

idn cadernos

# CONTRIBUTO PARA UMA “ESTRATÉGIA ABRANGENTE” DE GESTÃO DE CRISES

CARLOS MANUEL COUTINHO RODRIGUES

# **Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Gestão de Crises na Reconstrução do Estado e da Sociedade**

Carlos Manuel Coutinho Rodrigues

Dezembro de 2012

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspectivas são da responsabilidade dos autores não reflectindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

---

**Director**

Vitor Rodrigues Viana

---

**Coordenador Editorial**

Alexandre Carriço

---

**Núcleo de Edições**

António Baranita e Cristina Cardoso

---

**Capa**

Nuno Fonseca/nfdesign

---

**Propriedade, Edição e Design Gráfico**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

**Composição, Impressão e Distribuição**

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: [editorial.apoiocliente@incm.pt](mailto:editorial.apoiocliente@incm.pt)

[www.incm.pt](http://www.incm.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-2080-9

Depósito Legal 344513/12

Tiragem 250 exemplares

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2012

---

**Carlos Manuel Coutinho Rodrigues.** Coronel de Artilharia do Exército Português. Licenciado em Ciências Militares, possui o Curso de Estado-Maior do Instituto de Altos Estudos Militares onde também foi professor na área de Tática. Foi Assessor Militar da Casa Militar do Presidente da República (2001-2004). Exerceu, entre outras funções, a de Comandante do Grupo de Artilharia de Campanha da Brigada Mecanizada. Foi Assessor Técnico e Diretor de Projeto n.º 1 (residente, 2009-2010) - Estrutura Superior da Defesa e das Forças Armadas, inscrito no Programa-Quadro da Cooperação Técnico-Militar com a República da Guiné-Bissau. Auditor e conferencista do Curso de Defesa Nacional do IDN. Atualmente é assessor e investigador do IDN nas áreas da gestão de crises e da reforma do setor de segurança (delegado no EAB/SSR, European Security and Defense College). Tem artigos publicados e é conferencista convidado na FCSH da Universidade Nova de Lisboa.

## Resumo

Este estudo propõe-se contribuir para uma “estratégia abrangente” de reconstrução do Estado e da sociedade e interpretar e conferir coerência ao nexo entre segurança e desenvolvimento, no plano político e do planeamento estratégico da gestão de crises.

Adota como referencial político o Tratado de Lisboa que, ao arquitetar uma nova política externa e de segurança da União Europeia, ultrapassou a lógica rígida dos pilares, para iniciar uma nova visão sistémica, interligando a segurança e o desenvolvimento como resposta às situações de fragilidade do Estado de direito democrático e da sociedade.

Sustenta que uma “estratégia abrangente” de gestão de crises, holística e sistémica, tem como áreas fundamentais: o planeamento estratégico; a criação de estruturas formais e estáveis de justiça; segurança e defesa nacional concretizadoras da cultura e do sentimento de identidade comum pelas populações; a diplomacia e as parcerias regionais e sub-regionais; a ajuda humanitária; a política de desenvolvimento económico-social; e a segurança do Estado de direito democrático e da sociedade.

## Abstract

This study is a contribution towards a “comprehensive strategy” regarding the reconstruction of states and societies, interpreting and trying to give coherence to the nexus between security and development at the political level and concerning crisis management strategic planning.

It adopts as a policy framework the Lisbon Treaty, which devised a new European Union foreign and security policy, and tries to overcome the strict logic of its pillars to implement a new systemic view, linking security and development in response to a State’s democratic rule of law and societal fragilities.

It is argued that a “comprehensive strategy” of crisis management – holistic and systemic – has as key areas: strategic planning; creating reliable and formal rule of law structures; national defense and security formal structures related and connected to a common identity culture; diplomacy and regional and sub regional partnerships; humanitarian aid; economic and social development; and the security of a democratic State society.

## **Agradecimentos**

O autor agradece ao Instituto da Defesa Nacional (IDN) o apoio e incentivo na realização do projeto de investigação que levou à presente publicação, nomeadamente através das funções cometidas para a coordenação do Curso de Gestão Civil de Crises.

À Prof.<sup>a</sup> Doutora Isabel Ferreira Nunes, coordenadora do Centro de Estudos e Investigação (CEI) do IDN, pelo incentivo e apoio na formulação inicial do projeto de investigação, ressaltando-se que esta referência individual não retira ao autor a responsabilidade total e exclusiva das posições assumidas neste estudo.



## Índice

### Introdução

1. Um Mundo em Transformação	11
2. Enquadramento Concetual e Definições	
a. Estado e Soberania	13
b. Sociedade e Cultura	14
c. A Ação Política, a Ação Estratégica, a Crise	16
d. A Segurança e a Prevenção de Conflitos	19
3. Fragilidade e Resiliência	
a. Conceito de Fragilidade do Estado	23
b. Questões Ligadas à Fragilidade	25
c. Resiliência	28
d. Reconstrução do Estado e da Sociedade	31
4. A “Aproximação Global” e Integrada à Reconstrução dos Estados e das Sociedades em Situação de Fragilidade	
a. Origens e Conceptualização Teórica	34
b. A História e as Tendências	37
c. As Organizações Internacionais	37
d. Os Estados	42
e. O Ponto de Vista Operacional	45
5. Parcerias: Organizações Regionais e Sub-regionais	46
6. Ajuda Humanitária e Segurança	47
7. O Desenvolvimento Socioeconómico Sustentável	49
8. Modelos de Planeamento: o Caso Nacional	
a. A Constituição da República Portuguesa	51
b. A Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento	51
c. Contributo para uma “Estratégia Abrangente”	56
9. Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Reconstrução do Estado e da Sociedade	
a. A Questão Central: Coerência Operativa do Nexo Segurança e Desenvolvimento	60
b. Os Componentes de uma ”Estratégia Abrangente”	61
c. A República da Guiné-Bissau	65
10. Contributo para um Plano de Ação	71

*“O único Estado estável é aquele no qual todos os homens são iguais perante a lei.”*  
Aristóteles (384-322 a.C.)

*“The Secretary-General warmly congratulates the Libyan people on the occasion of the country’s first election in nearly half a century... The United Nations looks forward to working with the new leaders of Libya and the youth, women and men who make up its civil society, as they address the challenges of drafting a constitution and building a secure and accountable state.”*

Statement by the Spokesperson of Secretary-General  
Ban Ki-moon, Tokyo, 8 Julho 2012

## Introdução

A essência filosófica de segurança humana foi superiormente enunciada em 1945 num parágrafo do relatório do Secretário de Estado dos Estados Unidos, Edward Stettinius, ao governo americano, sobre os resultados da conferência de S. Francisco, na qual se instituíram as Nações Unidas: “... a batalha pela paz vai conduzir-se em duas frentes. A primeira é a frente da segurança, onde vencer significa livrarmo-nos do medo. A segunda é a frente económico-social, onde vencer é livrarmo-nos da necessidade. Somente uma vitória em ambas as frentes pode garantir ao mundo uma paz duradoura...”(U.S. Government Printing Office, 1945).

As situações de fragilidade dos Estados e das sociedades constituem o maior desafio ao desenvolvimento sustentável e à paz. A sua acentuação e alargamento a diferentes regiões e países vão exacerbar o risco de insucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio<sup>1</sup> e envolver riscos acrescidos para a segurança regional e global, incluindo para a segurança da Europa.

No âmbito da Presidência Portuguesa da União Europeia, realizada no 2.º Semestre de 2007, pela primeira vez os Ministros das áreas da Segurança e do Desenvolvimento discutiram conjuntamente as temáticas tuteladas, tendo sido adotadas, pelo Conselho da União Europeia, no Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas, de 19 e 20 de

---

1 Até 2015, os 189 Estados Membros das Nações Unidas comprometeram-se a: (1) erradicar a pobreza extrema e a fome; (2) alcançar o ensino primário universal; (3) promover a igualdade de género e a autonomia da mulher; (4) reduzir a mortalidade de crianças; (5) melhorar a saúde materna; (6) combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças; (7) garantir a sustentabilidade ambiental; (8) criar uma parceria global para o desenvolvimento.

novembro, “Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, sobre Segurança e Desenvolvimento”.

Estava alcançado um acordo político quanto à necessidade do “nexo” entre segurança e desenvolvimento estar na base das estratégias e políticas da União Europeia (UE), contribuindo para a coerência da ação externa da UE, em que as responsabilidades e a ação dos intervenientes no desenvolvimento e na segurança se devem complementar conservando as suas especificidades próprias, através da utilização sinérgica de uma multiplicidade de instrumentos civis e militares.

Neste estudo propomo-nos efetuar um contributo para a criação de uma “estratégia abrangente”, capaz de interpretar e conferir coerência aonexo entre segurança e desenvolvimento, nos planos político e do planeamento estratégico da gestão de crises. Adotamos como referencial político o Tratado de Lisboa que, ao criar as novas estruturas e responsabilidades no âmbito da política externa da União Europeia, estabeleceu as condições para, ultrapassando a lógica dos pilares, interligar a segurança e o desenvolvimento como resposta às situações de fragilidade e do Estado de direito democrático.

O trabalho está estruturado de forma a validar o argumento principal da necessidade de criação de uma “estratégia abrangente” de gestão de crises na reconstrução dos Estados e das respetivas sociedades em situação de fragilidade.

Argumentamos que tal “estratégia abrangente” de gestão de crises deve traduzir a aplicação donexo de segurança e desenvolvimento, através de uma abordagem holística e sistémica à reconstrução do Estado e da sociedade em situação de fragilidade, e que tem como áreas fundamentais: o planeamento estratégico; o desenvolvimento de estruturas formais e estáveis de justiça, defesa e segurança nacional contribuindo para a institucionalização do sentimento de identidade comum; as parcerias com as organizações regionais e sub-regionais; a ajuda humanitária; o bem-estar, que inclui a sobrevivência das pessoas e o seu progresso material e moral através de políticas para o desenvolvimento económico-social; e a segurança do Estado e das populações.

Para validarmos o argumento principal levantámos as seguintes questões derivadas:

- No âmbito de uma estratégia abrangente de gestão de crises para a reconstrução do Estado e da sociedade, fragmentados e heterogéneos, como apoiar a estruturação do Estado de direito, respeitando as lideranças locais e as identidades nacionais, étnicas e culturais, sendo objetivos essenciais do Estado garantir o bem-estar e a segurança das populações?
- Que modelo de aplicação do planeamento estratégico na gestão de crises para a reconstrução do Estado e da sociedade, sustentado no Estado de direito democrático e em atuações multilaterais e multissetoriais?
- Quais as especificidades que se deve ter em atenção na criação de um plano de ação estratégico nacional em apoio das prioridades de Portugal em quadros de atuação no âmbito da estratégia de segurança e desenvolvimento, atinentes a uma definição abrangente de gestão de crises na reconstrução do Estado e da sociedade com o apoio multilateral e multi-instrumental de organizações Estado e não Estado?

Para orientar a nossa análise, melhor validar o argumento principal e dar resposta às questões derivadas foram levantadas as seguintes hipóteses:

- A crise posiciona-se no âmbito da estratégia total e do planeamento estratégico;
- É aceite a proposição de definição de crise como uma disrupção crítica grave no equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, de ordem diversa, com ameaça ao controlo político e à garantia da realização das tarefas fundamentais do Estado e das funções vitais da sociedade, impondo um tempo limitado de resposta e reposição da situação de normalidade e existindo a probabilidade elevada do emprego da força.
- Na assunção da anterior proposição, a gestão de crises teria como objetivo evitar a escalada dos efeitos provocados por uma situação de crise afetando o equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, assegurar de forma permanente o controlo político e as funções vitais básicas, utilizar os instrumentos de resposta políticos, diplomáticos, económicos, psicológicos e militares adequados, no tempo e no espaço requeridos, reduzir a tensão existente e as perdas, e criar as condições do retorno à normalidade na vida da sociedade e funcionamento das instituições do Estado.

Este estudo expressa os resultados do projeto de investigação desenvolvido pelo autor ao longo de dois anos no Instituto da Defesa Nacional. É, no entanto, contido na sua ambição, dada a complexidade do tema e as limitações próprias de quem faz uma tentativa de reflexão sobre uma pequena parte da vasta documentação produzida por países, organizações internacionais, *think tanks*, institutos, académicos e operacionais militares e civis, e tem o intuito de ponderar alguma da observação e prática desenvolvida nos últimos anos.

A nossa análise está dividida em dez pontos. Abordaremos num primeiro ponto o mundo em transformação rápida e imprevisível. O segundo ponto constitui um enquadramento concetual e de definição das questões do Estado e da soberania, da sociedade e da cultura, da fragilidade e da resiliência, importantes para a compreensão do problema político e da sociedade, colocado pelas situações de fragilidade do Estado e da sociedade, que prejudicam a garantia permanente das funções vitais de segurança e bem-estar. Segue-se o enquadramento para o enunciado proposto como argumento principal sendo abordados a definição de estratégia e o planeamento estratégico, a segurança, a prevenção de conflitos, com uma perspetiva centrada na evolução do conceito de segurança e do fortalecimento das instituições, essencial ao exercício das funções de soberania pelo Estado de direito democrático.

A terceira apresentação em sequência será para tratar as questões da fragilidade e da resiliência no âmbito da reconstrução do Estado e da sociedade. A “aproximação global” no âmbito do tema abordado leva-nos de seguida a identificar o caminho que a ideia tem feito ao nível de Organizações Internacionais e Estados mais intervenientes nesta matéria. Nos pontos seguintes, dentro donexo de segurança e desenvolvimento e da gestão sistémica e holística da crise, as parcerias com as organizações regionais e sub-regionais, em quadros locais e regionais, a ajuda humanitária, a segurança, o desenvolvimento so-

cioeconómico sustentável, completam os componentes de uma proposta estratégica abrangente, profundo e complexo desafio futuro, de longo prazo em processos de reconstrução do Estado e da sociedade. Procuramos marcar a diferença para outro tipo de abordagens setoriais, importantes mas insuficientes para um exercício estrutural de longo prazo, onde continua a não ser possível, como no passado não foi, dissociar a segurança e a paz do desenvolvimento das sociedades, e tornar simultaneamente o desenvolvimento num indutor de segurança.

O ponto oito procura desenvolver o caso nacional colocando a Constituição da República Portuguesa como o vértice político e orientador das estratégias nacionais. A Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento e as linhas de ação estratégica decorrentes da política externa e de desenvolvimento e da política de defesa nacional de Portugal, são os elementos enformadores para um plano de ação no quadro do planeamento estratégico nacional, sendo enunciadas linhas de um contributo do autor, no final do estudo.

As conclusões procuram tirar ilações dos pontos anteriores, aferindo sobre o processo holístico de estabilização e reconstrução dos Estados e das sociedades em situação de fragilidade, baseado no planeamento estratégico e na definição conjunta e participada dos atores em presença, de um conceito abrangente e integrado para a segurança e desenvolvimento do Estado de direito democrático e da sociedade – argumento principal do trabalho – e fazendo uma incursão sobre o caso da Guiné-Bissau.

