável na área administrativa do Mestrado e envio atempado e regular das actividades académicas em curso na Universidade.

Aos meus camaradas e amigos **Pedro Brito Teixeira** e **Arlindo Paulo Domingues**, pelos importantes contributos e conselhos nesta temática e sobretudo pela amizade de longa data que temos partilhado.

Resumo

Palavras-chave: Gestão de crises internacionais; *Comprehensive Approach*; Abordagem Governamental.

Com a crescente complexidade de conflitos e crises internacionais, muitos governos e organizações estão actualmente a desenvolver os seus conceitos e abordagens “compreensivos” para a gestão de crises.

Neste trabalho, propomos uma abordagem para definir as contribuições para o Estado Português (*Whole-of-Government Approach* – WoGA) na gestão de crises internacionais, utilizando o conceito da *Comprehensive Approach* (CA). A CA prevê a articulação dos instrumentos do Estado (político, diplomático, militar, económico e civil) para promover uma paz positiva e sustentada, e o verdadeiro uso do “*smart power*” em situações de *nation building*.

Embora Portugal pertença a várias organizações internacionais e regionais, o seu papel como um actor chave na coordenação das actividades para a resolução de crises internacionais, especialmente em países que antes eram parte do território nacional, pode ser fundamental. Assim, a importância deste estudo é justificada pela necessidade de cooperação e coordenação intra e inter-ministerial, com vista a uma abordagem nacional coerente. O objectivo principal do trabalho é definir as contribuições para um modelo português na gestão de crises internacionais que considera a CA em conformidade com as estruturas do Estado e os seus compromissos internacionais.

Dado o objectivo principal, e de acordo com o tema, definimos os seguintes objectivos secundários:

- Caracterizar a CA, os seus pontos-chave doutrinários, conceitos fundamentais, os instrumentos e as tendências de algumas organizações internacionais a que Portugal pertence: ONU, OTAN e da UE.
- Caracterizar os conceitos WoGA e estruturas de alguns países ocidentais (Reino Unido e Dinamarca).
- Caracterizar a situação do Estado Português no que diz respeito à legislação e as estruturas relacionadas com a gestão de crises internacionais.
- Analisar uma experiência nacional em crises internacionais: o caso de Timor-Leste.
- Propor um modelo nacional de gestão de crises e aplicá-lo a um cenário hipotético de uma crise estratégica num país da CPLP.

Abstract

Key words: Management of international crisis; Comprehensive Approach; Whole-of-Government Approach (WoGA).

With the increasing complexity of conflicts and international crisis, many governments and organizations are currently developing their “comprehensive” concepts and approaches to crisis management.

In this paper we propose an approach to define the contributions to the Portuguese State (Whole of Government Approaches - WGA) in international crisis management using the Comprehensive Approach (CA) concept. The CA foresees the articulation of the instruments of the State (political, diplomatic, military, economic and civil) to promote a positive and sustainable peace and the true usage of the “smart power” in the situation of a nation building.

Although Portugal belongs to various international and regional organizations, its role as a key player in coordinating activities for the resolution of international crises, especially in countries that once were part of the national territory, may be paramount. Thus, the importance of this study is justified by the need for cooperation and coordination within and inter-ministerial with a view to a coherent national approach.

The main objective of the work is to define contributions to a Portuguese model of international crisis management that considers the CA in compliance with state structures and their international commitments.

Given the main objective, and according to the theme, we defined the following secondary objectives:

- To characterize the CA key doctrinal waypoints, core concepts, instruments and trends of some international organizations to which Portugal belongs: UN, NATO and EU.
- To characterize the WoGA concepts and structures of some Western countries (United Kingdom and Denmark).
- To characterize the Portuguese situation regarding the legislation and structures related to international crisis management.
- To analyze one of the national experiences in international crisis: the case of East Timor.
- Propose a national model of crisis management and apply it to a hypothetical scenario of a strategic crisis in a CPLP country.

Résumé

Mots clés: Gestion de crise internationale; *Comprehensive Approach*; l'approche du gouvernement.

Avec la complexité croissante des conflits et des crises internationales, de nombreux gouvernements et organisations sont en train de développer leur «globale» des concepts et des approches de gestion de crise.

Dans cet article nous proposons une approche pour définir les contributions à l'État portugais (Approches pangouvernementales – WoGA) la gestion des crises internationales en utilisant l'approche globale (Comprehensive Approach – CA) concept. Le CA prévoit l'articulation des instruments du pouvoir de l'État (politique, diplomatique, militaire, économique et civile) pour promouvoir une paix positive et durable et l'utilisation réelle de la «smart power», dans la situation nation building.

Bien que le Portugal appartienne à diverses organisations internationales et régionales, son rôle comme un acteur clé dans la coordination des activités pour la résolution des crises internationales, en particulier dans les pays qui étaient autrefois partie du territoire national, peut être primordiale. Ainsi, l'importance de cette étude est justifiée par la nécessité d'une coopération et coordination au sein et interministérielle en vue d'une approche nationale cohérente.

L'objectif principal de ce travail est de définir les contributions à un modèle portugais de gestion de crise internationale qui considère que le CA en conformité avec les structures étatiques et de leurs engagements internationaux. Compte tenu de l'objectif principal, et selon le thème, nous avons défini les objectifs secondaires suivants:

- Afin de caractériser les principaux points doctrinaux CA, les concepts de base, les instruments et les tendances de certaines organisations internationales dont le Portugal appartient: ONU, OTAN et UE.
- Afin de caractériser les concepts WoGA et les structures de certains pays occidentaux (Royaume-Uni et Danemark).
- Afin de caractériser la situation du Portugal concernant la législation et les structures liées à la gestion de crise internationale.
- Analyser une expérience nationale dans la crise internationale: le cas du Timor oriental.
- Proposer un modèle national de gestion de crise et l'appliquer à un scénario hypothétique d'une crise stratégique dans un pays CPLP.

Índice geral

	Página
Dedicatória	1
Agradecimentos	2
Resumo	3
Abstract	4
Résumé	5
Índice geral	6
Lista de Gráficos e Quadros	8
Lista de Fotografias e Ilustrações	8
Lista de Siglas	9
Introdução	13
Os objetivos da investigação	15
Metodologia adoptada	15
1. Enquadramento conceptual e estado da arte	18
a. Estratégia e gestão integrada de crises e conflitos	18
b. O <i>Comprehensive Approach</i> nas organizações	21
(1) Organização das Nações Unidas	21
(2) Organização do Tratado Atlântico Norte	23
(3) União Europeia	27
c. <i>Comprehensive Approach</i>	29
d. Síntese conclusiva – avaliação conceptual	31
2. Operacionalização internacional	34
a. Organização das Nações Unidas	34
b. Organização do Tratado Atlântico Norte	38
c. União Europeia	42
d. <i>Whole-of-Government Approach</i>	47
(1) O caso do Reino Unido	47
(2) O caso da Dinamarca	50
e. Síntese conclusiva – avaliação da situação internacional	54
3. Situação em Portugal	57
a. Legislação nacional e instrumentos político e diplomático	57
b. Outros instrumentos e estrutura governamental	68
c. Um caso de intervenção nacional – Timor-Leste	72

	Página
d. Síntese conclusiva – avaliação da situação nacional	75
4. Modelo proposto	77
a. A aplicação do modelo num cenário possível na Guiné-Bissau	80
Conclusões e Recomendações	87
Referências Bibliográficas	93

Lista de Gráficos e Quadros

	Página
1. Gráfico – Evolução dos conflitos armados de 1946 a 2009	18
2. Gráfico – Número de actores e conflitos armados de 1989 a 2009	19
3. Gráfico – Pessoal em uniforme em missões da ONU	22
4. Gráfico – A abordagem sequencial ao conflito	30
5. Gráfico – O <i>Comprehensive Approach</i> como modelo de resposta	31
6. Quadro – Modelo da Resolução de Conselho de Ministros proposta	83
7. Quadro – Resolução de Conselho de Ministros proposta	84

Lista de Fotografias e Ilustrações

	Página
1. Fotografia – Imagem de Mogadishu – Somália	21
2. Ilustração – Missões do DPKO	23
3. Ilustração – QGs, Operações e Missões da OTAN	25
4. Ilustração – Ligação do EBAO aos Instrumentos de Poder	26
5. Ilustração – Relação entre o <i>Comprehensive Approach</i> , o EBAO e a Reconstrução e Desenvolvimento (S&R)	27
6. Ilustração – Missões da EU	28
7. Ilustração – Missões do DPA	35
8. Fotografia – Imagem da missão da Unidade de Engenharia portuguesa na UNIFIL	35
9. Ilustração – Organização da <i>UN Integrated Mission Structure in Burundi</i>	36
10. Ilustração – Relação entre o planeamento das diversas áreas de intervenção da ONU no Burundi	37
11. Fotografia – Acção CIMIC no TO do Afeganistão	39
12. Fotografia – Imagem da missão da EU na RD Congo	44
13. Fotografia – Imagem da missão da PRT dinamarquesa na ISAF	53
14. Ilustração – Organigrama do IPAD	60
15. Ilustração – Referências legislativas de acordo com os instrumentos de poder	65
16. Ilustração – Estruturas governamentais de acordo com os instrumentos de poder	71
17. Ilustração – Órgãos governamentais de acordo com os instrumentos de poder	72
18. Ilustração – Modelo proposto do CICSD	78
19. Ilustração – Relação entre a análise PMESII e os instrumentos de poder	81

Lista de Siglas

AAP – Allied Administrative Publication

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ACO – Allied Command Operations

AICEP – Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal

ANA – Agência de Navegação Aérea

ANPC – Autoridade Nacional da Protecção Civil

AP – Administração Pública

APAD – Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento

APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento

AR – Assembleia da República

ARRC – Allied Rapid Reaction Corps

BiH – Bósnia-i-Herzegovina

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento

CATTL – Comissário para o Apoio à Transição de Timor-Leste

CCOMC – Comprehensive Crisis and Operations Management Centre

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CIC – Comissão Interministerial de Cooperação

CICSD – Comissão Interministerial de Cooperação, Segurança e Defesa

CIMIC – Civil-Military Cooperation

CIVCOM – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management

CMCO – Civil-Military Coordination

CME – Crisis Management Exercise

CNPCE – Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência

CPA – Concerted Planning and Action

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CPP – Conflict Prevention Pool

DFID – Department For International Development

DGA – Direcção Geral de Alfândegas

DGAI – Direcção Geral da Administração Interna

DGPDN – Direcção Geral de Política da Defesa Nacional

DGPE – Direcção Geral de Política Externa

DGPJ – Direcção Geral da Política Judiciária

DIIS – Danish Institute for International Studies

DPA – Department of Political Affairs

DPKO – Department of Peace Keeping Operations

E.P.E. – Empresa Pública do Estado

EBAO – Effects Based Approach to Operations

EEAS – European External Action Service

EMGFA – Estado-Maior General das Forças Armadas

EUMC – European Union Military Committee

EUSR – European Union Special Representative

FAO – Food and Agriculture Organization

FCO – Foreign and Commonwealth Office

FFAA – Forças Armadas

FFSS – Forças de Segurança

GNR – Guarda Nacional Republicana

HLG – Headline Goals

HQ – Head-Quarters

I.P. – Instituto Público

ICEP – Instituto do Comércio Externo Português

ICP – Instituto de Cooperação Portuguesa

IDN – Instituto de Defesa Nacional

INCAF – International Network Conflicts and Fragility

INEM – Instituto Nacional de Emergência Médica

IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento

ISAF – International Security Force in Afghanistan

KFOR – Kosovo Force

LSI – Lei de Segurança Interna

MAI – Ministério da Administração Interna

MAMAOT – Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e Ordenamento do Território

MDN – Ministério da Defesa Nacional

MEE – Ministério da Economia e Emprego

MEC – Ministério da Educação e Ciência

MF – Ministério das Finanças

MJ – Ministério da Justiça

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MNE5 – Multi National Experiment 5
MoD – Ministry of Defence
MoI – Ministry of Interior
MoJ – Ministry of Justice
MS – Ministério da Saúde
MSSS – Ministério da Solidariedade e Segurança Social
NAC – North Atlantic Council
NATO – North Atlantic Treaty Organization
NCMP – NATO Crisis Management Process
NCRS – NATO Crisis Response System
NIWS – NATO Intelligence and Warning System
NU – Nações Unidas
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM – Objectivos do Milénio
OIs – Organizações Internacionais
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação Europeia
OTAN – Organização Tratado Atlântico Norte
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PCM – Presidência do Conselho de Ministros
PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa
PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa
PIC – Programa Indicativo de Cooperação
PMEC – Político, Militar, Económico e Civil
PMESII – Político, Militar, Económico, Social, Infra-Estruturas e Informacional
PRTs – Provincial Reconstruction Teams
PSC – Political and Security Committee
PSP – Polícia de Segurança Pública
QG – Quartel-General
RCM – Resolução do Conselho de Ministros
RDDC – Royal Danish Defence College
SA – Sociedade Anónima

SACEUR – Supreme Allied Commander Europe

SG – Secretário-Geral

SHAPE – Supreme Head-Quarters Allied Powers in Europe

SIED – Serviço de Informações Estratégicas de Defesa

SIRP – Serviço de Informações da República Portuguesa

SIS – Serviço de Informações de Segurança

SNGC – Sistema Nacional de Gestão de Crises

TO – Teatro de Operações

UAL – Universidade Autónoma de Lisboa

UCDP – Uppsala Conflict Data Program

UNIFIL – United Nations Interim Force in Lebanon

WoGA – Whole-of-Government Approach

"Today, there is no longer such a thing as strategy, there is only crisis management."

Robert Mcnamara (citado por DOBBS, Michael, 2008)¹

"The question is no longer of whether the international organizations and the States need a Comprehensive Approach but rather defining the content."

NATO (2008b)

Introdução

A primeira década do século XXI tem confirmado uma tendência que se verifica desde os anos 80 do século passado: uma mudança significativa no tipo de crises internacionais. Estas têm mudado em primeiro lugar pelo tipo de tarefas desempenhadas pelos diferentes actores que vão desde os esforços para assegurar um ambiente seguro até às necessárias transformações económicas, políticas e sociais para uma *governance* sustentada. Por outro lado, a duração da gestão das crises passou de meros dias ou semanas para décadas de trabalho cooperativo com diferentes fases sobrepostas tendo em vista uma transição para as autoridades nacionais e locais. Em terceiro e último lugar, o número de actores aumentou significativamente, derivado não só das duas mudanças anteriores, mas também porque para além das autoridades nacionais e das Organizações Internacionais (OIs) que se envolvem na gestão da crise, temos ainda os actores regionais, as organizações privadas e as organizações não-governamentais (ONGs) com interesses ou actividades no local da crise. Por tudo isto, a gestão de crises internacionais tornou-se hoje um processo deveras complexo e com contornos distintos de um passado recente.

A mudança na natureza da segurança internacional (devido a diferentes desafios de segurança), a maior quantidade de actores internacionais envolvidos nos esforços de paz e segurança e a natureza da guerra e dos conflitos armados, provocaram também evoluções na gestão de crises internacionais. O principal motor da mudança foi o extraordinário crescendo do activismo pela comunidade internacional na prevenção de conflitos, manutenção da paz e construção da paz.

No document *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All* de 2005, a ONU refere que *"The world must advance the causes of security, development and human rights together, otherwise none will succeed. Humanity will not enjoy security without development, it will not enjoy development without security, and it will not enjoy either without respect for human rights"* (sic) (ONU, 2005), a verdade é que as missões têm pugnado pelo emprego das dimensões políticas e de segurança

¹ A propósito da crise dos mísseis de Cuba de Outubro de 1962.

(militares/polícias) por parte das OIs, deixando, normalmente, aos actores locais/nacionais as dimensões económico-social, psico-social e internacional, sendo que são estas as bases fundamentais para a paz duradoura.

Passámos da chamada “paz negativa” cujo objectivo era conseguir um cessar-fogo entre as partes em conflito, para uma “paz positiva” onde se centram as preocupações na segurança humana e se tenta resolver as raízes dos problemas que causaram a crise. Aparece assim uma nova geração de operações de paz e de segurança multi-dimensionais para apoiar a implementação de uma “paz completa”: restaurar a capacidade do Estado para garantir a segurança e manter a ordem pública, fortalecer o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos, apoiar a emergência de instituições políticas legítimas e em processos participativos, promoção da recuperação e desenvolvimento social e económico, incluindo o regresso seguro ou restabelecimento de pessoas deslocadas internamente e refugiados desenraizados pelo conflito.

Em resultado do aumento da complexidade dos conflitos e crises internacionais, muitos governos e organizações estão presentemente a desenvolver os seus conceitos e aproximações para uma gestão de crises “completa”². Independentemente dos diferentes conceitos, metodologias ou operacionalizações efectuadas na gestão de crises, a verdade é que enquanto a comunidade internacional estiver empenhada, de forma colectiva ou autónoma, a utilizar instrumentos de gestão de crises, estes terão sempre de perseguir uma *Comprehensive Approach* na coordenação e integração dos diferentes actores. Embora o conceito de *Comprehensive Approach* esteja ainda numa fase de maturação e de consolidação de conceitos, bem como elemento das ferramentas de gestão de crises internacionais, será com certeza um assunto de intensa discussão nas próximas décadas. As Nações Unidas, a OTAN³, a União Europeia e grande parte dos governos dos países ocidentais, têm promovido debates de partilha de informação tendo em vista minimizar os custos das intervenções nas crises internacionais. Quando colocámos a expressão *Comprehensive Approach* num dos actuais motores de busca da internet em 2010, obtemos cerca de 1,5 milhões de resultados em apenas centésimos de segundo. Passado um ano, repetindo a busca obtemos 79 milhões de resultados, facto que demonstra o interesse e a quantidade de informação que o tema abarca⁴.

² “Completa” aqui entendido como a melhor tradução possível do conceito *Comprehensive*. A partir deste ponto, será utilizado a expressão anglo-saxónica *Comprehensive Approach* que se adequa ao tema da presente dissertação.

³ Veja-se a série de debates e seminários promovidos por esta organização sobre o *Comprehensive Approach* para apoio na definição do Conceito Estratégico aprovado em Novembro de 2010 na Cimeira de Lisboa.

⁴ Página do Google™ consultada em 18 de Dezembro de 2010 e em 05 de Dezembro de 2011.

Os objetivos da investigação

No presente trabalho propomo-nos definir contributos para uma aproximação e estratégia nacional (*Whole-of-Government Approach* – WoGA) do Estado português na gestão de crises internacionais usando o *Comprehensive Approach*.

Embora Portugal pertença a diferentes organizações internacionais e regionais, o seu papel como actor principal na coordenação de actividades para a resolução de crises internacionais, em especial nos países que no passado faziam parte do território nacional, pode ser primordial. Sendo assim, a importância deste estudo justifica-se pela necessária cooperação e coordenação intra e inter-ministerial tendo em vista uma aproximação nacional coerente.

O objectivo principal do trabalho é definir contributos para um modelo português de gestão de crises internacionais que considere o *Comprehensive Approach* e respeitando as estruturas do Estado e os seus compromissos internacionais.

Na fase inicial de investigação foi definida uma questão central a que se pretende dar resposta e que orientou o presente trabalho: “*Quais as melhorias a efectuar no actual modelo nacional de gestão de crises internacionais considerando o Comprehensive Approach?*”

Face ao objectivo principal, e de acordo com o tema enquadrante, foram definidos como objetivos secundários a caracterização dos conceitos e estruturas de algumas organizações internacionais a que Portugal pertence (ONU, OTAN e UE) e de estruturas WoGA de alguns países ocidentais (Reino Unido e Dinamarca). Foi ainda caracterizada a situação nacional relativamente à legislação e estruturas existentes e a análise de uma experiência nacional em crises internacionais (o caso de Timor-Leste). Finalmente, fez-se a caracterização resumida da situação política, de segurança, nível de desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e humanitária de um país da CPLP (Guiné-Bissau) e aplicou-se ao mesmo o modelo nacional de gestão de crises proposto a um cenário hipotético deste país numa situação de crise estratégica.

Metodologia adoptada

O presente trabalho não ambiciona criar novas soluções para o actual quadro nacional em vigor face a modelos existentes em outras organizações ou países analisados. O modelo proposto parte assim do actual quadro jurídico nacional e de uma forma que integre os compromissos internacionais previsto pelo Estado português.

O objecto de estudo apresenta-se como sendo uma temática vasta e com diversas abordagens. Parece-nos assim fundamental restringir o tema, tendo sido prevista uma

orientação para uma área mais concreta de análise. Optou-se assim por uma abordagem voltada para uma aproximação nacional (*Whole-of-Government Approach* – WoGA) que permite definir em concreto de que forma se poderão articular os instrumentos de poder do Estado na resolução de crises internacionais. As delimitações têm em conta que embora o conceito de *Comprehensive Approach* se possa aplicar aos *níveis* estratégico, operacional e tático, serão focados essencialmente os níveis político-estratégico embora se apresentem exemplos de missões de OIs/WoGA ao nível tático; quanto à *situação*, foi considerado um cenário hipotético de actuação do Estado português no apoio à resolução de uma crise num dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP); quanto ao *momento* da crise, esta acontece antes e durante as fases de *Peace Keeping* (PK) ou *Peace Building* (PB)⁵.

As fases de *Conflict Prevention* (antes da crise) ou *Humanitarian Assistance* (no apogeu da crise) não são consideradas no estudo, visto que o que está em causa é a aplicação de um conceito tendo em vista uma estratégia de médio e longo prazo (genética e estrutural) e não uma resposta imediata (estratégia operacional); não estamos também a abordar a estratégia total de um Estado – caso de Portugal na guerra que travou entre as décadas de 60 e 70 do século XX em que todos os instrumentos de poder do Estado foram colocados ao dispor de uma estratégia de defesa dos interesses vitais de uma Nação na defesa do seu território – estamos sim a abordar situações de defesa dos interesses nacionais com recurso ao chamado *smart power*, conceito que “...valoriza a importância de agir com inteligência, doseando as formas de actuação...” (Brito, 2010), combinando assim alguns dos elementos do *hard power* com os do *soft power*, e norteando a acção dos diferentes instrumentos, envolvendo-os e criando parcerias e sinergias, tendo em vista os objetivos últimos do Estado.

Na execução deste trabalho seguimos o método que enfatiza a pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema em apreço, onde abordamos o enquadramento conceptual da gestão de crises internacionais, modelos nacionais e de organizações internacionais de gestão de crises, o *Comprehensive Approach*, e por último, a situação nacional. Foram ainda realizadas entrevistas exploratórias (Professora Maria Francisca Saraiva do ISCSP e General Luís Vasco Valença Pinto – colaborador da UAL) e outras ao longo do trabalho (oficiais ingleses e dinamarqueses com experiência em missões e estruturas governamentais onde foi aplicado o conceito de *Comprehensive Approach*) em ambiente integrador das OIs – OTAN – ou nacional – WoGA.

⁵ Conceitos de acordo com Branco (2010).

O modelo de análise utilizado baseia-se no método hipotético-dedutivo (QUIVY & CAMPENHOUDT, 1998), cuja construção parte de postulados identificados, como modelo de interpretação do fenómeno estudado. Este modelo gerou, através de um trabalho lógico, hipóteses, conceitos e indicadores para os quais se procuraram correspondentes no real, permitindo a resposta à questão central formulada.

O trabalho inicia-se pela presente Introdução com os objetivos da investigação e a metodologia adoptada e compreende quatro capítulos; o primeiro capítulo apresenta-nos o enquadramento conceptual e estado da arte nas principais organizações a que Portugal pertence – ONU, OTAN e UE; O segundo capítulo contém os instrumentos ao nível político-estratégico e das missões das organizações e países apresentados no capítulo anterior e as realidades nacionais sob a forma de WoGA de dois países europeus – Reino Unido e Dinamarca; O terceiro capítulo descreve a situação nacional no âmbito dos diplomas legais, instrumentos ao nível político e estratégico e uma breve análise à missão portuguesa de apoio à autodeterminação do Estado de Timor-Leste; O capítulo quatro propõe um modelo de aproximação à gestão de crises internacionais adaptado à realidade nacional e aplicado a um cenário hipotético de uma crise estratégica num Estado da CPLP – Guiné-Bissau; Por último, apresentam-se as principais conclusões do presente trabalho e algumas recomendações relativas a esta temática de investigação.

Algumas das citações inscritas no trabalho foram mantidas na sua língua original de forma a manter o espírito do conceito apresentado e para evitar distorções derivadas da tradução livre.

Por opção do autor, o presente trabalho não segue o acordo ortográfico actualmente em vigor na CPLP.

"(...) we have 40 nations in the alliance. Each of the participating countries has three or more departments involved in this issue of the Comprehensive Approach. We then have at least ten others who are critical players in the country. We have international organizations - another 20 - we then have NGOs, who run into their hundreds. Then on top of that, of course, we have the Afghan National Government. Therefore, what we have to have is a concept which enables to us co-ordinate a reference in a coherent way, and the Comprehensive Approach, as we have heard, is the language of common currency in Afghanistan and in many of these theatres, because it is commonly understood that we need to work together (...) So I think from that perspective it is absolutely essential that we have a comprehensive approach."

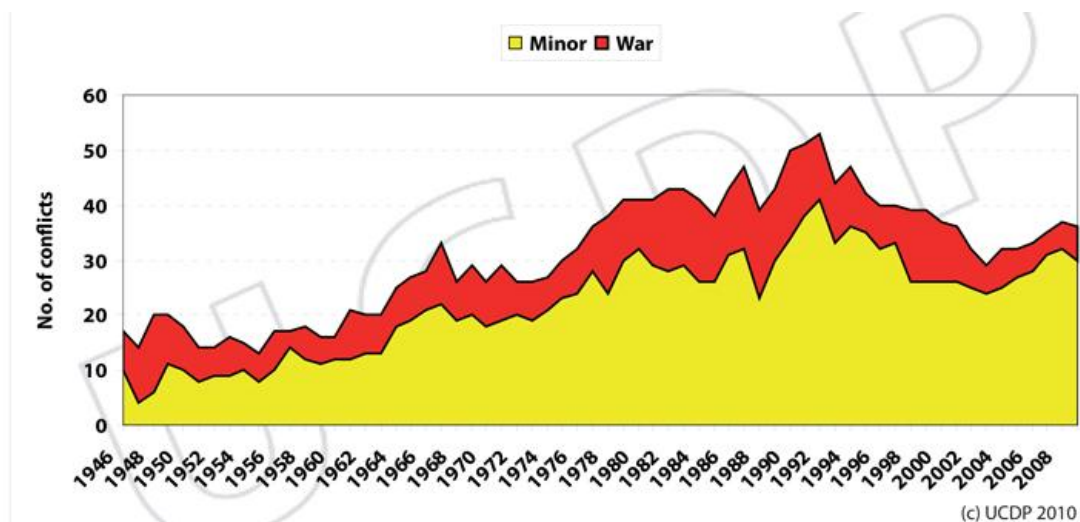
General McCOLL⁶ (2009)

1. Enquadramento conceptual e estado da arte

Os conceitos que pretendemos explicitar no presente capítulo são aqueles que constituem o triunvirato do modelo de base do trabalho, estando assim intimamente ligados: Estratégia Nacional, Gestão de Crises e *Comprehensive Approach*. Para além destes conceitos essenciais são ainda apresentadas as principais referências doutrinárias da ONU, OTAN e UE. No final do capítulo é apresentado o conceito operacional de *Comprehensive Approach* adoptado no presente trabalho.

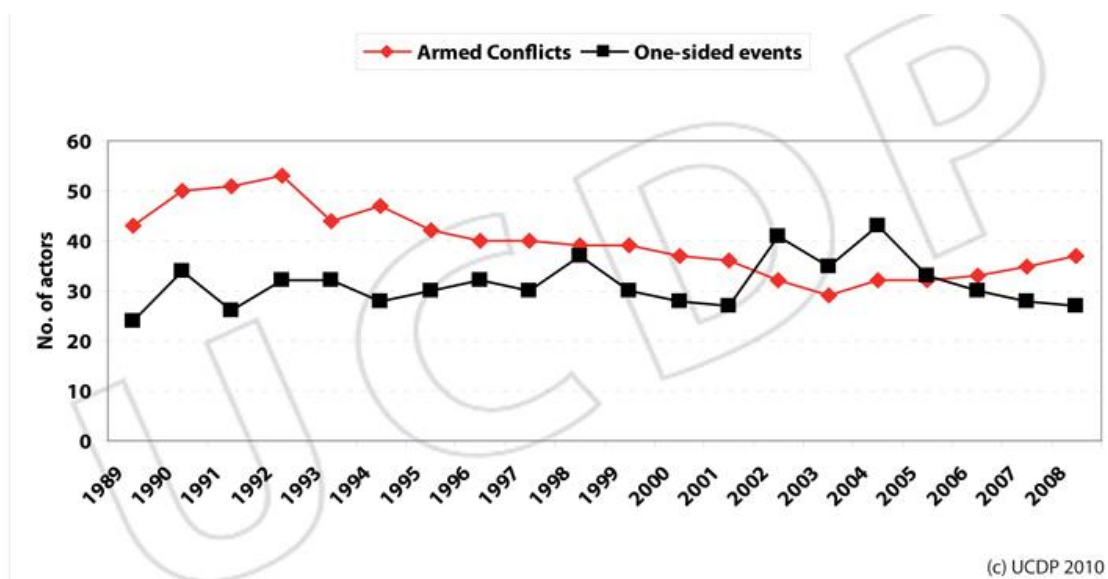
a. Estratégia e gestão integrada de crises e conflitos

No actual ambiente de segurança, em que a interdependência se intensificou, são muito menores as probabilidades de guerras entre Estados, mas muito maior o número de crises internas e internacionais. Nas últimas décadas, o tipo de conflitos armados tem vindo a aumentar, sobretudo de conflitos de pequena dimensão.