Em síntese, o tema compreende atuações de curto prazo e objetivos estruturais de longo prazo e sustenta-se num ideário para a gestão de crises com três componentes essenciais:

- A estabilidade política, a alcançar através da estruturação política e judicial, base do Estado de direito democrático;
- A segurança do Estado e dos cidadãos proporcionada por instituições do Estado – Forças Armadas, Forças de Segurança e componente judicial – de acordo com normas democráticas e princípios de boa governação, o desenvolvimento de estruturas formais e estáveis de justiça, defesa e segurança nacional, contribuindo para a institucionalização do sentimento de identidade comum, aplicação do conceito de “*reforma do setor de segurança*”;
- O desenvolvimento humano e económico sustentável, em todo o território.

## 1. Um Mundo em Transformação

A queda do muro de Berlim no outono de 1989 materializou o fim simbólico de uma longa época fundada num equilíbrio bipolar e no terror da arma nuclear. A sociedade humana ficou profundamente marcada pela corrida armamentista e por relações de poder sustentadas em esferas de influência. A rutura produzida não foi muito diferente de outras grandes fraturas da história: a desintegração do império napoleónico em 1815; o Armistício de 11 de novembro de 1818; a derrota da Alemanha e do Japão em 1945.

Valerá a pena olhar com algum distanciamento para as duas últimas décadas e identificar as etapas que são parte de um processo acelerado de globalização cuja natureza e consequências se vão desenrolando através da emergência de economias afirmativas de novos, ou historicamente restabelecidos, poderes no xadrez mundial, em simultâneo com a explosão de uma crise económica que afeta gravemente as economias ocidentais, em particular a europeia.

Revisitando Bertrand Badie e Marie-Claude Smouts, aqueles remetiam-nos para a caracterização de um sistema instável, constituído por um número elevado de unidades em evolução, em rápida transformação, sem que fosse possível identificar as leis que iriam reger o seu futuro. As lealdades políticas em mutação e a “atomização crescente dos particularismos” tornam difícil identificar um novo sistema equilibrado e verdadeiramente internacional (Badie e Smouts, 1992).

Não nos parece que este início da segunda década do século XXI tenha trazido qualquer tipo de clarificação sobre este último ponto. Propomos assim a utilização de quatro argumentos para caracterizar um mundo em rápida transformação.

Como primeiro argumento, colocaríamos os desafios – catalisadores das crises e da conflitualidade – com que se confronta o sistema internacional: as questões da segurança e da governação mundial, da democracia e do Estado de direito, da economia e da pobreza, da empregabilidade dos jovens, dos fluxos energéticos, da utilização das tecnologias de informação e comunicação, da competição pelos recursos naturais e das alterações climáticas, da saúde e da segurança alimentar, das migrações. A primeira década do século XXI é, desse facto, um paradigma extremo.

A globalização, caracterizada por um mundo tecnológico e em comunicação, pode transformar acontecimentos locais em crises regionais e mundializadas, quase instantâneas na propagação dos seus efeitos de onda a Estados e regiões distantes.

O segundo argumento consiste na afirmação da necessidade de respostas complexas àqueles desafios, baseadas numa nova abordagem abrangente, holística, integrada, de longo prazo, valorativa dos processos e estratégias de cooperação e das parcerias.

Serão respostas na medida em que conseguirem integrar e operacionalizar um espectro alargado de instrumentos políticos, diplomáticos, de segurança, económicos e ambientais, sociais, humanitários, civis e militares. A sua validade política e estratégica relaciona-se com uma estruturação multilateral e ética baseada em Estados e Organizações Estado e não Estado, autoridades regionais e locais, entidades públicas e privadas.

A gestão das crises e as respostas aos conflitos, independentemente da sua tipificação e dos intervenientes, convencionais ou não convencionais, sustentam-se, regra geral, em atuações *ad-hoc* de coligações de Estados e organizações apetrechados com alguns dos instrumentos militares e civis de intervenção.

O terceiro argumento para caracterizar um mundo em transformação assenta na assunção crescente de novos atores de cariz global que tendem a estabelecer novos pontos de aplicação de poder ao sistema internacional, com polos interativos e globalizado, e que em situação de crise política e económica procura estabelecer novos equilíbrios de poder.

Como quarto argumento caracterizador de um mundo em rápida mudança destacamos as situações de fragilidade estrutural e institucional, que afetam muitos Estados, desafio maior ao desenvolvimento humano e à paz. Essa fragilidade, que radica na falta de estruturação e cumprimento do contrato social pelo Estado, ao afetar as sociedades coloca o problema da concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em muitas regiões e países, o que envolve riscos acrescidos para a segurança, particularmente para a segurança europeia, do Atlântico e do Mediterrâneo e também do Índico.

## 2. Enquadramento Concetual e Definições

### a. Estado e Soberania

As ciências sociais, a filosofia e o direito conferem ao Estado um papel central no estudo da política e na análise das relações internacionais. O Estado moderno, criação do Renascimento na Europa ocidental, é herdeiro de um fenómeno que acompanhou a sedentarização dos grupos sociais, definindo-se pela existência de um território, de uma população e de um poder instituído, como modelo de sociedade para enfrentar os problemas organizacionais. O perfil das componentes do Estado varia no tempo e no espaço, assim como o seu relacionamento e estrutura (Moreira, 2005: 341). O Estado dispõe de uma capacitação de liderança e direção, um tipo de organização e tutela política específica, fundados na Alta Antiguidade, China, Egito e Grécia. A legitimidade do Estado é indissociável do conceito de autoridade e do direito, alterados ao longo da história com a evolução das mentalidades, das estruturas sociais, da representação política, das construções do espaço público e dos meios de coação.

De acordo com Max Weber, o Estado moderno dispõe do monopólio legítimo da força no seu território e segue os princípios, as normas e os procedimentos que nenhuma outra autoridade pode contestar. Assim, o Estado aparece-nos como uma figura central da política, para a qual converge a lealdade dos cidadãos, expressão institucional da solidariedade nacional. O Estado é responsável pela ordem política, defende a paz civil, superintende na regulação económica e gere as relações externas com os Estados estrangeiros.

O conceito de soberania impôs-se no século XVI europeu, com uma base ideológica e estrutural, ao assumir o papel de elemento organizador “poder absoluto perpétuo de uma República” (Bodin), entendendo-se República como significando Estado. O seu corolário é a “independência” de cada um face a todos, e portanto a “igualdade jurídica” (Moreira, 2005: 342).

O princípio da soberania clarifica a distinção entre a esfera interior do Estado e a da política internacional, uma relativamente integrada e hierarquizada e a outra heterogénea e anárquica. Assenta em espaços políticos e fronteiras territoriais. Marca identidades coletivas. É fonte de conflitos internacionais, pois os Estados podem competir afirmando conceções antagónicas da sua soberania.

A ideia de soberania foi um elemento fundamental da ideologia do *Ocidente dos Estados*, e estando intimamente ligada à construção e ao desenvolvimento das estruturas do Estado moderno, tem um peso específico do ponto de vista social quando percebida como um componente do ideal nacional (Moreira, 2005: 476).

## **b. Sociedade e Cultura**

Ao propormo-nos tratar a questão da abordagem abrangente para a reconstrução do Estado não é possível dissociarmo-nos da conexão com os conceitos de cultura e de sociedade, tratados pela sociologia no estudo da vida social humana, dos grupos e das sociedades.

A cultura refere-se aos modos de vida dos membros de uma sociedade, ou de grupos pertencentes a essa sociedade. Existe uma relação estreita e interativa entre cultura e sociedade. A sociedade, sendo um dos conceitos sociológicos fundamentais, é encarada como um complexo sistema estruturado de inter-relações sociais que liga os indivíduos coletivamente de acordo com uma cultura partilhada, dela podendo fazer parte algumas dezenas de pessoas – as primeiras sociedades de caçadores recolectores – ou milhões de pessoas – Portugal, Estados Unidos da América, China. A união das sociedades funda-se no fato dos seus membros se organizarem através de relações sociais estruturadas segundo uma única cultura. Assim sendo, as culturas não existem sem sociedades, mas da mesma forma, as sociedades para existirem obrigam à existência da cultura (Giddens, 2008: 20).

A cultura de uma sociedade abarca aspetos intangíveis – as crenças, as ideias e os valores que constituem o teor da cultura e os aspetos tangíveis – os objetos, os símbolos ou a tecnologia representativos desse conteúdo essencial.

A maioria das sociedades atravessa processos de aumento da diversificação cultural, são multiculturais. A escravatura, a colonização, as guerras, as migrações e a globalização contemporânea, levaram a realocizações de pessoas e populações em diferentes regiões do globo. O perfil das sociedades tornou-se culturalmente misto com as populações constituídas por vários grupos diversificados do ponto de vista das suas origens culturais, étnicas e linguísticas.

A ideia de relativismo cultural é um pressuposto essencial da sociologia e tem a ver com a necessidade de uma cultura dever ser estudada segundo os seus significados e valores próprios. O etnocentrismo – julgamento das outras culturas utilizando como referência de comparação a nossa cultura – é evitado na análise sociológica e não surpreende a resistência de pessoas de uma cultura a aceitar ideias e comportamentos de outra. A aplicação do relativismo cultural levanta incertezas e desafios de grande dificuldade sobretudo se colocarmos as questões: Todos os costumes e comportamentos são julgados como sendo igualmente legítimos? Existirão padrões universais de conduta para todos os seres humanos? As respostas exigem ponderação e diversidade nos ângulos de observação e de análise dada a complexidade das situações, a resposta à questão da aplicação de padrões culturais a pessoas que vivem em diferentes contextos e, por outro

lado, a importância da defesa das normas e valores universalmente aceites como sejam os Direitos do Homem e o Estado de direito.

Regressando ao nosso tema donexo entre segurança e desenvolvimento, o mesmo pode tornar-se, de certa forma, expressão de comprometimento da natureza da soberania nos Estados em desenvolvimento. Esta é uma questão estudada que abrange igualmente os Estados desenvolvidos que abdicam de parcelas da sua soberania enquanto atores de uma era de globalização crescente, e que faz parte da natureza das relações entre os Estados, entre os Estados e as sociedades, e entre muitos outros atores envolvidos em processos de criação de segurança e desenvolvimento.

Ao atingirem a sua independência, as antigas colónias depararam-se com a dificuldade da criação de um sentido de nação e de pertença nacional, apesar do papel fundamental do nacionalismo na obtenção da independência estar muitas vezes confinado a grupos ativistas ou movimentos armados de libertação nos casos em que se verificaram guerras independentistas. Por vezes as ideias nacionalistas não influenciavam a generalidade das populações, existindo ainda hoje em muitos casos de Estados pós-coloniais a ameaça permanente provocada pelas rivalidades internas e reivindicações rivais da autoridade e do poder político.

A demanda das “administrações nativas” e as tentativas das potências coloniais para aceder aos recursos implicou a criação ou consolidação frequente do mais ou menos centralizado aparelho de Estado, em regiões onde nenhum sistema existia antes. Esta é a melhor ilustração para muitos países da África subsariana. Com a descolonização e o reconhecimento internacional dos novos Estados, as novas estruturas políticas, económicas e administrativas incorporadas no Estado, tornaram-se um bem precioso e como tal apetecível. Na África central e ocidental o aparelho de Estado foi em diversos casos tomado por grupos, muitas vezes definidos em termos geográficos, de etnia, ou mesmo herdando uma situação de privilégio obtida durante a administração colonial.

O acesso ao poder político e económico significa em grande parte controlar o Estado, o que levou o “espetro de insurgência” a procurar tomar o controlo do Estado democrático por via da violência. Este tipo de atuações e factos acaba por refletir, até certo ponto, o comprometimento da soberania e do desenvolvimento do Estado, particularmente após os processos de independência (Beswick, Danielle e Paul Jackson, 2011: 15).

São diversos os estudos sobre a descolonização em África e os efeitos da retirada das administrações coloniais deram corpo à noção de quase-Estados, conceito que provocou acesos debates nos anos 80 do século passado. Os novos Estados não possuíam em regra a “soberania positiva”, que sendo um atributo legal é igualmente “um conjunto de capacidades económicas, científicas, técnicas, sociais, que habilitam o poder a formular, declarar, prosseguir e tornar efetiva uma política interna e externa” (Moreira, 2005: 631). Desta forma, possuindo os quase-Estados existência jurídica e sendo internacionalmente reconhecidos com “os mesmos direitos e responsabilidades dos outros Estados”, não estão capacitados institucionalmente para garantir o contrato social com os seus cidadãos e proporcionar segurança e bem-estar no âmbito do Estado de direito.

### c. A Ação Política, a Ação Estratégica, a Crise

A ação política – e também a ação estratégica – devem ser concebidas numa perspectiva de futuro. Implica “prever” e não “esperar e ver”, como forma de preparar e comandar a atividade futura, em vez de atuar reactivamente em face dos acontecimentos e das forças em presença. Atingir os fins propostos, explorar as linhas de força favoráveis e evitar ou contrariar as opostas, utilizar processos coerentes com a estratégia traçada de forma racional, traduzem domínio sobre os acontecimentos e sobre a situação final (Couto, 1988: 305).

A ação estratégica deve assentar num planeamento e dar resposta ao grande problema da política “que futuro se deve promover?” e ao papel da estratégia como instrumento da política “que ameaças ou obstáculos é necessário conjurar? Que desafios é necessário vencer?”

A definição de Abel Cabral Couto, formulada em 1998, alargou o horizonte ôntico da estratégia e consideramos ser esta a nossa referência para o presente estudo. Assim, a Estratégia “é a ciência e arte de, à luz dos fins de uma organização, estabelecer e hierarquizar objetivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de se atingirem aqueles objetivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo.” (Abel Couto em Francisco Abreu, 2002: 20).

Sendo a política uma “doutrina de fins”, dependente da hierarquia de valores que aceita ou estabelece, já a estratégia, em oposição, é uma “disciplina de meios”, desejavelmente independente de referências ideológicas – o estratega deve encarar objetivamente a realidade. Assim sendo, o papel da estratégia baseia-se na definição dos meios e dos caminhos para atingir os fins contidos num quadro de atuação que releva elementos subjetivos escolhidos pela política, identifica ameaças e releva de racionais essencialmente objetivos.

A Estratégia, sendo una quanto ao objeto e ao método, quanto à aplicação pode ser dividida em estratégias especializadas, aplicáveis em cada um dos domínios especializados da ação. André Beaufre refere-se a uma verdadeira “pirâmide de estratégias distintas e interdependentes, cujo vértice é ocupado pela estratégia total que se torna necessário definir com clareza, para combinar da melhor maneira num conjunto de ações que vise a mesma finalidade de conjunto”(Couto, 1988: 227). É do âmbito da estratégia total considerar quais as ameaças admitidas e as hipóteses de guerra, para então conceber uma resposta harmoniosa e a utilização dos recursos morais e materiais, prevenindo ou superando as ameaças que se colocam em situação de oposição à consecução dos objetivos políticos fundamentais. A estratégia total unifica o sistema estratégico integrado e assente em estratégias gerais correspondentes a cada uma das formas de coação – militar, económica, política, psicológica, ou outra hoje identificada em função do novo ambiente estratégico.

Importa trazer à colação os fundamentos do planeamento estratégico. Uma unidade política com interesses próprios e com uma determinada situação no sistema das relações internacionais estabelece os objetivos políticos correspondentes aos interesses que sus-

tenta, para além de prosseguir, como objetivos básicos e gerais a segurança e o bem-estar. O planeamento estratégico procura definir os objetivos concretos longínquos, de médio e de longo prazo, e os objetivos concretos atuais, de curto e médio prazo, delimitar os recursos, materiais e imateriais, o tempo e o espaço para alcançar os objetivos, o que pode obrigar a vencer ameaças ou obstáculos, no âmbito da ação estratégica.

A teoria clássica de crise explora a noção de probabilidade elevada de utilização da força entre dois ou mais atores da cena internacional. Os “elementos caracterizadores fundamentais do fenómeno crise são a ameaça do emprego da força e a rotura no devir previsível dos acontecimentos”, existindo uma ligação próxima entre a política externa e interna de um Estado envolvido na crise. No curso da crise podem ser acionados meios adequados a um ambiente, que se admite como conflitual ou competitivo, onde podem estar presentes os instrumentos da ação política, económicos e financeiros, psicológicos e militares, sendo estes restringidos à ação de não guerra (Santos, 1983: 269). A resposta à crise é do âmbito da estratégia total, envolve todos os recursos do Estado.

No âmbito do nosso estudo propomos uma definição de crise mais abrangente, mais difícil de delimitar, e que atende aos fundamentos políticos, económicos e sociais do Estado democrático de direito, aos seus interesses e às suas tarefas fundamentais como fonte, e à sociedade e a cultura como objeto.

Como proposição a crise no âmbito da estratégia total e do planeamento estratégico, poderia definir-se como uma disrupção crítica grave no equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, de ordem diversa, com ameaça ao controlo político e à garantia da realização das tarefas fundamentais do Estado e das funções vitais da sociedade, impondo um tempo limitado de resposta e reposição da situação de normalidade e existindo a probabilidade do emprego da força.

Dentro daquela proposição, a gestão de crises teria como objetivo evitar a escalada dos efeitos provocados por uma disrupção crítica grave, de ordem diversa, no equilíbrio interno ou externo do Estado de direito democrático ou da sociedade, assegurar de forma permanente o controlo político e as funções vitais básicas, utilizar os instrumentos de resposta políticos, diplomáticos, económicos, psicológicos e militares adequados, reduzir a tensão existente e as perdas, criando as condições do retorno à normalidade na vida da sociedade e no funcionamento das Instituições do Estado de direito.

A existência de dois contendores agónicos coloca a probabilidade de envolvimento em hostilidades militares que na situação de crise se associa à perceção da ameaça a valores básicos do Estado e de tempo limitado de resposta.

No âmbito da nossa exposição interessa-nos ter presentes, para a questão fulcral do planeamento estratégico (Couto, 1988: 340) numa abordagem abrangente, os planos que este, em conceito, traduz:

- Um primeiro plano do fortalecimento do potencial estratégico, baseado na estratégia estrutural – que estruturas devem ser eliminadas, corrigidas, desenvolvidas ou criadas, de forma a reduzirem-se vulnerabilidades e a reforçarem-se potencialidades, obtendo um melhor rendimento dos meios e recursos? (Couto, 1988: 232). Este plano é igualmente baseado na estratégia genética – invenção, construção ou

obtenção de meios ao serviço de um conceito estratégico abrangente, holístico, coerente e prospetivo em termos de tempo (médio e longo prazo), espaço e recursos para fazer face às ameaças e riscos políticos, económicos, sociais, militares, ambientais, etc., no quadro dos princípios do Estado de direito. Os planos de fortalecimento do potencial estratégico, relativos à capacitação e “melhoria das estruturas” estratégicas nacionais, traduzem-se, em regra, em diferentes documentos da governação, designadamente no programa do governo, em grandes opções do plano, no orçamento de Estado, em estratégias e planos setoriais das áreas da governação. Os planos de fortalecimento do potencial estratégico, na vertente da estratégica genérica dos “planos de forças”, dizem respeito aos diferentes âmbitos e natureza da segurança, da defesa nacional e do desenvolvimento humano e económico sustentável – economia, coesão social, conhecimento e educação, ciência e tecnologia, ambiente, energia e recursos naturais, comunicações e transportes, administração e políticas públicas, valorização territorial e patrimonial, política externa e cooperação, justiça, segurança e defesa, forças armadas, forças de segurança e serviços de informações do Estado.

- Um segundo plano de guerra ou de operações, correspondentes à estratégia operacional – como devem ser utilizados os meios existentes, atendendo às suas características e possibilidades, para se alcançarem os objetivos superiormente fixados? (Couto, 1988: 231). De forma abrangente os planos operacionais devem respeitar a todos os domínios, em função de hipóteses, respeitando ao planeamento civil e ao planeamento militar em todas as áreas de segurança e defesa nacional. Categorizam-se, numa primeira categoria, em planos correspondentes a situações futuras, previsíveis, no médio e no longo prazos, contemplando meios a haver, resultantes do planeamento e da programação de forças em curso e, numa segunda categoria, em planos correspondentes às situações em curso, ou a ocorrer no curto prazo, e que se suportam no emprego dos meios de fato disponíveis, acrescidos de forças a obter por mobilização, mais uma vez em função de hipóteses.

Evocando o caso da União Europeia e a formulação de partida adotada no âmbito da segurança e do desenvolvimento, o planeamento estratégico assenta numa base que consiste na abordagem da segurança e dos conflitos e das suas causas profundas através de uma diversidade, sem paralelo, de instrumentos e no reforço da coordenação civil-militar em crises de elevada complexidade.

Os Estados-membros estão comprometidos a desenvolver capacidades civis e militares a aplicar na condução das missões e operações do espectro da prevenção de conflitos e gestão de crises. A gestão civil de crises identifica áreas prioritárias – de polícia, do Estado de direito, da administração civil e da proteção civil.

A Estratégia Europeia de Segurança, adotada em dezembro de 2003, estabeleceu pela primeira vez, uma avaliação comum da ameaça, definiu os objetivos políticos para a promoção dos interesses de segurança europeus, e define instrumentos políticos, diplomáticos, económicos, sociais, civis e militares – “os meios e os caminhos” – do domínio da estratégia.

A gestão de crises incluída no âmbito do planeamento estratégico, designadamente como instrumento fundamental da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia e, a par da segurança coletiva e da segurança cooperativa, como uma das três tarefas essenciais e fundamentais definidas pelo novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), é a chave para uma estratégia abrangente tal como a pretendemos formular neste trabalho.

#### **d. A Segurança e a Prevenção de Conflitos**

A noção de segurança, como a generalidade dos conceitos utilizados no quadro das relações internacionais, não é consensual. As representações da segurança mudam com as épocas, as civilizações, as culturas e as circunstâncias da política. Podemos no entanto considerar a segurança como uma das finalidades essenciais da ordem política. Para se proteger da violência individual e coletiva, as sociedades acreditam em mitologias, religiões, ideologias, morais e ritos que dão respostas às angústias e medos da humanidade, às questões irresolúveis da vida, à perda e à morte.

A garantia da coesão interna dos Estados e das comunidades radica no reconhecimento dos princípios da autoridade, do comando e direção, das hierarquias sociais, das instituições, das leis, das normas e das sanções do sistema judicial.

Estes mecanismos de regulação têm por função a arbitragem dos conflitos, a conciliação dos interesses e dos valores, tal como a repartição dos recursos. Tendem a manter a paz civil, a prosperidade económica e o bem-estar social. Por outro lado, as comunidades empenham-se em gerar segurança através dos instrumentos “diplomático-estratégicos” e das relações que estabelecem com outros povos e sociedades.

A diversidade étnica pode enriquecer muito as sociedades e os países de base multiétnica apresentam-se como lugares dinâmicos e geradores de sinergias resultantes dos contributos dos seus habitantes, cujo resultado é o fortalecimento da sociedade (Giddens, 2008: 244).

No entanto, esses países podem também ser frágeis, sobretudo quando advêm convulsões sociais internas e ameaças externas. São realidades em que as diferenças de perfis culturais, linguísticos e religiosos se transformam em linhas de fratura profundas que levam ao antagonismo e ao conflito entre diferentes grupos étnicos. Sociedades com uma história de tolerância e de integração étnica podem desembocar de forma rápida e mesmo imprevisível no designado conflito étnico, caracterizado pelo desencadear de hostilidades entre grupos ou comunidades étnicas.

As tensões étnicas vividas, interpretadas e descritas a um nível local acabaram por assumir, de forma crescente, dimensões nacionais e internacionais. A prevenção e a resolução de conflitos constituem um desafio aos Estados e à comunidade internacional, mobilizando as suas estruturas políticas e de segurança.

Uma conceção alargada de segurança impôs-se, não fazendo mais uma separação precisa entre a política interna e externa dos Estados, mas que toma em consideração a complexidade dos espaços políticos. A política internacional cobre um domínio muito

mais largo que o das relações entre governos. É já sob o domínio de realidades transnacionais que se reage e não mais sob uma dinâmica política interna das sociedades nacionais.

A reflexão sobre o conceito de segurança nos anos que se seguiram ao término da Guerra Fria consagrou de forma marcante a ideia de segurança humana, e impulsionada pelo relatório “*Human Security, Now*” (Human Security Now, 2003), da Comissão sobre Segurança Humana, instituída no âmbito das Nações Unidas por Kofi Annan e presidida por Amartya Sen, tornou-se matéria de responsabilidade global, onde a privação pode ser identificada como uma causa de violência.

Este quadro de segurança humana estabelece alterações de substância no conceito de segurança, deixando este de se sustentar exclusivamente no Estado mas também abarcar a segurança das pessoas, dos cidadãos desse Estado.

O quadro de segurança cooperativa possibilita enfrentar as ameaças transnacionais, intimamente associadas à crise maior da fragilidade dos Estados e das sociedades, de uma forma abrangente, multissetorial, assente em cooperações bilaterais e multilaterais.

Por outro lado, as matérias económicas e sociais, caso da cooperação para o desenvolvimento, constituem instrumentos de reforço da segurança humana e consequentemente da segurança dos espaços regionais e internacional, desde que devidamente estruturadas e articuladas.

O Banco Mundial, no seu Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2011, “Conflito, Segurança e Desenvolvimento”, aborda as questões da conflitualidade e da violência nas sociedades. O Médio Oriente Médio e o Norte da África demonstram que os padrões da violência no século XXI são diferentes dos padrões do século XX, baseados no conflito entre Estados, exigindo diferentes abordagens.

A legitimação das instituições do Estado é essencial para a estabilidade. Se aquelas permitem a corrupção e não facultam o livre acesso à justiça pelos cidadãos, estes não estão protegidos. Se os mercados não oferecem emprego e as comunidades não têm coesão social, a probabilidade de conflitos violentos aumenta.

A pobreza extrema está por vezes ligada a sistemas respeitantes à ordem estável, às tradições e hierarquias sociais existentes. Deste ponto de vista, as relações de opressão são interiorizadas como realidades socialmente e culturalmente aceites. O progresso económico e social ou o seu contrário, numa fase de recessão, resultam no empobrecimento de determinados grupos sociais, na diminuição do estatuto considerado como adquirido, podendo constituir fatores de instabilidade política e de conflitos.

A ordem política tem por mínimo fundamento o bem-estar económico. Os Estados pobres têm mais dificuldade em satisfazer as necessidades da sua população. Como corolário, a escassez dos recursos agrava a conflitualidade. Torna o controlo político e militar de movimentos secessionistas e o auxílio aos migrantes refugiados mais difíceis.

Cabe recuperar o argumento principal colocado no início do trabalho e centrarmos num dos seus componentes: – o âmbito da aplicação do conceito de “reforma do setor de segurança” que, como já referimos, contempla a segurança do Estado e dos cidadãos proporcionada por instituições do Estado – Forças Armadas, Forças de Segu-

rança e componente judicial – de acordo com normas democráticas e princípios de boa governação.

As Nações Unidas, ao considerarem, nos últimos cinco anos, a “reforma do setor de segurança” (RSS) como parte integrante na assistência aos países e regiões afetados pelo conflito, integrando-a nos mandatos das operações de manutenção de paz da ONU, reconheceram o seu papel essencial na construção da paz pós-conflito.

O Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-moon, aponta como razões para a ênfase global em processos RSS a ajuda à construção de instituições mais responsáveis, eficazes e eficientes, fomentando a recuperação das condições de governação no pós-conflito, situação de instabilidade política ou outras perturbações ao bem-estar e segurança das populações de um Estado ou de uma sociedade. A RSS tem um forte componente de prevenção, capacitando as instituições como bases de sociedades resilientes sustentadas no primado do direito e do respeito pelos direitos humanos, tornando-as mais aptas a voltar a enfrentar novas situações de crise (United Nations, 2012).

Soluções inovadoras, capazes de dar suporte a processos políticos e estratégicos no âmbito da segurança e do desenvolvimento e da gestão política de crises, vão muito além das abordagens, importantes mas setoriais, da “reforma do setor de segurança”; são questões ligadas à reconstrução nacional do Estado de direito, da sociedade e do respeito pela cultura.

Forças Armadas e Forças de Segurança treinadas e equipadas, são condição necessária mas não suficiente. Carecem de uma apropriação política pelas autoridades nacionais de acordo com uma cultura de responsabilização e sustentada em mecanismos de supervisão eficazes – é uma questão de liderança política do Estado soberano.

É comum as instituições de defesa e de segurança tornarem-se parte do problema e causa do conflito e da instabilidade, vitimando de várias formas as populações, sendo que a missão é proteger e conferir segurança. Mas são igualmente estas Instituições fundamentais à estruturação do Estado e da sociedade, muitas vezes por razões históricas ligadas à independência e coesão nacional, implantação geográfica em todo o território, base multiétnica, que constituem parte da solução. A RSS não é uma abordagem de curto prazo. É um elemento essencial da construção da paz numa base multidimensional, essencial para enfrentar as raízes do conflito e ajudar à construção pelos nacionais das bases estruturantes da paz e do bem-estar a longo prazo.

As Nações Unidas definem a “reforma do setor de segurança” (RSS) como “um processo de avaliação, revisão e implementação, bem como monitorização e avaliação, liderado pelas autoridades nacionais, e que tem como objetivo o reforço da segurança eficaz e responsável do Estado e da sua população, sem discriminação e com total respeito pelos direitos humanos e pelo Estado de direito”.

Os dez princípios básicos estabelecidos para a Organização das Nações Unidas atuando em apoio dos processos de “reforma do setor de segurança” são:

- Apoiar sociedades e Estados na estruturação eficaz e responsável das instituições de segurança;

- Os processos de RSS devem ser baseados numa decisão nacional e/ou o mandato do Conselho de segurança;
- A sustentabilidade da RSS depende da apropriação e do compromisso dos Estados e sociedades envolvidas;
- Uma abordagem das Nações Unidas para a RSS deve ser flexível e adaptada às necessidades dos ambientes políticos, sociais e culturais específicos;
- A perspectiva de género é fundamental em todas as fases de um processo SSR;
- É fundamental estabelecer desde a fase inicial do processo de paz um planeamento estratégico para a estabilização rápida em contexto de pós-conflito;
- A definição de uma estratégia de “reforma do setor de segurança”;
- A eficácia do apoio internacional à RSS deverá conduzir-se pela integridade e motivação, responsabilidade, disponibilidade de recursos e apoio nas capacidades;
- Os esforços dos parceiros nacionais e internacionais devem ser bem coordenados;
- A monitorização e a permanente avaliação do processo, assente em processos de controlo eficazes são essenciais ao progresso da reforma do setor de segurança.

Muitas das atividades no quadro da RSS careceram de um planeamento estratégico e programático, apesar dos mandatos se tornarem cada vez mais complexos, e serem envolvidos inúmeros prestadores de segurança, com implicações políticas e estratégicas.