1. Gráfico – Evolução dos conflitos armados de 1946 a 2009 (UCDP, 2010a)

⁶ Deputy Supreme Allied Command Europe em sessão no Defence Committee do Parlamento Inglês.



2. Gráfico – Número de actores e conflitos armados de 1989 a 2009 (UCDP, 2010b)

Couto (1988: 209) define estratégia como “a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política”. De acordo com Yarger (2006), a Estratégia é definida como a “arte e ciência de desenvolver ou usar os poderes político, económico, sócio-psicológico e militar de um Estado, de acordo com a orientação política, de modo a criar efeitos que protegem ou vingam os interesses nacionais, relativamente a outros estados, actores e circunstâncias”. Para a definição de estratégia nacional podemos adaptar os dois conceitos anteriores e considerarmos esta como uma actividade – como uma estratégia que pormenorize a doutrina estratégica escolhida por um país, fixando objetivos intermédios e sucessivos, e empregando e orientando os recursos postos à sua disposição pela política para atingir esses objetivos – ou como uma ciência – como uma estratégia nacional que estabeleça conceitos de acção, conceba doutrinas de preparação e de conduta de acção e indique à política os tipos e processos mais adequados para se atingirem esses objetivos e os recursos adequados para o efeito⁷. A tal estratégia global, definida por Couto (1988: 228-229) entendida não como “uma simples soma ou justaposição de estratégias, mas sim, numa óptica sistémica, como a integração das várias estratégias gerais, com as suas [interacções].”

Segundo o Glossário de Termos e Definições da OTAN (AAP-6 – NATO Glossary of terms and definitions) é definido que a gestão de crises é “The coordinated actions taken to defuse crises, prevent their escalation into an armed conflict and contain hostilities if they

⁷ Actividade e Ciência adaptados de Couto (1988: 220-221).

should result.” (NATO, 2008a: 2-C-19). De acordo com Pereira (2010: 11) “*também na EU o termo ‘crise’ é aplicado aos diversos sectores, sendo contudo habitualmente associado ao termo ‘gestão’. A gestão de crises é uma das áreas de intervenção da EU, tendo nos últimos anos sido desenvolvida com maior ênfase na vertente da Política Comum de Segurança e Defesa*”. A OTAN e a UE não definem em concreto o conceito de crise, permitindo assim uma maior flexibilidade no campo de actuação dos diferentes instrumentos das organizações e não restringido o seu âmbito. A OTAN classifica em dois grandes grupos as situações de gestão de crises: as operações militares no quadro da defesa colectiva⁸ e aquelas em que a defesa colectiva não é posta em causa. Estas últimas podem assumir a forma de operações de resposta a crises⁹ (operações de apoio à paz, de prevenção de conflitos ou de ajuda humanitária). A OTAN considera que “*A crisis can effectively be political, military or humanitarian and can be caused by political or armed conflict, technological incidents or natural disasters. Crisis management consists of the different means of dealing with these different forms of crises.*” (NATO, 2011b). Apesar do seu carácter subjectivo, é útil e largamente aceite, que as dimensões centrais que caracterizam o fenómeno das actuais crises são: a existência de valores centrais e/ou importantes sistemas e estruturas políticas, militares, sociais ou económicas em jogo; a imprevisibilidade da situação que ultrapassa a capacidade institucional normal estabelecida; a urgência do necessário julgamento, interpretação, decisão e resposta processual, por parte dos diferentes actores envolvidos; a ameaça de ruptura do equilíbrio do sistema institucional de referência; e, a existência de um clima de medo e/ou apreensão nos decisores e população; o seu carácter eminentemente público e por isso mediático. É interessante constatar que as dimensões atrás referidas estão, de uma forma geral, inseridas nos diversos conceitos de crise adoptados por diferentes actores, sejam Estados ou OIs. Naturalmente, que a definição do conceito de crise é importante, pois ao comportar em si mesmo a essência do fenómeno a tratar, clarifica, orienta e delimita (ao nível de meios, procedimentos, sistemas envolvidos, tomada de decisão, planos, etc.) o que deve ser feito para a sua correcta gestão. A gestão de crises estratégicas em discussão neste trabalho se referem a situações em que os meios de um Estado¹⁰ são utilizados para prevenir, diminuir a escalada ou eliminar essa mesma crise. Os conceitos previstos no trabalho podem ainda ser aplicados a alguns dos cenários das chamadas crises sub-estratégicas – económica,

⁸ Art.º 5º do Tratado da Aliança.

⁹ NA5CRO – *Non-Article 5 Crisis Response Operations*.

¹⁰ De acordo com Couto (1988: 211) entendemos aqui os *meios* utilizados pela estratégia para atingir os seus fins como todos os recursos que um Estado tem ao seu dispor (militares, económicos, diplomáticos, etc.), e que não deve ser confundido com as suas *dimensões*, isto é, dos seus campos de actividade (político, social, psicológico, etc.).

humanitária, ambiental, etc. Crises que de acordo com Escorrega (2010) estão “...relacionadas com acontecimentos potencialmente danosos fisicamente, resultantes de actividades humanas ou fenómenos naturais, que possam causar a perda de vidas humanas, rupturas económicas e sociais, degradação ambiental, etc., que acabam também por ter repercussões políticas importantes e são susceptíveis de provocar situações geradoras de alguma tensão”.



1. Fotografia – Imagem de Mogadishu - Somália (ONU, s.d.)

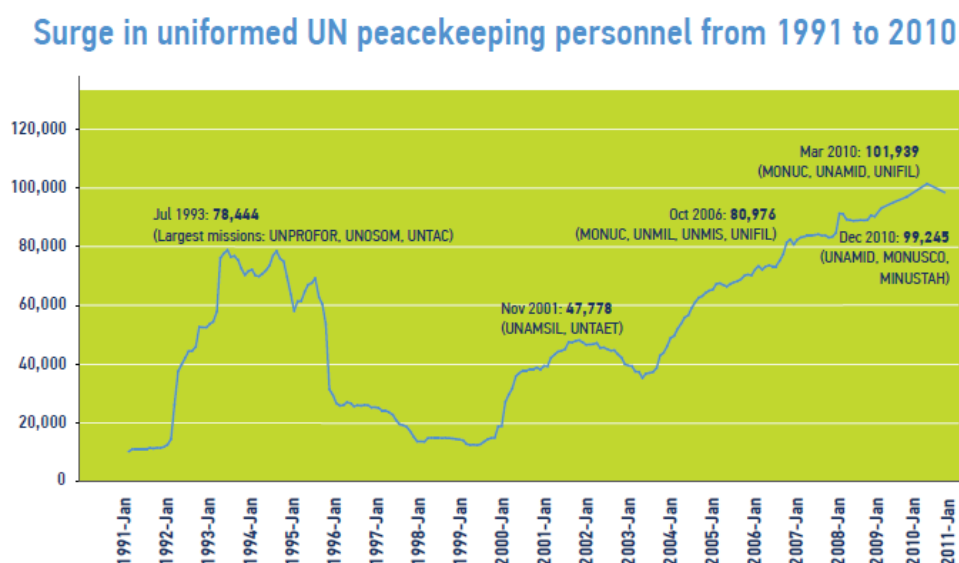
b. O *Comprehensive Approach* nas organizações

Após a apresentação de alguns conceitos enquadrantes no sub-capítulo anterior, vamos no presente detalhar o estado da arte relativo ao *Comprehensive Approach* nas principais organizações internacionais a que Portugal pertence e que tem responsabilidades de Estado com os compromissos assumidos.

(1) Organização das Nações Unidas

Em 2005, a ONU divulgou o seu sumário executivo “*In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*” (ONU, 2005) onde se reforça a necessidade da coordenação e integração das acções nas áreas da segurança, desenvolvimento e direitos humanos. O documento refere ainda a necessidade de uma cooperação global, profunda e sustentada entre os Estados, com parcerias com a sociedade civil e o sector privado e instituições inter-governamentais regionais e globais para mobilizar a acção colectiva. São reforçados os instrumentos para prevenção dos conflitos nomeadamente na constituição de uma Comissão de Paz inter-governamental e as áreas prioritárias de actuação: Estado de direito, direitos humanos e democracia. Embora seja este o principal documento que apela à coordenação e integração das diferentes acções no terreno, já em 2000, o Painel de peritos do *Brahimi Report* (ONU, 2000) referia a necessidade de se estabelecerem estratégias mais efectivas para a prevenção de conflitos a longo e curto prazo. O Painel de peritos da ONU

apontava, por exemplo, para a necessidade dos agentes da polícia civil e dos elementos judiciais constituírem equipas com preocupações ao nível do Estado de direito e respeito pelos direitos humanos. O Painel aconselhava também para a constituição de uma doutrina conjunta e robusta. De acordo com o Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, reiterado na Agenda para a Paz de 1982 e 1986, é de destacar a necessidade da ONU de recorrer, em certas situações, às organizações regionais (OTAN, UE, UA, ...) para apoio na resolução das crises. Esta limitação da Organização é, por outro lado, uma verdadeira vantagem, visto que permite à ONU utilizar outros instrumentos de forma complementar.

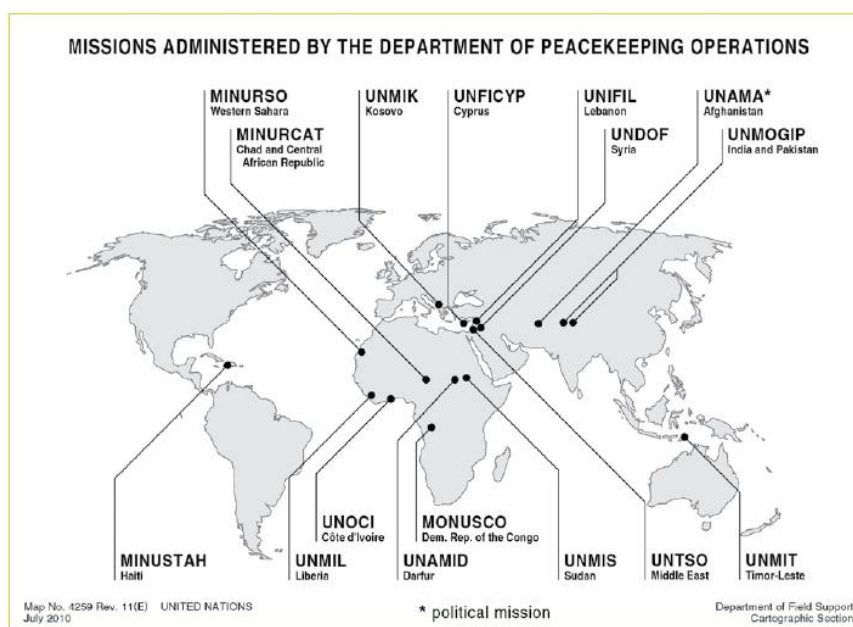


3. Gráfico – Pessoal em uniforme em missões da ONU (ONU, 2010)

Conceptualmente, bem como através das suas experiências no terreno, a ONU constitui a organização internacional mais avançada no que diz respeito ao desenvolvimento de *comprehensive approaches* (CSS, 2008). A noção de “*Integrated Missions*”, introduzida em 2006 e reforçada posteriormente com a “*Capstone Doctrine (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines)*” (ONU, 2010) pretende aumentar a coerência do sistema das Nações Unidas (NU) em operações de paz e coordenar as actividades militares, políticas de desenvolvimento e humanitárias. O Relatório do Instituto Dinamarquês para Estudos Internacionais (CONING, 2008: 3) refere que “*nenhuma agência, governo ou organização internacional pode gerir com sucesso um conflito internacional*”¹¹. O conceito de *Comprehensive Approach* empregue em outras organizações ou países, é consolidado nas NU com a *Integrated Approach* e com uma estrutura própria nas operações de paz, a *Integrated Mission*. No contexto das “missões integradas” das NU, passou-se da simples

¹¹ Tradução livre do autor.

coordenação civil-militar para uma coordenação das dimensões políticas, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e humanitária. De acordo com o Relatório anteriormente referido (CONING, 2008: 3), a ONU reconhece que “*embora tenha um papel particular no sistema internacional, não consegue atingir o objectivo da construção da paz de forma isolada*”¹². É assim necessário o devido apoio político (da ONU, das suas agências e dos Estados), apoio financeiro (das agências da ONU, dos bancos internacionais e dos doadores individuais) e acção coerente e coordenada das agências das NU com as ONG, nomeadamente no enquadramento estratégico concertado.



2. Ilustração – Missões do DPKO (ONU, 2010)

Finalmente, a coerência do sistema é apenas atingida quando estes objetivos estratégicos estiverem alinhados, integrados e apoiados por acções dos actores locais. São apenas estes que conseguem fazer a paz e assegurar um desenvolvimento sustentável. As maiores dificuldades da ONU em implementar estes conceitos resultam da dimensão da Organização, das estruturas paralelas das suas organizações subordinadas e especializadas e dos seus limites ao controlo e acompanhamento efectivo.

(2) Organização do Tratado Atlântico Norte

Com a aceitação do “*Comprehensive Political Guidance*” na Cimeira de Riga em 2006, a OTAN estabeleceu o *Comprehensive Approach* com um enquadramento para o seu planeamento. O documento referido (NATO, 2006) definiu uma direcção política para a

¹² Tradução livre do autor.

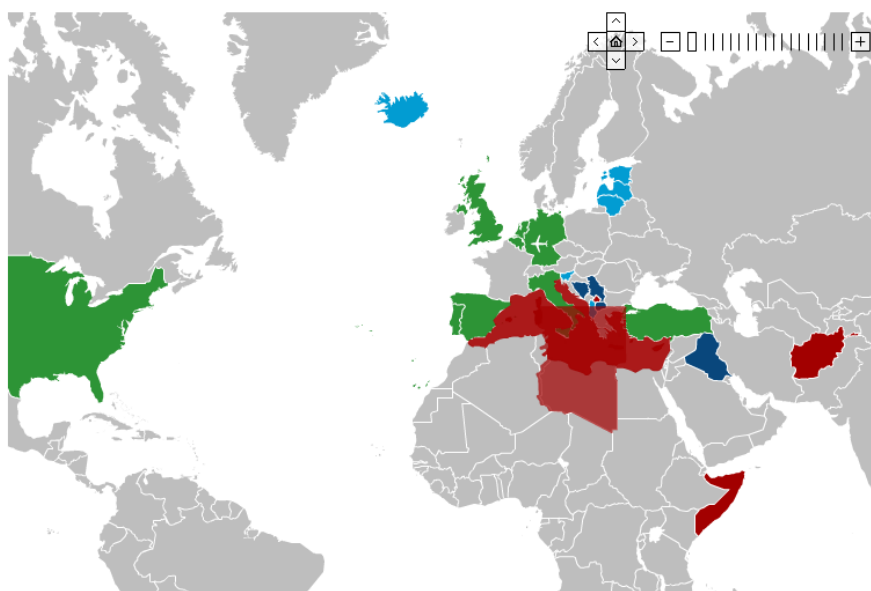
transformação da OTAN nos 10-15 anos seguintes. Transformação conseguida pela inclusão de todos os aspectos civis e militares no planeamento militar de uma missão da Aliança. Devido ao facto da OTAN não ter capacidades civis relevantes, visto que apenas detém as dimensões políticas e militares, a sua aproximação procura principalmente aumentar a cooperação externa com os actores civis e outras organizações internacionais. Esta directiva política (NATO, 2006) descreve a aproximação da OTAN aos conflitos como “*the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance to create overall effects that will achieve the desired outcome.*” (sic). A directiva (NATO, 2006) também refere que a OTAN “*has no requirement to develop capabilities strictly for civilian purposes*” (sic) apoiando-se antes nos seus parceiros. Embora verdadeiro em teoria, esta lógica nem sempre tem provado a sua eficácia na prática. As efectivas relações militares-civis necessitam de muito trabalho e empenho das partes. Os militares e os civis tendem a planear de forma diferente, definir diferentes prioridades, estabelecer diferentes critérios de responsabilidade, recrutar e projectar pessoal diferentemente e muitas vezes, embora utilizando a mesma linguagem, o fazem de uma forma que revela dificuldades no entendimento mútuo (MOLNAR & SMITH-WINDSOR, 2008).

Nos meses que antecederam a apresentação do novo Conceito Estratégico da OTAN (STEINBERG, 2010) na Cimeira de Lisboa em Novembro de 2010, vários foram os estudos e comunicações de peritos, grupos de trabalho e outras entidades que alertaram para a necessidade da Aliança adoptar uma “*holistic approach to crisis management*” (NATO, 2010). Destes alertas, destacamos os trabalhos do *Group of Experts* para o novo conceito estratégico da OTAN que reconhece que “*Healthy partnerships provide an opening for NATO to pursue solutions to complex problems that affect its security; in most instances, the preferred method will be a comprehensive approach that combines military and civilian elements. NATO is strong and versatile but it is by no means well-suited to every task. Other organisations, national governments and nongovernmental entities can lead the way toward such vital goals as economic reconstruction, political reconciliation, improved governance, and the strengthening of civil society. Depending on the needs in any particular case, NATO may serve as the principal organiser of a collaborative effort, or as a source of specialized assistance, or in some other complementary role*” (NATO, 2010b).

Os possíveis problemas para a Aliança passam pela sua reputação como actor militar que aparentemente pode ser menos sensível para a dimensão civil da gestão de crises e ainda por uma dimensão política e militar muito influenciada pela política externa dos EUA. Particularmente entre os actores civis, a sua credibilidade como um parceiro cooperativo e

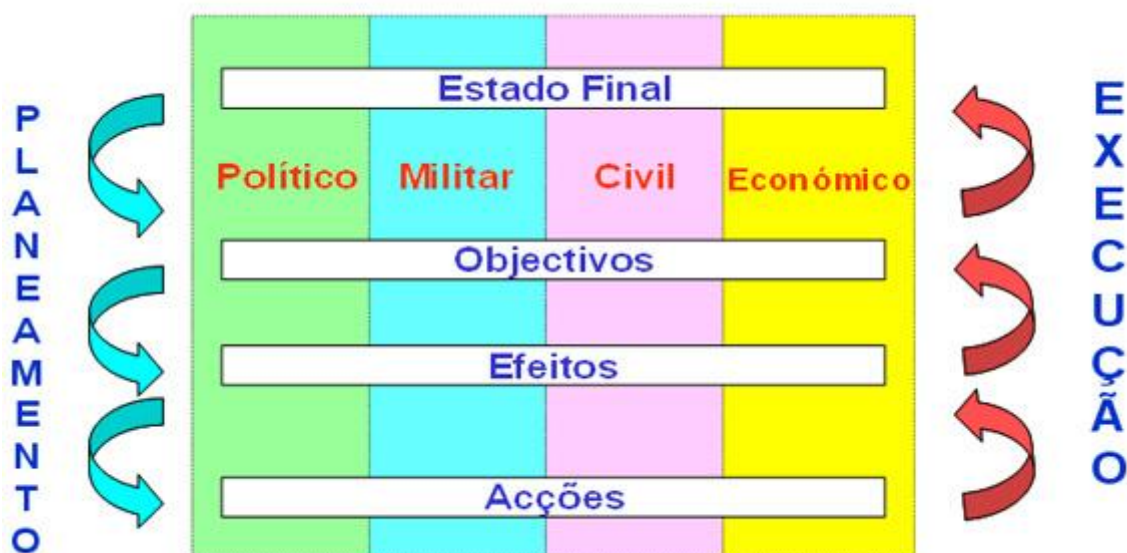
defensor do *Comprehensive Approach* aparentemente parece ser algo limitada. Mas a verdade é que a OTAN, embora seja uma organização de natureza política e cuja acção é sobretudo militar, não tem neste plano qualquer rival. As maiores crises mundiais fizeram quase sempre um apelo, ainda que inicial ao instrumento militar, e naquelas que a Aliança foi chamada a intervir, o resultado militar tem tido sempre uma boa prestação. A dimensão e instrumento militares são essenciais no *Comprehensive Approach* como meio fundamental ou complementar na resolução das crises. A OTAN percebe e aplica esta vertente, podendo-se até referir que uma das vantagens da participação da Aliança é a sua capacidade de complementaridade com a ONU e a UE. O *Comprehensive Approach* é discutido em termos práticos na OTAN mais do que em qualquer outra organização. E qual será a razão que a Aliança o consegue discutir ainda que em termos conceptuais não exista ainda total consenso? Porque as suas operações correntes em vários continentes obrigam à discussão e operacionalização do tema. Os últimos desenvolvimentos no seio da Aliança (a alteração e operacionalização do novo Conceito Estratégico aprovado em Lisboa em Novembro de 2010) e a forma de condução das suas operações mais recentes mostram que a credibilidade da OTAN, como actor de cooperação e coordenação em crises internacionais, tenderá a ser reforçada face a outras OIs.

The **GREEN ZONES** show the location of **Allied Command Operations Headquarters**.
The **DARK BLUE ZONES** show the location of the **NATO Military Missions**.
The **LIGHT BLUE ZONES** show **Air Policing**.
The **RED ZONES** show **current operations**.
Click them for more information.



3. Ilustração – QGs, Operações e Missões da OTAN (SHAPE, s.d.)

Antes do *Comprehensive Approach Action Plan* de 2008, a OTAN tinha desenvolvido o conceito de *Effects Based Approach to Operations* (EBAO) em 2006. De acordo com o *Research Paper* da OTAN (SMITH-WINDSOR, 2008), a definição de EBAO “*is the coherent and comprehensive application of various instruments of the Alliance combined with the practical cooperation along with involved non-NATO actors, to create effects necessary to achieve planned objectives and ultimately the NATO end-state*” (sic). Vários foram os documentos¹³ que foram produzidos tentando clarificar e distinguir o EBAO do *Comprehensive Approach*, mas a verdade é que, embora a OTAN aceite o uso de “efeitos” em operações nos níveis estratégico e operacional, a Aliança emitiu documentos¹⁴ que referem “a retirada do termo e instrumento EBAO da sua doutrina devido à falta de consenso neste conceito”¹⁵ (NATO, 2010a).



4. Ilustração – Ligação do EBAO aos Instrumentos de Poder¹⁶ (VICENTE, 2008)

¹³ Ver em especial *Recommendations to Council in “Military Committee Position on an Effects Based Approach to Operations”*, MCM 0052-2006, 06 de Junho de 2006 (NATO, 2006).

¹⁴ Ver *MC Position on the use of Effects in Operations*, 2nd draft MCM 0041-2010, Junho de 2010.

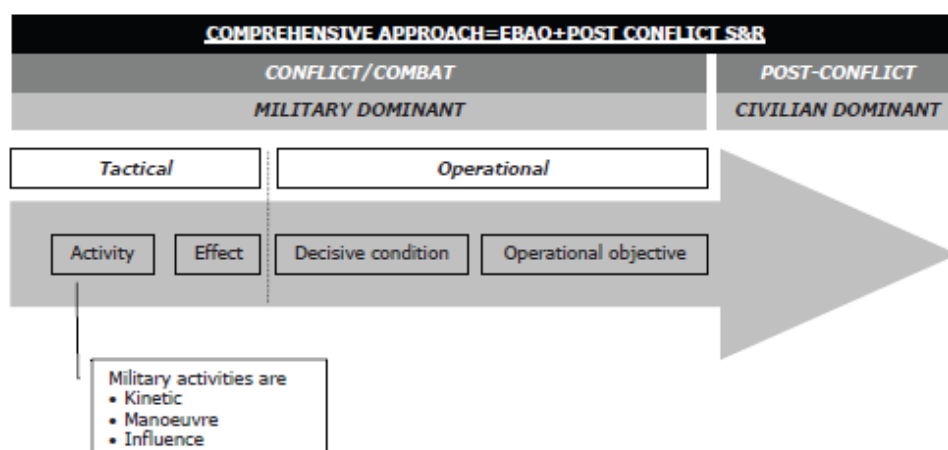
¹⁵ Tradução livre do autor.

¹⁶ De acordo com NATO (2010) – *Military Committee Position on the use of Effects in Operations*, que define os instrumentos de poder como as condições em que os diferentes domínios são influenciados pela aplicação de um, ou da combinação dos quatro instrumentos de poder:

Político – O instrumento político refere o uso do poder político, em particular na arena diplomática cooperando com os vários actores, para influenciar um adversário e/ou criar condições vantajosas. A NATO tem o instrumento político à sua disposição. Em adição, as nações membros da NATO podem combinar o seu tremendo potencial político e influenciar a cena internacional, falando e actuando de forma unitária e com o mesmo objectivo, para alcançar efeitos significativos;

Militar – O instrumento militar refere-se à aplicação do poder militar, incluindo a ameaça ou uso da força letal e não letal, para coagir, deter, conter ou derrotar um adversário, incluindo a desorganização e destruição das suas capacidades militares e não militares. Pode também referir-se ao uso construtivo das forças militares na estabilização e reconstrução ou como uma ferramenta na ajuda à solução de desastres e emergências humanitárias. Os militares são o principal instrumento da NATO;

O Secretário-geral da Aliança Anders Fogh Rasmussen quando este refere “*The comprehensive approach not only makes sense – it is necessary (...) NATO needs to work more closely with our civilian partners on the ground, and at a political level – especially the European Union and the United Nations*” (sic) (NATO, 2010c). Desde a decisão dos aliados na Cimeira de 2008 em Bucareste para desenvolver um *Comprehensive Approach Action Plan*, a OTAN tem estado a melhorar os seus instrumentos de gestão de crises e a sua capacidade para trabalhar com os países parceiros, organizações internacionais, organizações não-governamentais e autoridades locais.