Em conclusão não devemos tomar a parte pelo todo, o setorial pelo nacional, e o ênfase crescente colocado na concetualização e operacionalização da “reforma do setor de segurança” e de governança terá que integrar um quadro político mais amplo, de acordo com uma agenda nacional, para um processo de RSS transformador e sustentável no médio e longo prazo.

Estas questões deixaram de ser colocadas em exclusivo no domínio tradicional da segurança dos Estados e passaram a integrar um plano da segurança ligada ao desenvolvimento socioeconómico. A experiência e as lições aprendidas, mostram que a ”reforma do setor da segurança”, tal como é prolixamente concetualizada e aplicada, é uma aproximação que se dirige a uma parte importante, mas somente a uma determinada parte do problema (Wulf, 2004: 17).

As raízes e causas estruturais subjacentes de crises entre Estados e especialmente intraestados nunca são resolvidas com soluções setoriais e com base em missões delimitadas quanto à sua abrangência, espaço e sobretudo tempo, em regra com mandatos de curta duração e objetivos de curto prazo.

A “reforma do setor da segurança” não termina com a cessação da violência e com um ambiente político de, por vezes, aparente normalidade no funcionamento das instituições legitimadas por eleições. Deverá integrar um programa de reformas de médio-prazo que consiste num processo de maior alcance, de longo prazo, para a construção da paz e do desenvolvimento com base em Instituições de governo sólidas, instrumentos de governação do tipo orçamento do Estado e grandes opções plurianuais, condição necessária para a reconstrução do Estado de direito e restabelecimento de sociedades organizadas.

Em tarefas executivas de “reforma do setor de segurança” torna-se fundamental a articulação do planejamento com as ações de curto prazo e de longo prazo. As ações de curto prazo são destinadas a reduzir a tensão e criar confiança entre os atores podendo, por exemplo, ser baseadas em atividades de sensibilização e formação, de desarmamento e cooperação em operações de resgate. Outros exemplos incluem o estabelecimento de sanções, da utilização da diplomacia coerciva ou do envio de representantes especiais. As iniciativas de longo prazo são estruturantes, como é o caso da construção do edifício institucional, têm uma fronteira indefinida e sobreposta com as iniciativas de curto prazo.

A coordenação dos atores de segurança e de desenvolvimento é crítica e as avaliações terão que ser conjuntas quando consideramos o caso da União Europeia que coloca em ação simultânea instrumentos que implicam decisões dos Estados-membros, da Comissão Europeia e do Conselho da União Europeia, designadamente no âmbito das estruturas de gestão de crises.

### **3. Fragilidade e Resiliência**

#### **a. Conceito de Fragilidade do Estado**

Para Paul Collier a questão da fragilidade do Estado pode esconder aspetos estigmatizantes para um país, não sendo portanto do interesse do Estados aparecerem em listas e classificações internacionais (Collier, 2007: 7). Stewart e Brown (2009) identificam a situação de fragilidade em três estádios: a expressão da autoridade – quando o Estado não confere segurança às pessoas; a perspectiva do bem-estar – quando o Estado não garante as funções vitais básicas; a questão da legitimidade – quando não há identificação dos cidadãos com as instituições do Estado. A definição da Organização para a Cooperação e para o Desenvolvimento Económico (OCDE) contempla essa visão de forma indireta ao estabelecer que “um Estado é considerado frágil quando as estruturas estatais apresentam um défice de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações (OCDE-CAD, 2007: 2).” A OCDE incorporou a legitimidade do Estado e a correspondência às expectativas dos cidadãos ao ajustar a definição de Estados frágeis como sendo “incapazes de corresponder às expectativas das populações ou de promover a mudança daquelas através do processo político” (OCDE, 2008).

Para o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE a fragilidade de um país é relacional ou seja espelha uma divergência entre a vontade política e estratégica do país, e as prioridades gerais dos doadores internacionais. São evidentes as dúvidas sobre um conceito que gera um equilíbrio complexo entre as prioridades políticas nacionais e a capacidade para o exercício das tarefas do Estado. A fragilidade dos Estados estava já associada à ameaça terrorista, mesmo antes do 11 de setembro de 2001, considerado o limitado controlo sobre grupos terroristas e tráficos diversos de materiais, armas e pessoas.

A relação entre as questões da segurança e do desenvolvimento em Estados e sociedades em situação de fragilidade conduz a que o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE deixe de centrar a sua atenção apenas no Estado (OCDE-CAD, 2007) e venha a enunciar princípios que acolhem uma perspetiva de longo prazo na atuação internacional assente “no apoio às reformas nacionais, de forma a constituir instituições eficazes, legítimas e resistentes, capazes de se empenharem de maneira produtiva com as suas populações com vista à promoção de um desenvolvimento sustentável” (OCDE-CAD, 2007: 1).

A construção do Estado, quando associada a reformas nacionais, aparece identificada como um processo interno, de apropriação nacional, que conta com a colaboração de atores externos. Esta é uma alteração concetual importante na medida em que se passa de uma aceitação implícita de uma centragem nas relações entre o país e os doadores para um novo conceito centrado nas características da entidade em situação de fragilidade.

A resposta da União Europeia a situações de fragilidade, expressa nas Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho da União Europeia em novembro de 2007, “reconhece que o conceito de fragilidade se refere a estruturas débeis ou em desagregação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado para assumir as suas funções de base, cumprir as suas obrigações e responsabilidades no que diz respeito ao Estado de direito, à proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, à segurança da população, à redução da pobreza, à prestação de serviços, à transparência e equidade da gestão dos recursos e ao acesso ao poder”. O Conselho reconhece ainda a necessidade de respostas políticas adaptadas em função das características específicas do Estado.

A referência ao contrato social dá relevância aos efeitos profundos e persistentes das situações de fragilidade, ligada à incapacidade de cumprir as tarefas fundamentais do Estado e a um potencial de instabilidade e conflitualidade.

Engberg-Pedersen e outros, definem uma situação de fragilidade como “instabilidade institucional que prejudica a previsibilidade, a transparência e a responsabilidade dos processos de decisão pública e a prestação de serviços sociais e de segurança à população” (Engberg-Pedersen, 2008: 6). Com este postulado, Ikpe associa a fragilidade “à capacidade do Estado em adaptar-se a circunstâncias diferentes, proteger os cidadãos, absorver impactos e gerir conflitos sem recurso à violência” (Ikpe, 2007: 86).

Os fatores determinantes para avaliar a fragilidade de um Estado são: a interrupção ou erosão gradual da capacidade de resposta do Estado às necessidades dos cidadãos, a adoção de políticas ajustáveis que permitam gerir a mudança nas relações entre o Estado e a sociedade, mantendo o controlo do território. No entanto a falta de legitimidade, autoridade e serviços vitais básicos, sendo concetualmente distintos, estão interligados e reforçam-se mutuamente.

A fragilidade pode ter origens diversas e graus de intensidade variáveis. O risco de disrupção nas funções vitais do Estado pode surgir em períodos de instabilidade política, nas crises económicas, em processos de gestão de crises associados à reconstrução do Estado e da sociedade, em processos de pós-independência, por exposição a problemas

fronteiriços e tráficos regionais. Há o risco exacerbado de conflitos e de repressão por grupos associados ou não ao poder vigente e de violações dos direitos do homem sobre as pessoas ou grupos populacionais específicos.

A heterogeneidade dos graus e expressões de fragilidade torna o conhecimento profundo e bem informado do contexto local absolutamente decisivo para atuações e compromissos externos ao país em situação de fragilidade. Raramente existem “vazios políticos”, as instituições existentes em perspectiva formal ou informal acabam por assegurar algumas das funções habitualmente desempenhadas pelo Estado. Engberg-Pedersen, defende que “em situações frágeis em que o Estado está ausente ou muito enfraquecido, as autoridades não estatais desempenham frequentemente funções paraestatais em matéria de prestação de serviços sociais e de segurança” (Engberg-Pedersen, 2008: 23).

A aplicação da lei e da ordem na Somália é assegurada por “tribunais islâmicos e os tribunais que aplicam a sharia desempenham uma função instrumental na “criação” da ordem jurídica [...] em anarquia, a resolução de litígios é livre e rápida à luz dos padrões internacionais”, observa Leeson (Leeson, 2007: 705). Os atores internacionais devem considerar as instituições ligadas à cultura e à resiliência da sociedade, devendo o campo de observação de uma realidade colocar-se muito para além do Estado para que se possam levantar as soluções de mitigação das fragilidades diversas.

## **b. Questões Ligadas à Fragilidade**

### *Desenvolvimento Humano*

O estudo das questões do desenvolvimento humano nos países em situação de fragilidade mostra que o conjunto dos países com mais fraco registo no desenvolvimento humano pertence à África subsariana. As posições no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) variam entre a 144.<sup>a</sup> – São Tomé e Príncipe – até à 187.<sup>a</sup> – República Democrática do Congo, última na lista de países. O IDH médio para os países frágeis situa-se em 0,397 em 2011 (0,286 para a República Democrática do Congo e 0,509 para São Tomé e Príncipe)<sup>2</sup>. Os custos humanos, sociais e económicos da fragilidade não se limitam ao mau registo dos países frágeis nas três componentes do IDH. Existe uma forte correlação negativa entre a fragilidade e o desempenho nos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM): os Estados frágeis da África subsariana estão muito distantes de concretizar os ODM até 2015.

### *Problemas Multifacetados: Conflitos*

A fragilidade também se associa a formas graves de privação e de violação dos direitos humanos, como o direito à vida e à sua proteção. A ausência de entidades para

---

2 Cálculos efetuados a partir tabela estatística 1, do Índice de Desenvolvimento Humano e seus componentes, utilizando o valor IDH dos países mencionado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2011.

garantir uma gestão da segurança alimentar, a erupção de conflitos violentos e as guerras civis, têm custos muito elevados dos pontos de vista humano, social e económico.

Cerca de 73% dos mil milhões de pessoas carenciadas dos países listados no livro *Bottom Billion*, que constitui uma referência importante para uma listagem de países em situação de fragilidade, viveram recentemente ou vivem em guerra civil. Além disso, o risco de que esses países entrem em guerra civil nos próximos cinco anos é muito elevado: um em seis (Collier, 2007).

Não é clara a relação entre a fragilidade e os conflitos. A complexidade dessa relação traduz-se na facto dos conflitos poderem ser uma consequência das disfunções políticas e de segurança associadas à fragilidade das instituições e eles próprios serem geradores de erosão nas estruturas do Estado e suas nas capacidades de garantir a segurança e bem-estar das populações.

Os fenómenos de exclusão social – étnica, religiosa, posse dos recursos – podem constituir a raiz dos conflitos. O problema grave do desemprego jovem, sobretudo no sexo masculino, constitui um caldo perigosos para a criminalidade e o agravamento dos extremismos. A falta de controlo territorial, os conflitos, as deslocações forçadas de populações, abrem espaço para o tráfico e culturas de estupefacientes, alimentando redes lucrativas e arregimentando pessoas sem emprego e sem raízes sociais e culturais. Estes efeitos têm custos incalculáveis pela perda de vidas humanas de militares e civis, resultantes dos conflitos e das doenças, pelos traumas psicológicos do pós-conflito, que se prolongam no tempo.

Os deslocamentos de pessoas para fora das áreas de conflito e em busca de água e alimentos, estão associados a custos elevados, a epidemias de doenças, à subnutrição e à violência sobre os grupos mais frágeis – mulheres e crianças.

Os conflitos agravam as fragilidades económicas e sociais, nomeadamente provocam a diminuição da produção agrícola, destruição das infraestruturas já precárias e insuficiente. Verifica-se a fuga de capitais humano e financeiro para outros países ou regiões, o PIB sofre fortes alterações setoriais durante e após os conflitos (Collier, 2007). O setor do armamento e das despesas militares cresce e, em sentido inverso, as despesas com educação diminuem, com um forte impacto social e económico no médio e longo prazo, designadamente para o desenvolvimento. Toda a governação política e capacidade de planeamento e investimento, público e privado ficam afetados no espaço e no tempo.

O papel do Estado na definição do quadro jurídico e institucional em matéria de produção e distribuição de bens alimentares e as reformas e intervenções governamentais podem criar uma situação de insegurança alimentar, prejudicando a disponibilidade de alimentos para os diferentes grupos populacionais. O Estado pode fracassar na sua capacidade de distribuição, aumentando a probabilidade de crise alimentar, pode fracassar na autoridade, colocando-se então entaves nos sistemas de distribuição alimentar e incapacidade para proteger os ativos produtivos destinados à produção e distribuição agrícola com consequentes ou possíveis crises alimentares ou emergências humanitárias e pode fracassar na legitimidade para implementação de sistemas de proteção social.

Em matéria de governança e nas tarefas fundamentais do Estado de direito a situação de fragilidade pode facilitar a emergência de grupos interessados em manter uma

situação de instabilidade política, social e económica, e paralisar as instituições nas áreas da segurança e justiça. São atuações contrárias à criação de bem-estar e segurança das populações. Caracterizam-se pela corrupção, criação de instabilidade política permanente, ganhos financeiros à margem da lei, em atuações que visam o enfraquecimento do Estado impedindo o cumprimento das suas responsabilidades. Por outro lado, os regimes autocráticos conduzem à utilização do Estado para o enriquecimento de castas e de pessoas, distribuição de cargos públicos a aliados, tendo invariavelmente como resultado mudanças de governo, geralmente acompanhadas de violência (GDC -UNODC, 2009: 67).

### *Problemas Transfronteiriços e Regionais*

A fragilidade do Estado tem uma influência regional em que, calculados os custos, há uma perda de crescimento de cerca de 0,6% do PIB anual por cada “país vizinho”(Chauvet, 2007).

A fragilidade tende a originar efeitos transfronteiriços adversos, como a propagação de instabilidade política (Iqbal e Starr, 2008), embora sem que esteja comprovado o aumento da probabilidade de um conflito civil ou guerra entre países vizinhos (Iqbal e Starr, 2008). Outro fator de instabilidade e conflito violento transfronteiriço é o mercado de armas em África (Lambach, 2004; Studdard, 2004). “A porosidade das fronteiras nacionais africanas facilita o movimento de armas e munições entre os países, pelo que a oferta pode facilmente responder à distribuição geográfica da procura” (Killicoat, 2007).

Os movimentos de refugiados atravessam fronteiras de países vizinhos e acarretam custos elevados para os países de destino. Facilitam a propagação de epidemias, designadamente da malária, nos países da África subsariana (Montalvo e Reynal-Querol, 2007). Os refugiados que se deslocam do Ruanda e do Burundi para a região de Kagera, no noroeste da Tanzânia criam situações de emergência humanitária devido a doenças e assistência em diversas áreas sociais como a alimentação e a escolaridade das crianças (Baez, 2008). Constituem ainda problemas nesta área a criação de ondas de violência em territórios contíguos de países vizinhos, exemplo da região dos Grandes Lagos, e a propensão para a organização de grupos violentos. As redes internacionais de tráfico de droga exploram igualmente a fragilidade do Estado de direito e o não controlo da totalidade do espaço territorial de soberania, utilizando-os como plataformas de circulação entre os países produtores e consumidores.

### *Ameaças Globais*

A fragilidade dos Estados e das sociedades acabam por ter efeitos na segurança regional e global, apesar da contestação à existência de uma relação causal entre fragilidade do Estado e as ameaças transnacionais, caso do terrorismo de raiz extremista e religiosa<sup>3</sup>.

---

3 Chandler (2006) argumenta que “a ideia de Estados frágeis como ameaça de segurança é [...] exagerada,” e Hehir (2007), Newman (2007) e Stewart (2007) utilizam argumentação idêntica.

Os países da África subsarianos não são, de forma geral, afetados pelo terrorismo, enquanto terrorismo transnacional com objetivos globais. Os grupos terroristas têm vindo a operar em Estados estruturados nas áreas da segurança e da defesa, independentemente do sistema político de governo.

Por outro lado o ressurgimento da pirataria no Golfo de Aden apresenta-se como um exemplo das ameaças transnacionais que encontram terreno fértil na fragilidade das estruturas de governança<sup>4</sup>. A Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de outubro de 2008, sobre a pirataria no mar, salienta a importância desta ameaça e a resposta militar da União Europeia, no Corno de África, através da missão Atalanta, reforçou essa avaliação. A ligação entre fragilidade e pirataria é intuitiva, já que as condições de fragilidade que favorecem a pirataria e o assalto à mão armada continuam pouco investigadas (Nincic, 2008).

### c. A Resiliência

Quando se procura abordar a questão da resiliência e da sua identificação em sistemas interrelacionados da sociedade e da economia temos que identificar as capacidades culturais e sociais, caso dos setores familiar, comunitário e nacional, nos quais se identifica o ajustamento e a resposta aos choques internos e externos que sobre esses grupos sociais atuam.

A resiliência e a vulnerabilidade são conceitos adotados por diferentes disciplinas e áreas do conhecimento. Constituem exemplo a economia, a psicologia, a ecologia, a segurança. Sendo uma abordagem de base sistémica existe algum risco de imprecisão nos termos e, como tal, de interpretação. Para efeitos do nosso estudo adotaremos as definições seguintes:

- Resiliência é a “capacidade de um sistema de absorver uma perturbação, sofrer uma mudança e manter essencialmente a mesma função, estrutura, identidade e retroações.” Esta definição foi elaborada no âmbito da *Resilience Alliance*<sup>5</sup>, uma rede de investigação pluridisciplinar que estuda o tema desde 1999.
- Vulnerabilidade é a “susceptibilidade de uma pessoa, grupo ou sistema aos efeitos dos choques. A vulnerabilidade é o resultado da dimensão e da frequência dos choques e pressões, da exposição aos choques e da capacidade de reação aos choques, ou seja, a resiliência” (ERD, 2009: 72).
- “A vulnerabilidade estrutural é a vulnerabilidade a fatores que são duráveis e independentes da capacidade de um sistema de reagir a mudanças e choques. Assim, a vulnerabilidade depende da dimensão e da frequência dos choques e pressões e da exposição aos choques” (ERD, 2009: 72).

---

4 A incapacidade do Governo Federal Transitório da Somália para patrulhar as águas pertencentes à sua Zona Económica Exclusiva levou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a adotar a Resolução 1816, que autoriza navios estrangeiros a combater os piratas em águas somalis (Guilfoyle, 2008).

5 *Resilience Alliance, research on resilience in social-ecological systems – a basis for sustainability*; disponível em <http://www.resalliance.org/>

A criação de resiliência pelas sociedades levanta o problema dos mecanismos utilizados para o efeito. Em primeiro lugar estabelece-se a noção de que é o exercício adequado das tarefas do Estado de direito que vai promover a resiliência dos sistemas político, social e económico, potenciando as qualidades e as capacidades das pessoas quer sejam confrontadas com situações de normalidade constitucional e ambiental quer em situações de exceção, também constitucional ou ambientais, em sentido alargado.

Em segundo lugar, ao considerarmos um sistema político e socioeconómico, os processos de adaptação e resposta aos choques ou mudanças de reforma não são geridos em exclusividade pelo Estado e pelas suas instituições. A própria sociedade assenta em estruturas não estatais com sistemas próprios e capacidades reais e efetivas de organização, adaptação e aprendizagem contínua. A coesão que enforma a sociedade civil, as redes sociais, formais e informais, a memória cultural e social (Folke 2006), os laços de confiança entre as pessoas e entre os organismos, a rejeição e a penalização de irregularidades à luz da convivência social, as instituições privadas e informais que regulamentam as atividades económicas, os direitos de utilização dos recursos e resolução de litígios, constituem fontes essenciais de resiliência da sociedade.

Quando Estados em situação de fragilidade, designadamente das instituições de segurança e desenvolvimento, procuram coexistir com sociedades resilientes, cria-se uma situação de instabilidade potencial com efeitos negativos do ponto de vista social. As insuficiências reveladas ao nível do Estado desgastam e enfraquecem a resiliência de base sistémica em que assenta a sociedade civil e a sua organização económica. As famílias, as comunidades e os organismos tradicionais da cultura e da sociedade com a sua resiliência ajudam a conferir proteção às populações compensando a situação de fragilidade do Estado de direito.

Desta forma encontramos em África as culturas e as sociedades que se adaptam de forma viva e construtiva aos impactos das crises repetidas, desenvolvendo mecanismos e rotinas de sobrevivência, reação e adaptação de grande complexidade, de que são exemplos a proteção organizada numa base intrafamiliar e comunitária e a gestão tradicional das terras de pastoreio. No entanto, as sociedades de base cultural tradicional não foram capazes de mitigar totalmente os custos humanos e de desenvolvimento resultantes, quer dos choques políticos, económicos ou ambientais, quer da ausência do cumprimento das funções vitais básicas do Estado.

### *Fragilidade do Estado e Resiliência Socioeconómica*

As relações de interação que se estabelecem entre os setores da sociedade e das respetivas estruturas sociais, culturais e económicas, de que se relevam a família, a comunidade local, nacional e internacional, integram os processos de bem-estar e segurança das pessoas e do Estado de direito.

O crescimento económico, desenvolvimento e bem-estar nos países frágeis é tratado por J. Allister McGregor, do Instituto de Estudos de Desenvolvimento, Universidade de Sussex, num texto (ERD, 2009: 73) em que refere a constatação de W. Arthur Lewis

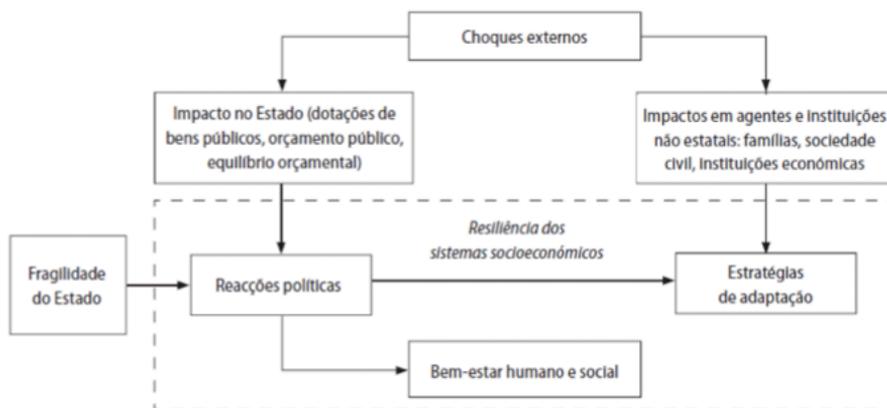
relativa ao facto do crescimento económico não constituir objetivo do desenvolvimento, mas antes uma forma de aumentar as opções das pessoas, mensagem hoje aceite pelos mais reputados economistas e estudiosos das questões do desenvolvimento. No entanto as políticas e as práticas como o revelam as crises económicas e de governação, nacionais e internacionais, o que obriga ao reajustamento das perceções e das políticas sobre o desenvolvimento para abordagens mais humanas e holísticas.

Nos países em situação de fragilidade e em desenvolvimento os desafios ligados ao bem-estar são muito grandes e as comunidades procuram estabelecer as suas próprias condições sociais de sobrevivência. As pessoas estabelecem redes locais, pagam a sua própria proteção física a milícias privadas, criam junto das empresas locais as suas oportunidades de negócio, recorrem ao sistema tradicional de justiça para aplicação da lei e estabelecimento da ordem. Tais mecanismos permitem “bem-estar” e desenvolvimento mas também estão associados ao sacrifício da liberdade e dos direitos individuais. O trabalho a partir destes dados de partida envolve um compromisso das entidades estatais com outros agentes da sociedade, milícias e empresas, procurando afastar essas organizações dos procedimentos e práticas mais negativas.

De acordo com J. Allister McGregor estamos perante uma agenda de compromisso centrado no bem-estar para o apoio a um contrato social de governação.

O Estado e as suas instituições integram um sistema complexo social, cultural e económico no qual a resiliência será assegurada e reforçada através de estratégias de adaptação seguidas pelos diferentes setores (Engberg-Pedersen, 2008). O Estado através da governança influencia a resiliência da sociedade, disponibilizando bens públicos, prestando serviços vitais básicos e conferindo segurança e a estabilidade às pessoas, contribuindo para o processo de criação de capacidades humanas (figura 1).

**Figura 1** – Interações entre a fragilidade do Estado e a resiliência social, cultural e económica



Fonte: ERD (2009). *Overcoming Fragility in Africa – Forging a New European Approach*

A reconstrução eficaz e eficiente do Estado obriga a tratar o problema de forma sistêmica e plurisectorial no âmbito da segurança e do desenvolvimento e não apenas das instituições do Estado de direito, como é concetualizado e aplicado pelas abordagens que defendem as reformas setoriais. A integração abrangente ao nível estratégico entre o Estado e as organizações sociais descritas compreende ações, exercício de poder, distribuição de benefícios e custos ao coletivo (Migdal, 1988). A interação entre o que Migdal (1988) designa *Estados fortes e sociedades fortes* constitui um processo de reforço mútuo: “uma sociedade civil forte proporciona uma base de legitimidade e uma capacidade de ação na qual o Estado se pode basear, mas a sociedade civil também depende do Estado para a prestação de determinados serviços” (Spalding, 1996: 66).

#### **d. Reconstrução do Estado e da Sociedade**

“Existem redes transfronteiriças de capitais, da informação, das religiões, do crime, da defesa, que organizam centros de poder difusos ou formalizados, ao mesmo tempo que no interior dos velhos Estados se multiplicam as regiões, as descentralizações, as seitas, os corporativismos” (Adriano Moreira, 2005: 386)<sup>6</sup>.

A reconstrução do Estado tornou-se uma prioridade para a segurança e o desenvolvimento e a comunidade internacional, através dos grandes doadores – organizações e Estados – identificou a importância de estabelecer compromissos duradouros com os países frágeis para o seu desenvolvimento, onde os Estados têm um que cumprir um papel determinante nas mudanças para a prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Todo o conjunto de atuações de curto prazo sobre os contextos institucionais e ambientais presentes não deve perder de vista, como é afirmado nos princípios da OCDE, “a perspetiva de longo prazo da intervenção internacional nos Estados frágeis assenta no apoio às reformas nacionais, de forma a constituir instituições eficazes, legítimas e resistentes (OCDE-CAD 2007).”

A construção do Estado envolve processos e dinâmicas complexas onde estão também presentes a cidadania, os valores culturais e sociais, as perceções sobre as instituições de governo, as famílias, as comunidades. A Europa viveu um processo secular, apoiado em guerras longas, alianças e impérios, até à constituição do atual sistema de Estados e nações independentes. A introdução de mudanças rápidas nos Estados frágeis é um sofisma associado ao ideal de Weber. Em África, os países viveram processos de independência recentes,

---

6 Alain Touraine (1995: 36 citado em Adriano Moreira (2005:387), sublinhou relativamente ao modelo internacional dos Estados soberanos que “o poder estava nas mãos dos príncipes, das oligarquias, das elites dirigentes. Definia-se como a capacidade de impor a sua vontade aos outros, de modificar os seus comportamentos. Esta imagem do poder não corresponde à nova realidade. O poder está em toda a parte e em parte alguma: está na ponderação, nos fluxos financeiros, nos modelos de vida que se generalizam, no hospital, na escola, na televisão, nas imagens, nas mensagens, nas próprias técnicas ... O grande problema não é ‘tomar o poder’: é recriar a sociedade, inventar de novo a política para impedir a luta cega entre os mercados excessivamente abertos e as comunidades muito fechadas e a desagregação das sociedades onde cresce a distância entre os incluídos e os excluídos, os *in* e os *out*”.

após uma aplicação prolongada de sistemas de governação coloniais que procuraram administrar e moldar os territórios conforme os modelos da metrópole e do ocidente.

Será talvez o desafio mais importante de uma independência a criação e assunção institucional do sentimento de identidade comum e a estruturação do Estado com base em instituições estáveis e reconhecidas pelas populações, diferente do modelo de construção do Estado europeu, dado que cada povo, com padrões culturais e de sociedade específicos, deverá desenvolver Estados com legitimidade política e capazes de proporcionar bem-estar e segurança.

A legitimidade política do Estado de direito assenta em bases formais e informais representativas dos interesses dos cidadãos e não de um ou mais grupos, processos que deverão ser liderados localmente, dentro do princípio essencial da apropriação, com um tempo alargado de atuação e maturação que não se compadece com as agendas internacionais de curto prazo, cujos resultados são muito limitados.

Como já foi referido a reconstrução do Estado e o aumento da resiliência constituem um processo endógeno, que as organizações e os parceiros internacionais podem apoiar e ajudar a capacitar mas não liderar política ou estrategicamente. A reconstrução do Estado é conduzida por atores nacionais, com ajuda de atores internacionais, a estratégia é definida pelo país e a criação, reforma e reforço institucional destina-se a cumprir o objetivo da prestação das tarefas fundamentais do Estado de direito e da garantia das funções vitais da sociedade.

Algumas lições identificadas mostram a ineficácia das abordagens mínimas ou setoriais, centradas na estabilização e construção institucional, que uma crise ou instabilidade política pode colocar rapidamente em causa. Será mais adequado adotar estratégias abrangentes e progressivas de gestão de crises, de governação no âmbito da segurança e do desenvolvimento. Estimular as oportunidades com base na realidade do terreno e nas populações, evitar planos ambiciosos de reformas setoriais para as instituições e para o contrato social sem tempo e recursos para a legitimação e apropriação local. É um processo político complexo em que o profundo conhecimento do contexto local é essencial para o sucesso das atuações internacionais baseadas no multilateralismo e envolvendo Estados e organizações internacionais e não-governamentais.

De uma abordagem “descendente” para o reforço institucional, centrada nos atores estatais e nas elites nacionais, passou também a ser considerada uma abordagem “ascendente”, que interrelaciona o Estado e a sociedade, operando através da sociedade civil não institucional (Pouligny, 2009). Na generalidade dos casos prevalece um aviso centrado nas elites e nas instituições de segurança, defesa, justiça, inviabilizando a abordagem metodológica através de um processo político inclusivo e limitando-se a uma abordagem nacional e não local (Kaplan, 2009). Os atores internacionais tendem a centrar-se nos aspetos técnicos da construção do Estado, procurando áreas consideradas menos não intrusivas e apolíticas, onde é mais fácil estabelecer a confiança e investir recursos, mas em que os objetivos finais e o retorno das parcerias é dificilmente atingido.