5. Ilustração – Relação entre o Comprehensive Approach, o EBAO e a Reconstrução e Desenvolvimento (S&R) (RDDC, 2009: 79)

(3) União Europeia

O Relatório da União Europeia “*Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*” (União Europeia, 2008) refere-nos que “...no espaço da última década, a Política Europeia de Segurança e Defesa, que é parte integrante da nossa Política Externa e de Segurança

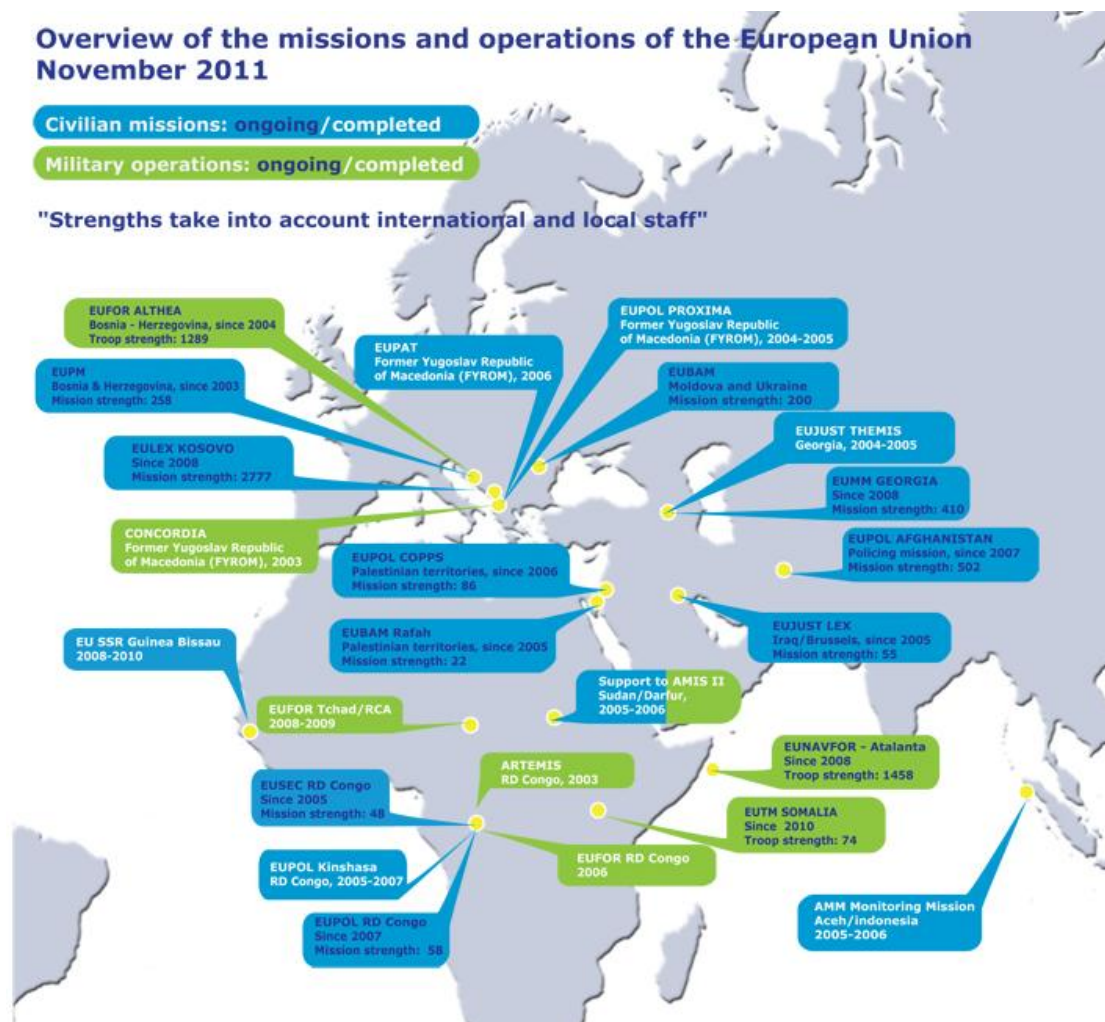
Económico – O instrumento económico geralmente refere-se a iniciativas, incentivos e sanções designadas para afectar o fluxo de bens e serviços, assim como o apoio financeiro a actores estatais e não estatais envolvidos numa crise. A agregação dos instrumentos económicos das nações da NATO pode actuar como uma alavanca significativa, desde que essas nações usem os seus instrumentos económicos de forma que apoie o alcance dos estados finais da NATO e comunidade internacional;

Civil – O instrumento civil refere-se ao uso de poderes contidos em áreas como a judiciária, policial, educacional, informação pública, administração civil e infra-estruturas de apoio, que podem levar a aceder a cuidados médicos, alimentos, energia eléctrica e água. Também inclui as capacidades das organizações internacionais, governamentais e não governamentais. O instrumento civil é controlado e exercido pelas nações soberanas, Organizações Internacionais (OIs) e Organizações Não Governamentais (ONGs). Mesmo assim, através da interacção e aumento da compreensão mútua, a NATO pode trabalhar com aqueles que têm acesso ao instrumento do poder civil de forma a coordenar com os mesmos e possivelmente ajustar as suas actividades para criar sinergias entre os mesmos (Tradução livre do autor).

De referir que o MNE5 considera ainda o instrumento informacional e divide o instrumento civil em desenvolvimento, actividades do Estado de direito, assistência humanitária e apoio à administração civil.

Comum, tem vindo a adquirir experiência e capacidade, tendo sido destacadas mais de vinte missões em resposta à eclosão de crises...”

A PCSD/PESD¹⁷ foi erguida na premissa de que o ambiente de segurança futuro será definido muito menos por ameaças militares tradicionais, centradas no Estado e muito mais por uma grande variedade de desafios de natureza diversa que são transnacionais, multifacetados e, em especial, de natureza complexa. A PCSD considera que tais desafios complexos exigirão a integração abrangente de uma gama de capacidades civis e militares. Esta chamada abordagem abrangente ou *Comprehensive Approach* significaria que o futuro sucesso dependerá não apenas da capacidade de um Estado de exercer o poder militar, mas na sua capacidade de empregar e alavancar os instrumentos estatais e do poder civil, incluindo a política, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e as dimensões humanitárias das missões internacionais.



6. Ilustração – Missões da EU (EEAS, 2011)

¹⁷ A Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) tem por objectivo permitir à UE desenvolver as suas capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos a nível internacional. Até à aprovação do Tratado de Lisboa, designava-se por Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, de 12 de Dezembro de 2003, constitui o primeiro documento formal da União onde se refere da necessidade de uma intervenção mais activa na “*prossecução dos nossos objetivos estratégicos – Isto aplica-se a toda a gama de instrumentos e que dispomos para a gestão de crises e a prevenção de conflitos, incluindo actividades de natureza política, diplomática, civil e militar, comercial e em matéria de desenvolvimento.*” (UNIÃO EUROPEIA, 2003: 11-13). O documento reforça a necessidade de ter uma abordagem concertada e coerente, com a congregação dos diferentes instrumentos e capacidades da União e da agenda comum para esses mesmos instrumentos e com as acções externas de cada um dos Estados membros. A unidade de comando é considerada um marco fundamental para a gestão de situações de crises. A União enquadra a sua actividade no apoio às iniciativas das Nações Unidas “*para prestar assistência aos países em fase de pós-conflito, como também em prestar apoio àquela organização em situações de gestão de crises a curto prazo*” (UNIÃO EUROPEIA, 2003: 11).

A União considera ainda que o multilateralismo e a cooperação são fundamentais com “*...as Nações Unidas ocupam a posição cimeira do sistema internacional. Tudo o que a UE tem feito no domínio da segurança tem estado associado aos objetivos da ONU (...) Para a Europa, a parceria atlântica constitui um alicerce feito da partilha da história e das responsabilidades, que conserva o seu carácter insubstituível. A UE e a OTAN têm de aprofundar a sua parceria estratégica, em benefício de uma melhor cooperação na gestão de crises.*” (União Europeia, 2008).

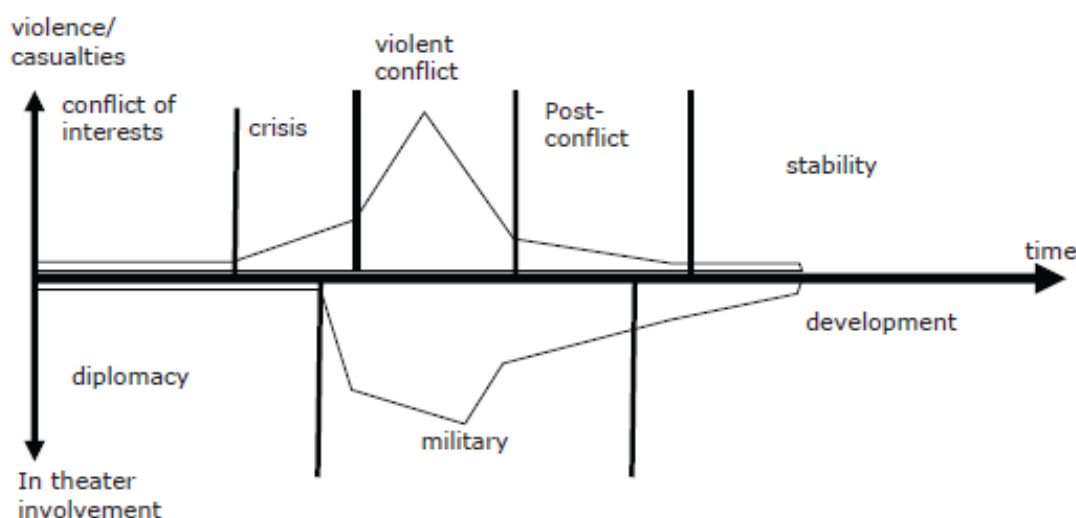
c. *Comprehensive Approach*

Não existe, e provavelmente não existirá a curto prazo, um conceito de *Comprehensive Approach* nas OIs. De qualquer forma existe um consenso entre algumas organizações¹⁸ de que se trata de uma aproximação que procura integrar as dimensões políticas, de segurança, de desenvolvimento, do Estado de direito, dos direitos humanos e humanitária das missões internacionais.

Em 2007 e 2008, diversos peritos de vários países reuniram-se nos EUA e sob o *Multi-National Experiment 5 (MNE5)* concluíram a seguinte definição: o *Comprehensive Approach* é um “*conceito desafiante empreendido por um grande número de acções de uma forma coordenada e colaborativa pelas agências governamentais civis, nacionais e multinacionais, forças militares, organizações internacionais e intergovernamentais, organizações não-*

¹⁸ ONU, UE e OTAN.

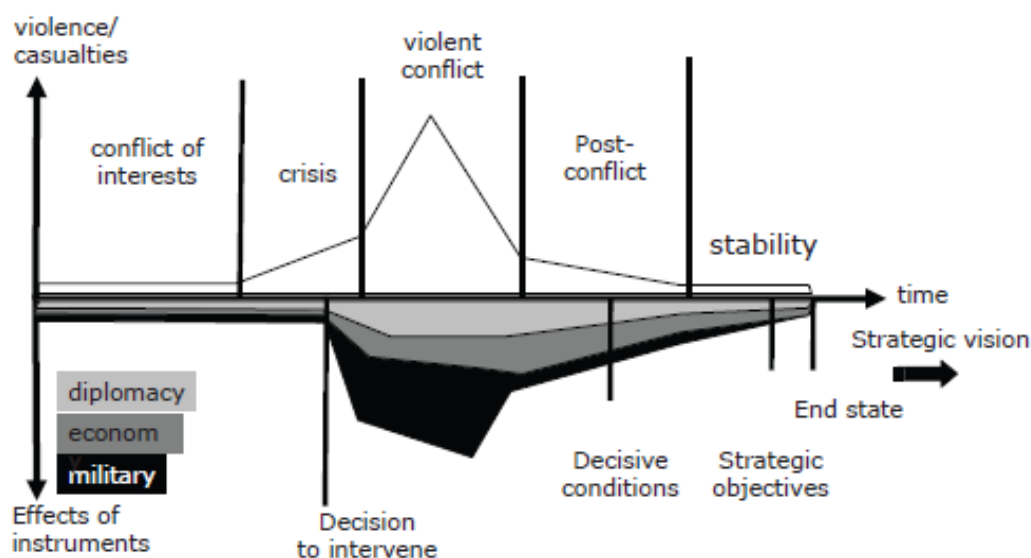
governamentais e o sector privado para alcançar uma maior harmonização no planeamento, gestão e avaliação de intervenções coligadas em contingências e emergências complexas” (Traduzido e adaptado de US JFC, 2008).



4. Gráfico – A abordagem sequencial ao conflito (RDDC, 2009: 72)

Cedric de Coning e Karsten Friis (2011: 2) definem o *Comprehensive Approach* “as a process aimed at facilitating system-wide coherence across the security, governance, development and political dimensions of international peace and stability operations.” Os mesmos autores (CONING & FRIIS, 2011: 7) enquadram a coerência¹⁹ das acções em quatro níveis: coerência intra-agência (exemplo de um ministério de um país ou de uma agência das NU); coerência *whole-of-government approach* (exemplo dos ministérios da defesa, negócios estrangeiros e assistência ao desenvolvimento internacional do Reino Unido); coerência inter-agência (exemplo da actuação da NATO-EU-ONU no Kosovo); e a coerência internacional e local (consistência entre as políticas dos actores internos e externos).

¹⁹ Aqui entendido como o esforço para dirigir o leque alargado de actividades realizadas nas dimensões política, de desenvolvimento, *governance* e de segurança em operações de paz internacionais tendo em vista objectivos estratégicos comuns e enquadrado no *Comprehensive Approach* – Tradução livre do autor.



5. Gráfico – O *Comprehensive Approach* como modelo de resposta (RDDC, 2009: 3)

Tal como referido anteriormente, e embora não exista um consenso nas principais organizações internacionais que nos permita uma definição do *Comprehensive Approach*, tendo em conta o objectivo principal a que nos propomos atingir – estratégia nacional na gestão de crises internacionais – considera-se o seguinte conceito operacional no presente trabalho:

O *Comprehensive Approach* é um modelo de gestão de crises internacionais em que todos os instrumentos do Estado e as actividades de todos os actores envolvidos nessa crise, são devidamente incorporados numa estratégia alargada, coordenada e colaborativa, tendo em vista uma intervenção nacional que contribua para a resolução da crise de forma sustentada e duradoura.

d. Síntese conclusiva – avaliação conceptual

Como é notório no presente capítulo, o conceito de *Comprehensive Approach* tem diferentes significados para diferentes organizações e autores. A aproximação integrada (*Integrated Approach*) da ONU está principalmente preocupada com onexo de segurança e desenvolvimento e com a coerência entre os elementos da paz, segurança, desenvolvimento e humanitário da Organização. O conceito de *Comprehensive Approach* da OTAN tem como objectivo a relação entre a Aliança e outros actores externos e internos empenhados no mesmo Teatro de Operações. O *Comprehensive Approach* da UE está principalmente

preocupado com a relação civil-militar entre os seus elementos da aproximação à gestão de crises, i.e. os aspectos militares, do Estado de direito, da protecção e da gestão do conflito.

Até agora, os diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* têm mostrado um desempenho ambíguo, derivado de divergentes culturas organizacionais, assim como os recursos disponíveis colocam limites estruturais para a harmonização e melhoria da eficiência. Além disso, mudanças sistémicas para assegurar o *Comprehensive Approach*, ocasionalmente requerem grandes compromissos em termos de custos de transformação e tempo, com perdas por atrito decorrentes da resistência departamental contra a redistribuição de poder e de recursos. É difícil superar os interesses institucionais e mudar estruturas administrativas tradicionais e de privilégios em nome de conceitos abstractos como coerência ou eficiência. Esta persistência de padrões e estruturas tradicionais reduz ainda mais o espaço para a aplicar com sucesso o *Comprehensive Approach*. No entanto, os desafios que fizeram que o *Comprehensive Approach* fosse necessário ainda permanecem. Assim, e enquanto a comunidade internacional estiver envolvida em gestão de crises, não há outra alternativa do que continuar perseguindo o *Comprehensive Approach*. Se assim não for, o facto de não se conseguir gerir a complexidade da gestão de crises de forma integrada e sustentada continuará a minar a legitimidade, a eficácia e o compromisso da comunidade internacional nessa mesma gestão de crises. Dados os limites comuns dos conceitos de gestão de crise e as suas próprias origens, a probabilidade do *Comprehensive Approach* avançar de um modelo teórico para uma contribuição palpável tendo em vista a segurança internacional depende do reequilíbrio dos interesses de todo o sistema. As estratégias comuns não podem ser sustentadas para além das culturas de segurança dos actores participantes. Isto, no entanto, representa uma razão qualitativamente diferente da resultante de rivalidades inter-ministeriais ou outras, sobre os recursos, prestígio e carreiras individuais. Na consolidação de conceitos concretos de *Comprehensive Approach* haverá sempre que gerir a tensão entre a eficácia e a legitimidade política. No entanto, isto não deve levar ao abandono precipitado de todas as sugestões para melhorar a eficácia, como resultado das particularidades nacionais ou outras. Em vez disso, a questão a ser abordada diz respeito às consequências da persistência de actividades descoordenadas de diferentes actores. Os atritos que acompanham essa descoordenação implicam não só um desperdício de recursos, mas também minam a legitimidade daqueles que agem de forma unilateral.

A coerência necessita de ser gerida de uma forma individual caso-a-caso e o conceito de *Comprehensive Approach* deve ser suficientemente flexível para proporcionar uma variedade de diferentes níveis de coerência, onde os diferentes actores podem agir nesses níveis, de

acordo com os seus interesses próprios e com as alterações circunstanciais ao longo do tempo. Por essa razão e pese embora a base conceptual apresentada no Capítulo I, não consideramos como fundamental a existência de um consenso alargado no conceito de *Comprehensive Approach*, mas sim na forma como é aplicado e exercido. A coerência deve ser vista como uma escala de relações, onde o nível mais apropriado e realista de coerência que pode ser alcançado dependendo dos diferentes tipos de actores envolvidos, da sua relação interdependente e da especificidade do contexto.

“Soft power – including diplomacy, strategic communications, foreign assistance, civic action, and economic reconstruction – is at least as important as, if not more than, hard power in creating the conditions for the eventual defeat of violent extremism throughout the world.”

Secretary of Defense Robert M. Gates (citado por SHANKER, Thom, 2007)

2. Operacionalização internacional

O capítulo anterior descreveu alguns dos conceitos das principais organizações internacionais a que Portugal pertence. A escolha das organizações analisadas no anterior e presente capítulo teve em atenção, não só o facto da ONU, OTAN e UE serem as que principalmente que têm operacionalizado o conceito de *Comprehensive Approach*, mas sobretudo, devido ao facto de ser com estas organizações que Portugal tem os seus principais compromissos internacionais. Para além das organizações referidas anteriormente, no presente capítulo foram escolhidos dois casos de WoGA de países ocidentais: o Reino Unido e a Dinamarca. Ambos os países pertencem à ONU, OTAN e UE tal como Portugal, sendo por isso países aliados e também com estruturas governativas semelhantes à nacional. Devido à inovação e experiência no terreno, estes dois países apresentam uma extensa bibliografia disponível de forma aberta, o que permitiu uma análise mais aprofundada dos seus instrumentos ao nível político-estratégico e ao nível das missões em que têm participado com a operacionalização do conceito de *Comprehensive Approach*.

a. Organização das Nações Unidas

Para a gestão de crises, a ONU dispõe na sua estrutura orgânica, de vários instrumentos ao nível estratégico. De entre estes destacam-se dois órgãos: o *Department for Political Affairs* (DPA – que enquadra as missões políticas) e o *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO – que enquadra as missões militares). Estes dois departamentos na dependência do Secretário-Geral por vezes rivalizam-se entre si no controlo das operações, acrescendo a este factor a existência de várias agências (ACNUR, FAO, etc.) ligadas à ONU mas que não recebem ordens da Organização.

Dentro da ONU o nexos segurança e desenvolvimento tem vindo a alterar-se; no passado considerava-se que no início das crises não existia desenvolvimento sem segurança (primazia do instrumento militar), agora considera-se que não pode haver segurança sem desenvolvimento (reforço dos instrumentos político e civil). A assistência humanitária aparenta estar politizada o que pode resultar em fricções e em conflitos sobre jurisdição. Esta aparente confusão aumenta quando chega o momento de distribuir responsabilidades para a coordenação e para a definição do nível de autoridade que as equipas individuais têm na

estrutura da missão. As missões integradas pretendem fazer esta coordenação sobre o mesmo comando, mas muitas vezes o *Integrated Approach* parece mais um desejo político que uma realidade no terreno a traduzir na *Integrated Mission*.



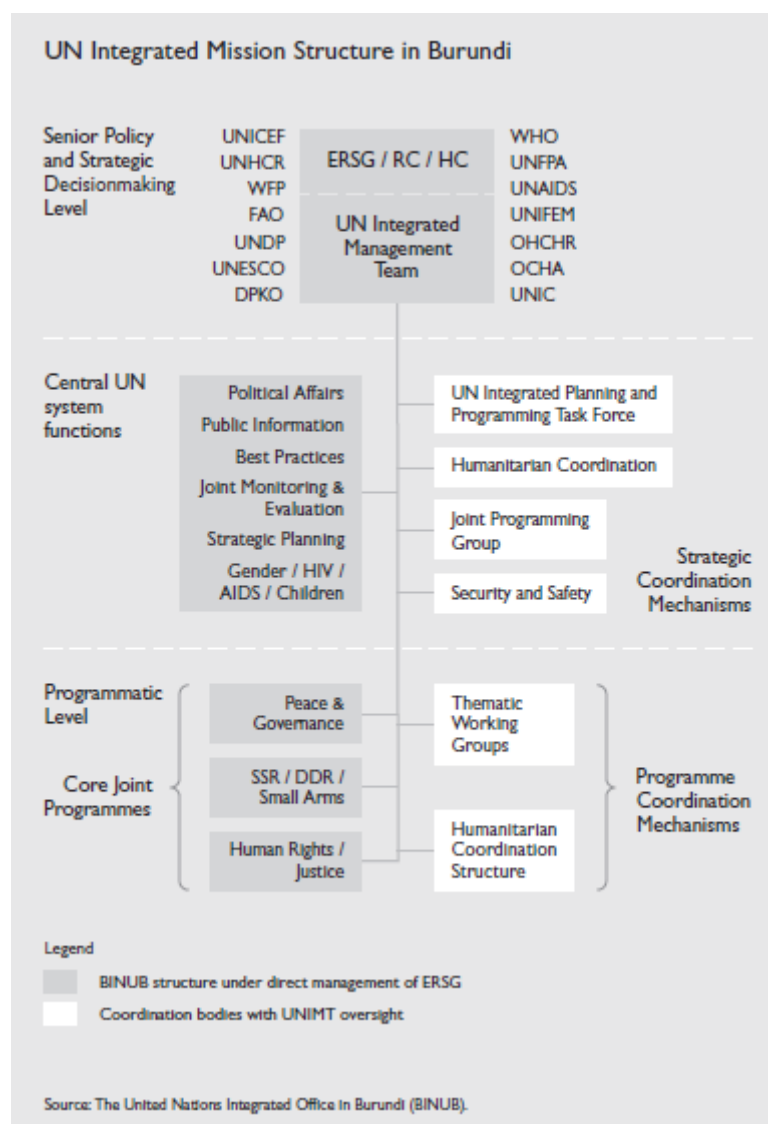
7. Ilustração – Missões do DPA (ONU, 2010)

De qualquer forma, CONING (2008: 32) considera que o actual conceito da ONU “*The UN’s Integrated Approach in general, and the UN’s Integrated Missions model in particular, represents the most advanced form of the Comprehensive Approach to emerge so far*” (sic) e que o modelo de coerência do sistema é atingido quando os seus quatro elementos também o forem entre si: as agências da ONU, os governos (WoGA), externamente e interna/externamente à organização.



8. Fotografia – Imagem da missão da Unidade de Engenharia portuguesa na UNIFIL (EMGFA, 2011)

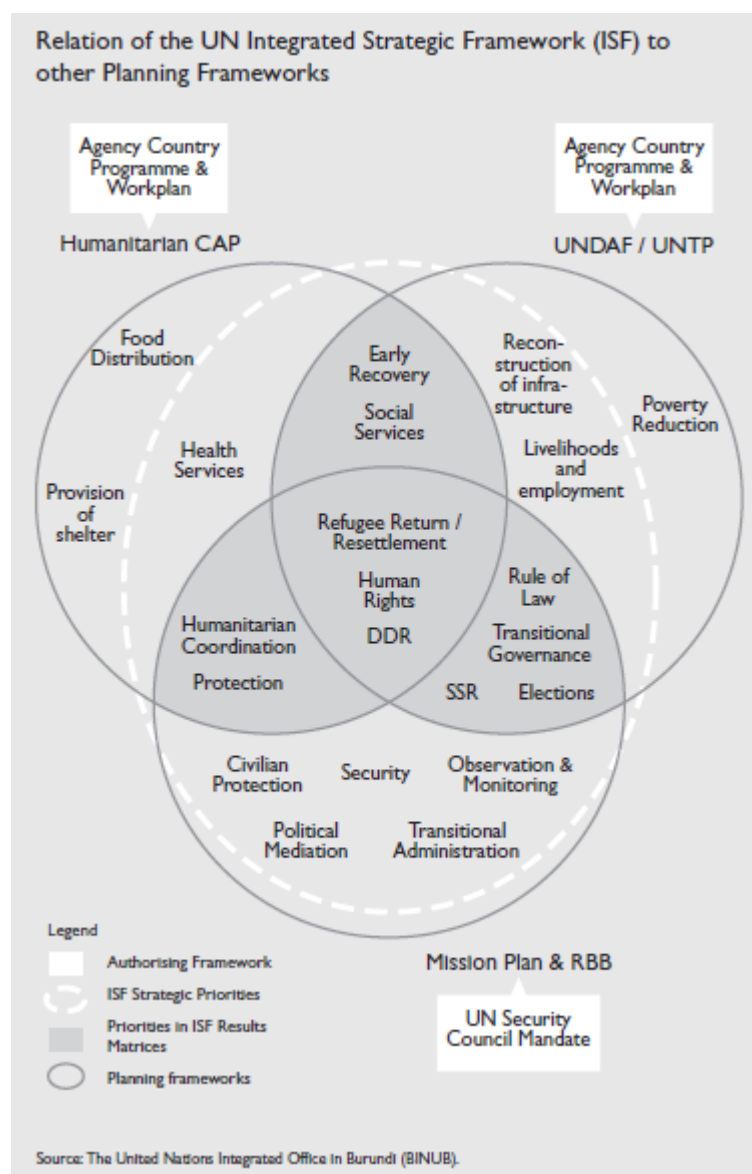
As missões integradas são aceites na ONU (2006) como o sistema de base para a estrutura da missão. A ilustração seguinte apresenta um exemplo dos instrumentos ao nível das missões, neste caso da *UN Integrated Mission Structure in Burundi* onde são visíveis três níveis: o nível de decisão político-estratégico onde o Representante Executivo do Secretário-Geral (SG) tem assento juntamente com as agências das NU a equipa de gestão integrada da ONU; as funções dos sistemas da ONU que possuem os devidos mecanismos de coordenação estratégica; e o nível dos programas, com os programas conjuntos (por áreas e com todos os actores) e os seus mecanismos de coordenação.



9. Ilustração – Organização da *UN Integrated Mission Structure in Burundi* (CONING, 2008)

A devida estruturação e definição de responsabilidades facilitam a actuação de todos os actores envolvidos e permite identificar as actividades das diferentes áreas de intervenção dos organismos da ONU e analisar os processos com interdependências. É possível então integrar

todas as estratégias de intervenção numa estratégia global devidamente coordenada, tal como apresentado no exemplo da ilustração seguinte.



10. Ilustração – Relação entre o planeamento das diversas áreas de intervenção da ONU no Burundi (CONING, 2008)

Este sistema constitui-se como a estrutura de gestão dominante para as operações de paz da ONU a curto e médio prazo e irá influenciar muito provavelmente a forma como a União Europeia a OTAN e a União Africana gerem a sua respectiva integração nas missões e as suas iniciativas de *Comprehensive Approach*.

Para analisarmos os desafios futuros da ONU, foram consideradas algumas das oito prioridades apontadas pelo Secretário-Geral da Organização (ONU, 2011a). Na primeira prioridade, “reforçar as acções no desenvolvimento inclusivo e sustentável” apontando a Conferência do Rio em 2012 com uma “excelente oportunidade para colocar este tema no

centro político” com as suas vertentes económicas, sociais e ambientais. A quarta prioridade do SG da ONU aponta a “promoção de um ambiente mais seguro no mundo”. Para este efeito, a ONU tentará “aumentar as ligações com os Estados membros e os parceiros regionais” com o reforço do *peacekeeping* e *peacebuilding* e o “apoio e maior cooperação com as organizações regionais” (ONU, 2011a).

b. Organização do Tratado Atlântico Norte

Ao nível dos instrumentos político-estratégicos, a OTAN está a construir parcerias com os actores civis que detêm experiência e aptidões em áreas como a construção de instituições, desenvolvimento, *governance*, judicial e policial. A OTAN actualizou recentemente o seu *Comprehensive Approach Action Plan* em Berlim na reunião dos ministros dos negócios estrangeiros em Abril de 2011 (NATO, 2011a). A Aliança está ainda a realizar melhorias em quatro áreas chave: Planeamento e conduta das operações; Lições aprendidas, treino, educação e exercícios; Reforço da cooperação com os actores externos; e Informação pública.

Para a gestão das crises e de acordo com a página da internet (NATO, 2011b), a OTAN possui o *NATO Crisis Management Process* (NCMP) que é o somatório dos mecanismos de tomada de decisão política da Aliança com o Sistema de Resposta a Crises da NATO (*NATO Crisis Response System – NCRS*) e que está em vigor desde 2005. O NCRS é muito mais do que um sistema de alerta, é um sistema integrado de resposta a crises, que engloba todos os outros sistemas que participam na gestão de crises. O actual sistema assegura o necessário envolvimento do nível de decisão político (*North Atlantic Council – NAC* – que troca *intelligence*, informação e outros dados) e é apoiado por comités especializados, incluindo o *Political and Partnerships Committee*, o *Military Committee* e o *Civil Emergency Planning Committee*. Os sistemas de comunicação da NATO, incluindo um Centro de Situação (“*Situation Centre*”), recebem, trocam e disseminam *intelligence* e informação política, económica e militar a toda a hora, todos os dias do ano. O NCMP não deixa de ter em conta a importância da componente militar (*NATO Intelligence and Warning System – NIWS* e *NATO’s Operational Planning System*) e acresce ainda a importância do Planeamento Civil de Emergência através do *NATO Civil Emergency Planning Crisis Management Arrangements*.