Uma perspetiva muito centrada nas cooperações e ajudas técnicas para a reconstrução setorial do Estado acaba por diminuir as dinâmicas fundamentais do processo

político conciliando a capacitação institucional com as expectativas da sociedade constantes do contrato social e que devem ser auscultadas no contato com as populações e as comunidades locais. A análise da forma como o contexto histórico e cultural modela e transforma as percepções públicas relativamente a quem detém a autoridade e o poder e quais são as instituições informais com maior representatividade são fundamentais ao enriquecimento do processo de reformas políticas, de segurança e defesa, judiciais, com as dimensões que podemos designar como imateriais. É o caso das dimensões étnicas, religiosas, da identificação dos valores comuns, das crenças, das percepções e das raízes culturais, importantes por exemplo ao processo fundamental de elaboração de uma constituição consensual e inclusiva.

Béatrice Pouligny, da Universidade de Georgetown, escreve que a resiliência local pode melhorar a segurança. A prática demonstra as reformas e as políticas no setor da segurança fracassam ao não integrarem dimensões intangíveis, imateriais, que acabam por definir as questões de segurança contextualizadas pela realidade do país e da sua história, nomeadamente tendo vivido processos recentes de independência.

O conceito de segurança humana dos atores e dos doadores internacionais pode distorcer e ignorar as especificidades das percepções de segurança local. Os problemas de segurança de um país são normalmente influenciados por eventos e perdas, emocional, social e culturalmente traumáticos a que se associaram a destruição de normas de cultura e de sociedade com códigos identitários tradicionais de conduta. Para as comunidades estes são realmente os problemas de segurança e proteção, em situações de fragilidade, convivendo permanentemente com a violência e imprevisibilidade, e encontrando os mecanismos comunitários para enfrentar as ameaças à sua segurança, fazer justiça e facilitar a reintegração social.

A comunidade encontra mecanismos para reduzir as ameaças à sua segurança, por exemplo, resultantes da proliferação de armas ligeiras ou da necessidade de reintegrar ex-combatentes, restabelecendo a confiança a comunidade local e aqueles, enfatizando os valores e os elementos imateriais de cultura com o objetivo de construir instituições. Moçambique e o norte do Uganda constituem casos em que os rituais tradicionais facilitaram a reintegração das crianças-soldado, fazendo parte de estratégias profundamente enraizadas no contexto social e cultural com dimensões subjetivas e psicológicas da reintegração.

### *O Contexto Local*

É fundamental um processo de avaliação interna feita pelo Estado, identificando quais os recursos disponíveis e que modelos institucionais seguir na edificação das estruturas, através de processos políticos e económicos coerentes com a história e a especificidade cultural das populações e meio ambiente. Muitos regimes pós-coloniais ao adotarem as perspetiva externa para administrarem os seus recursos e para a governação nacional, tornaram-se extremamente dependentes da ajuda externa, com as estruturas e recursos internos demasiado fracos para a sustentação dos regimes soberanos.

Os modelos políticos ocidentais serão importantes também para as sociedades não ocidentais. No entanto carecem de novas formulações adequadas às culturas e às condi-

ções políticas, económicas e sociais nacionais e locais. O objetivo não é exportar as leis e os modelos de segurança e bem-estar “ocidentais”, nem uma democracia apenas porque se fazem eleições periódicas para os órgãos de soberania. O objetivo é promover a governança capaz, inclusiva, participada, ajustável e responsável perante as populações. O Botswana tem um sistema político de paradigma tradicional que influencia as normas de governação, tornando-se amplamente reconhecido pela população e pelas comunidades.

Em suma, a adoção de uma abordagem progressiva à construção do Estado e da sociedade enraíza-se fortemente no contexto local e, aderindo aos princípios da OCDE, deve tomar-se o contexto, em todas as suas dimensões, como o ponto de partida e o terreno de atuação e apoio, evitando a imposição de matrizes europeias (*blueprints*) externas e descontextualizadas, com custos incalculáveis em recursos materiais e imateriais. Para os atores internacionais parece ser uma empreitada mais arriscada e muito mais complexa que uma cooperação ou compromisso técnico, no entanto, os objetivos tornar-se-ão credíveis e a segurança e o desenvolvimento dos Estados e das Regiões em situação de fragilidade farão caminho para a concretização das estratégias de segurança e defesa, designadamente da NATO, da União Europeia e dos respetivos Estados-membros.

## 4. A “Aproximação Global” e Integrada à Reconstrução dos Estados e das Sociedades em Situação de Fragilidade

### a. Origens e Conceptualização Teórica

A expressão “aproximação global” é atualmente largamente referida em textos das organizações internacionais – União Europeia, NATO, União Africana – e de Estados. Sob a designação, em língua inglesa, de “*comprehensive approach*” ou de “*integrated approach*” (De Coning, 2010), pretendeu-se traduzir a ideia harmonização e coordenação dos atores internacionais, regionais e locais, civis e militares, atuando em teatros de gestão de crise. Simultaneamente, com a entrada do século XXI, começou a dar-se ênfase à expressão “*whole of government approach (WGA ou WHOGA)*”, que também tem variantes como “*inter agency approach*”, “*networked security*”, “*multifunctional approach*”, “*3D concept (diplomacy-development-defence)*”.

As expressões traduzem uma ideia de aproximação unidimensional, contraditória com a abordagem às crises complexas, sendo muito difícil consensualizar uma definição para um conceito de aproximação global.

Para traduzir pluridisciplinaridade existem acrónimos em língua inglesa como “*Dime*” para “*diplomatic, informational, military and economic elements*” (Schnaubelt, 2009: 7) ou “*Dimefil*” para “*diplomatic, informational, military, economic, financial, intelligence and law enforcement elements*” ou “*Midlife*” para “*military, intelligence, diplomatic, law enforcement, information, finance and economic*”.

Muitos dos atores fundamentais, nas atuações do âmbito de uma gestão de crises, participam no âmbito de estratégias globais sem que o enunciem, assumindo a concretização e terminologia da crise.

De Coning e Friis (2008: 2-9), apresentam alguns argumentos para uma “aproximação global”. Maior eficácia em período de crise econômica e de grandes restrições orçamentais, coerência na atuação dos atores num determinado teatro de crises caracterizados por uma grande complexidade, caso do Afeganistão por eles tratado. A questão da legitimação para a atuação de um determinado Estado ou Organização Internacional, o propósito de uma atuação mais assertiva sobre a fragilidade dos Estados e as questões da segurança regional e global, como é o caso da Somália e do Golfo de Aden, a questão das respostas políticas multilaterais aos conflitos intraestatais, as reações das opiniões públicas ao aumento do número de baixas e ao prolongamento das intervenções militares, constituíram argumentos de peso para uma nova estratégia de gestão de crises.

A expressão “aproximação global” terá tido origem em documentos da Organização das Nações Unidas, em 1990, tendo Kofi Annan como um dos seus primeiros promotores (Wendling, 2010). Outra corrente advoga como tendo sido resultante da influência dinamarquesa no seio da NATO, organização que viria a definir a expressão na cimeira de Bucareste em 2008.<sup>7</sup>

No entanto pode ser ainda considerado um elemento novo que precisa de ser contextualizado para constituir um corpo de doutrina. Apesar da discussão no seio dos Estados e das Organizações Internacionais existem poucas publicações da academia sobre o assunto, cingindo-se aos *think tanks*, às Organizações Não Governamentais e outros centros que trabalham para desenvolver uma visão holística.

O tratamento mais teórico da “aproximação global” confere-lhe um carácter holístico, nomeadamente na sociologia, ou sob um carácter sistémico, nos anos 50 do século XX, nos EUA e no âmbito da economia ou da gestão. O termo surge no domínio das ciências exatas aplicado ao campo da ecologia nos anos 1980 (Chetre, 2010).

Na gestão de crises ou numa aceção dos conflitos, nas catástrofes naturais e industriais, nos ataques terroristas ou limitado aos desafios para uma aproximação global às crises em Estados em situação de fragilidade, acaba por constituir um instrumento incontornável das atuações multilaterais no âmbito da gestão de crises.

A gestão de crises estabelece uma ligação entre “aproximação global” e o conceito de segurança humana. A relação entre as questões da segurança e da defesa transforma a gestão de crises num “caminho” estratégico para o retorno à situação de paz, evitando a guerra. A questão dos aspetos ligados ao conceito de segurança humana levanta igualmente questões do Estado de direito, da governança, das estruturas de segurança e de defesa e as questões do desenvolvimento. Podemos deste modo ligar o conceito de segurança humana à “aproximação global” (Bibliography on Human Security, 2001).

---

7 Excerto da Declaração da Cimeira de Bucareste (ponto 4.), NATO, 3 de abril de 2008: “*We have welcomed to Bucharest a number of our partner nations; Mr. Ban Ki-moon, the Secretary-General of the United Nations; and prominent representatives of other international organisations. Many of today’s security challenges cannot be successfully met by NATO acting alone. Meeting them can best be achieved through a broad partnership with the wider international community, as part of a truly comprehensive approach, based on a shared sense of openness and cooperation as well as determination on all sides. We are resolved to promote peace and stability and to meet the global challenges that increasingly affect the security of all of us, by working together.*”.

A questão da ligação civil-militar é tratada normalmente no âmbito da “*Civil-Military Cooperation*” (CIMIC) sendo transmitida uma perspectiva de “aproximação global”. Os aspetos CIMIC estão limitados ao quadro operacional da gestão de crises enquanto a “aproximação global” consiste numa filosofia mais alargada e recente. O conceito CIMIC corresponde ao dispositivo colocado no terreno pelas unidades militares com o objetivo da obtenção da neutralidade das populações em situação de crise (Rehse, 2004).

A “aproximação global” é proactiva e não se restringe apenas ao teatro de operações. Não visa somente obter a neutralidade mas procura “conquistar os corações” das populações da região abrangida pelas ações desenvolvidas em prol das populações locais, no âmbito da reconstrução e apoio às autoridades nacionais e locais.

É do seu âmbito desenhar soluções prévias pelos participantes e pelas estruturas internacionais, construídas em coordenações interministeriais e no âmbito dos processos de decisão das Organizações Internacionais, com o fim último de uma gestão de crises integrada e mais abrangente.

As soluções a encontrar passam pela articulação entre a diversidade de redes e de interlocutores civis em oposição às relações hierárquicas precisas das organizações militares, compatibilizando a relação de apoio entre sistemas organizacionais com culturas diferentes.

As questões organizacionais ligadas à “aproximação global” apenas são tratadas de forma parcial no âmbito das políticas públicas e ao nível das questões da coordenação. As ligações e a coordenação interdepartamental ou interministeriais é normalmente tratada numa ótica de “*whole of government approach*”, conceito presente para os aspetos organizacionais da “aproximação global” (OECD, 2006). A articulação e a coordenação são difíceis e torna-se necessário ultrapassar receios de interferência nas competências de áreas diferentes.

A ligação ao nível teórico entre o tratamento das questões de construção da paz e da manutenção da paz vai além dos aspetos estritos da “aproximação global” e aborda as questões de carácter operacional. As condições de “uma visão global” e de uma “avaliação global” podem ser entendidas como contribuindo para uma “aproximação global” (Fast e Neufeld, 2005).

O estudo das questões entre organizações e a eficácia do multilateralismo apela à definição do papel das organizações internacionais na gestão de crises (Koops, 2010) (Tardy, 2010). A “aproximação global” tende a reunir diferentes atores para alcançar objetivos comuns no âmbito da gestão de crises, introduzindo grande complexidade do ponto de vista das relações de comando, controlo e coordenação e das relações de apoio, num mesmo teatro de operações ou Estado apoiado.

Entre os institucionalistas das relações internacionais podemos encontrar vários autores que escrevem sobre a relação entre a ONU a UE e a NATO na implementação da abordagem abrangente como Biermann (2008) ou Hofmann (2008). As questões ONU-UE estão mais desenvolvidas do que as questões OTAN-ONU, por exemplo, o que também traduz os níveis de colaboração entre as organizações. As questões de interação entre organizações internacionais referem-se a partilha de tarefas num contexto de governação globalizada (McFarlane e Weiss, 1994).

A multiplicidade de atores implica, na gestão de crises, a identificação do ator mais

adequado para liderar uma determinada tarefa ou atuação complexa, a distribuição dos papéis entre as partes interessadas, garantindo sempre maior eficiência e eficácia no terreno. Assim como deve ser concretizada a coordenação entre atores, consideradas as questões financeiras, operacionais, táticas, técnicas, logísticas e de interoperabilidade. Não é possível identificar um domínio teórico e acadêmico único para a “aproximação global” mas encontramos-la, de forma transversal, em diferentes campos e áreas de estudo.

## **b. A História e as Tendências**

Ao nível histórico as origens podem ser traçadas com os primeiros ligações entre diplomatas e militares estabelecidas no século XX em alguns Estados, impulsionadas pelo fim da conscrição e da Guerra Fria. As crises da Bósnia e do Kosovo catalisaram a aplicação de “aproximações globais” e o contexto das reformas após o Tratado de Lisboa, na União Europeia, e o novo conceito estratégico da NATO, colocaram “a aproximação global” nas agendas e nas estratégias das Organizações Internacionais e dos Estados, impulsionando a criação de novas estruturas e abordagens para a crise.

O fim da conscrição e o início de nova uma percepção de parceria-adversário, as Forças Armadas foram obrigadas a rever os conceitos da ligação com os atores civis. O fim do serviço militar obrigatório alterou o paradigma de Forças Armadas compostas por cidadãos vindos da vida civil, com competências múltiplas, para militares profissionais, obrigados a estabelecer relações com atores civis com conhecimentos diferenciados. Este é o caso geral dos militares na situação de ativo. Os militares na situação de reserva, em diversos países, encontram na “aproximação global” uma forma de poderem ser úteis às Forças Armadas, beneficiando das competências militar e civil.

No Kosovo a questão da coordenação entre a NATO e as organizações humanitárias era absolutamente crítica e veio a dar lugar à publicação de textos oficiais sobre a “aproximação global”. Foi o caso da resolução 1244 das Nações Unidas adotada a 10 de Junho de 1999 (art.º 17.º). Foi a primeira resolução a configurar um maior grau de coordenação entre a ONU, a OTAN, a UE e a OSCE. De igual modo se colocou posteriormente a questão das atuações no âmbito donexo de segurança e desenvolvimento, na gestão de crises alargada e na reconstrução do Estado e da sociedade em situação de fragilidade.

Os aspetos tecnológicos não devem ser negligenciados quando se procura compreender as evoluções ao nível das estratégias militares. O progresso tecnológico afeta os modelos organizacionais e a articulação e composição das forças. As evoluções tecnológicas constituem uma das origens da “aproximação global” porque possibilitam maior partilha de informação entre os atores no terreno complexo da gestão de crises.

## **c. As Organizações Internacionais**

A União Europeia (UE) é apontada como o ator mais apto a aplicar uma abordagem global. Associa diferentes instrumentos da componente militar e da componente civil de gestão de crises com a possibilidade de intervir militarmente após o Conselho Europeu

de Colónia em 1999 (Cologne European Council, 1999). Pode conduzir missões civis de gestão de crises – de polícia, de justiça, de administração civil e de proteção civil – decisão adotada no Conselho da Feira em 2000 (Santa Maria da Feira European Council, 2000).

A disponibilização de meios é feita pelos Estados e também pelas ONG. A ação da Comissão Europeia no âmbito da Ajuda Humanitária com outras organizações internacionais, designadamente com as nações Unidas e com a NATO.