No terreno, a OTAN tem desenvolvido acções de cooperação civil-militar (CIMIC²⁰) embora estas se destinem principalmente a apoiar o comandante no cumprimento da sua

²⁰ CIMIC – Civil-Military Cooperation.

missão²¹. Por outro lado, a Aliança conseguiu um primeiro sucesso, no sentido de uma actuação pautada pelo *Comprehensive Approach*, através da constituição de *Provincial Reconstruction Teams* (PRTs) no teatro de operações do Afeganistão²². As PRTs são a ferramenta de *Comprehensive Approach* no terreno mais importante da NATO. Estas unidades civil-militar (50 a 300 indivíduos) têm como missão garantir a segurança local e de apoiar as medidas de reconstrução. São instrumentos locais de um conceito de *Comprehensive Approach* geral e são formadas por pessoal militar (70-95 por cento do total), conselheiros políticos e peritos em desenvolvimento. No entanto, tanto a composição dos PRT bem como os seus objectivos e meios divergem. Por um lado, esta divergência deve-se à adaptação de cada PRT ao ambiente local, mas por outro deve-se à prerrogativa de cada Estado (ou Estados) que têm a missão de a edificar e que podem definir a sua composição. Assim, a conceptualização nacional ou até departamental e os interesses particulares dos actores ganha influência directa sobre a eficácia e fiabilidade do *Comprehensive Approach* da OTAN ao nível da missão no terreno.



11. Fotografia – Acção CIMIC no TO do Afeganistão (EMGFA, 2011)

²¹ Ver AJP-9, *NATO Civil-Military Co-operation (CIMIC) Doctrine*, p. 2-1 (NATO, 2009) e Joint Pub 3-57, *Doctrine for Joint Civil Affairs*, p. I-1 (JOINT CHIEFS OF STAFF, 1995).

²² A NATO detém o comando de todas as PRTs do Afeganistão desde 2006 – N. do A.

Patrick Fryer (2011)²³ foi um dos responsáveis pelo desenvolvimento da *Afghan Country Stability Picture (ACSP)*. Esta ferramenta, ainda actualmente em utilização na ISAF pelo seu Quartel-General, procura identificar que actores existem no terreno e quais as suas missões. Esta ferramenta abrange desde as PRTs até às organizações inter-estatais e/ou multinacionais (ONU e UE), passando pelas organizações governamentais locais do governo afegão, pelas organizações de governos estrangeiros até às ONGs. Esta ferramenta tornou-se a fonte de informação requerida por todos os actores no terreno, como uma das bases para a tomada de decisão e para prevenir a duplicação de programas por diferentes actores. Fryer considera que a informação em quem está a fazer o quê é essencial e um das pedras basilares do *Comprehensive Approach*. De outra forma, a actividade dos diferentes actores é isolada e dessincronizada dos restantes. O mesmo entrevistado apresenta-nos a partilha de informação como um factor fundamental para o reforço da confiança entre os diferentes actores. A OTAN tem grandes capacidades nesta área e, se partilhar a informação numa base *need to know*, consegue mesmo assim muita boa vontade e cooperação por parte de terceiros. Nesta área, Fryer, considera que a OTAN tem ainda trabalho a fazer. Para obter a cooperação de terceiros e permitir a sua coordenação pela Aliança, a OTAN tem de partilhar a sua informação com aqueles.

A longo prazo e de acordo com os Relatórios do DIIS (CONING, 2008 e JAKOBSEN, 2008), a única forma de assegurar maior coerência do *Comprehensive Approach* entre as nações que lideram os PRTs é da existência do requisito da própria nação ter uma estrutura nacional de *Comprehensive Approach*. A NATO deve assim fazer mais para encorajar os seus Estados membros a criar *Comprehensive Approach* ao nível nacional e para aumentar as quantidades de pessoal civil com elevado nível de prontidão e que pode ser projectado, integrado nas PRTs ou em unidades similares.

Seja qual for o termo utilizado “inter-agência” (mais comum na América do Norte), “*whole-of-government approach*” (utilizado pelas autoridades inglesas) ou o “*comprehensive approach*” (termo mais usado pela OTAN, ONU ou UE), é grandemente reconhecido que a efectiva integração das capacidades militares e civis é necessária para a Aliança ter sucesso nas missões actuais como sejam as da ISAF²⁴, KFOR²⁵ e no NATO HQ²⁶ na Bósnia-i-Herzegovina (BiH). De acordo com Schnaubelt (2011), a OTAN e os seus Estados membros

²³ Entrevista aberta a Patrick Fryer que prestou serviço no Teatro de Operações do Afeganistão com o *Allied Rapid Reaction Corps* da OTAN entre 2007 e 2008.

²⁴ ISAF – *International Security Assistance Force*.

²⁵ KFOR – *Kosovo Force*.

²⁶ HQ – *Head-Quarters*.

têm feito pouco nas suas tentativas para colocar o conceito em prática, até na simples definição de uma doutrina comum entre os diferentes actores não tem sido possível chegar a um consenso.

Na estabilidade e reconstrução dos Balcãs ao Afeganistão, a OTAN respondeu à gestão de crises complexas e exigências de contra-insurgência, com estruturas de força que foram organizadas e mantidas para missões de defesa tradicional, adaptadas posteriormente a situações de *peace keeping* ou *peace building*. A questão, daqui para frente, será se este tipo de missões será institucionalizado com o nível e a amplitude da capacidade civil necessários para melhorar a eficácia nessas áreas. Perante a insistência inicial da Dinamarca e de acordo com o cenário complexo e de insurgência no Afeganistão, a Aliança endossou o conceito de *Comprehensive Approach* na Cimeira de Riga em 2006. No entanto, desde Bucareste, que a tradução de um acordo conceptual sobre a importância do *Comprehensive Approach* provou ser excepcionalmente difícil. Na verdade, o esforço para ampliar o alcance potencial das operações da OTAN para as áreas mais amplas de segurança relacionados com a actividade tem sido abalado por uma série de obstáculos, qualquer um dos quais é susceptível de impedir a Aliança de desempenhar algo mais que um papel de apoio militar às operações de forma mais abrangente. O mais importante desses desafios tem sido a simples existência da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Com 21 dos 28 membros da OTAN a pertencerem também à UE, tem havido pouca vontade e algum risco de concorrência funcional entre as duas organizações através da construção de uma capacidade civil-militar semelhante em cada uma. O resultado dessas tendências é a incapacidade provável da OTAN de desenvolver a capacidade civil de forma significativa, o que face à sua missão poderá não constituir um problema *per se*. Revela-se mais importante a capacidade da Aliança em articular, na fase de planeamento e execução de uma operação, o instrumento civil com os seus instrumentos político e militar.

Com a actual conjuntura económica e financeira mundial, a OTAN está agora apostada na chamada *Smart Defence* e com recurso ao conceito de *Pooling & Sharing* de capacidades entre as nações. O Secretário-Geral da NATO, Anders Fogh Rasmussen (2011), referiu²⁷ a intenção da Aliança ajudar as nações a construir uma melhor segurança com menos recursos, mas com mais coordenação e coerência. O caminho passa por agrupar e partilhar²⁸ capacidades, pela definição das prioridades certas e por uma maior coordenação de esforços, sobretudo entre a OTAN e a UE.

²⁷ Conferência de Segurança realizada em Munique a 04 de Fevereiro de 2011.

²⁸ *Pooling & Sharing*, no original.

Derivado da Cimeira de Lisboa de 2010 e do Conceito Estratégico da Aliança, os chefes de Estado dos países da OTAN apelaram à modernização da forma como a Aliança desenvolve a sua actividade na esfera da gestão de crises, defesa e parcerias (incluindo o *Comprehensive Approach*). Para este efeito, o Comandante Aliado das Forças Aliadas na Europa (SACEUR), definiu directivas e o conceito para a implementação do *SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC)* (SHAPE, 2011). O CCOMC constitui uma abordagem mais compreensiva, coerente e estratégica para a execução da missão por parte da estrutura militar da OTAN e pretende ser um verdadeiro desafio para o futuro da Aliança na integração de capacidades militares e civis. Este Centro agregador de conhecimento, tendo em vista o acompanhamento e gestão de crises internacionais, teve a sua activação inicial a 02 de Maio de 2012 e estará a funcionar em pleno a partir do primeiro trimestre de 2013.

c. União Europeia

A UE dispõe de uma ampla gama de instrumentos civis e militares sendo que o grande desafio para a União consiste em assegurar a coerência, por um lado entre os instrumentos da Comissão Europeia e os da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e, por outro lado, entre os instrumentos civis e militares no âmbito da PCSD. Para este efeito, a UE desenvolveu o conceito de coordenação Civil-Militar (*Civ-Mil Coordination – CMCO*), que visa assegurar e orientar um *Comprehensive Approach* particularmente ao nível político-estratégico, indo desde a fase de planeamento até a execução da missão. Os Procedimentos de Gestão de Crises²⁹, bem como o Conceito de Gestão de Crises³⁰, que são desenvolvidos individualmente para cada operação, são pensados para garantir que o conceito de *Comprehensive Approach* é aplicado nas actividades da UE para a gestão da crise.

De acordo com o Instituto para os Estudos de Segurança da UE (EISS, 2010), a União tem sido até agora incapaz de fazer pleno uso do seu potencial de integração nas operações civis-militares. Os défices de cooperação inter-institucional resultantes da construção dos pilares³¹ da UE podem ser potencialmente melhorados com as estipulações do recente Tratado de Lisboa. No passado já foram abordadas questões como o financiamento das operações civis e militares ou a existência de uma equipa integrada do Conselho e da Comissão liderada pela recém-criada Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de

²⁹ *Crisis Management Procedures*, no original.

³⁰ *Crisis Management Concept*, no original.

³¹ O Tratado de Lisboa de 2010 abandonou a estrutura de pilares que vinha de Maastricht.

Segurança. No entanto, a implementação dessas sugestões de melhoria, bem como a plena utilização da célula de planeamento, já existente entre civis e militares do Centro de Operações para operações integradas, são repetidamente impedidos pelos Estados membros que se agarram aos seus interesses particulares (nacionais).

Pretende-se que a PCSD seja centrada e coordenada nos poderes civil e militar. Na componente civil, em que, de acordo com Javier Solana³², a UE é particularmente adequada para “*usar a sua longa experiência e recursos consideráveis sobre os aspectos não militares da gestão de crise*”. Na área militar, há a destacar o facto de que o poder militar, estabeleceu, pela primeira vez uma força militar europeia independente. O resultado desses processos duplos e os motivos políticos dos Estados membros por trás deles pode ser visto mais claramente no planeamento florescente, comando e estruturas de comando e controlo dentro da sede da PCSD e, especialmente, as tentativas quase constantes na sua reforma. Alguns dos órgãos da UE (EUMC³³, CIVCOM³⁴ e PSC³⁵) devem formar os constituintes do projecto *Comprehensive Approach*, mas apesar da importância declarada de coerência e sinergia entre os aspectos civis e militares da PCSD, logo se tornou claro que este projecto teria de enfrentar vários desafios básicos. Primeiro, não houve integração dos aspectos civis e militares abaixo do nível político do PSC; facto que resultou em incoerência e desunião, como uma herança institucional. Em segundo lugar, e igualmente tão importante quanto as divisões, foi a disparidade de recursos comparativos entre os dois elementos; enquanto o EUMC foi composto por militares muito experientes, o CIVCOM foi em grande parte composto por diplomatas, e enquanto o EUMC foi apoiado por uma equipa militar de cerca de 140 oficiais, o CIVCOM não tinha pessoal independente, logo confirmando-se a incapacidade de alcançar a integração efectiva de pessoal e recursos adequados à componente civil. O desenvolvimento, que estava focado no curto prazo de intervenção e de gestão de crises, foi localizado no interior do Secretariado do Conselho com a PESD, embora com uma direcção diferente. A parte de leão do orçamento de desenvolvimento da UE, no entanto, seria focada em assistência de longo prazo e sob a alçada da Comissão Europeia (braço executivo da União Europeia). Embora esta divisão da Comissão institucional tenha sido feita para garantir que a ajuda ao desenvolvimento seria para manter um foco sustentado e não ser instrumentalizada para fins de curto prazo de segurança, a distinção foi longe de ser clara e não foi acompanhada de mecanismos de coordenação adequados para assegurar que os dois

³² Citado por Darrell DRIVER (2010).

³³ EUMC – European Union Military Committee.

³⁴ CIVCOM – Committee for Civilian Aspects of Crisis Management.

³⁵ PSC – Political and Security Committee.

esforços eram complementares. Um terceiro desafio importante para a realização da PCSD como um instrumento de *Comprehensive Approach*, tem sido uma incapacidade contínua de atingir os seus objectivos para a projecção da capacidade civil e a necessidade de antecipar a ampla gama de requisitos de especialistas civis. Finalmente, o maior alcance destas reformas na última década foi introduzida com a aprovação final do Tratado de Lisboa da UE. Entre muitas outras coisas, o Tratado de Lisboa alterou a prática de rotação de seis meses da Presidência do Conselho entre os Estados membros através da criação de um presidente em exercício do Conselho Europeu. Mais importante, talvez, Lisboa consolidou a responsabilidade política externa entre o Secretariado do Conselho e a Comissão da UE sob a forma de um representante unificado para a política externa e de segurança, apoiado por um Serviço Europeu de Acção Externa (*European External Action Service – EEAS*) dando ao novo serviço de “negócios estrangeiros” capacidades que não existiam anteriormente, tornando-o num organismo com valências para além da diplomacia, um verdadeiro serviço de integração e coordenação de toda a acção externa da União.



12. Fotografia – Imagem da missão da EU na RD Congo (EMGFA, 2011)

No decorrer das suas missões, a UE nomeia os seus representantes especiais (*European Union Special Representatives – EUSR*) que se encontram no terreno e que assumem, cada

vez mais, um papel centralizador de coordenação para as actividades da missão da UE, mantendo a ligação entre Bruxelas, a missão no teatro e os diferentes organismos no terreno. Além disso, a UE tenta sempre aumentar o entendimento comum e a cultura organizacional dos funcionários, por exemplo através da formação integrada do pessoal. De acordo com a RAND Corporation (2009), *“as missões da EU na República Democrática do Congo (onde foi dispendido mais dinheiro em nation building de que por qualquer outra organização) e na Bósnia e Herzegovina (maior número de pessoal civil e militar empregue pela UE), mostram que a partilha de responsabilidades com a ONU tem tido grandes sucessos devido à complementaridade das organizações”*³⁶. Apesar de algumas deficiências apontadas, e segundo a Rand Corporation, *“o potencial da UE no Comprehensive Approach é muito maior do que a OTAN, OSCE ou até das Nações Unidas. Na Bósnia-Herzegovina, o sucesso na reconstrução pós-conflito e construção do Estado não seriam possíveis se a OTAN tivesse permanecido como o único actor envolvido”*³⁷.

Embora os planos de combinar desenvolvimento e direcção diplomática dentro do EEAS e criar uma forte ligação à volta da PESD/PCSD sejam ainda recentes, a unificação da política externa e de segurança sob um único alto representante deve pelo menos ajudar a suavizar algumas das disjunções anteriores. A questão futura, porém, é o grau em que essas árduas reformas podem ser traduzidas e implementadas num *Comprehensive Approach* mais tangível.

O Relatório da União Europeia (2008) já identifica a necessidade de cada situação de fragilidade exigir *“...uma utilização coerente dos nossos instrumentos, designadamente políticos, diplomáticos, de desenvolvimento, humanitários, de resposta a crises, de cooperação económica e comercial, e de gestão civil e militar de crises (...) A sociedade civil e as ONG têm um papel fulcral a desempenhar enquanto intervenientes e parceiros.”*

As lições identificadas por meio das numerosas actividades da PCSD conduzidas até ao momento, as possíveis implicações das mudanças no ambiente de segurança internacional, novos tipos de crises e novos tipos de adversários e seus novos cursos de acção podem levar a uma necessidade de rever os objectivos globais militares e civis³⁸, nomeadamente, incluindo as sinergias entre civis e militares (Civ/Mil) desde o início. De acordo com Langlois PATRICK (2010) e o *Polish Institute of International Affairs* (2010), estas sinergias Civ/Mil podem ser promovidas identificando as necessidades e o desenvolvimento de capacidades de

³⁶ Tradução livre do autor.

³⁷ Tradução livre do autor.

³⁸ *Headline Goals* – HLG.

duplo uso, favorecendo os esforços conjuntos de investigação e facilitando as disponibilidades para missões civis e operações militares da PCSD³⁹. No âmbito das informações, há lacunas em termos de interoperabilidade, sendo que não existe na UE uma estrutura conjunta de *intelligence* capaz de apoiar, com ganhos efectivos, as missões/operações da PCSD bem como as actividades promovidas pela Comissão (i.e. ajuda humanitária ou apoio ao desenvolvimento). Os exercícios da série CME⁴⁰ constituem uma forma para promover a sinergia Civ/Mil, por porem em prática a harmonização de procedimentos relativos ao planeamento operacional⁴¹ das missões/operações⁴². No âmbito das capacidades, poderá existir um Objectivo Global Civil e Militar Conjunto – HLG 2020 – no que poderá ser um documento de nível político com uma perspectiva de longo prazo Civ/Mil. O Brigadeiro General BRAUSS⁴³ (s.d.) considera que “o *Tratado de Lisboa, com a criação do EEAS, possibilitou a integração de estruturas da PCSD, vocacionadas para a Gestão de Crises, no que representa uma aplicação da Comprehensive Approach às estruturas da Política Comum*”⁴⁴.

Tal como a OTAN, também a UE se encontra em processo de identificação e desenvolvimento de capacidades segundo o modelo *Pooling & Sharing*. De acordo com Pedro Ferreira da Silva (SILVA, 2010: 111-123), existem ainda no seio da UE “*sérias limitações à capacidade individual dos Estados de conseguirem as necessárias capacidades de projecção de força. Como tal, através de um mecanismo de partilha – pooling – os Estados europeus verão as suas capacidades de intervenção aumentadas...*”. O mesmo autor cita Philpott e legitima esta nova forma de partilha do poder e soberania de um Estado, considerando que a UE “*não substitui a soberania dos Estados membros, mas recebe a autoridade relativa a uma parcela da soberania de cada um*” (SILVA, 2010: 122) e desta forma os Estados veem assim a sua soberania ser aumentada com o respectivo *pooling* de capacidades. Tal estratégia deverá, em primeiro lugar, definir o nível de ambição da UE neste domínio, ou seja, responder à pergunta se a União está disposta a envolver-se em processos de *nation building* ou apenas em pequenas intervenções. Uma vez que a melhor solução para uma crise é sempre uma decisão política, tendo por base uma estratégia global e permitindo assim a definição de

³⁹ De acordo com o *Concept Promoting Synergies between the EU Civil and Military capability development* (UE, 2011).

⁴⁰ *Crisis Management Exercise*.

⁴¹ Planeamento Operacional nos termos de Planeamento numa Operação e não correspondendo ao planeamento ao nível operacional das operações.

⁴² O CME desenvolve os procedimentos de planeamento operacional chegando até ao CONOPS (Conceito de Operações).

⁴³ Director das Operações do EUMS.

⁴⁴ Tradução livre do autor.

objectivos políticos concretos para a missão. Com indicadores políticos claramente definidos, os comandantes no terreno teriam um muito melhor enquadramento para avaliar a eficácia global das suas acções e para o planeamento e articulação de outras actividades.

O Alto Representante para a PCSD elaborou um relatório provisório em Maio de 2011 incentivando os Estados membros a desenvolver as iniciativas de *Pooling & Sharing* e a reforçar a cooperação entre a OTAN e a UE, visto que ambas as organizações enfrentam os mesmos desafios e restrições. De uma forma geral, ambas as organizações seguem o mesmo conceito de *Pooling & Sharing*, e de forma mais específica, existem agregações possíveis ao nível industrial, de Investigação & Desenvolvimento e nas dimensões civis-militares da cooperação europeia.

d. *Whole-of-Government Approach*

As abordagens *Whole-of-Government* (WoGA) têm como objectivo melhorar a cooperação inter e intra-ministerial tendo em vista garantir uma abordagem nacional coerente e uma melhor integração das capacidades nacionais em missões de organizações internacionais. Estas abordagens tentam responder à experiência das desarticulações nas posições políticas dos actores domésticos que impedem uma estratégia nacional coerente e que constituem um grande obstáculo para uma resposta integrada à crise internacional. Evita-se assim o “efeito da caixa”, segundo o qual cada ministro é responsável apenas pelo seu próprio departamento e promove-se a cooperação inter-ministerial, limitando-se as rivalidades políticas que poderiam resultar em acções fragmentadas.

(1) O caso do Reino Unido

A experiência do Reino Unido nas principais operações de apoio à paz⁴⁵ nos anos de 1990 mostraram que a colaboração ao nível tático⁴⁶ era insuficiente para lidar com a complexidade das operações de estabilização subsequentes. De acordo com a *Joint Discussion Note* (UK MoD, 2006) do Ministério da Defesa (Ministry of Defense – MoD), a responsabilidade pela cooperação civil-militar foi depois elevada ao nível operacional⁴⁷. Posteriormente constatou-se que a total coerência do processo apenas seria conseguida ao

⁴⁵ Cita-se como exemplo as operações na Bósnia, Kosovo, Serra Leoa e mais recentemente no Iraque e Afeganistão.

⁴⁶ O nível tático é aquele em que as unidades militares lidam directamente no terreno com os aliados, adversários, população civil e ONGs.

⁴⁷ O nível operacional conjuga a estratégia militar com o nível tático e representa o escalão onde se planeiam e conduzem as campanhas.

nível estratégico⁴⁸, de tal forma que a actual estratégia nacional⁴⁹ é definida pela aplicação apropriada dos três instrumentos nacionais do poder: diplomático, militar e económico⁵⁰. Esta estratégia levou à definição e aplicação do conceito de *Comprehensive Approach* no governo inglês, com uma abordagem para coordenar os objectivos e actividades dos departamentos governamentais na identificação, análise, planeamento e execução das respostas nacionais a situações complexas. De acordo com a *Joint Discussion Note* (UK MoD, 2006: 1-2) as análises pós-operações têm mostrado a mais-valia e a eficácia de uma aproximação integrada e de cruzamento das diferentes disciplinas. A *Joint Discussion Note* considera que o conceito de *Comprehensive Approach* pode ser aplicado no espaço nacional ou em crises externas e recomenda a aplicação de diferentes medidas ao nível governamental, como por exemplo a mudança de uma postura do MoD de pura defesa externa para uma postura de gestão de crises, podendo assim reagir a diferentes variações de gestão da crises no tempo, muitas vezes devido a prioridades departamentais e imperativos políticos.

Em Março de 2010, o *Defence Committee* da *House of Commons* apresentou um Relatório (House of Commons, 2010) sobre o ponto de situação do *Comprehensive Approach* no Reino Unido. Este Relatório apresenta algumas conclusões e recomendações, das quais se destacam a necessidade da revisão do Conceito Estratégico de Defesa⁵¹ com a incorporação do *Comprehensive Approach* nas políticas governamentais (transversais a alguns ministérios) e que as Forças Armadas sejam planeadas, treinadas e equipadas de forma a poderem desempenhar o seu papel neste tipo de operações.

O exemplo bem-sucedido encontrado no Reino Unido para a cooperação inter e intra-ministerial tem por base as alterações realizadas ao nível político. O Ministério dos Negócios Estrangeiros (*Foreign and Commonwealth Office – FCO*), o Ministério da Defesa (*Ministry of Defence – MoD*) e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (*Department For International Development – DFID*) fundiram recursos e jurisdições na *Conflict Prevention Pool – CPP* (Equipa de Prevenção de Conflitos). Os conceitos de *Comprehensive Approach* são plasmados em políticas e doutrinas conjuntas para que os instrumentos do Estado sejam empregues da mesma forma e com os mesmos objectivos para a prevenção ou resolução de conflitos. É ao primeiro-ministro que cabe a responsabilidade geral do uso do *Comprehensive*

⁴⁸ O nível estratégico envolve o desenvolvimento e emprego de forças militares e a priorização de recursos militares entre os diferentes teatros de operações de nível operacional. São definidos estados finais para as operações de acordo com os objectivos estratégicos nacionais.

⁴⁹ De acordo com o UK MoD (2006), a *National Strategy* é a aplicação dos instrumentos nacionais de poder no alcance dos objectivos nacionais estratégicos e substituiu a ‘*Grand Strategy*’ definida na ‘*British Defence Doctrine*’.

⁵⁰ Tradução livre do autor a partir de UK MoD (2006: 1-1).

⁵¹ *Strategic Defence Review*.

Approach. No entanto, no início ou durante uma crise, este pode anunciar que alterações ao nível da *governance* podem ser feitas. Estes diferentes departamentos governamentais partilham o treino e formação e até o financiamento é abordado de forma conjunta.

Esta prática e forma de fazer “política” é devidamente descrita e comunicada aos cidadãos, integrando-se e enquadrando-se numa estratégia de comunicação governamental.

Ao nível das missões, Londres tem integrado especialistas civis e militares em Unidades de Reconstrução Pós-Conflito⁵² e em algumas missões é nomeado um representante ou enviado especial, figura com acesso directo ao primeiro-ministro.

De acordo com o Relatório do Comité de Defesa da *House of Commons* (2010), o Reino Unido tem já exemplos positivos do uso do *Comprehensive Approach* na República Democrática do Congo e Serra Leoa, e, recentemente, no Afeganistão. O Comité recomenda que “*Estas histórias de sucesso devem ser reunidas para informar o desenvolvimento de uma reforçada doutrina Comprehensive Approach e os resultados positivos no Afeganistão também devem ser usados para informar o debate público sobre o sucesso das operações*”⁵³.

De acordo com o Relatório do Comité de Defesa da *House of Commons* (2010), é recomendado que os “*diferentes departamentos governamentais devem continuar a trabalhar com a ONU, a OTAN e a UE para promover a efectiva utilização do Comprehensive Approach dentro dessas organizações, para operar mais efectivamente em futuras crises e emergências complexas*”⁵⁴.

O *Ministry of Defense* (MoD), o *Department for International Development* (DFID), o *Foreign and Commonwealth Office* (FCO), reconhecem que o envolvimento em conflitos futuros é provável e requerem o uso da *Comprehensive Approach*. Trata-se, portanto, essencial que exista um entendimento comum entre Governo e, em particular, dentro do MoD, o FCO e do DFID sobre o que é o *Comprehensive Approach*, trabalhos a ser sustentados por uma política e doutrina conjunta.

A *House of Commons* considera muito importante a capacidade de comunicar directamente com os cidadãos locais, reconhecendo que houve uma aposta na formação de idiomas adicionais para as missões no Afeganistão desde 2003, mas que o progresso não foi realizado de igual forma nos diferentes departamentos governamentais, pelo que futuramente se deve dar maior prioridade a esta questão nas operações a realizar.

⁵² *Stabilisation Unit*.

⁵³ Tradução livre do autor.

⁵⁴ Tradução livre do autor.

(2) O caso da Dinamarca

De acordo com o *Norwegian Institute of International Affairs* as soluções *Whole-of-Government* efectuadas pelos ministérios das capitais nórdicas são consideradas importantes para assegurar de que as várias contribuições nacionais são coordenadas (FRIIS & REHMAN, 2010). No entanto, para a segurança se tornar duradoura, os esforços civis precisam de se concentrar sobre a evolução política e não apenas na redução da pobreza, o que exige coerência entre os actores civis e militares. Todos os Estados nórdicos têm feito esforços nesse sentido. A Dinamarca parece estar a tomar a liderança entre os nórdicos em reconhecer aquela característica dos conflitos actuais.

No planeamento de operações a Dinamarca tinha, até 2004, um pensamento nacional apontado a alvos isolados sem olhar às consequências ou efeitos indesejados nas linhas de acção paralelas de outros actores envolvidos. A alteração posterior a 2004 derivou das experiências e lições identificadas na missão no Afeganistão e sobretudo da complexidade das operações no Iraque em 2003 e que levou à definição do *Concerted Planning and Action* (CPA) de 2004-2009. Assim, desde 2004 que as Forças Armadas Dinamarquesas tentam conseguir uma optimização da coordenação do esforço nacional na participação em missões internacionais. Na Dinamarca o termo “*Concerted Planning and Action*” respeita em tudo o conceito de *Comprehensive Approach* e foi a evolução natural do conceito de *Effects Based Approach to Operations* (EBAO) já apresentado anteriormente. De acordo com MITCHEL (2010), na Dinamarca, o *Concerted Planning and Action* tenta coordenar os diferentes efeitos para serem empregues e apontados a um estado final comum para todas as categorias dos actores no teatro de operações. Esta aproximação significa que a linha de acção não é apenas aquela desejada pelo actor que a vai executar, mas também significa que os efeitos produzidos por aquele foram aceites pelos outros actores como suporte das suas próprias linhas de acção.

Actualmente, o novo acordo de defesa de 2010-2014 está a melhorar e reforçar o anterior CPA; uma nova organização está a ser estabelecida tendo como primazia o reforço do *Whole-of-Government Approach* para a estabilização, reconstrução e *capacity building* nos conflitos.

A Dinamarca identificou precocemente que as intervenções em situações de conflitos ou pós-conflitos precisavam da acção das ONGs e de forças militares para garantir a *force protection* daquelas. Arensbach (2011)⁵⁵ explicou-nos que esta fase inicial da fase de

⁵⁵ Entrevista realizada ao Major Ulrich Arensbach em 31 de Outubro de 2011 no *Allied Command Operations* da OTAN. Este oficial desempenhou funções no grupo interministerial entre o *Ministry of Defense* e o *Ministry of Foreign Affairs* da Dinamarca até 2010.

estabilização apresentava uma lacuna de capacidades que era agravada pela falta de confiança natural das ONGs em trabalharem lado a lado com as forças militares, sobretudo por questões de princípio de isenção. Pensou-se assim contratar empresas civis de segurança para garantir a *force protection* das ONGs e mais uma vez essa modalidade não foi aceite. Pensou-se ainda na constituição de *Humanitarian Brigades* nas unidades militares, que teriam algumas das valências das ONGs para acções de emergência humanitária até que o ambiente se tornasse seguro para a chegada dessas organizações. Não sendo esta a missão primária das forças armadas⁵⁶, este conceito foi abandonado e decidiu-se avançar para uma organização governamental que procedesse à realização e/ou apoio da missão no terreno, considerando as vertentes de segurança e desenvolvimento.

Desde que a ISAF se tornou a principal preocupação da acção externa do Estado dinamarquês foi constituído um Comité com elementos do *Ministry of Defense* – MoD (forças armadas), *Ministry of Foreign Affairs* – MFA (peritos, conselheiros e ligação com as ONGs), *Ministry of Interior* – MoI (protecção civil) e *Ministry of Justice* – MoJ (policias e Estado de direito). Arensbach (2011) referiu-nos que “*cabe sempre ao MFA definir a estratégia global, ao MoD a operacionalização inicial, mas é ao nível do chefe de Estado que é definida a política e coordenação de todos os esforços*”⁵⁷. A missão é do Estado dinamarquês e é assim que é entendida por todos os intervenientes. O mesmo Arensbach assinalou “*as resistências iniciais dos MoI e MoJ em integrar as missões, alegando a necessidade dos seus funcionários para as tarefas quotidianas em território nacional*”⁵⁸. O processo é assim resumido: o MFA tem uma equipa reduzida permanente com representantes dos outros ministérios que avalia toda a situação internacional de forma contínua. Quando se prevê o início, ou já decorre uma situação de crise, o Comité reúne e, de acordo com a situação em particular, é feito um levantamento das possibilidades de actuação de cada um dos ministérios e a devida ligação com as ONGs dinamarquesas. Após o pedido da nação onde ocorre a crise ou de uma OI a que a Dinamarca pertença, a decisão de intervenção é proferida pelo chefe de Estado que assume a liderança do processo, de forma a garantir o *Comprehensive Approach* não apenas no planeamento e execução, mas igualmente nas responsabilidades de todos os envolvidos. De referir que se a missão em causa, envolver forças militares, tem de existir um mandato

⁵⁶ De referir que actualmente, os militares do serviço militar obrigatório que integram a *Home/National Guard* da Dinamarca, que tenham competências próprias necessárias nos teatros (construção civil, agricultura, etc.) são convidados a integrar voluntariamente a PRT de Helmand por períodos de 6 a 12 meses (desde que exista concordância das suas entidades empregadoras).

⁵⁷ Tradução livre do autor a partir dos apontamentos pessoais tomados durante a entrevista aberta.

⁵⁸ Idem.

político prévio de uma das OIs a que a Dinamarca pertence – do Conselho de Segurança das NU por exemplo.

Os ministérios envolvidos (da Defesa – MoD – e dos Negócios Estrangeiros – MFA) acordaram na CPA abolindo assim o conceito de simples defesa do território e focando-se nas operações de apoio à paz internacionais. O CPA envolve: uma estrutura simples para coordenação das tarefas militares e de reconstrução ao nível estratégico; uma série de directivas e formações que permitiram às forças militares apoiar as actividades de reconstrução na ausência de agências civis; um fundo de dois milhões de euros para essas actividades⁵⁹; e um grupo de contacto com elementos do MoD, MFA e organizações humanitárias na Dinamarca. O governo dinamarquês tem sido também um dos países precursores na pressão sobre a OTAN e outras organizações internacionais para introdução do conceito de *Comprehensive Approach* nas suas práticas.

A reorganização referida no ponto anterior, pós 2004, deveu-se à consciencialização dos problemas existentes nas estruturas dinamarquesas e que são um reflexo de outros países ocidentais. Rosgaard (2008: 6), aponta algumas desses problemas: “*The reasons for such pessimism have to do with the relative novelty of the CA, and the lack of tradition of service in conflict areas for some agencies. In addition, one cannot discount, unfortunately, the ill-effects of institutional rivalry, the jealous preservation of departmental budgets and influence over policy. Finally, other factors conspire against the systematisation of national planning; diverging departmental and institutional priorities, national legislation and sometimes agency principles (such as Red Cross impartiality, for example) remain important obstacles.*”

No presente acordo de defesa relativo ao período 2010-2014, o governo dinamarquês estabeleceu uma nova estrutura administrativa para o empenho nacional em áreas em conflito ou em situações de fragilidade. Ao nível executivo, os ministros do desenvolvimento, defesa e negócios estrangeiros (e outros numa base *ad hoc*) encontram-se anualmente para determinar as prioridades políticas, temáticas e geográficas. No escalão seguinte, um grupo dirigente de inter-agências define os programas para o fundo global, reúne quatro vezes por ano e tem representantes dos ministérios já referidos e ainda dos ministérios de Estado, da justiça e da integração, o comando das forças armadas, a polícia e outros sectores estatais. As decisões são tomadas por consenso e a presidência do grupo é rotativa entre o MoD e o MFA. Este grupo é apoiado por um secretariado com quatro a seis pessoas que para além de conduzir diariamente as actividades administrativas, relacionam-se com os seus departamentos (MoD e

⁵⁹ Valores referentes a 2004. Em 2010, o fundo anual foi de 34 milhões de euros.

MFA) nas secções temáticas e geográficas, bem como com as forças armadas, representações diplomáticas, conselheiros civis, empresas privadas, ONGs, etc. Finalmente, um grupo com representantes de um largo espectro de actores das entidades estatais, privadas e ONGs encontram-se ocasionalmente num fórum para discutir e trocar experiências do envolvimento em situações de conflito e fragilidade.

Ao nível das missões os esforços de actividades de estabilidade e reconstrução são baseados numa acção militar e civil concertada. O enquadramento geral da cooperação dinamarquesa no Afeganistão compreende uma relação funcional entre as autoridades nacionais e um pequeno contingente diplomático na embaixada em Cabul. Rosgaard (2008) considera que *“a acreditação de um adido de defesa em Cabul foi uma decisão estratégica de grande significado com impactes na acção concertada a todos os níveis”*⁶⁰. De igual forma, Stepputat (2010) considera que *“a presença de um representante de alto nível e experiente do MFA dinamarquês no teatro é crucial para a coordenação entre as participações nacionais de entidades militares e civis”*⁶¹. Na área da missão (Província de Helmand), a Dinamarca integrou conselheiros civis de reconstrução e desenvolvimento. Estes são responsáveis por coordenações *“mission-close”* e projectos locais.



13. Fotografia – Imagem da missão da PRT dinamarquesa na ISAF (RDDC, 2009)

⁶⁰ Tradução livre do autor.

⁶¹ Tradução livre do autor.

As relações entre Copenhaga e as forças militares no nível tático mantêm a separação entre as diferentes linhas de comando. Linhas de comunicação formalizadas e uma conveniente memória institucional asseguram o sucesso do planeamento pluri-anual, estratégia racional e cooperação local e, em último caso, facilitam a propriedade dos projectos, mesmo considerando a frequente rotação de pessoal a cada 6-12 meses. A contribuição financeira anual dinamarquesa no Afeganistão atinge os 34 milhões de euros⁶², dos quais sete milhões são administrados pelas ONGs. Momme (2011)⁶³ considera que os funcionários do MFA no terreno são bastante profissionais e sensíveis para a problemática do *Comprehensive Approach* na Dinamarca tentando estabelecer a ligação entre os pequenos projectos militares de apoio à missão no terreno (no âmbito do CIMIC) e os programas mais abrangentes que apoiam e contribuem para o *nation building*. Momme (2011) salientou ainda como decisivos para o sucesso da missão o profissionalismo do embaixador dinamarquês em Cabul e a inserção de pessoal do MFA na PRT de Helmand.

Steppupat (2010) identifica como principal desafio futuro para a Dinamarca, a necessidade da versatilidade dos responsáveis ao nível da coordenação da missão (do MFA) que devem conhecer as estruturas civis e militares governamentais não só no país de origem, mas também nas cadeias de comando ao nível do teatro. A verdadeira capacidade das próprias missões conseguirem produzir este nível de conhecimento e experiência é um desafio para o futuro, até porque o sistema de progressão no MFA não encoraja nem valoriza a ocupação de cargos em áreas de conflito. Outro grande desafio para a Dinamarca terá a ver com as evoluções naturais a ocorrer nesta área na OTAN e ONU e que terão com certeza influência no modo dinamarquês de implementar o *Comprehensive Approach*.

Arensbach (2011) considera que desde que os ministérios dinamarqueses, especialmente os outros para além do MoD e do MFA, continuem a apoiar o planeamento e, essencialmente, a enviar o seu pessoal para as missões, o conceito de *Comprehensive Approach* pode perfeitamente continuar a ser aplicado como até aqui.

e. Síntese conclusiva – avaliação da situação internacional

Podemos concluir que as NU são a organização com a maior experiência em missões, a OTAN é uma Aliança onde as forças militares são mais eficazes e capazes e a UE a instituição onde as competências civis se encontram mais desenvolvidas. Para além dos

⁶² Montantes referentes a 2010 de acordo com STEPPUPAT (2010).

⁶³ Entrevista realizada ao Tenente-Coronel Jesper Momme em 27 de Outubro de 2011 no Allied Command Operations da OTAN. Este oficial desempenhou funções na PRT de Helmand no Afeganistão em 2010/2011.

diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* próprios das diferentes organizações estudadas, que foram detalhados no capítulo anterior, poderemos talvez afirmar que a melhor abordagem é a que integra as diferentes actividades e instituições numa só missão. Podemos até arriscar afirmando que as WoGA são as missões que têm uma maior probabilidade de sucesso, visto que o mesmo órgão detém o poder sobre o emprego dos diferentes instrumentos. As variadas aproximações governamentais (*Whole-of-Government Approach* no Reino Unido e *Concerted Planning and Action* na Dinamarca) estão principalmente preocupadas com a coerência entre os departamentos e agências governamentais do país específico. O Reino Unido e a Dinamarca estão na vanguarda do desenvolvimento e uso do *Comprehensive Approach* numa perspectiva WoGA. Londres e Copenhaga têm sabido articular bem a sua actuação com as organizações internacionais e outros Estados membros para promover o desenvolvimento do *Comprehensive Approach* de forma global.

A eficácia do *Comprehensive Approach* depende: de uma estratégia e visão claras e partilhadas por todas as partes; de uma definição clara dos objectivos com as medidas apropriadas do seu alcance e com um estado final claramente definido; que a reconstrução e estabilização pós-conflito sejam reconhecidos e incorporados no planeamento nas fases iniciais; de assegurar a formação e treino conjunto dos Estados-maior civis e militares; da capacidade de comunicar e partilhar informação; da capacidade das organizações internacionais e departamentos nacionais em expandir o seu trabalho com as ONGs; e, de um trabalho da comunidade com as autoridades locais no sentido de reforçar a capacidade de comunicar directamente com estes na sua própria “língua”.

O desenvolvimento e implementação do *Comprehensive Approach* é um esforço de longo prazo, sendo que este desenvolvimento cooperativo pode e deve ser seguido paralelamente em diferentes níveis. O *Comprehensive Approach* não é assim um fim em si mesmo, mas um meio ou um processo para atingir um fim, tendo em vista alcançar melhores resultados de forma sustentável.

Como vantagens do *Comprehensive Approach* apontam-se algumas das identificadas pelo modelo WoGA da Dinamarca adoptadas de Roosgard (2010: 9). Uma análise mais compreensiva e detalhada abre a porta para uma melhor percepção das raízes do conflito e consequentemente para uma avaliação de risco e tomada de decisão melhor fundamentados; Uma participação e coordenação mais alargadas entre os departamentos governamentais nas fases de análise e planeamento deverão levar a um alcance mais eficiente dos objectivos e ao alcance dos efeitos desejados; Uma parceria mais alargada significa meios e técnicas adicionais e complementares de informações, antes e durante as operações; Uma análise

compreensiva é mais provável de revelar mais e melhores modalidades de acção derivadas da grande variedade de actores à disposição, e ainda o planeamento compreensivo permite uma melhor utilização de recursos através de um melhor dimensionamento e de definição de objectivos para os actores envolvidos; As necessidades do instrumento militar durante o conflito podem ser progressivamente minimizadas visto que a implementação do *Comprehensive Approach* estimula a prevenção de conflitos e a diminuição do nível de insegurança no teatro de operações. Ao mesmo tempo, os outros instrumentos aprendem a trabalhar em conjunto com as ONGs e OIs, e o *Comprehensive Approach* deve permitir, quando as condições de segurança física estão asseguradas, uma transição suave da responsabilidade do actor militar para o civil.

As organizações internacionais e países ocidentais analisados dispõem de estruturas que podem ser adaptadas ao modelo português. Destas estruturas destacamos a necessidade de uma liderança do processo pelo chefe de Estado/Governo; a tutela dos assuntos centralizada no ministério responsável pela política externa com participação activa e permanente dos outros ministérios (Defesa, Administração Interna e Justiça, entre outros) – nível político; a existência de um órgão inter-ministerial que assegura a devida articulação com outras entidades nacionais, organizações internacionais, ONGs e autoridades locais e a existência de sistemas de acompanhamento e gestão de crises em permanência – nível estratégico; a existência de um coordenador da missão no teatro para articular e coordenar as actividades dos diferentes actores – nível operacional; e a constituição de equipas multi-disciplinares nos locais de implementação dos programas e projectos no teatro – nível tático.

“The first, the supreme, the most far-reaching act of judgment that the statesman and commander have to make is to establish by that test the kind of war on which they are embarking; neither mistaking it for, nor trying to turn it into, something that is alien to its nature. This is the first of all strategic questions and the most comprehensive.”

Carl von CLAUSEWITZ (1832)

3. Situação em Portugal

Nos capítulos anteriores analisámos os conceitos e a operacionalização dos instrumentos ao nível político-estratégico e nas missões das principais organizações a que Portugal pertence, bem como de dois países ocidentais, que tal como Portugal integram essas mesmas organizações. O presente capítulo faz uma análise à legislação nacional para identificar as actuais políticas, estratégias e instrumentos que permitem uma associação aos conceitos e estruturas necessários para operacionalizar o *Comprehensive Approach*. É ainda analisado o caso de intervenção nacional na crise de Timor Leste e a forma como foram articuladas as diferentes actividades dos sectores estatais e privados nessa situação.

a. Legislação nacional e instrumentos político e diplomático

De acordo com o art.º 7.º da Constituição da República Portuguesa, *“Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios (...) da solução pacífica dos conflitos internacionais”* e com o *“...estabelecimento de uma sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos.”*

A Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 43/99, de 29 de Abril, aprovou para discussão pública o documento de orientação estratégica denominado *“A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”* que procurava uma *“...cooperação mais atenta à renovação das políticas de desenvolvimento que têm acompanhado a adaptação do sistema internacional à nova realidade...”*. A referida RCM já prevê a articulação de alguns dos instrumentos de poder *“...planos político, económico e cultural...”* na construção de uma Europa e com as devidas articulações com os outros países e em particular os da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). O diploma considera a *“...a política de cooperação para o desenvolvimento, enquanto vector essencial da política externa...”* e em que esta cooperação esteja *“...mais atenta à renovação das políticas de desenvolvimento que têm acompanhado a adaptação do sistema internacional à nova realidade...”*. Esta RCM, para além de definir os instrumentos ao serviço do Estado na política de cooperação faz também uma descrição importante dos diferentes actores a articular numa estratégia mais rigorosa. A

definição das responsabilidades é explícita no diploma que comete ao “...*Governo, com a directa participação da Assembleia da República e o necessário envolvimento dos sectores mais directamente empenhados na política de cooperação (...) municípios, as ONGD, (...) sector empresarial, as universidades, as fundações representantes das igrejas...*”. Para além destas responsabilidades genéricas, o diploma confere ao MNE a responsabilidade política pela sua definição e condução, reconhecendo as incapacidades de controlo e afectação de recursos em algumas áreas. Para aumentar as sinergias, é criado o Conselho de Ministros para os assuntos de Cooperação⁶⁴ com as competências de “...*Estabelecer as grandes linhas de orientação da política de cooperação (...) Apreciar programas integrados de cooperação, os programas quadro nacionais e os programas sectoriais de cooperação...*”. São também redefinidas as competências do Instituto de Camões, passando “...*a desempenhar o papel de órgão central de apoio à definição, elaboração e execução da política de cooperação...*” e é criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) em substituição do Fundo para a Cooperação Económica, com a responsabilidade de incentivar o “...*investimento de empresas portuguesas nos países destinatários da cooperação (...) desenvolver uma vocação de assistência ao desenvolvimento a todos os níveis...*”. Finalmente, a RCM 43/99 define os fundamentos e princípios da política de cooperação a aplicar nas missões de apoio ao desenvolvimento. Esta política tem em conta os países beneficiários, o princípio da parceria e a necessidade da devida articulação entre os diferentes actores da cena internacional. Em termos de objetivos da política de cooperação, estes são definidos e prioritizados pela seguinte ordem: “1.º *Reforçar a democracia e o Estado de direito (...)* 2.º *Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infra-estruturas necessárias ao nível da educação (...)* 3.º *Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada (...)* 4.º *Promover o diálogo e a integração regionais (...)* 5.º *Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano*”. O diploma define ainda as prioridades geográficas do apoio nos países da CPLP e ao nível sectorial na “1 – *Formação, educação, cultura e património (...)* 2 – *Saúde (...)* 3 – *Actividade produtiva e infra-estruturas (...)* 4 – *Sociedade e suas instituições (...)* 5 – *Segurança (...)* 6 – *Ajuda financeira*”. A RCM n.º 196/2005 confirma algumas das prioridades sectoriais previstas pelo diploma anterior, fazendo a reorientação com os Objectivos do Milénio, ficando estas prioridades agora definidas da seguinte forma: “A) *Boa governação, participação e democracia (...)* B)

⁶⁴ De acordo com o Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto.

Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (...) C) Educação para o desenvolvimento.”

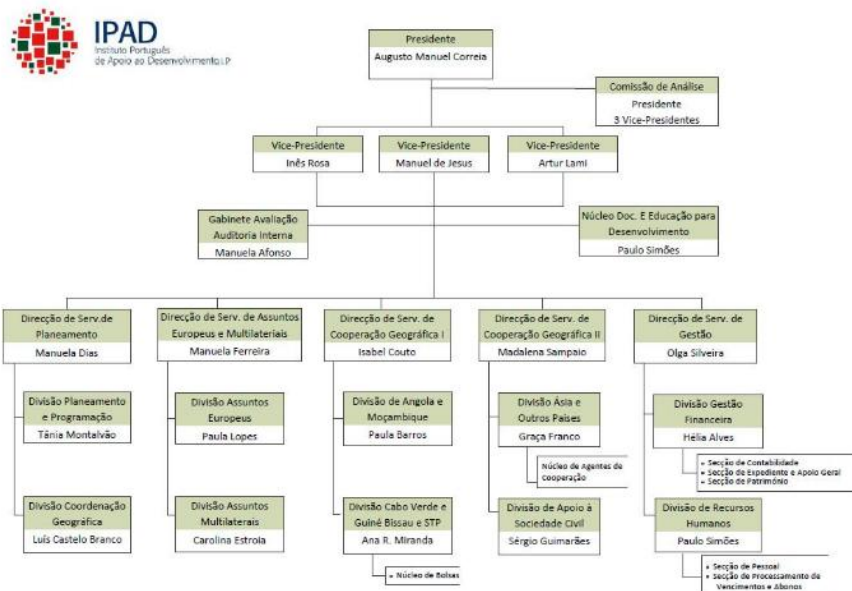
Em 2005, na sequência da RCM n.º 43/99, foi aprovada a RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprova a “Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”. Este diploma estruturante segue o caminho iniciado em 1999 pelo reforço da ligação entre princípios, prioridades, programas e projectos e no necessário comando e responsabilização política. A RCM procura ainda inovar na urgência do aperfeiçoamento dos instrumentos e mecanismos da cooperação portuguesa e num esforço para a rentabilização das diferentes acções. O diploma cita o relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan *“In Larger Freedom”* quanto à *“...ideia de que desenvolvimento e segurança são duas faces da mesma moeda...”* (ONU, 2005a) ao que se juntam ainda os esforços na promoção de direitos humanos. Na definição dos princípios orientadores é definida a missão fundamental da cooperação portuguesa que consiste em *“...contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, muito em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social, e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de direito.”*⁶⁵ Esta definição parece ter a virtude de ligar os objectivos da Declaração do Milénio com os princípios da cooperação portuguesa já definidos em 1999, considerando as devidas prioridades sectoriais e geográficas. A RCM n.º 196/2005 identifica o IPAD⁶⁶ com um papel fundamental na cooperação portuguesa como *“...interlocutor simultâneo dos ministérios sectoriais e das agências internacionais.”* e na supervisão, direcção e coordenação da ajuda pública ao desenvolvimento (APD) e, porque reconhece que se perdeu *“...nos últimos anos o hábito de reunir com regularidade o CIC”* define a obrigatoriedade do Conselho de Ministros (CM) se reunir duas vezes por ano para *“...debater temas de fundo relacionados com a cooperação...”*. O IPAD, como dispositivo central da cooperação portuguesa *“...trabalhará em estreita articulação com os ministérios sectoriais que desenvolvem actividades de cooperação, nomeadamente através da institucionalização e implementação efectiva das reuniões de coordenação interministerial.”*

Em 2005, o IPAD elaborou um documento relativo à operacionalização da Estratégia da Cooperação Portuguesa (IPAD, 2011a), onde são planeados e programados objetivos a atingir a curto/médio prazo e dos quais se destacam: a necessidade de definir as áreas de intervenção

⁶⁵ RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro.

⁶⁶ Criado em 13 de Janeiro de 2003 de acordo com o Decreto-Lei nº 5/2003.

prioritárias ao nível sectorial e transversal; reforço da competência técnica do IPAD e sua reorganização interna procurando privilegiar a gestão integrada do ciclo do projecto; reforço da vertente de cooperação no espaço CPLP; dinamizar a CIC; e, definição de uma política de informação e de comunicação.



14. Ilustração – Organograma do IPAD (IPAD, 2011b)

O IPAD sofre algumas reestruturações e vê as suas competências reforçadas por um conjunto de diplomas de 2007⁶⁷, onde é definida a sua missão de “...*propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política*” e as suas atribuições na coordenação das acções de cooperação desempenhadas pela Administração Pública e “*Assegurar a coordenação e a articulação com instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local, incluindo de natureza não-governamental, com vista a optimizar a utilização dos recursos; 1) Assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência...*”

Inserida na actuação de Portugal em matérias de segurança e desenvolvimento, é aprovada em 16 de Julho de 2009 a RCM n.º 73/2009 que aprova a “Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento”. Esta estratégia tem como objectivos a “...*criação de mecanismos de coordenação política e operacional regulares (...) nos países em que*

⁶⁷ Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril (reestruturação do IPAD decorrente do PRACE); Portaria n.º 510/2007, de 30 de Abril (organização interna do IPAD); Despacho n.º 20 328/2007, de 20 de Agosto, do Presidente do IPAD, I.P. (organização e funcionamento da estrutura orgânica do IPAD).

Portugal actua.”e cita orientações da União Europeia que considera da necessidade de a relação entre desenvolvimento e segurança estar na base das estratégias e políticas da União, referindo-se ainda à necessidade de uma melhor articulação entre os “...instrumentos diplomáticos, de desenvolvimento, de ajuda humanitária e de segurança para prevenir e resolver situações de fragilidade...”. Incorporando estas directivas europeias no direito nacional e na continuidade da Estratégia definida na RCM n.º 196/2005, a presente Estratégia procura “...identificar os mecanismos e instrumentos existentes e aqueles a criar para que o País possa assumir uma intervenção internacional com base em políticas mais coerentes, integradas e coordenadas.” Para além desta lógica conjunta e com uma coordenação eficaz, a Estratégia orienta o esforço para medidas preventivas tendo em conta a especificidade de cada país, mas sobretudo em Estados em situações de fragilidade com os quais Portugal tem relações de cooperação privilegiadas. A segurança humana, “*tornando os indivíduos, e não os Estados, o centro das estratégias de segurança*” sai reforçada com a presente Estratégia e torna-se uma prioridade transversal da cooperação portuguesa. A RCM sugere a actuação conjunta dos diferentes instrumentos, não apenas na definição de políticas, mas sobretudo na realização de análises, de partilha de informação e de articulação com outros actores fora e dentro do espaço geográfico da missão. Para a definição das respostas mais adequadas à missão, o diploma define que a actuação deve ser orientada pelos “...princípios do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico...” reforçando-se igualmente a participação nacional no trabalho do CAD/OCDE e a sua integração na Rede Internacional sobre Conflitos e Fragilidade (INCAF). Na definição dos objetivos e prioridades estabelecem-se os próprios princípios das organizações que tutelam as missões, sendo feita uma análise à evolução dos conceitos de segurança e desenvolvimento e gestão de crises nestas organizações, e o emprego articulado dos instrumentos securitário, político, económico e social. A CPLP é apontada como uma prioridade para Portugal pela vantagem estratégica que pode ter no seio internacional. De forma a promover uma maior coerência e coordenação de Portugal em matéria de segurança e desenvolvimento, são explicitados os seguintes instrumentos: “A) *Criar um mecanismo de coordenação política em Portugal (...) de consulta interministerial regular deve procurar reunir uma vez por mês, sob a liderança do MNE (...)* B) *Criar um mecanismo de coordenação política nos países onde Portugal actua (...)* C) *Criar um grupo de trabalho sobre segurança e desenvolvimento, coordenado pelo MNE/IPAD e constituído pelas direcções políticas e operacionais dos ministérios envolvidos.*” Ao nível da sistematização das boas práticas, identificação de lições e partilha de informação são definidas as seguintes

acções a promover: “A) *Desenvolver um «espaço virtual de trabalho colaborativo» (...) B) Promover cursos de formação conjuntos e missões de avaliação conjuntas, entre actores portugueses nos domínios da segurança e do desenvolvimento; C) Desenvolver e sistematizar mecanismos de avaliação contínua e integrada do impacto da formação e das missões no terreno, com vista a orientar futuras actividades; D) Criar uma base de dados de peritos nacionais sobre áreas e países de interesse para a política externa portuguesa.*” São incentivadas as actividades de consulta com os representantes da sociedade civil com o objectivo de potenciar o diálogo político ao nível nacional e ao nível internacional é determinada a interacção com os parceiros internacionais através de: “A) *Participar e acompanhar iniciativas no âmbito da NATO tendentes à implementação e ao aprofundamento do conceito de Comprehensive Approach, nas áreas e operações onde os interesses nacionais o determinem; B) Participar e acompanhar, no âmbito da UE, a implementação e o aprofundamento da Estratégia Europeia de Segurança, num quadro de afirmação nacional no espaço europeu; C) Defender a integração da temática da segurança e desenvolvimento no quadro do capítulo «Paz e segurança» do Plano de Acção da Parceria Conjunta UE - África; D) Promover a aplicação do Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão das tarefas na política de desenvolvimento, designadamente a abordagem entre países prevista no mesmo de forma a captar a atenção de outros doadores para Estados em situação de fragilidade, sobretudo os «órfãos da ajuda»; E) Aprofundar e intensificar o debate sobre a temática «segurança e desenvolvimento» no âmbito da CPLP.*”

A RCM n.º 73/2009 identifica os mecanismos e instrumentos existentes para uma melhor articulação e integração nos países em situação de fragilidade através de: “A) *Privilegiar, no âmbito e aquando da negociação dos programas indicativos de cooperação (PIC), os projectos, acções e mecanismos de implementação, acompanhamento e avaliação que contribuam para apoiar a boa governação dos Estados; B) Articular a concepção e definição dos programas de cooperação técnico-militar, de cooperação técnico-policia e de cooperação judiciária no âmbito dos PIC com o IPAD; C) Criar equipas ad hoc, a nível interministerial, por cada país parceiro de Portugal em situação de fragilidade (...) D) Produzir planos de acção orientados para os países parceiros da cooperação portuguesa que se encontrem em situação de fragilidade; E) Inserir a programação plurianual destas actividades no orçamento-piloto da cooperação; F) Articular a implementação da Estratégia com os demais planos e medidas governamentais que se cruzem com esta temática.*” Ainda de acordo com a RCM n.º 73/2009, e no sentido de reforçar a participação nacional no trabalho do CAD/OCDE, referem-se algumas das conclusões e recomendações deste

organismo constantes do seu relatório de 2010 (OECD, 2010), onde foi efectuada uma análise da acção da cooperação portuguesa. Como conclusões destacamos: o reconhecimento do papel centralizador do IPAD na articulação entre os diversos actores envolvidos; numa estratégia que está definida de forma clara, garantido o devido enquadramento de acordo com os ODM, mas ainda em construção. Das recomendações destaca-se: a necessidade de definir uma estratégia de comunicação liderada pelo IPAD mas com amplo consenso ministerial; o aproveitamento da revisão das estratégias para reforçar os seus objetivos e princípios; reforçar a articulação e promover a integração do sector privado no desenvolvimento; fazer a devida ligação entre os princípios, programas e projectos no terreno; reforçar as missões humanitárias com mais pessoal adequado a este tipo de missões; e, formalizar um órgão inter-ministerial para a coordenação da ajuda humanitária, realizando e promovendo exercícios de simulação de emergências humanitárias.