O conceito europeu para a “aproximação global” (“*comprehensive approach*”) foi colocado pela presidência britânica em 2005 apesar de desde 2003 a questão do aperfeiçoamento da cooperação civil e militar nas atuações da União Europeia tenham sido apresentadas no Civil Military Cooperation (CMCO), órgão para a cooperação civil-militar (Gros, Vilboux, Coste, Klein, 2010). A falta de uma definição oficial sobre “aproximação global” não inviabilizou o consenso para uma metodologia e prática dos princípios da partilha e dos processos cooperativos com a finalidade de obter resultados visíveis, no longo prazo, nos domínios da política da diplomacia, da segurança, da economia, do desenvolvimento, da justiça e dos direitos do Homem, em busca de objetivos comuns, dentro e fora da União Europeia.

A União Europeia apoia-se no “conceito dos três D” para explicitar a “aproximação global”: Defesa, Desenvolvimento e Diplomacia – e, dentro da diplomacia, “os três C”: “*common strategy*”, “*common mission statement*”, “*common understanding of the strategy, mission statement and modus operandi*”. Os princípios centrais para a “aproximação global” europeia são: o desenvolvimento e das capacidades locais do Estado em situação de fragilidade – “*strengthening local ownership*” – a importância da política para garantir a paz – “*political primacy*” – a legitimidade, a unidade de esforços – “*unity of effort*” – a segurança, a transformação do conflito e o envolvimento regional.

A “aproximação global” refere-se a múltiplos domínios de tratamento, pela Comissão Europeia, em normativos sobre as migrações e a luta contra o narcotráfico, por exemplo. O Conselho Europeu também tem trabalhado esta matéria nos seus órgãos de estudo e decisão e a ideia ficou reforçada, ao nível da Comissão e do Conselho, com a adoção do Tratado de Lisboa e a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e do *Crisis Management Planning Directorate* (CMPD).

A Operação Atalanta é apresentada como um exemplo de “aproximação global”. Lançada em dezembro de 2008 a EUNAVFOR European Union Naval Force Somália, contribui para a dissuasão, a prevenção e a repressão dos atos de pirataria e assaltos armados ao largo das costas da Somália.<sup>8</sup> Esta operação inscreve-se no quadro de uma “aproximação global” da União Europeia onde se incluem as componentes militares, de segurança, humanitárias e políticas.

Levantam-se múltiplas questões como a do financiamento da “aproximação global”, com base em instrumentos de segurança e desenvolvimento – pelos Estados-membros ou pelas instituições da União Europeia? Como fazer essa partilha de custos? Quais os cenários de crise adequados a este tipo de intervenção? No contexto de grandes restrições financeiras e orçamentais por parte dos Estados, são apenas duas das questões de difícil

---

8 Dados da Operação disponíveis em <http://www.eunavfor.eu/>.

resposta para o processo de decisão sobre as missões e operações da União Europeia. As questões centrais da partilha de informações e da interoperabilidade com a OTAN, outra organização de procura posicionar-se na “aproximação global”, têm igualmente que ser resolvidas, a par da formação de peritos e constituição de bolsas em assuntos civis e militares.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>9</sup> enfrenta dificuldades maiores do que a UE para adotar por si só uma “aproximação global”. A OTAN não possui meios e capacidades civis para projeção em Teatros de Operações e, por outro lado, não existe um consenso dos seus membros sobre a forma como a Aliança deve abordar a “aproximação global”. A intervenção no Afeganistão é reveladora desta dupla constatação.

Em relação às capacidades civis, cabe referir que a cultura da organização, os processos e as doutrinas implementados, são essencialmente político-militares e a questão das missões civis não se colocou ao longo da sua história. A cooperação com instituições de natureza civil tem sido desenvolvida embora ofereça grandes dificuldades operacionais dadas a diferença nas missões, nas estruturas e nos processos de decisão e comando e controlo.

Na cimeira de Riga, em 2006, colocou-se a questão dos recursos para uma “aproximação global”. Após Brooke Smith-Windsor (2008), são os dinamarqueses que colocam o termo no léxico da OTAN, em 2006. Sete países apresentaram um “*non-paper*” sobre a interação civil – militar para otimizar o planeamento e a condução de operações de gestão de crises: Dinamarca, Canadá, Hungria, Noruega, Holanda, República Checa e Eslováquia (Gros, Vilboux, Coste, Klein, 2010: 127). Seriam seguidos pelos EUA e pelo Reino Unido, que incluíram o conceito em exercícios.

A cimeira de Bucareste como já referimos colocaram a Aliança de acordo para a operacionalização da “aproximação global”. O documento sublinha que a NATO não possui capacidades civis para projetar, não se posiciona portanto como uma organização possuindo todos os instrumentos necessários, propondo-se contribuir para uma mais eficaz coordenação entre civis e militares na gestão de crises, aperfeiçoando a ligação e articulação com as outras organizações Estado e não Estado.

A cimeira de Strasbourg Kehl de 2009 confirma esta linha de atuação<sup>10</sup>, e pronuncia-se sobre as experiências dos Balcãs e do Afeganistão que mostram a necessidade de uma “aproximação global”.

9 Síntese disponibilizada pela NATO para “A ‘Comprehensive Approach’ to Crisis Management”: “NATO’s new Strategic Concept, adopted at the Lisbon Summit in November 2010, underlines that lessons learned from NATO operations show that effective crisis management calls for a comprehensive approach involving political, civilian and military instruments. Military means, although essential, are not enough on their own to meet the many complex challenges to Euro-Atlantic and international security. Allied leaders agreed at Lisbon to enhance NATO’s contribution to a comprehensive approach to crisis management as part of the international community’s effort and to improve NATO’s ability to contribute to stabilization and reconstruction”.

10 Extrato da declaração dos Chefes de Estado e de Governo: “Today we renew our commitment to a common approach to address the challenges to peace and security in the Euro-Atlantic area. We underscore that the existing structures – NATO, the European Union (EU), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the Council of Europe – based on common values, continue to provide every opportunity for countries to engage substantively on Euro-Atlantic security with a broad *acquis*, established over decades, that includes respect for human rights; territorial integrity; the sovereignty of all states, including their right to decide their own security arrangements; and the requirement to fulfil international commitments and agreements”.

Em relação a atuações conjuntas com a União Europeia, pode levantar-se a questão do recurso a atuações concertadas e complementares, procurando sinergias de meios e capacidades, do tipo *Berlim Plus* em sentido inverso, utilizando peritos civis da UE para a gestão de crises complexas, nas questões civis, em alternativa a atuações com integração no seio da OTAN de estruturas civis para a gestão de crises e as tarefas de reconstrução (Meindersma, 2009).

A Organização das Nações Unidas, tal como a União Europeia, engloba os aspetos da componente militar mas também os aspetos civis da gestão de crises. Cedo procurou concetualizar uma aproximação multidimensional em torno do conceito de aproximação integrada. No quadro das operações de “*peacebuilding*” e “*peacekeeping*”<sup>11</sup>, as Nações Unidas procuraram aplicar uma aproximação integrada e utilizaram na terminologia oficial as expressões “aproximação integrada” e “missões integradas”, designadamente no que se refere a exemplos no contexto africano. No âmbito das “avaliações e programas conjuntos” Kofi Annan refere: “A aproximação integra apoia-se sobre um plano estratégico comum e uma compreensão também comum das prioridades e dos tipos de intervenção que devem ser realizados, em diferentes momentos, no âmbito de um processo de reconstrução. Através de uma aproximação integrada, o sistema das Nações Unidas procura atuar de forma coerente com os seus postulados, nos Estados frágeis e na resolução dos conflitos, organizando e articulando os diferentes meios e capacidades envolvidos” (UN Secretary-General’s Note, 2000).

As “missões integradas” aparecem plasmadas no Relatório da ONU “Report of the Panel on United Nations Peace Operations”, redigido por Lakhdar Brahimi, “Chairman of the Panel on United Nations Peace Operations”, em 12 de agosto de 2000, em que pode ler-se no sumário inicial que “cada uma das recomendações contidas no presente relatório tem a finalidade de contribuir para a resolução de um problema sério de estratégia, de processos de decisão, de projeção rápida, de planeamento operacional e apoio, e de utilização das modernas tecnologias de informação”.

---

11 “Operações de paz”, referidas pelo ex-Secretário Geral das Nações Unidas, Boutros-Ghali na “Agenda para a Paz”. Os termos *preventive diplomacy* (diplomacia preventiva), *peacemaking* (restabelecimento da paz), *peacekeeping* (manutenção da paz) e *peacebuilding* (consolidação da paz na fase pós-conflito) foram definidos do seguinte modo:

A diplomacia preventiva é a ação destinada a evitar disputas entre as partes que possam, por uma escalada, degenerar em conflitos e limitar a propagação destes quando ocorrem; o restabelecimento da paz, *peacemaking*, é uma ação para trazer as partes hostis a um acordo, essencialmente através de meios pacíficos, tais como as previstas no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas; a Manutenção da Paz, *peacekeeping*, é a implantação de uma presença das Nações Unidas no terreno, com o consentimento de todas as partes envolvidas no conflito, normalmente envolvendo contingentes militares e ou de polícia das Nações Unidas e muitas vezes civis. É uma atuação que amplia as possibilidades tanto de prevenção de conflitos como de restabelecimento da paz; o *Peacebuilding*, consolidação da paz na fase pós-conflito – medidas para identificar e apoiar as estruturas indispensáveis ao fortalecimento e consolidação da paz, a fim de evitar uma recaída em conflito. Diplomacia preventiva visa a resolver as disputas antes de interrupções, a violência fora; pacificação e manutenção da paz são necessárias para deter conflitos e preservar a paz uma vez que é atingido. Se bem-sucedido, eles fortalecem a oportunidade de pós-conflito de construção da paz, o que pode prevenir a recorrência da violência entre as nações e povos.

É preconizada a criação de uma “*integrated mission taskforce*” capaz de construir uma visão global das atuações da Nações Unidas na crise. O propósito é evitar fricções no seio dos diferentes departamentos e órgãos da ONU e aumentar a eficácia por via da melhoria na coordenação.

Os processos de decisão da ONU são complexos. As decisões tomadas no Conselho de Segurança resultam de negociações e equilíbrios difíceis, o Secretário-Geral e a cúpula das Nações Unidas não têm qualquer controlo sobre as operações quando elas são colocadas nos teatros de crise. As ligações são pontuais e através de um representante especial do Secretário-Geral, interlocutor colocado no terreno e que coordena questões civis e militares. Esta configuração poderá contribuir para criar uma “aproximação integrada” ao nível operacional mas não ao nível estratégico e as ligações entre o “Department for Peacekeeping Operations” (DPKO) e o “Special Representative of the Secretary General” (SRSG) são as mais importantes ao nível tático e técnico. Grande parte das agências são autónomas e, como tal, fora do controlo do Secretário-Geral em atuações de gestão de crises.

A ONU apoia-se nas organizações regionais para a gestão dos conflitos e para as missões e operações de paz. São os casos da União Africana, da União Europeia ou mesmo da Organização para a Segurança e a Cooperação da Europa (OSCE). A ONU apoia-se diretamente nas organizações e não nos Estados para influenciar as situações de conflito e de crise (Tardy, 2010), o que coloca dificuldades decorrentes do seu posicionamento como ator global, apoiado em instâncias regionais que desenvolvem o seu próprio entendimento do papel e autoridade das Nações Unidas.

A Organização para a Segurança e a Cooperação da Europa (OSCE) desenvolveu-se sob um conceito de “*comprehensive security*”, assente em três eixos principais: a aproximação político-militar, a aproximação humana e a aproximação económico-ambiental. É uma “aproximação global” mais lata do que as abordagens UE, OTAN ou ONU, ao incluir os desafios e os riscos ambientais. No documento de referência “*OSCE Strategy to Address Threats to Security and Stability in the Twenty-First Century*”<sup>12</sup>, a “aproximação global” está associada à expressão “*sécurité globale*”, conceito alargado de segurança incluindo o respeito pelas liberdades fundamentais e o primado do direito, o fortalecimento das instituições democráticas e os fatores socioeconómicos e ambientais. A OSCE considera a “aproximação global” como um instrumento para enfrentar a ameaça terrorista pós-11 setembro, mas também inclui o combate ao crime da corrupção num sentido alargado, unindo os Estados-membros.

A segunda especificidade da OSCE consiste numa “aproximação global” relativa à resolução de conflitos mas dotando-se de mecanismos de prevenção através de um sistema de alerta precoce. As parcerias com outras organizações, especialmente com a ONU, mas também com a OTAN, são fundamentais para a operacionalização da “aproximação global” com instrumentos de segurança e de desenvolvimento.

A União Africana (UA) integra as dimensões da segurança, da assistência humanitária, da governança política, da reconstrução socioeconómica e do desenvolvimento, os

---

12 Documento acessível em <http://www.osce.org/mc/17504>.

direitos do homem e justiça e as questões de género. Aplica o termo “processo multidimensional” para a resolução de conflitos e apoia-se nos conceitos de segurança humana e de desenvolvimento sustentado<sup>13</sup> e adotou uma terminologia idêntica à ONU, no quadro da “*African Standby Force Doctrine*”, uma “aproximação integrada”<sup>14</sup>, posicionando-se na linha das Nações Unidas no que se refere ao desenvolvimento da “aproximação global” à gestão de crises.

No que se refere ao financiamento, a UA (União Africana) apoia-se sobretudo na UE, tendo também sido acionado um instrumento de segurança e de desenvolvimento através do “*joint AU-European commission monitoring mechanism*”, reforçado pela “Parceria estratégica África-União Europeia: Enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro” aprovada por 80 Chefes de Estado e de Governo europeus e africanos, reunidos em dezembro de 2007, em Lisboa.

A “aproximação global” pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) está avançada nas questões de “*Whole of government approach*” (WGA ou WHOGA) para os Estados em situação de fragilidade, utilizando a sua rede internacional de “*Conflict and fragility*”, designada “*Network on Conflict, Peace and Development Cooperation*” (CPDC) e o seu “*Fragile States Group*” (FSG) (OECD, 2006). Abrange os Estados atuando no âmbito do nexó de segurança e de desenvolvimento, com a finalidade de alcançar coerência na utilização dos fundos alocados para a reconstrução de Estados e sociedades em situação de fragilidade. A OCDE procura posicionar-se de forma transversal na temática e atua em coordenação com a OTAN e com a ONU.<sup>15</sup>

É importante observar a aplicação do conceito de “aproximação global” no seio das organizações internacionais, na operacionalização ao nível dos secretariados-gerais e concluir sobre a operacionalização do conceito nas crises. De facto, as conceptualizações das sedes das organizações não se traduzem ainda de forma eficaz no terreno. Inversamente, certas práticas baseadas numa “aproximação global” desenvolvem-se de forma *ad hoc* nos teatros de crise.

#### d. Os Estados

A França adotou a “aproximação global” desenvolvendo iniciativas entre o Ministério da Defesa e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus. O *Centre Interarmées de Concepts, de Doctrines et d'Expérimentation* (CICDE), no Ministério da Defesa, é o organismo encarregue de aprofundar o conceito de “aproximação global”. O trabalho

---

13 Para um melhor entendimento da conceção da UA consultar o “report on the elaboration of a framework document on post conflict reconstruction and development (PCRD), 25-29 june 2006. Disponível em [www.africa-union.org/](http://www.africa-union.org/). Consultar também o “Protocol relating to the establishment of the peace and security council of the african union”, 9 July 2002. Disponível em [www.africa-union.org/](http://www.africa-union.org/).