Derivado do Objectivo Global Civil 2010⁶⁸, os Estados-Membros da União Europeia assumiram desenvolver estratégias para facilitar a projecção de especialistas em missões de gestão civil de crises. Para a elaboração de uma Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises⁶⁹, foi constituído um grupo de trabalho presidido pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE (através da Direcção Geral de Política Externa – DGPE) e com a participação do Ministério da Defesa Nacional – MDN (através da Direcção Geral de Política da Defesa Nacional – DGPDN, Instituto de Defesa Nacional – IDN e Forças Armadas – FFAA), Ministério da Administração Interna – MAI (através da Direcção Geral da Administração Interna – DGAI e Forças de Segurança – FFSS), Ministério da Justiça – MJ (através da Direcção Geral da Política Judiciária – DGPIJ) e Ministério das Finanças – MF (através da Direcção Geral de Alfândegas – DGA). De acordo com um relatório da DGPDN/MDN (MDN, 2010a) relativo a uma reunião do grupo de trabalho, foi já realizado um esboço de projecto da Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises que terá um formato de RCM e de natureza política. Esta Estratégia terá quatro partes distintas: enquadramento, objectivos, áreas de intervenção e instrumentos de implementação. Ao nível do enquadramento pretende-se: efectuar uma descrição dos objectivos; caracterizar o sistema de segurança internacional; descrever a importância da gestão de crises; e uma referência aos

⁶⁸ De acordo com o compromisso firmado na declaração ministerial para o desenvolvimento de capacidades civis da União Europeia (MDN, 2010b).

⁶⁹ Tem em vista o emprego de capacidades nacionais em missões no exterior do território nacional, no quadro da PCSD da UE, mas poderá sempre complementarmente, e sempre que se justificar, serem destinadas as suas capacidades a outras organizações como a ONU, a OSCE ou a CPLP.

conceitos de multilateralismo e *Comprehensive Approach*. Ao nível dos objectivos pretende-se: promover a projecção de nacionais em missões de gestão civil de crises; identificar os mecanismos e instrumentos existentes e a criar; e promover uma maior coerência e coordenação da intervenção do Estado português na acção externa e do reforço do papel de Portugal no quadro das Organizações Internacionais a que pertence. Por sua vez as áreas de intervenção incluirão mecanismos de coordenação da participação em missões de gestão de crises. Pretende-se criar estruturas com carácter mais permanente e abrangente, tanto a nível político como de funcionários, tendo também um carácter funcional e ligeiro, cabendo ao MNE a coordenação interministerial da Estratégia Nacional. Os instrumentos de implementação incluirão a criação de um grupo interministerial que reúna a nível político e a nível de Directores-Gerais. As matérias objecto de coordenação incluirão: a definição de modalidades de participação nacional; o acompanhamento das diferentes missões internacionais e todas as matérias relacionadas com a implementação da Estratégia; a formação; criação de bases de dados de peritos dos diferentes Ministérios; aprofundamento da interacção com os parceiros internacionais; e, potenciar o diálogo com as redes da sociedade civil.

De acordo com o Programa do XIX Governo Constitucional (GOVERNO PORTUGUÊS, 2011), no âmbito da Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional, Negócios Estrangeiros, medida Evoluir nas Relações Bilaterais e Multilaterais, o Governo pretende que: *“A Comunidade de Países de Língua Portuguesa funda-se no património comum, particularmente na afinidade linguística e cultural. (...) Neste âmbito, o Governo irá executar as seguintes medidas: Dar prioridade às relações bilaterais e multilaterais no espaço lusófono, bem como nos países na sua vizinhança; Melhorar a coordenação e eficácia da ajuda externa ao desenvolvimento, reformando e projectando o IPAD; Promover uma política de cooperação estruturante nos países língua oficial portuguesa, que deve incluir o desenvolvimento empresarial e um maior envolvimento das Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento.”*

A figura seguinte apresenta o resumo dos principais diplomas legais que enquadram a situação nacional. Para além das duas RCM (196/2005 e 73/2009), é de evidenciar o Estudo para formulação de uma Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises, actualmente em desenvolvimento ao nível inter-ministerial.



15. Ilustração – Referências legislativas de acordo com os instrumentos de poder

De acordo com a Lei n.º 9/2007⁷⁰, de 19 de Fevereiro, são atribuições da Presidência do Conselho de Ministros (PCM), enquanto departamento de coordenação central do Governo: “...*Promover a coordenação interministerial entre os diversos departamentos governamentais.*” No domínio das informações e segurança, cabe à PCM: “...*Assegurar (...) a actividade de produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e dos interesses nacionais e à garantia da segurança externa e interna do Estado Português...*” Funcionam assim no âmbito da PCM: “...*O Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa [SIRP], o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa [SIED] e o Serviço de Informações de Segurança [SIS] (...) O Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência [CNPCE].*” Este último criado em 1984, através do Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de Agosto, na dependência directa do primeiro-ministro que, para além das responsabilidades nacionais em casos de crise ou guerra, tem ao nível da OTAN, a representação nacional no *Senior Civil Emergency Committee*, e a “...*coordenação das actividades das comissões sectoriais.*” O funcionamento do CNPCE, na área administrativa e de instalações, é assegurado pela Secretaria-Geral do MDN⁷¹.

No âmbito da gestão de crises e da necessidade da definição de uma estrutura interdepartamental, transversal e de apoio à tomada de decisão do Primeiro-Ministro, é criado

⁷⁰ Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros.

⁷¹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 06 de Julho (Lei Orgânica do MDN).

em 2004⁷² o Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC). Este Sistema era accionado mediante despacho do Primeiro-Ministro e estruturava-se em três níveis: o da decisão constituído pelo Gabinete de Crise (presidido pelo Primeiro-Ministro e com representantes de vários ministérios e órgãos e serviços do Estado ligados à Defesa e Segurança); o do apoio garantido pelo Grupo de Apoio (com base na constituição do CNPCE); e o de execução com as diferentes Entidades envolvidas. Previa ainda a existência de um gabinete de informação pública, com composição a definir, junto do Gabinete de Crise. A criação do Sistema veio preencher uma lacuna prevista no CEDN e que os países aliados dispõem, mas ao invés de ser uma RCM, foi difundido pelo Governo como um diploma do MDN. Em 2008 quando é publicada a Lei de Segurança Interna (LSI)⁷³ é revogado o Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho relativo ao SNGC, provocando um vazio legal nas estruturas do Estado para o acompanhamento de crises. Embora a LSI atribua ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, a responsabilidade na articulação do Sistema de Segurança Interna com o CNPCE e a coordenação entre diversas entidades no âmbito da segurança interna em gestão de crises, nada é referido quanto ao instrumento de apoio à tomada de decisão do Primeiro-Ministro para crises que extravasem o espaço nacional. Pereira (2010, p. 1) considera “...a LSI deixou o país num vazio legislativo relativamente a uma estrutura de gestão de crises (...) sem o quadro legal que permitisse uma participação coordenada nos diversos exercícios de gestão de crises no âmbito da OTAN⁷⁴ e da UE (...) sem capacidade de reacção estruturada e coordenada na eventualidade de uma crise real.” O autor apresenta-nos vários sistemas de gestão de crises em países amigos e aliados (Espanha, Itália e Escandinávia) onde se releva o denominador comum de uma estrutura dependente do Primeiro-Ministro ou PCM (órgão de decisão) dotada de uma estrutura de apoio à decisão; e um “...órgão que acompanha a situação 365 dias/ano e 24 horas/dia, que constitui o elemento fundamental de apoio à decisão...” (Pereira, 2010: 21). Relativamente às organizações a que Portugal pertence (NATO e UE), Pereira (2010, p. 20) considera que em Portugal “...Não há unicidade de estrutura, sendo as relações com a OTAN estabelecidas através do MDN/DGPDN/CNPCE, ao passo que com a UE é executada através do MNE e/ou Ministério da Administração Interna (MAI)/ANPC” este facto associado com as “...dificuldades de ligação e coordenação entre si [ministérios e os respectivos órgãos], (...) tem provocado incongruências e

⁷² Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho.

⁷³ Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto.

⁷⁴ De acordo com Pereira (2010, p. 41) “...Portugal (...) se comprometeu em aplicar o ‘NATO Crisis Response System’ (...) e ajustar o seu sistema nacional, tornando-o compatível com o da OTAN e com o dos nossos aliados.”

incompreensões que, para além do impacto na imagem externa do país, tem repercussões evidentes na capacidade real de resposta do país em situações de crise” (Pereira, 2010, p. 20). Ainda de acordo com o autor (Pereira, 2010, p. 29) é “...inequívoca a necessidade da configuração de respostas híbridas, multidisciplinares e interministeriais em que a coordenação e a simbiose são determinantes (...) É assim determinante que se desenvolva uma estrutura de decisão, de informação e de supervisão, devidamente legitimada num normativo legal enquadrante.”

A Lei Orgânica do MNE⁷⁵ define as atribuições deste departamento governamental e das quais se destacam: “ *a) Preparar e executar a política externa portuguesa, bem como coordenar as intervenções, em matéria de relações internacionais, de outros departamentos, serviços e organismos da administração pública (...) h) Definir e executar a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, e coordenar a acção desempenhada nessa matéria por outros departamentos, serviços e organismos da administração pública*”. A Lei define ainda que o MNE se articula com o MDN e o MAI na “*Definição do quadro político de participação das Forças Armadas e das forças de segurança portuguesas em missões de carácter internacional.*” É na Direcção-Geral de Política Externa do MNE que está alocada a atribuição de “*Assegurar a coordenação interministerial no acompanhamento e tratamento de questões internacionais, necessária à coerência e unidade da acção externa do Estado*” funcionando, para esse efeito, nesta Direcção, a Comissão Interministerial de Política Externa.

Com a finalidade de reforçar o papel de coordenação de toda a política nacional de cooperação pelo MNE, em articulação com os outros ministérios e organizações públicas e privadas envolvidas, é criado em 1985⁷⁶, a Comissão Interministerial de Cooperação (CIC), organismo de administração indirecta do Estado⁷⁷. As competências do CIC prevêm: “*a) Apoiar o Governo na definição da política de cooperação com os países em desenvolvimento; b) Promover o planeamento articulado dos programas e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento; c) Promover a coordenação da execução dos programas e projectos de cooperação de iniciativa pública.*” A CIC é presidida pelo membro do Governo responsável pela área da cooperação, que pode delegar no então presidente do Instituto da Cooperação

⁷⁵ Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro.

⁷⁶ A CIC foi criada através do Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio e a sua Lei orgânica foi publicada no Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio e alterada pelo Decreto-Lei n.º 301/98, de 07 de Julho.

⁷⁷ De acordo com o Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro.

Portuguesa (ICP)⁷⁸. A CIC tem representantes de todos os sectores governamentais ligados à cooperação, de organismos sob administração directa e indirecta do Estado e de entidades ou indivíduos ligados à cooperação. O plenário da CIC reúne duas vezes por ano e o seu secretariado permanente, tem a incumbência de acompanhar regularmente o planeamento e a execução da política de cooperação para o desenvolvimento⁷⁹. O apoio técnico e administrativo à CIC é assegurado pelo então ICP.

b. Outros instrumentos e estrutura governamental

No sup-capítulo anterior, apresentámos alguns dos instrumentos ao nível político e diplomático do Estado português na coordenação sectorial e inter-sectorial das actividades de cooperação, segurança e desenvolvimento de cada um dos ministérios. No presente sub-capítulo, vamos analisar os restantes instrumentos (militar, económico e civil) que completam a organização governamental portuguesa e a forma como se articulam.

A RCM n.º 6/2003, de 20 de Dezembro de 2002, que aprova o actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) enquadra a actuação portuguesa nos princípios e leis do direito internacional através da “...*resolução pacífica dos conflitos*...” sendo que a defesa nacional e as missões das Forças Armadas são o garante “*Da concretização dos objetivos do Estado e da satisfação dos seus compromissos internacionais, actuando como instrumentos da política externa.*” Estes princípios são reiterados na aprovação da Lei de Defesa Nacional⁸⁰, no seu artigo 2.º dos Princípios Gerais, onde se reconfirma o respeito “...*pelo direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos internacionais e contribui para a segurança, estabilidade e a paz internacionais.*” A mesma Lei assume que a defesa nacional é “...*assegurada e exercida no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português na prossecução do interesse nacional.*” A RCM identifica a estrutura militar como “...*um dos meios através dos quais o Estado pode revelar a vontade colectiva de soberania e facilitar a gestão, resolução ou negociação de conflitos;*” e no âmbito das ameaças consideradas relevantes, mandata os órgãos de soberania para a definição dos “...*quadros conceptuais e legais que permitam instituir um verdadeiro sistema nacional de*

⁷⁸ Presentemente designado de Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), criado pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, por fusão, do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) e da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

⁷⁹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 301/98, de 07 de Outubro.

⁸⁰ Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de Julho.

gestão de crises” e o Decreto-Lei n.º 154-A/2009⁸¹, de 06 de Julho, atribui à Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional: “a) Acompanhar e analisar a evolução da conjuntura internacional e as suas implicações estratégicas na área da segurança e defesa, coordenando e avaliando a implementação do planeamento estratégico, tendo em vista minimizar vulnerabilidades e maximizar potencialidades para fortalecer o posicionamento estratégico nacional; b) Estudar e elaborar pareceres, propostas e recomendações conducentes à enunciação dos objectivos nacionais no âmbito da segurança e defesa, assegurando a articulação e a coerência das prioridades estratégicas superiormente definidas, incluindo as relativas ao empenhamento nacional em missões internacionais; c) Planear, desenvolver e coordenar as relações externas de defesa, nomeadamente no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia (UE), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e em outras instâncias de natureza multilateral a que Portugal pertença, procedendo à sua avaliação, em articulação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros, observando o princípio da unidade da acção externa do Estado, e apoiando, neste âmbito, a participação do MDN.”

Em 2010 é publicado o Despacho n.º 7769/2010, do MDN de 16 de Abril, em que se define a Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013 com a finalidade de “...difundir as orientações e prioridades da Política de Defesa Nacional e das Forças Armadas para o quadriénio 2010-2013...” e onde se refere as orientações emanadas da OTAN relativas às principais prioridades da *Comprehensive Political Guidance* no que respeita à “...capacidade de agir em circunstâncias em que existam diversos actores no terreno que, simultaneamente, podem estar a desenvolver acções de combate e actividades de estabilização, de reconstrução, de reconciliação e humanitárias.” São ainda referidas as alterações ao nível da UE e das quais se destacam a “...junção dos *Headline Goals* militar e civil” e a criação “...de novas instituições, como o Presidente do Conselho e o Alto-Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, novas estruturas como o Crisis Management Planning Directorate e o Serviço Europeu de Acção Externa”.

Após a publicação da Lei Orgânica do Ministério da Economia e da Inovação⁸² é criada a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) E.P.E. por extinção do ICEP I.P. e fusão com a Agência Portuguesa para o Investimento. A AICEP vê os seus

⁸¹ Lei Orgânica do MDN.

⁸² Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro.

estatutos publicados através do Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de Junho, onde se define o seu objecto “...o desenvolvimento e a execução de políticas estruturantes e de apoio à internacionalização da economia portuguesa...” sendo que nas suas atribuições se destaca a colaboração, em articulação estratégica definida pelo MEI com o MNE, “...no desenvolvimento da cooperação económica externa, bilateral, regional e multilateral”.

Após a publicação da Lei Orgânica do MAI⁸³ em 2006, foi redefinido o sistema de protecção civil, assumindo a ANPC um papel fundamental no âmbito do planeamento, coordenação e execução da política de protecção civil. De acordo com o Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março, a ANPC participa na execução da política de cooperação internacional, podendo participar em missões de auxílio externo. A já referida LSI alarga o âmbito territorial das forças e serviços de segurança para uma actuação fora do espaço do Estado Português, no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional e em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte.

Também no Ministério da Justiça, nomeadamente na Direcção-Geral da Política de Justiça, são definidas competências na coordenação das relações externas e de “...medidas cooperação jurídica e judiciária com outros Estados, sem prejuízo das atribuições próprias do...”⁸⁴ MNE. De igual forma, e após a publicação do Decreto-Lei n.º 212/2006, de 27 de Outubro⁸⁵, foi atribuído ao INEM a promoção da “...cooperação com comunidades lusófonas, sem prejuízo das atribuições próprias do...”⁸⁶ MNE.

A forma como as estruturas governamentais portuguesas estão organizadas relativamente a esta temática é apresentada na ilustração da página seguinte.

⁸³ Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro.

⁸⁴ De acordo com o Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro (Lei Orgânica do Ministério da Justiça).

⁸⁵ Lei Orgânica do Ministério da Saúde.

⁸⁶ De acordo com o Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio (Lei Orgânica do INEM, I.P.).



16. Ilustração – Estruturas governamentais de acordo com os instrumentos de poder

De acordo com as competências da PCM (Lei n.º 9/2007), podemos verificar que na dependência deste órgão de coordenação ministerial temos o SIRP, o CNPCE e no passado tínhamos o SNGC (revogado pela actual Lei de Segurança Interna).

O MNE dispõe da DGPE e tutela o IPAD e a CIC.

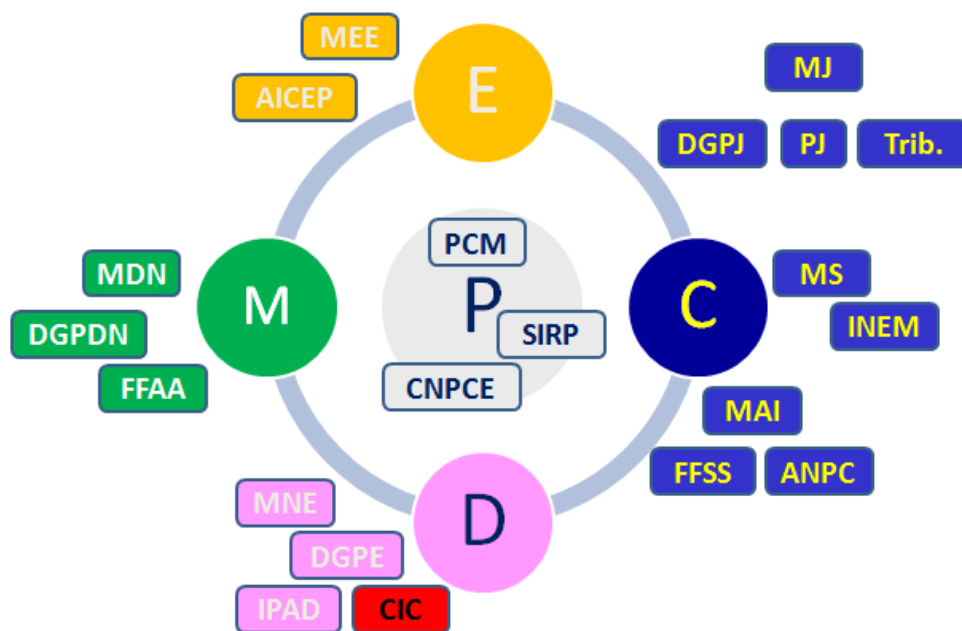
O MDN, para além de tutelar as FFAA tem ainda na DGPDN a sua ligação ao MNE com responsabilidades nas relações externas de defesa e a cooperação técnico militar.

O MAI tutela a ANPC e, no âmbito da segurança interna, as Forças de Segurança (FFSS).

O MEE tutela a AICEP.

O MJ tutela a PJ, Tribunais e a sua DGPI tem responsabilidades nas relações externas.

A ilustração seguinte pretende agrupar alguns destes órgãos/serviços por cada um dos instrumentos de poder à disposição do Estado para uma abordagem com os conceitos de *Comprehensive Approach*.



17. Ilustração – Órgãos governamentais de acordo com os instrumentos de poder

Podemos verificar: no instrumento político, a PCM como órgão de coordenação interministerial, o instrumento diplomático (no MNE) com o IPAD e a CIC, o instrumento militar (no MDN) com as FFAA, o instrumento económico (no MEE) com a AICEP e a ligação a empresas públicas e privadas e o instrumento civil com as FFSS (no MAI), bem como ligação às ONGs (no MNE). De referir, que outros organismos do Estado podem ainda fazer parte deste grupo dependendo da natureza da crise: AR, Universidades (MEC), INEM (MS), ANPC (MAI), PJ e DGPJ (MJ), CNPCE (PCM), etc. bem como a ligação, colaboração e/ou coordenação com entidades privadas.

c. Um caso de intervenção nacional – Timor-Leste

De acordo com os diplomas legais e estruturas apresentados anteriormente, a situação nacional descrita, no que ao *Comprehensive Approach* diz respeito, parece estar espartilhado pelos diferentes organismos governamentais e de acordo com os diferentes instrumentos de resolução de crises de que Portugal dispõe. Mas a verdade é que ao nível das missões, o caso de Timor-Leste é único e digno de estudo mais aprofundado, constituindo-se como um exemplo positivo de coordenação inter-ministerial.

Saraiva (2010) considera que o caso de Timor-Leste foi o melhor exemplo de coordenação intra-governamental sendo que “...a experiência da estrutura ministerial portuguesa, entidades públicas e organizações públicas, pode e deve ser enfatizada (...) Timor permite tirar ilações sobre o processo de planeamento e execução dos mandatos das

missões de paz mais complexas, particularmente porque o mandato envolve a construção de um Estado e não a mera estabilização de um território em ambiente pós-conflito.” A autora considera que este foi um verdadeiro exemplo das actuais operações de paz complexas ou multidimensionais, multifacetadas e multifuncionais, associando tarefas do *peacekeeping* tradicional, com recurso às forças militares e de segurança, com objectivos de reconstrução económica e de transformação institucional, tendo para tal sido empregues elementos da componente civil (com natureza pública ou privada), como é o caso de funcionários da ONU, ONGs e outras entidades civis que operam nos sectores económico e social. Saraiva aponta o caso de Timor como um exemplo das missões integradas na medida em que se procura “...melhorar o planeamento estratégico e o planeamento no teatro de operações, através da coordenação dos actores internacionais que actuam nos aspectos políticos, económicos e militares e nas questões humanitárias, procurando integrar as diferentes perspectivas num só enquadramento político-estratégico.” O artigo de Saraiva mostra-nos como a política externa portuguesa se projectou internacionalmente em torno da construção do Estado de Timor-Leste.

É de salientar os diferentes actores nacionais, estatais e particulares, que participaram nesta missão desde o início. Destacam-se: na fase da urgência humanitária – o MNE, o MDN e o MAI, que coordenou a acção do Serviço Nacional de Protecção Civil, Serviço Nacional de Bombeiros, GNR, PSP, INEM e da Cruz Vermelha Portuguesa. No período de transição e na pós-independência – as Universidades (Universidade Técnica de Lisboa, Fundação das Universidades Portuguesas, Universidade de Coimbra, Universidade Católica Portuguesa), o Instituto de Investigação Científica e Tropical, a Assembleia da República Portuguesa (apoio parlamentar), o Ministério das Finanças (impostos e cooperação aduaneira), o Ministério da Justiça (administração da justiça) e outras entidades públicas, como é o caso da ANA-Aeroportos de Portugal, SA.

Na sequência dos Acordos de Nova Iorque de 05 de Maio de 1999, é criado em Portugal o cargo de Comissário para o Apoio à Transição de Timor-Leste (CATTL) com a função de “...coordenar a elaboração e execução dos programas e acções nacionais.”⁸⁷ O Comissário assumiu-se como o elo de ligação entre o Estado português e as ONG e o seu Gabinete como o órgão coordenador das actividades do sector público português no território, reunindo com uma Comissão Interministerial com representantes dos seguintes Ministérios: MNE, MDN, MF, MAI, MJ, MEC, MS, MSSS e Secretaria de Estado da Administração

⁸⁷ Decreto-Lei 189-A/99, de 04 de Junho.

Pública. Até 2003, e apesar dos esforços do CATTIL e das Nações Unidas, a verdade é que o estado de maturação institucional de Timor não permitiu a estabilização do país. O planeamento seguido pela UNTAET foi essencialmente de *peacekeeping*, baseado no DPKO da ONU, e não de *peacebuilding*, causando assim graves lacunas ao nível do Estado, nomeadamente no sistema judiciário.

Com a independência de Timor, o cargo do CATTIL é extinto e as suas responsabilidades passam para o IPAD, com as competências já descritas em capítulos anteriores. O Programa Indicativo de Cooperação (PIC⁸⁸) para Timor-Leste relativo aos anos de 2004-2006 identificava três eixos prioritários: Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa; Capacitação Institucional⁸⁹ e Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social. O PIC 2007-2010 definiu três eixos prioritários: boa governação, participação e democracia e participação da administração pública, defesa e segurança; desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza; e a cooperação entre as diferentes instituições, reforçando assim a ideia da necessidades de reforçar a coordenação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento com outras políticas sectoriais portuguesas.

Saraiva (2010) reconhece que a “...*necessidade de estabilizar politicamente Timor-Leste mobilizou significativamente...*” várias entidades, organizações e instituições portuguesas, que “...*contribuíram positivamente para o fortalecimento do país e das suas gentes, permitindo aos funcionários envolvidos o aprofundamento das suas competências e projectando a imagem de Portugal no mundo.*” O caso de Timor mostra-nos também, à semelhança de tantas outras organizações e missões, que a preocupação “natural” da comunidade internacional se volta para a estabilização e a transição das responsabilidades para as autoridades locais. Sem a devida preocupação dos países contribuintes em prepararem os elementos locais da administração pública para assumir essas mesmas responsabilidades, brevemente o ciclo de resolução de conflitos pode sofrer uma inversão e retorno a uma situação de crise. Saraiva (2010) conclui assim “...*que na generalidade dos países a gestão nacional da componente civil das missões de paz está totalmente dissociada dos procedimentos em vigor em relação ao envio de capacetes azuis e observadores militares*”. Há assim a necessidade de uma devida hierarquização e coordenação das prioridades da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, que deve ser suficientemente clara para possibilitar a sua operacionalização.

⁸⁸ Elaborado pelo IPAD de três em três anos, com a colaboração de todos os Ministérios.

⁸⁹ Segundo Saraiva (2010) o eixo da Capacitação Institucional, tinha e tem tido, “...*resultados decepcionantes.*”

A missão portuguesa em Timor mostra-nos a evidente probabilidade de sucesso quando existe empenho do Estado numa operação e pela forma coordenada como se tentou articular os diferentes instrumentos de poder e outras entidades públicas e privadas tendo em vista um estado final comum. É esta a principal referência nacional de um emprego do *Comprehensive Approach* na forma WoGA e que melhores resultados apresentou tendo em vista uma paz duradoura e sustentável. O caso de Timor torna também evidente da importância de um coordenador local (CATTL) ao nível da missão para a devida articulação das diferentes entidades e actividades realizadas.

d. Síntese conclusiva – avaliação da situação nacional

Quando comparamos os princípios e objectivos definidos para a política de cooperação, é notória a semelhança em alguns dos princípios enunciados actualmente pelas organizações relativamente ao *Comprehensive Approach*, mostrando assim que as estratégias e conceitos previstos na lei nacional se encontram enquadrados com as actuais normas internacionais e até, de alguma forma, com uma origem precoce em relação às mesmas. Muitas delas são emitidas pela PCM, o que deveria ser o garante da cooperação inter-ministerial. O grande problema parece ser que as diferentes estratégias nacionais, embora sejam de organismos do Estado, estão na prática estratificadas nas diferentes tutelas. Citam-se os exemplos da Visão Estratégica para Cooperação Portuguesa (MNE), Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento (MNE), Conceito Estratégico de Defesa Nacional (MDN), Lei de Segurança Interna (MAI), etc.

Por outro lado, as estratégias estão de uma forma geral bem delineadas e seguem os conceitos previstos nas organizações internacionais a que Portugal pertence, bem como são de adaptação fácil aos conceitos de *Comprehensive Approach*, mas a sua operacionalização na prática é aparenta ser escassa e com algumas dificuldades. As RCM emitidas pela PCM contêm estratégias que se adequam totalmente ao conceito de *Comprehensive Approach*. De referir que os estudos a decorrer relativos à definição da Estratégia Nacional de Gestão Civil de Crises pode ser uma oportunidade para que a nossa legislação veja reforçada a tendência de outros países e OIs para consolidar o *Comprehensive Approach*.

A estrutura departamental portuguesa parece ter quase todos os organismos necessários para uma efectiva coordenação interministerial. A excepção de relevo, derivada da actual LSI refere-se à inexistência de um sistema nacional de gestão de crises internacionais (visto que a nível interno a ANPC e o Gabinete do Coordenador de Segurança fazem esse papel) que

possa acompanhar em permanência a situação política internacional, antever crises ou conflitos internacionais e apoiar a decisão nacional sobre as diferentes intervenções.

Aparentemente, o organismo governamental mais direccionado para uma coordenação das intervenções nacionais em crises externas, parece ser o IPAD (na tutela do MNE). No entanto e de acordo com Saraiva (2011), “... o IPAD tem poucas capacidades para o fazer, estando voltado para a cooperação mas com dificuldades para integrar e coordenar todos os esforços (...) Falta informação ao IPAD (...) Os seus dirigentes estão politizados e sem competências técnicas, não dispondo do controlo efectivo das acções (...) Paradigma de reuniões inter-ministeriais não funciona, não tendo o IPAD a capacidade de comandar nem os outros querem ser comandados (...) O IPAD encontra-se focado no apoio ao desenvolvimento (apenas financia ONGD) mas sem instrumentos de resposta imediata para crises ou desastres humanitários (...) O IPAD está demasiado centralizado nos países da CPLP e sem estrutura e meios para exercer as suas competências.”⁹⁰

As RCM emitidas pela PCM contêm estratégias que se adequam totalmente ao conceito de *Comprehensive Approach*. No entanto, como foi referido anteriormente, com a publicação da actual Lei de Segurança Interna, foi revogado o diploma que previa a existência de um SNGC, ficando assim um vazio legal e estrutural ao nível nacional para o acompanhamento das questões internacionais, apoio à decisão e à coordenação da intervenção externa.

⁹⁰ Entrevista exploratória realizada à Professora Doutora Maria Francisca Saraiva (24 de Fevereiro de 2011).

Increasingly, actors in multidimensional peacebuilding efforts have come to recognize that the benefits of cooperation outweigh the costs. Indeed, tackling the challenges of cooperation is now widely viewed as an operational imperative. The lessons learned for mission success over the 15 years of crisis management, stabilization and peace support operations, whether conducted by the United Nations, the OSCE, the EU or coalitions of the willing, all point to the centrality of effective coordination between international actors and the local society. Moreover, while state-building tasks are often initiated in the context of international peace operations, they require long-term commitment. Development actors, including a subset of specialist peacebuilding NGOs, have demonstrated experience in post-conflict state-building and have, in practice, been at the forefront of doctrinal developments in areas such as community policing, rule of law, Security Sector Reform and dimensions of Disarmament, Demobilisation and Reintegration.

However, creating and maintaining coherence in the planning and implementation of interventions is a long term endeavour. It is important to note that national governments represented in different multilateral organisations play a vital role in bringing coherence to multilateral approaches. If the national approaches are consistent across international organisations, i.e. the representatives of a country in NATO, the UN, the OSCE and the EU speak with one voice, it is bound to have an impact. Unfortunately, this is currently not the case as the majority of governments' national agendas are not effectively coordinated.

Martti AHTISAARI (FIN MoD, 2008)⁹¹

4. Modelo proposto

Para a caracterização do modelo proposto procurámos agregar as mais-valias identificadas nas actuais estruturas previstas na legislação nacional de acordo com as competências dos órgãos do Estado Português, das diferentes OIs a que Portugal pertence e com os WoGA estudados (Reino Unido e Dinamarca). O modelo a detalhar em seguida, embora agregue os casos estudados, tem por base o modelo dinamarquês. É um país europeu à nossa escala, pertence praticamente às mesmas OIs que Portugal (das estudadas, exclui-se a CPLP), inovador nesta área e com provas dadas em missões (a mais recente no teatro do Afeganistão, que é também considerada como uma intervenção prioritária para Portugal) (AGUIAR-BRANCO, 2011). O modelo que propomos procura assim definir uma estratégia e estrutura, baseados nos diplomas e estruturas actuais, respeitando os compromissos internacionais de Portugal e contemplando o *Comprehensive Approach* como uma abordagem nacional e holística. Para testar o modelo proposto aplicou-se o mesmo a um cenário hipotético de gestão de uma crise num país da África Ocidental (Guiné-Bissau) onde se procura definir uma estratégia nacional para articulação das diferentes actividades públicas e privadas. Na caracterização do cenário de aplicação do modelo não se teve uma preocupação especial em identificar de forma realística todas as origens da crise. O exercício efectuado procura apenas levantar possíveis causas para a crise de um qualquer país, sendo que o importante é identificar quais as medidas a efectuar, coordenar e integrar na estratégia nacional.

⁹¹ Antigo Presidente da Finlândia no prefácio de uma publicação relativa ao seminário: “*Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*” (17 de Junho de 2008, Helsinquia).

Ao nível político, o modelo pressupõe que a intervenção é nacional com todos os instrumentos do Estado de forma articulada e de acordo com os princípios do *Comprehensive Approach*. Embora seja ao MNE que pode ser delegada a coordenação e alinhamento das diferentes estratégias dos diferentes organismos públicos e privados, é ao Primeiro-Ministro e ao seu Conselho de Ministros que cabe a definição e condução da política da missão. O órgão inter-ministerial deverá estar na dependência do PM ou da Presidência do CM e reúne periodicamente para analisar a evolução da situação internacional bem como a participação nacional nas operações internacionais e/ou à ordem, no caso da ocorrência, ou previsão de ocorrência, de uma crise internacional. As necessidades de informação (*intelligence*) para este órgão têm por base o trabalho já desenvolvido no SIRP, que mantém informada toda a estrutura numa política de *need to know*. A actuação nacional deve ser mandatada por uma autoridade internacional – do Conselho de Segurança da ONU por exemplo – e deve estar definida numa RCM, aprovada com largo consenso pelos órgãos de poder: Presidência da República, Assembleia da República e Governo.



18. Ilustração – Modelo proposto do CICSD

Os estudos a decorrer quanto à definição de uma Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises devem ser completados, tendo em vista uma estratégia global do Estado com a devida articulação dos diferentes instrumentos de poder e considerando um órgão ao nível estratégico a explicitar no parágrafo seguinte.

A este nível é consolidado um órgão permanente com capacidade de ligação com as estruturas internacionais (ONU, OTAN e UE), garantindo respostas em tempo, uma actividade prospectiva e potenciação das missões e sistemas existentes ao nível nacional. Não é necessário criar um novo órgão, bastando tão só reforçar as competências da actual Comissão Interministerial para a Cooperação – CIC, passando a designar-se como **Comissão Interministerial para a Cooperação, Segurança e Desenvolvimento – CICSD**, alinhando e articulando assim as diferentes estratégias. Órgão sob tutela do MNE mas na dependência da PCM.

A CICSD tem como membros permanentes oficiais de ligação do MNE, MDN, MJ, MAI, MEE e SIRP e pode ser reforçada com oficiais de ligação do MF, MS e outros, dependendo do tipo de crises. A CICSD pode ainda ser alargada a instituições públicas e privadas com responsabilidades, ligações ou interesses na missão e ainda a ONGs e empresas nacionais. Os membros permanentes da CICSD constituem também a base do Gabinete Nacional de Gestão de Crises Internacionais (a desempenhar em acumulação de funções de forma contínua – 24 horas por 7 dias semanais).

No âmbito quotidiano, a CICSD é responsável por: apoio na definição e actualização de uma Estratégia Nacional para a Gestão de Crises Internacionais, o acompanhamento das diferentes missões internacionais, briefings de informação à PCM e a outros órgãos de acordo com directivas do PM, potenciar o diálogo com as redes da sociedade civil, ligação aos sistemas de informação nacionais e das organizações internacionais e coordenação da doutrina, educação, formação e exercícios dos diferentes agentes envolvidos, bem como a constituição de uma base de dados de peritos dos diferentes ministérios e organismos públicos e privados.

Para além das tarefas anteriores, aquando da existência e ou previsão de ocorrência de crises, a CICSD é responsável ainda, com a cooperação e articulação de todos os ministérios e agentes envolvidos: pelo planeamento e condução das operações, aprontamento e treino dos diferentes agentes envolvidos na missão, reforço da cooperação com os parceiros externos – nacionais, internacionais e locais, proposta de organização e liderança da estrutura da missão, mensagens públicas a difundir, debriefings pós missão, identificação de lições das missões e avaliação das mais-valias anteriores e medição da eficácia.

As lições identificadas e mais-valias da experiência nacional no caso de Timor-Leste devem ser aplicadas ao nível operacional, constituindo o CATTIL um exemplo de uma estrutura ao nível operacional para coordenação das acções nacionais no teatro da operação. O

Comissário no terreno é nomeado pelo PM e deve estar na dependência do MNE, sendo, ou com estatuto de, Embaixador, competindo-lhe coordenar as acções relativas à elaboração e execução de programas de apoio à gestão da crise de índole nacional e com a devida interacção regional com as autoridades internacionais e locais. Todos os agentes e/ou órgãos dos diferentes ministérios a actuar no terreno ficam na dependência do Comissário, sendo este apoiado logística e administrativamente pelo MNE e com apoio directo e permanente da CICSD. É de reforçar a importância da ligação com os actores locais, visto serem estes os parceiros chave na formulação, priorização e execução dos programas, planos e actividades.

Ao nível tático, e de acordo com o tipo de missão, os objectivos político-estratégicos e os programas a coordenar pelo Comissário, são constituídas equipas multi-disciplinares (especialistas militares, civis, da área económica e de outros sectores, de acordo com o Teatro de intervenção e as estratégias definidas – Equipas MEC) para execução dos projectos a desenvolver ao nível local, com a devida articulação com os actores locais.

a. A aplicação do modelo num cenário possível na Guiné-Bissau

Para caracterizarmos o cenário de aplicação do modelo partimos da informação disponível na página da internet do *CIA the World Fact Book* (CIA, 2011), onde se considera a existência de uma crise interna em tudo semelhante à que ocorreu em 1998 naquele país e em que Portugal responde a uma suposta resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É um cenário que não prevê uma simples resposta humanitária ou de *peace keeping*, mas sobretudo de uma vontade e desígnio nacional de desenvolver um programa de médio e longo prazo para uma *nation building* de um Estado tão fragilizado como é actualmente a Guiné-Bissau e que poderia ser agravado em caso da eclosão de outra crise interna.

Salienta-se que este cenário é puramente casual para aplicação do modelo e a escolha recaiu na Guiné-Bissau devido aos seguintes factores: é um país pertencente à CPLP, onde Portugal já desenvolve um Programa de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, s.d.) e como tal onde seria provável uma abordagem WoGA; é um país com antecedentes e sinais associados a situações de conflito interno que podem desencadear e desestabilizar toda uma região; é um país com sinais de sub-desenvolvimento e de fragilidade que podem indiciar a necessidade de um apoio internacional para garantir um *nation building* sustentado.

A partir desta informação aplicámos a doutrina da OTAN relativa ao estudo de um determinado espaço de empenhamento das operações da Aliança seguindo a mnemónica PMESII, de acordo com NATO (2010a) *MC Position on the use of Effects in Operations*. Esta metodologia analisa os ambientes terrestre, aéreo, marítimo e espacial e os sistemas adversos,

amigos e neutrais associados. Estes sistemas são assim o Político, Militar, Económico, Social, Infra-estruturas e Informacional – PMESII. Os domínios dos sistemas PMESII são depois influenciados pela aplicação da combinação dos diferentes instrumentos de poder⁹² – Político, Militar, Económico e Civil (PMEC) – resposta de uma organização ou país (WoGA) com uma eventual *Comprehensive Approach* e que será apresentado posteriormente.



19. Ilustração – Relação entre a análise PMESII e os instrumentos de poder (VICENTE, 2008)

Relativamente ao sistema Político⁹³ temos a considerar a instabilidade das últimas décadas nos partidos no poder bem como a constante alteração no chefe de Estado por golpes militares e ou civis. A realização de eleições em 2014 pode ser uma boa oportunidade de implementação de um sistema nacional de eleições e realização de um sufrágio de forma clara e democrática. O sistema judicial dispõe do Supremo Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais e Tribunais Sectoriais. Estes últimos não obrigam à existência de um juiz. Num país apenas com 1,6 milhões de habitantes, este aparenta ser um sistema judicial demasiado pesado e complexo. Existem várias OIs e ONGs representadas e a operar no país o que pode facilitar a ligação futura a estas organizações. Existem cerca de 7,500 refugiados senegaleses. Sistema judiciário frágil onde as crianças são sujeitas a trabalho forçado e tráfico sexual e onde o tráfico de droga tem aumentado de forma exponencial. O país não está a garantir as medidas

⁹² O Coronel Steven BRIGGS (2010) considera igualmente a abordagem integrada dos diferentes instrumentos de poder como a melhor ferramenta na resolução de crises.

⁹³ O sistema Político é entendido como o grupo de actores civis, organizações e instituições, formais e informais, que exercem a autoridade ou governam no interior de uma fronteira geográfica específica através da aplicação das várias formas do poder e influência política. Deve ser representativo dos factores culturais, históricos, demográficos e por vezes religiosos, que formam a identidade de uma sociedade. Para a presente situação devem ser analisados os aspectos do sistema político que afectam a crise, quais os principais actores do sistema político e quais os seus objectivos e quais as relações entre os elementos do sistema político – Adaptado de NATO (2010a).

de prevenção do tráfico humano, seja na punição dos ofensores ou na protecção social e apoio médico dos ofendidos.

No sistema Militar⁹⁴ a Guiné apresenta uma percentagem do PNB de 3,1% aplicado no sector militar, uma das mais elevadas do mundo, embora com um produto operacional de duvidosa eficácia e eficiência.

O sistema Económico⁹⁵ apresenta-nos a Guiné como um dos países mais pobres do mundo, onde a economia legal depende da agricultura e pescas e a economia ilegal está dependente do tráfico de droga, provavelmente a maior fonte de rendimento. O seu PNB é o 189º do mundo e os recursos naturais estão essencialmente no peixe, minérios e depósitos não explorados de combustíveis fósseis.

O sistema Social⁹⁶ apresenta-se com uma alta mortalidade (das mães mas também de recém-nascidos) e uma esperança de vida entre as mais baixas do mundo (216º). Estes valores são acrescidos a uma taxa de mortalidade e de prevalência de SIDA em adultos das mais elevadas do mundo e contrastam com 8,1% de gastos do PNB no sector da saúde. A literacia (número de pessoas que sabe ler e escrever acima dos 15 anos) é de apenas 42%.

O sistema de Infra-estruturas⁹⁷ mostra-nos um país pantanoso onde apenas se pode cultivar em apenas 15% do território. O meio ambiente depara-se com problemas de deflorestação, erosão do solo e pesca excessiva.

O sistema Informacional⁹⁸ prevê apenas uma estação de televisão e rádio pública e alguma censura aos órgãos de comunicação social privados (jornais).

⁹⁴ O sistema Militar compreende as forças armadas e infra-estruturas de apoio, adquiridas, treinadas, desenvolvidas e sustentadas para alcançar e proteger os objectivos de segurança nacionais. Devem ser analisados os objectivos das facções militares, quais os principais actores militares e as suas modalidades de acção – Adaptado de NATO (2010a).

⁹⁵ O sistema Económico é composto pela soma da produção, distribuição e consumo de todos os produtos e serviços de um país. Inclui, não apenas o desenvolvimento económico, mas também a distribuição da riqueza. Devem ser analisados quais os aspectos do sistema económico que afectam a crise, quais os sistemas críticos e quem quer utilizar o sistema económico e com que objectivo – Adaptado de NATO (2010a).

⁹⁶ O sistema Social compreende a rede interdependente de instituições sociais que apoiam, desenvolvem e aculturam os indivíduos e garantem oportunidades de participação para alcançar as expectativas individuais e objectivos de vida dentro dos grupos sociais, em ambientes estáveis ou instáveis. Abrange os aspectos sociais como a religião, estrutura da sociedade, sistema legal e judicial, sistema policial e infra-estruturas de apoio, organizações humanitárias, etc. Devem ser analisados quais os aspectos do sistema social que afectam a crise, quais os grupos sociais envolvidos e quais as relações entre os elementos do sistema – Adaptado de NATO (2010a).

⁹⁷ O sistema de Infra-estruturas compreende as instalações básicas, serviços e outras necessárias para o funcionamento de uma comunidade, organização ou sociedade. Inclui a logística, infra-estruturas de comunicações e de transportes, escolas, hospitais, distribuição de água e energia, sistema de esgotos, sistemas de irrigação, etc. Devem ser analisados quais os aspectos do sistema de infra-estruturas que afectam a crise, quais os elementos críticos e as suas inter-relações – Adaptado de NATO (2010a).

⁹⁸ O sistema Informacional abrange as infra-estruturas, organizações, pessoal e componentes que recolhem, processam, armazenam, transmitem, disseminam e actuam na informação. Compreende a informação e os meios de comunicação. Devem ser analisados quais os aspectos do sistema informacional que afectam a crise, quais os

Para aplicarmos o modelo proposto do emprego coordenado dos instrumentos de poder, partimos da análise apresentada no subcapítulo anterior (sistemas PMESII), tendo por base as diferentes sub-estratégias nacionais, que aqui consideramos já alinhadas numa única Estratégia Nacional para a Gestão de Crises Internacionais e respeitando os princípios definidos no actual Programa Indicativo de Cooperação (PIC) para a Guiné-Bissau do IPAD para o período 2008-2010 (IPAD, 2008).

Não pretendendo a RCM observar questões formais de escrituração de um diploma legal, mas sobretudo mostrar como esquematizar as acções a tomar, optou-se por apresentar aquela sob forma de texto em tabela. Sendo assim, para a formulação da RCM proposta, temos de uma forma genérica o racional apresentado no quadro seguinte, em que a segunda linha apresenta os exemplos genéricos dos diferentes instrumentos, objetivos nacionais (permanentes) e objectivos na missão (considerando uma intervenção com vista a um *nation building* do Estado da Guiné-Bissau) em concreto e nos actores envolvidos:

Instrumento de poder	Objectivo nacional	Objectivo missão	Actor
Acção dos instrumentos P ⁹⁹ , M, E ou C	De acordo a Estratégia Nacional de Gestão de Crises Internacionais ¹⁰⁰	Efeito a conseguir nos diferentes sistemas do PMESII	Entidades públicas ou privadas portuguesas a articular

6. Quadro – Modelo da Resolução de Conselho de Ministros proposta

O produto final apresentado no quadro seguinte compreende uma proposta de Resolução do Conselho de Ministros (RCM) que integra e coordena os instrumentos do Estado numa acção de curto prazo – *peace building* (assistência humanitária e segurança – instrumentos Civil e Militar), médio prazo (todos os instrumentos de poder – *nation building*) e longo prazo (instrumentos Económico e Civil). Esta RCM pressupõe a legitimação prévia da missão pelo Conselho de Segurança da ONU. A missão, embora segundo o modelo WoGA, é integrada e articulada com a ONU e com a CPLP.

actores que os estão a tentar usar e com que objectivos e quais os elementos críticos do sistema – Adaptado de NATO (2010a).

⁹⁹ Neste quadro considera-se o Instrumento Político como incluindo também as acções diplomáticas.

¹⁰⁰ Como referido anteriormente, esta “Estratégia” que não existe no actual quadro nacional, é aqui entendida como a articulação entre as diferentes sub-estratégias nacionais de Cooperação, Segurança e Desenvolvimento, alinhadas num conceito de *Comprehensive Approach*.

Ação dos instrumentos de poder (P, M, E ou C)	Objectivo nacional (de acordo a Estratégia Nacional de Gestão de Crises Internacionais)	Objectivo missão (efeito a conseguir nos diferentes sistemas do PMESII)	Actor (entidades públicas ou privadas portuguesas a articular)
Político	Assegurar a unidade de comando e controlo na acção nacional	Nomeação Comissário/Embaixador	PCM MNE CICSD
Político	<i>Governance</i> : restaurar a administração pública	Reforma do sistema governamental garantindo uma estrutura estável e independente dos partidos no poder	PCM
Político	Democratização: constituir um enquadramento legal e regulamentar para a realização de eleições	Implementar sistema nacional de eleições	PCM AR em coordenação com CPLP ONGs
Político	Assegurar a coordenação e a articulação com instituições de âmbito internacional, nacional, regional e local incluindo as ONGs	Articular objetivos nacionais com os da missão em coordenação com os actores locais, OIs e ONGs no terreno	Comissário/Embaixador
Militar	Segurança: imposição de paz	Envio de contingente nacional para evacuação de não combatentes portugueses e Assegurar condições de segurança para entrada das ONGs e outras entidades	MDN EMGFA
Militar	Segurança: manutenção de paz	Assegurar condições de segurança para início das actividades em pleno das ONGs e outras entidades	MDN EMGFA
Militar	Segurança: consolidação da paz	Cooperação Técnico-Militar – reforma do sector da Defesa para utilização dos meios em duplo uso e Formação e Treino de Forças Armadas locais	MDN EMGFA
Económico	Estabilização económica: estabelecer uma moeda estável e garantir um enquadramento legal e regulamentar onde o comércio local e internacional possa operar	Desenvolvimento da agricultura e pescas de forma sustentável	MEE MAMAOT
Económico	Reconstrução e Desenvolvimento: fomentar o crescimento económico	Exploração de recursos não explorados de combustíveis fósseis	MEE
Civil	Segurança: Estado de direito	Simplificar e reorganizar sistema judicial	MJ
Civil	Segurança: manutenção da paz, aplicação da lei e reforma do sector de segurança	Reforma do sistema judiciário	MAI MJ
Civil	Segurança: aplicação da lei	Redução de crimes transnacionais (tráfico de droga e humano)	MJ MAI MF

7. Quadro – Resolução de Conselho de Ministros proposta

Ação dos instrumentos de poder (P, M, E ou C)	Objectivo nacional (de acordo a Estratégia Nacional de Gestão de Crises Internacionais)	Objectivo missão (efeito a conseguir nos diferentes sistemas do PMESII)	Actor (entidades públicas ou privadas portuguesas a articular)
Civil	Segurança: aplicação da lei e reforma do sistema de segurança	Desenvolvimento de serviço nacional de fiscalização e alfândegas	MF
Civil	Apoio humanitário: resposta a possíveis epidemias	Implementação de programas nacionais de prevenção de doenças e redução da mortalidade materna e infantil	MS
Civil	Desenvolvimento: fomentar o crescimento social	Aumento da literacia e reforço do ensino do português	MEC Universidades
Civil	Reconstrução e Desenvolvimento: melhoramentos das infra-estruturas	Plano de Ordenamento do Território para aproveitamento de zonas aráveis de forma sustentável	MAMAOT
Civil	Reconstrução e Desenvolvimento: redução da pobreza	Prevenção do tráfico humano, protecção social e apoio médico dos ofendidos	MSSS MJ MS
Civil	Apoio humanitário: retorno de refugiados e resposta a possíveis epidemias, fome e falta de abrigo	Retorno de refugiados senegaleses	ONGs MNE Governo Senegal
Civil	<i>Governance</i> : reactivar serviços públicos e restaurar a administração pública	Garantir serviços mínimos após a fase de imposição de paz	PCM ONGs
Civil	Democratização: constituir partidos políticos, imprensa livre, instituições da sociedade civil e um enquadramento legal e regulamentar para a realização de eleições – instrumentos políticos e civis (PCM, AR e ONGs)	Promoção de órgãos de comunicação social privados livres de censura	ONGs

7. Quadro – Resolução de Conselho de Ministros proposta (continuação)

Se elaborarmos a RCM de acordo com as diferentes áreas de actuação, querendo no entanto reforçar que a utilização do *Comprehensive Approach* na gestão de crises deve articular os diferentes instrumentos de poder, podemos de uma forma genérica adaptar as prioridades definidas pela RAND Corporation (2007) das áreas de actuação *nation building*:

- Segurança: manutenção da paz, aplicação da lei, Estado de direito e reforma do sector de segurança – instrumentos militar e civil (MDN, MAI e MJ);
- Apoio humanitário: retorno de refugiados e resposta a possíveis epidemias, fome e falta de abrigo – instrumento civil (MS e ONGs);
- *Governance*: reactivar serviços públicos e restaurar a administração pública – instrumentos políticos e civil (PCM e ONGs);

- Estabilização económica: estabelecer uma moeda estável e garantir um enquadramento legal e regulamentar onde o comércio local e internacional possa operar – instrumento económico (MEE);
- Democratização: constituir partidos políticos, imprensa livre, instituições da sociedade civil e um enquadramento legal e regulamentar para a realização de eleições – instrumentos políticos e civis (PCM, AR e ONGs);
- Reconstrução e Desenvolvimento: fomentar o crescimento económico, redução da pobreza e melhoramentos das infra-estruturas – instrumentos económico e civil (MEE, MSSS, MOPTC, ONGs).

As prioridades anteriores não significam que deve ser feita esta sequência de forma estanque ou com todas estas actividades; pelo contrário, se existirem os recursos e financiamento adequado, devem ser iniciadas de forma simultânea e sobrejacente. Mas se às actividades de maior prioridade não forem atribuídos os recursos adequados, os atribuídos às de menor prioridade, podem ser ineficazes. De referir ainda que as prioridades acima deverão ter a condução política da PCM (instrumento político), a definição da estratégia global pelo MNE (instrumento diplomático junto das autoridades locais, nacionais e nas OIs) e a adequada utilização do instrumento de poder informacional (externa, interna e localmente) para esclarecimento e reconhecimento dos principais actores.

“In all our actions, we must focus even more on what we might call the “4 P’s” ... prevention, preparedness, proactiveness, and persistence all within a framework that is transparent and accountable. Success in rising to the challenge does not belong to any one of us. It depends on all of us, together.”

Secretário-Geral Ban Ki-Moon (ONU, 2011a)¹⁰¹

Conclusões e Recomendações

No actual ambiente de segurança em que a interdependência se intensificou, os efeitos das ameaças transnacionais como o terrorismo, as ameaças assimétricas, ciber ameaças e as crises económica e financeira, são multiplicados pela globalização. A segurança colectiva mantém-se, mas diminuiu a dissuasão e as situações de *win-loose*. Passámos para uma segurança cooperativa, centrada nas pessoas e com parcerias estratégicas do tipo *win-win*. Já não existe a rigidez estratégica do passado, há sim uma flexibilidade estratégica dos actores e decisores.

São muito menores as probabilidades de guerras entre Estados, mas muito maior o número de crises internas e internacionais. Embora as missões de paz apelem cada vez mais à componente civil, o actual caso do teatro do Afeganistão mostra que continua a existir a necessidade de *boots on the ground* associadas a uma política de conquista dos *hearts and minds* e com a devida articulação com a comunicação estratégica a ela associada. As crises conduzem necessariamente a um aumento da vulnerabilidade, podendo evoluir negativamente ou favoravelmente, gerando neste caso novos equilíbrios bem como um reforço da capacidade de reacção a eventuais situações futuras de crise. Para que tal se concretize é crucial que existam mecanismos para gerir as crises, em apoio dos decisores políticos, agilizados e preparados para responder a uma multiplicidade de situações potencialmente geradoras de tensões pelas repercussões políticas que podem encerrar em si.

De acordo com Clausewitz (1832) “...a guerra é a continuação da política por outros meios...”, no entanto neste século, onde já se percebeu que não basta vencer as guerras mas acima de tudo, ganhar e consolidar a paz, é necessária a afirmação da política com todos os meios disponíveis. As vertentes essenciais da paz passam pela segurança, desenvolvimento económico e boa governação. Para isso, é fundamental a articulação de todos os instrumentos de poder pela política, na condução das operações que tenham como estado final uma paz duradoura.

As organizações internacionais procuram aplicar o *Comprehensive Approach* na resolução das crises. Embora com as limitações estruturais (afastamento entre DPKO e DPA,

¹⁰¹ Discurso à Assembleia-Geral das NU nas prioridades para 2011.

falta de estruturas de comando e Estado-maior, sem meios de *Intel* e para *Peace Enforcement*, etc.) e financeiras, a ONU mantém-se como o garante da legitimidade. A OTAN apenas dispõe dos instrumentos Político e Militar, mas encontra-se a desenvolver a articulação com as componentes do instrumento Civil e pode-se dizer que em nenhuma outra organização se discute tanto os termos práticos e a operacionalização do *Comprehensive Approach* devido às suas necessidades operacionais. A UE tem todos os instrumentos à sua disposição mas, por outro lado, tem 27 diferentes agendas internas, o que torna o consenso mais difícil. A solução para uma efectiva aplicação de todos os instrumentos de poder, de acordo com o conceito do *Comprehensive Approach*, parece ser o *Whole-of-Government Approach* – *WoGA*. A existência de estruturas *WoGA* nos Estados irá reforçar a actuação das OIs com a participação desses países, o que aparenta ser a melhor solução para a gestão de crises.

De uma forma sintética, podemos dizer que o conceito de *Comprehensive Approach* pressupõe um esforço e trabalho de equipa entre todos os actores envolvidos de forma a:

- Estabelecer um entendimento comum sobre o problema em questão (o que inclui a partilha de informação e consciência da situação);
- Definir uma visão mútua e acertada para a solução do problema (o que inclui um conjunto de resultados e objectivos que devem, no mínimo, não serem contraditórios);
- Tentar a harmonização das actividades correspondentes (o que inclui a vontade para ajustar em resposta a percepções emergentes);
- Garantir uma cooperação articulada com os actores de diferente natureza.

Desta forma, todos têm em primeiro lugar que aceitar serem coordenados ou coordenar outros e em segundo lugar, os parceiros têm de aceitar o facto de que os seus recursos podem ser usados para benefício dos outros.

Em Portugal, as sub-estratégias nacionais têm o conceito *Comprehensive Approach* implícito mas estão estratificadas nas diferentes tutelas, e como tal, as estruturas e respostas ministeriais são diversificadas e dispersas. Um futuro modelo deveria prever a actuação coordenada de MNE, MDN, MAI, MJ e outros ministérios, ao invés de medidas avulso e casuísticas, sem definição de prioridades e sem recolha de lições identificadas. As equipas deverão ter peritos em várias áreas, de geometria variável e fluida.

As recomendações da RAND Corporation (2009) e do Sultão BARAT (2010), nas áreas da estabilização e reconstrução apontam para a necessidade de um aumento das capacidades civis e uma melhor coordenação inter-agência. De uma forma mais específica, aquela organização aponta alguns temas a explorar no desenvolvimento de capacidades e na forma de ordenar as prioridades e os recursos. De seguida são apresentados alguns exemplos devidamente adaptados à realidade nacional:

- Enfatizar as capacidades civis mais do que as militares – se tal não acontecer, a ênfase na condução das operações será sempre *military-driven* e confirmando a imagem de que o instrumento de poder prioritário nas operações de paz é o militar. Esta tendência será sempre ineficaz a longo prazo, visto que, por enquanto, os conhecimentos de *nation building* não são o enquadramento principal da natureza militar. A iniciativa para criação da Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises em curso, sob a égide do MNE é o melhor exemplo de um eventual sucesso, se devidamente operacionalizado.
- Realinhar os papéis dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros – não se torna necessário reforçar as estruturas existentes ou alterar a especificidade dos departamentos governamentais. Há sim que garantir a liderança política do processo ao nível do chefe do governo, garantir a devida articulação em comités representativos dos instrumentos de poder do Estado e manter um *staff* de apoio em permanência sob a égide do MNE. A Comissão Inter-Ministerial de Cooperação pode acumular as vertentes de Segurança e Desenvolvimento e integrar todas estas estratégias actualmente espartilhadas e estratificadas em diferentes ministérios. A liderança política será corporizada pelas decisões do Conselho de Ministros a reunir periodicamente, ou de forma extraordinária para estudo e análise de crises pontuais, com apoio da CIC.
- Constituir uma associação governamental e não-governamental com peritos nas diferentes áreas de actuação – esta bolsa de peritos pode apoiar nas fases de planeamento e execução, integrar elementos das ONGs e das empresas nacionais e constituir uma primeira *tranche* de indivíduos a integrar missões nacionais.
- Reforçar a capacidade de projecção das autoridades policiais e judiciárias – esta capacidade deve ser reforçada em número e no diferente tipo de actividades a desenvolver. O MAI e o MJ deverão trabalhar em conjunto para garantir que o seu pessoal possui competências nas áreas de segurança, mas também, nas áreas do Estado de direito e apoio na consolidação de instituições judiciais.

- Reforçar as capacidades de gestão de crises – com o fim do SNGC o Estado ficou sem qualquer instrumento de antevisão e planeamento para missões externas de apoio à paz. A actual LSI prevê o emprego em crises internas e a actuação em situações de crise externa de curta duração, não existindo um organismo com as diferentes componentes responsável por ir acompanhando a situação internacional. A CIC deverá ser reforçada com oficiais de ligação do MDN, MAI, MJ, SIRP e outros ministérios, para assegurar que o Estado tem uma atitude proactiva e prospectiva das suas acções e não apenas a reacção a pedidos externos.
- Assegurar a adequada *guidance* e financiamento para a devida eficiência e sustentabilidade em novas missões com participação nacional – construir capacidades para a estabilização e reconstrução significa não apenas desenvolver a aproximação adequada, mas também assegurar que esta pode ser implementada. Isto significa que o enquadramento legal e burocrático tem de reflectir os esforços a conduzir, os recursos podem ser atribuídos quando necessários e que as instituições a constituir conseguem prolongar-se no tempo para além das acções individuais. As directivas e liderança do chefe do Governo são essenciais e constituem a fonte de um pacote de regulamentos e regras coerentes e consistentes que criam sistemas novos e efectivos. Estas directivas determinadas em sede da PCM deverão ser coordenadas com o Parlamento e com a Presidência da República na definição das missões, tarefas respectivas e atribuição de recursos, procurando assim assegurar uma acção concertada do Estado.

Portugal deve intervir nas crises internacionais, seja na prevenção ou resolução, não só pelo dever de responsabilidade mas também na defesa do interesse nacional e na afirmação da soberania. A segurança cooperativa assume-se como mais importante para os pequenos Estados e embora sejamos periféricos na Europa em termos geográficos, que não o sejamos na vontade e no conhecimento. Temos experiência e lições aprendidas, não só do nosso tempo em África nas décadas de 60 e 70 do século XX, mas sobretudo nas actuais situações de resolução de crises internacionais desde África, os Balcãs, Timor Leste, Líbano e Afeganistão. Foram 140 mil militares em 20 TO diferentes (PINTO, 2011a). O desempenho tem sido excelente devido à formação dos quadros e à cultura de *Comprehensive Approach* “intrínseco” em cada português. Vamos aproveitar a nossa capacidade e aptidão natural de nos relacionarmos culturalmente com outros povos e nações e apoiar a construção da paz.

Perante as conclusões apresentadas vamos responder à questão central formulada no início da investigação – “*Quais as melhorias a efectuar no actual modelo nacional de gestão de crises internacionais considerando uma Comprehensive Approach?*”

As recomendações apresentadas não são mais que a operacionalização da resposta inscrita na RCM n.º 73/2009, de 16 de Julho de 2009 e que aprova a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento. Esta estratégia tem como objectivos a “...*criação de mecanismos de coordenação política e operacional regulares (...) nos países em que Portugal actua.*”, e procura “...*identificar os mecanismos e instrumentos existentes e aqueles a criar para que o País possa assumir uma intervenção internacional com base em políticas mais coerentes, integradas e coordenadas.*”

Em primeiro lugar, propõe-se uma abordagem WoGA que preveja a articulação de diferentes estruturas aos níveis político, estratégico, operacional e tático.

Ao nível político, pressupõe-se que a intervenção é nacional com todos os instrumentos do Estado de forma articulada e de acordo com os princípios do *Comprehensive Approach*. O sistema inter-ministerial deverá estar na dependência do PM ou da Presidência do CM.

No nível estratégico, é constituído um órgão permanente através do reforço das competências da actual Comissão Interministerial para a Cooperação – CIC, passando a designar-se como **Comissão Interministerial para a Cooperação, Segurança e Desenvolvimento – CICSD**. Órgão sob tutela do MNE mas na dependência da PCM. A CICSD tem como membros permanentes oficiais de ligação do MNE, MDN, MJ, MAI, MEE e SIRP e pode ser reforçada com oficiais de ligação do MF, MS e outros, dependendo do tipo de crises. Os membros permanentes da CICSD constituem também a base do Gabinete Nacional de Gestão de Crises Internacionais.

No nível operacional, é nomeado pelo PM um Comissário/Embaixador, ou com estatuto equivalente, no terreno e que deve estar na dependência do MNE. Compete-lhe coordenar as acções relativas à elaboração e execução de programas de apoio à gestão da crise de índole nacional e com a devida interacção regional com as autoridades internacionais e locais. Todos os agentes e/ou órgãos dos diferentes ministérios a actuar no terreno ficam na dependência do Comissário, sendo este apoiado logística e administrativamente pelo MNE e com apoio directo e permanente da CICSD.

Ao nível tático, e dependendo do tipo de missão, dos objectivos político-estratégicos e dos programas a coordenar pelo Comissário, são constituídas equipas multi-disciplinares.

Em segundo lugar, considerar a Estratégia Nacional de Gestão de Crises Internacionais como uma oportunidade para alinhar as diferentes estratégias presentemente espartilhadas pelos diferentes ministérios.

As conclusões e recomendações apresentadas no presente trabalho procuram estimular uma coordenação inter e intra-ministerial na aplicação do *Comprehensive Approach* à resolução e gestão de crises internacionais por um Estado, a chamada *Whole-of-Government Approach* - WoGA.

Embora deva ser esta uma ambição e um desígnio nacional a curto e médio prazo na prossecução dos seus objectivos da política externa para afirmação de Portugal enquanto Estado preocupado com a paz e segurança internacional, deveremos ter outras ambições a longo prazo. O presente trabalho não pretende fechar esta temática tão dinâmica tal como o conceito de *Comprehensive Approach* o é. Para este efeito, apresentam-se duas reflexões que pretendem contribuir para eventuais estudos futuros.

Em primeiro lugar é notório que os aspectos fundamentais da teoria do *Comprehensive Approach* são essencialmente em princípio idênticos no âmbito e intenção através de perspectivas nacionais e internacionais. Contudo, a aplicação prática (como e com quem construir as relações interdependentes e os processos colaborativos numa base nacional e internacional), necessita de ser definida e desenvolvida de uma forma mais pragmática e normalizada e que seja aceite e partilhada através das várias instituições governamentais.

Em segundo lugar, recomenda-se o estudo desta temática integrando também, e de uma forma global, todos os actores da sociedade civil, podendo-se falar de uma aproximação *Whole-of-Society* ou *Whole-of-Nation Approach*. A espessura institucional de uma sociedade, ou seja a capacidade de um Estado de passar algumas das suas tarefas e serviços para a sociedade civil, é um óptimo indicador do nível de desenvolvimento de um país. Esta pode ser uma oportunidade para um país de poucos recursos, mas com excelente nível de formação social, cultural e histórica na resolução ou mediação de conflitos e com níveis de criatividade, empreendedorismo, proactividade e inovação acima da média mundial.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR-BRANCO, José Pedro – **Declarações à LUSA**. [em linha]. Lisboa, actual. 10 Out. 2011. [Consult. 26.11.2011]. Disponível em <http://noticias.pt.msn.com/politica/portugal-mant%C3%A9m-miss%C3%B5es-no-afeganist%C3%A3o-%C3%ADndico-e-l%C3%ADbano-ministro-da-defesa>
- ARENSBACH, Major Ulrich – **Entrevista aberta**. SHAPE, 31 Out. 2011. Mons, 2011.
- BARAT, Sultan – **After the Conflict – Reconstruction and Development in the Aftermath of War**. London: I. B. Tauris, 2010.
- BRANCO, Carlos – O que são operações de paz? Conceitos e taxonomia. In FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES, Lisboa, 2010 – **Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão Multidimensional**, Lisboa: Prefácio, 2010.
- BRAUSS, Brigadier General Heinrich – **A Comprehensive Approach to Crisis Management - The Civilian-Military Dimension of ESDP**. [em linha]. Bruxelas: European External Action Service, [Consult. 29.01.2011]. Disponível em http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/book1/book%20vol1_part1_chapter4_a%20comprehensive%20approach%20to%20crisis%20management%20-%20esdp_brigadier%20general%20heinrich%20brauss.pdf
- BRIGGS, Coronel Steven – A perspectiva militar e informacional do Comprehensive Approach to Operations. In SEMINÁRIO IAEM, 05 Mai. 2010 – **Abordagem Integrada dos instrumentos de poder na resolução de conflitos: comunicação**. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares, 2010.
- BRITO, Brígida – **Hard, soft ou smart power: discussão conceptual ou definição estratégica?**. [em linha]. Notas e Reflexões, JANUS.NET *e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. [Consult. 14.01.2011]. Disponível em http://www.janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_not3.html
- CENTER FOR SECURITY STUDIES (CSS) – **Comprehensive Approaches to International Crisis Management**. [em linha]. Zurique: ETH Vol. 3 – N.º 42, actual. Out. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=93229>
- CIA – **Guinea-Bissau**. [em linha]. The World Factbook, actual. 20 Nov. 2011. [Consult. 26.11.2011]. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pt.html>

- CLAUSEWITZ, Carl Von – **On War**. [em linha]. The Clausewitz Homeage, Michael Howard/Peter Paret translation, Princeton University Press, 1976/84, based on the original in German, Vom Kriege, Dummlers Verlag, Berlin, 1832. [Consult. 26.12.2010]. Disponível em <http://www.clausewitz.com/readings/Cquotations.htm>
- CONING, Cedric de – **The United Nations and the Comprehensive Approach**. [em linha]. Copenhagen: Danish Institute of International Studies (DIIS) – DIIS Report 2008:14, actual. Jan. 2010. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report-2008-14_The_United_Nations_and_the_Comprehensive_Approach.pdf
- CONING, Cedric de, & FRIIS, Karsten – **Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach**. [em linha]. Brill: Norwegian Institute of International Affairs, Journal of International Peacekeeping 15 (2011) 243-272, actual. 03 Fev. 2011. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em <http://english.nupi.no/Publications/Articles-in-books-and-journals/2011/Coherence-and-Coordination.-The-Limits-of-the-Comprehensive-Approach>
- COUTO, Abel Cabral – **Elementos de Estratégia – volume I**. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.
- DOBBS, Michael – **Myths of the missile crisis**. [em linha]. BBC Today, actual. Jul. 2008. [Consult. 20.12.2010]. Disponível em http://news.bbc.co.uk/today/hi/today/newsid_7492000/7492678.stm
- DRIVER, Major Darrell – The European Union and the Comprehensive Civil-Military Approach in Euro-Atlantic Security – Matching Reality to Rhetoric. In **Strategic Studies Quarterly, Fall 2010**. [em linha]. Bruxelas, actual. 04 Out. 2010. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc>
- EEAS – **EU Operations**. [em linha]. actual. Nov. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>
- EMGFA – Imagem **ISAF**. [em linha]. Galeria de Imagens NATO, actual. 27 Jul. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/media/imagens/nato>
- EMGFA – Imagem **RD Congo**. [em linha]. Galeria de Imagens EU, actual. 10 Oct. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/media/imagens/eu>
- EMGFA – Imagem **UNIFIL**. [em linha]. Galeria de Imagens ONU, actual. 15 Nov. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/media/imagens/onu>

- ESCORREGA, Luís Falcão – **Das “novas crises”: breves contributos para a sua clarificação conceptual.** [em linha]. Jornal de Defesa e Relações Internacionais, actual. 16 Fev. 2010. [Consult. 14.01.2011]. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=765
- EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (EISS) – **Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management.** [em linha]. França, actual. Fev. 2010. [Consult. 29.01.2011]. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82_CooperationbyCommittee.pdf
- FENN, Coronel Martin – **Entrevista aberta.** SHAPE, 23 Nov. 2011. Mons, 2011.
- FINISH MINISTRY OF DEFENCE (FIN MoD) – **Comprehensive Approach: Trends, challenges and possibilities for cooperation in crisis prevention and management.** [em linha]. Helsínquia: Crisis Management Initiative, actual. 17 Jun. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.reliefweb.int/node/23606>
- FRIIS, Karsten, & REHMAN, Sanaa – **Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond.** [em linha]. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, actual. 2010. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://www.forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Rapporter/Documents/Comprehensive%20Approach%20Capacity%20Building.pdf>
- FRYER, Patrick – **Entrevista aberta.** SHAPE, 12 Jan. 2012. Mons, 2012.
- **Google™.** [em linha]. Disponível em <http://www.google.pt/>
- GOVERNO PORTUGUÊS – **Programa do XIX Governo Constitucional.** [em linha]. actual. 2011. [Consult. 22.10.2011]. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf
- HOUSE OF COMMONS – **The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace.** [em linha]. London: Defence Committee, Seventh Report of Session 2009–10, actual. 09 Mar. 2010. [Consult. 17.05.2011]. Disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/22402.htm>
- IPAD – **Estratégia da Cooperação Portuguesa - Operacionalização.** [em linha]. Lisboa, actual. 07 Jun 2011a. [Consult. 30.08.2011]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EstrategiaCooperacao/Documents/OperacioEstrategia.pdf>

- IPAD – **Organograma do IPAD**. [em linha]. actual. 2011b. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/Instituto/Organograma/Paginas/default.aspx>
- IPAD – **Presença da Cooperação Portuguesa no Mundo**. [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/AgentesCooperacao/PresencaMundo/Paginas/default.aspx>
- IPAD – **Programa Indicativo de Cooperação para a Guiné-Bissau**. [em linha]. Lisboa, actual. Jun 2008. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/Cooperacao%20Bilateral/GuineBissau/ProgramaIndicativoCooperacao/Paginas/default.aspx>
- JAKOBSEN, Peter Viggo – **NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations**. [em linha]. Copenhagen: Danish Institute of International Studies (DIIS) – DIIS Report 2008:15, actual. 08 Out. 2008. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf
- JOINT CHIEFS OF STAFF – **Joint Pub 3-57 Doctrine for Joint Civil Affairs**. Washington, 1995.
- McCOLL, General – **The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace**. [em linha]. London: Defence Committee, actual. Jun. 2009. [Consult. 12.07.2011]. Disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/22405.htm>
- MDN – **Relatório da 3ª Reunião do Grupo de Trabalho de Elaboração de uma Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises**. Lisboa: Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2010a.
- MDN – **Relatório do Seminário “Synergies between the EU Civil and Military Capability Development for Crisis Management”, Bruxelas 10Fev10**. Lisboa: Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2010b.
- MITCHEL, William – **Comprehensive Approach Capacity Building: Implementing the Effects Based Approach to Military Operations**. [em linha]. Copenhagen: Danish Defence College, actual. 2010. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/Rapportero/FileObject2/file/SIP-06-10-Rehman-Friis-condensed.pdf>
- MOLNAR, Colonel Ferenc; SMITH-WINDSOR, Dr. Brooke – **10 Things you should know about a Comprehensive Approach**. [em linha]. NATO Defence College, actual. Nov. 2008. [Consult. 22.03.2011]. Disponível em <http://www.ndc.nato.int/>

- MOMME, Tenente-Coronel Jesper – **Entrevista aberta**. SHAPE, 27 Out. 2011. Mons, 2011.
- NATO – A “**Comprehensive Approach**” to crisis management. [em linha]. actual. 15 Nov. 2011a. [Consult. 30.11.2011]. Disponível em http://www.natoint/cps/en/natolive/topics_51633.htm?selectedLocale=en
- NATO – **AAP-6 NATO Glossary of terms and definitions**. Bruxelas, 2008.
- NATO – **AJP-9 NATO Civil-Military Co-operation Doctrine**. Bruxelas, 2009.
- NATO – **Comprehensive Political Guidance**. [em linha]. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, actual. 13 Jul. 2009c. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm
- NATO – **Crisis management**. [em linha]. Bruxelas, actual. 14 Mai. 2011b. [Consult. 08.06.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm
- NATO – **From Comprehensive Approach to Comprehensive Capability**. [em linha]. actual. 2008b. [Consult. 12.12.2010]. Disponível em <http://www.nato.int/docu/review/2008/03/ART7/EN/index.htm>
- NATO – **Highlights of the Seminar in Helsinki 4 March: Comprehensive Approach to Crisis Management**. [em linha]. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/highlights_of_the_strategic_concept_seminar_helsinki.pdf
- NATO – **Military Committee Position on the Use of Effects in Operations**. Bruxelas: International Military Staff, 2nd draft MCM 0041-2010, 2010a.
- NATO – **NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO**. [em linha]. actual. 17 Mai. 2010b. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>
- NATO – **Strategic Concept**. [em linha]. actual. 01 Dez. 2010c. [Consult. 12.12.2010]. Disponível em www.nato.int
- OECD – **Portugal (2010) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations**. [em linha]. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), actual. 2010. [Consult. 30.08.2011]. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/portugal>
- ONU – **Brahimi Report**. [em linha]. Nova Iorque: Panel of Experts, actual. 2000. [Consult. 13.03.2011]. Disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/

- ONU – **Discurso proferido pelo Secretário-Geral na Assembleia Geral**. [em linha]. Nova Iorque, actual. 14 Jan. 2011a. [Consult. 31.10.2011]. Disponível em http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1044
- ONU – Imagem **Mogadishu**. [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.un.org/en/humanitarian/>
- ONU – **In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All**. [em linha]. Charter of the United Nations, actual. 2005. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em <http://www.un.org/largerfreedom/>
- ONU – **Note for Guidance on Integrated Missions**. [em linha]. Nova Iorque: emitida pelo Secretário-Geral em 09 Dez. 2005, actual. 01 Jan. 2006. [Consult. 27.12.2010]. Disponível em <http://www.reliefweb.int/node/22464>
- ONU – **United Nations Peace Operations – Year in Review 2010**. Nova Iorque, actual. Mar. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>
- ONU – **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. [em linha]. Nova Iorque: Department of Peace Keeping Operations, actual. Jan. 2010. [Consult. 09.06.2011]. Disponível em http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf
- PATRICK, Langlois – **Non Paper on EU Headline Goals After 2010**. 2010.
- PEREIRA, Coronel João Paulo Esteves – **Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC): Estrutura, Conceitos, Práticas e Experiências. Contributos para a sua optimização e eficácia**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010. 51 f. Trabalho final do Curso de Promoção a Oficial General.
- PINTO, General Luís Valença Pinto – **As Operações de Paz**. In VI MESTRADO EM ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA NAS NOVAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 26 Abr. 2011 – **Comunicação**. Lisboa: UAL, 2011a.
- PINTO, General Luís Valença Pinto – **Entrevista exploratória**. UAL, 27 Abr. 2011. Lisboa, 2011.
- POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS – **Crisis Management Operations: European Lessons Learned**. In **Report from the Expert Seminar**. [em linha]. Bruxelas, actual. 03 Nov. 2010. [Consult. 29.01.2011]. Disponível em http://www.pism.pl/zalaczniki/Crisis_Management_Operations_report.pdf

- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van – **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- RAND Corporation – **Improving Capacity for Stabilization and Reconstruction Operations**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2009.
- RAND Corporation – **The Beginner's Guide to Nation-Building**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2007.
- RASMUSSEN, Anders Fogh – **Building security in an age of austerity**. [em linha]. NATO: 2011 Munich Security Conference, actual. 04 Fev. 2011. [Consult. 20.03.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm
- ROSGAARD, Lieutenant-General Ebbe – **The Danish Comprehensive Approach**. [em linha]. Tartu – Estonia: Baltic Defence College, actual. 14 Mar. 2008. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a8c7060233&lng=en&id=97048>
- ROYAL DANISH DEFENCE COLLEGE (RDDC) – **The Comprehensive Approach – Challenges and Prospects**. [em linha]. Copenhaga: Baltic Defence College, actual. Dez. 2009. [Consult. 22.08.2011]. Disponível em <http://forsvaret.dk/FAK/Nyt%20og%20Presse/Documents/Challenges%20and%20Prospects%20net.pdf>
- SARAIVA, Maria Francisca – Elementos Cívicos nas Missões Humanitárias e de Paz: O Papel dos Órgãos e Entidades Cívicas Nacionais. In FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES, Lisboa, 2010 – **Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão Multidimensional**, Lisboa: Prefácio, 2010.
- SARAIVA, Maria Francisca – **Entrevista exploratória**. ISCSP, 24 Fev. 2011. Lisboa, 2011.
- SCHNAUBELT, Christopher M – **Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy**. Roma: NATO Defence College, 2011.
- SHANKER, Thom – **Defense Secretary Urges More Spending for U.S. Diplomacy**. [em linha]. Nova Iorque: New York Times, actual. 27 Nov. 2007. [Consult. 24.11.2011]. Disponível em <http://www.nytimes.com/2007/11/27/washington/27gates.html>
- SHAPE – **Concept for the SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC)**. Belgium: SHAPE, 2011.
- SHAPE – **NATO HQs, Operations and Missions**. [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.shape.nato.int/areafocus.aspx>

- SILVA, Pedro Ferreira da – A Soberania em contexto Europeu: como a União Europeia contribui para o Aumento da Soberania Nacional. **Revista Nação e Defesa**, n.º 127 – 5ª série, pp. 111-129. Lisboa, 2010.
- SMITH-WINDSOR, Brooke – **NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations**. [em linha]. Roma: NATO Defense College, Research Paper N.º. 38, actual. Jul. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=92060>
- STEINBERG, Daniel – **NATO's New Strategic Concept: A Partnership for Crisis Management**. [em linha]. International Crisis Group, Helsinquia: NATO Conference on the Comprehensive Approach, actual. 04 Mar. 2010. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2010/natos-new-strategic-concept-a-partnership-for-crisis-management.aspx>
- STEPPUTAT, Finn – Inter-agency Cooperation: A Danish Perspective. In **Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond**. [em linha]. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, actual. 2010. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://www.forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Rapporter/Documents/Comprehensive%20Approach%20Capacity%20Building.pdf>
- UCDP – **Armed conflicts by Intensity, 1946-2009**. [em linha]. Department of Peace and Conflict Research, actual. 2010a. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/18/18758_conflicts_intensity_2009a.jpg
- UCDP – **One-sided Actors and Armed Conflicts by Intensity, 1989-2008**. [em linha]. Department of Peace and Conflict Research, actual. 2010b. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/18/18776_one-sidedandconflicts_2008a.jpg
- UNIÃO EUROPEIA – **Estratégia Europeia em Matéria de Segurança**. [em linha]. Bruxelas, actual. 12 Dez. 2003. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>
- UNIÃO EUROPEIA – **Promoting synergies between the EU civil and military capability development**. [em linha]. Bruxelas, actual. Fev. 2011. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/110223%20factsheet%20Civil-Military%20synergies%20-%20version%201_EN.pdf

- UNIÃO EUROPEIA – **Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança**. [em linha]. Bruxelas, actual. 11 Dez. 2008. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf
- UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE (UK MoD) – **The Comprehensive Approach**. [em linha]. Swindon: The Joint Doctrine & Concepts Centre, actual. Jan. 2006. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4-C1DA-45F8-9FDC-7FBD25750EE3/0/dcdc21_jdn4_05.pdf
- UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND (US JFC) – **The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5**. [em linha]. Helsinquia: Department of Peace Keeping Operations, actual. 2008. [Consult. 26.05.2011]. Disponível em <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf>
- VICENTE, Major PILAV João Paulo Nunes Vicente – **Imagens de Estratégia Baseada em Efeitos: em busca da clarificação conceptual**. [em linha]. Lisboa: **Revista Militar**, actual. 20 Abr. 2008. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=261>
- YARGER, Harry R. – **Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model**. [em linha]. U.S. Army War College, **Guide to National Security Policy and Strategy**, 2nd Edition Revised and Expanded, Department of National Security and Strategy, actual. Jun. 2006. [Consult. 20.12.2010]. Disponível em <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub708.pdf>

Legislação

- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril
- Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio
- Decreto-Lei n.º 128/2002, de 11 de Maio
- Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 06 de Julho
- Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho
- Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio
- Decreto-Lei n.º 189-A/99, de 04 de Junho

- Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 212/2006, de 27 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio
 - Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de Junho
 - Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto
 - Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de Agosto
 - Decreto-Lei n.º 301/98, de 07 de Outubro
 - Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro
 - Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março
 - Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro
 - Despacho n.º 20328/2007, do MNE, de 20 de Agosto
 - Despacho n.º 7769/2010, do MDN, de 16 de Abril
 - Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto
 - Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro
 - Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de Julho
 - Portaria n.º 510/2007, de 30 de Abril
 - Portaria n.º 510/2009, de 14 de Maio
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/99, de 01 de Outubro
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/99, de 25 de Fevereiro
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 29 de Abril
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Dezembro
 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de Julho
-