14 A “*African Standby Force*” é uma força permanente constituída por cinco brigadas regionais multidimensionais compreendendo componentes militares, civis e de polícia.

15 O conceito de “aproximação global” conduz, por vezes, à percepção da existência de uma espécie de corrida entre organizações internacionais para impor os discursos e normativos próprios para a gestão de crises.

é feito no âmbito da gestão civil de crises e inscreve-se no Livro Branco de Segurança e Defesa de 2008<sup>16</sup>, com a finalidade de integrar as vantagens e os desafios da globalização e dos conflitos no quadro da defesa nacional francesa. “A complexidade das crises internacionais obriga a definir estratégias reunindo o conjunto de instrumentos diplomáticos, financeiros, civis, culturais e militares, nas fases de prevenção e da gestão de crises e nas fases subsequentes de estabilização e de reconstrução pós-conflito” (Livres Blanc, 2008).

A gestão de crises em Estados em situação de fragilidade abarca três ações conjuntas: restabelecer a governança, a segurança e o desenvolvimento. Para aplicar as três modalidades de “aproximação global” são identificadas as ações de vigiar, controlar e intervir, consistindo a vigilância na partilha de informações entre os diferentes atores.

O conceito é definido nos documentos do CICDE da seguinte forma: “a aproximação global visa a prevenção ou o controlo durável e rápido de uma crise através da sinergia de ações realizadas pelos diferentes intervenientes nos domínios da governação, da segurança e do desenvolvimento económico e social. Alia a colaboração entre os atores que partilham de uma mesma visão final à coordenação entre eles num mesmo teatro de crise. Carece de uma apropriação pela nação hóspede ou pelos representantes locais, de acordo com a solução encontrada de acordo com a especificidade do país ou região. Deverá ir ao encontro das aspirações legítimas das populações. Por fim procura associar os atores regionais ao esforço da gestão da crise”.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros e Assuntos Europeus adota uma terminologia. Só a expressão “resposta global” é aceite para se distinguir dos conceitos da ONU e dos Estados Unidos. O mesmo para a expressão “gestão civil-militar de crises exteriores” que é imposta para evitar uma ligação direta com “aproximação global”.

São encontradas as mesmas diferenças no Livro Branco mas também a mesma ideia de uma continuação concetual da segurança, governança e desenvolvimento. A estrutura criada para operacionalizar a resposta global ao nível interministerial é constituída, por um lado, por um comité de pilotagem que se reúne ao mais alto nível três vezes por ano e uma “*Task Force*” – centro de crise – sob a dupla tutela da direção de política europeia e dos negócios estrangeiros. O objetivo é desenvolver uma estratégia interministerial de gestão de crises externa e permitir uma “resposta global”. Está também incluído o Ministério das Finanças.

Trabalhando em ligação estreita com a Presidência da República, o secretariado-geral da defesa e da segurança nacional (SGDSN) assiste o Primeiro-ministro no exercício das suas responsabilidades em matéria de defesa e de segurança nacional.

- Assegura o secretariado das reuniões interministeriais de alto nível tendo a presidência do Chefe de Estado, do Primeiro-ministro ou dos seus principais colaboradores.
- Assume certas missões ou funções “verticais” confiadas aos serviços do Primeiro-ministro devido à sua natureza interministerial ou evolução institucional.

---

16 No âmbito das cerimónias de 14 de julho de 2012, o Presidente da República francesa iniciou o processo para a elaboração de um novo livro branco de segurança e defesa.

- Assim, o SGDSN é, com o Secretariado-geral do Governo (SGG) e o Secretariado-geral dos Assuntos Europeus (SGAE), um dos três principais secretariados-gerais nos quais se apoia o Primeiro-ministro para a coordenação interministerial da ação do Governo.

Para lá da permanência das suas missões fundamentais, o SGDSN conheceu um alargamento do seu campo de ação em relação à segurança nacional em sentido alargado: situa-se hoje no ponto de convergência e conjunto das pastas que interessam à segurança interior e exterior da França.

O Reino Unido através do conceito de “*comprehensive approach*” apoia-se na unidade de estabilização. A “*comprehensive approach*” surgiu em 2005, na doutrina militar inglesa, em torno das questões da tomada de decisão ao nível estratégico<sup>17</sup>. A “aproximação global” é considerada uma filosofia que permite proporcionar um quadro adaptável às diferentes situações. Não se define por padrões no modo de ação e não homogeneiza os modos de operação dos diferentes atores. Constitui um esforço comum para obter os melhores resultados, colocando coerência nas diferentes atuações. O contexto de utilização da “aproximação global” assenta na estabilização e na prevenção de conflitos. Identificam-se quatro fases: “*Engage, secure, hold and develop*”. Em 2007, através do documento “*Countering Irregular Activity within a Comprehensive Approach*” (JDN 2/07) é proposta, numa primeira fase, uma visão partilhada da situação. Na gestão de crises deve desenvolver-se uma melhor compreensão das questões, sobretudo das que separam os intervenientes. Trata-se de alcançar objetivos de forma concertada e coerente e desenvolver um clima de confiança para a mudança, estabelecendo intercâmbios e redes.

No Reino Unido a “aproximação global” é do âmbito do Ministério da Defesa e das Forças Armadas (“*MoD and the Armed Forces*”), do Ministério dos Negócios Estrangeiros (“*British Foreign and Commonwealth Office*” – FCO) e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (“*Department for International Development*” – DfID). É o Primeiro-ministro que detém a liderança em matéria de “aproximação global” e que pode, em caso de necessidade, delegar num dos ministros setoriais.

A atualização da “*National security strategy*” de junho de 2009 sublinha a necessidade de uma aproximação interministerial “*cross-governmental approach*”. Para tal a “*stabilisation unit*” faz a ligação entre os diferentes ministérios envolvidos na “aproximação global”, para a gestão de crises. Apesar desta unidade de coordenação estar sediada no DfID, permanece sob a responsabilidade dos três ministérios. O conceito de “*stabilisation*” está associado à “aproximação global”, incluindo os domínios humanitário, político, militar e de desenvolvimento (Stabilisation Unit, 2008).

A maior dificuldade está transpor os objetivos nacionais para as missões e operações. Designadamente para o nível tático e estabelecer uma cadeia de comando, controlo e

---

17 Para compreender a posição inglesa sobre o conceito de aproximação global o *site* do parlamento inglês, “House of Commons Defence Committee”, serve de fonte principal. Disponível em <http://www.parliament.uk/>.

coordenação que pode encontrar obstáculos importantes perante a realidade do terreno (Alderson, 2009: 14).

Relativamente à importância de envolver as componentes civis no conceito de “aproximação global”, encontram-se resistências associadas ao eventual domínio dos militares sobre as questões civis. Por esta razão a “aproximação global” passa por um processo não tanto puramente nacional mas sobretudo internacional e, como tal, o Reino Unido sustenta fortemente estas abordagens no âmbito da União Europeia e da OTAN.

Uma nota para salientar que ao nível dos Estados não existe um consenso em torno do conceito de “aproximação global”, sendo o nível de integração diferente de Estado para Estado como se torna possível identificar no caso do Afeganistão e dos *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Colocam-se várias questões ligadas ao facto de cada um dos Estados acentuar diferentes elementos fundamentais para a gestão de crises – mais organizativos ou mais culturais, mais ao nível dos procedimentos burocráticos ou mais ao nível dos meios e das capacidades. Fará sentido uma normalização do conceito à escala internacional? Refletir sobre o valor acrescentado traduzido pelas especificidades nacionais? O que será preferível, apurar as experiências de terreno em situação *ad hoc* ou ter uma abordagem *top-down* resultante da uniformização de conceitos para as missões e operações?

Outra questão fundamental é a resolução do problema da formação e da mobilização de peritos civis, das diferentes áreas, destacáveis para os teatros de crise estratégica.

## e. O Ponto de Vista Operacional

Relativamente às questões operacionais, designadamente do ponto de vista militar, refere-se:

- A questão da liderança. A quem confiar a gestão de uma crise e sobretudo como contemplar as necessidades dos atores civis para os atores militares e reciprocamente em função do momento e do ambiente operacional? Em estados de exceção a liderança será constitucionalmente confiada às Forças Armadas, em curtos períodos de forte instabilidade para seguidamente devolver o poder aos órgãos de soberania e de administração do Estado.
- A questão do canal de comando. Nos aspetos logísticos, por exemplo, será normal ter uma visão integrada apoiada nos meios militares e nos meios civis sobre o terreno. Em questões de planeamento e de comando e controlo cada um dos instrumentos militares e civis possui os seus próprios órgãos de planeamento e as suas regras de empenhamento e culturas organizacionais.
- É fundamental considerar as numerosas organizações internacionais envolvidas em questões de segurança mas apresentando grandes diferenças entre elas. As interações são sensíveis e coloca a questão da ligação a estabelecer entre instâncias internacionais de segurança para uma melhor gestão de crises complexas. Torna-se necessário refletir sobre o reforço da ligação de órgãos conjuntos designadamente para a questão essencial da troca de informação.

- O lugar do nacional, em quadros multilaterais de gestão de crises, é uma questão em aberto. Há a necessidade de estabelecer um equilíbrio entre a integração multinacional e a especificidade dos Estados. O canal de comando de uma operação, sendo multinacional, envolve os homens e mulheres das nações.
- É necessário estabelecer um quadro de liderança baseado na apropriação local do ponto de vista da governação e do Estado de direito, e de coordenação e apoio entre os diversos atores civis e militares, de OI, estatais e não estatais, capaz traduzir um conceito estratégico para o Estado e Sociedade a reconstruir, conduzir o Planeamento estratégico para uma aproximação global e integrada.

## 5. Parcerias: Organizações Regionais e Sub-regionais

As parcerias com as organizações regionais e sub-regionais são parte essencial da análise do “nexo” segurança e desenvolvimento na abordagem abrangente à reconstrução do Estado e da sociedade em situação de fragilidade.

A parceria estratégica “África-União Europeia: enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro”, deve ser apontada e estudada como um instrumento programático enquadrado na temática de uma estratégia abrangente para a segurança e o desenvolvimento.

Num quadro multinacional, 80 Chefes de Estado e de Governo europeus e africanos, reunidos em dezembro de 2007, em Lisboa, decidiram, sete anos após a Cimeira do Cairo, lançar uma parceria única no seu género: a Estratégia Conjunta África-UE. A Cimeira de Lisboa marcou uma viragem no relacionamento entre os dois continentes e na terceira Cimeira, que teve lugar em novembro de 2010, em Trípoli, foram reafirmados níveis de ambição e de compromisso, estabelecendo um quadro estratégico para alcançar, no longo prazo, a paz e segurança e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio<sup>18</sup>.

No enunciado da parceria podemos identificar questões chave que se colocam ao ambiente internacional: a aceleração do processo de mundialização; a acentuada crise financeira e económica; a necessidade de reformar o sistema de governação mundial criando uma representação mais equitativa da África e da UE; os efeitos das alterações climáticas; a prevenção dos conflitos; a prática dos princípios da boa governação; a implantação de um mercado da energia sustentável explorando as fontes de energia renováveis; o desenvolvimento das infraestruturas; as garantias da segurança alimentar; a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio; o combate ao VIH/SIDA; a abordagem da problemática das migrações e a relação com o desenvolvimento; a promoção da igualdade entre os sexos.

A criação de emprego para as gerações jovens que entram no mercado de trabalho e a educação e formação são questões que estão diretamente relacionadas com a paz e com o nexo segurança e desenvolvimento em África.

---

18 *Parceria estratégica África-União Europeia: Enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro* (2011). Bruxelas: Conselho da União Europeia, p. 7; p. 15 e seguintes.

As relações ao nível regional e sub-regional, através da intensificação das relações bilaterais, favorecem a redução das vulnerabilidades, salvaguardam e promovem as potencialidades nacionais. As consequências, nas políticas públicas de segurança, da nova componente não convencional da política internacional, proporcionada por atividade de grupos terroristas transfronteiriços, são graves pela influência que provocam no posicionamento estratégico dos Estados; o narcotráfico, cujas atividades de grande complexidade têm ramificações que conferem ao crime organizado a dimensão de flagelo planetário e outras atividades ilícitas que incluem o tráfico de seres humanos, a apropriação do petróleo, a proliferação de armas ligeiras e pequenas armas, a pirataria, são muitos dos crimes fraturantes que podem ser combatidos através da cooperação regional e sub-regional dos Estados e das organizações.

## 6. Ajuda Humanitária e Segurança

Do ponto de vista concetual da União Europeia<sup>19</sup>, a ajuda humanitária constitui um imperativo moral e uma expressão fundamental do valor universal da solidariedade entre os povos. As crises humanitárias incluem catástrofes naturais e catástrofes provocadas pelo Homem, cujos efeitos se estão a tornar cada vez mais devastadores devido a fatores como a mudança de natureza dos conflitos, as alterações climáticas, a rivalidade crescente em matéria de acesso aos recursos energéticos e naturais, a pobreza extrema, a má governação e as situações de fragilidade.

As principais vítimas são as populações civis, em situação de carência e de vulnerabilidade, vivendo em países em vias de desenvolvimento. As crises humanitárias têm estado na origem de elevados números de deslocados, tanto refugiados como pessoas deslocadas internamente.

O acesso às populações mais vulneráveis e a proteção e segurança dos trabalhadores humanitários exige a preservação do “espaço humanitário”, condição prévia e essencial para garantir a prestação da ajuda humanitária para que os atores humanitários em presença facultem proteção às vítimas de crises, com base na observância dos princípios de neutralidade, imparcialidade, humanidade e independência da ação humanitária consagrados no direito internacional, em particular no direito humanitário internacional.

A ajuda humanitária prestada pela UE é uma competência partilhada entre os Estados-membros e a Comunidade Europeia<sup>20</sup>. Assenta numa longa tradição e reflete a diversidade dos seus intervenientes. A ação humanitária da UE enquadra-se numa abordagem internacional global que congrega as Nações Unidas, o movimento da Cruz Vermelha/Crescente Vermelho, as ONG humanitárias e outras, em apoio às respostas locais às

---

19 *Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão – Consenso Europeu em matéria de Ajuda Humanitária* (2007). Bruxelas. Conselho da União Europeia, p. 2 e seguintes.

20 A política comunitária em matéria de ajuda humanitária baseia-se no artigo 179.º (Cooperação para o Desenvolvimento) do Tratado que institui a Comunidade Europeia.

crises humanitárias, através de uma abordagem de parceria com as comunidades afetadas.

As autoridades nacionais dos países confrontados com uma crise continuam a ter a responsabilidade principal pela proteção das populações afetadas pela catástrofe. No seu conjunto, com as contribuições da Comunidade e dos Estados-membros da UE a nível bilateral, a UE constitui o maior prestador de ajuda humanitária internacional pública.

Enquanto tal, a UE tem não só a experiência mas também o dever de assegurar que a sua contribuição global para a resposta humanitária seja eficaz e apropriada, apoie o esforço humanitário internacional de prestação de ajuda às populações necessitadas e enfrente adequadamente os desafios que atualmente se colocam aos intervenientes humanitários.

A abordagem à ajuda humanitária baseia-se nos princípios fundamentais da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, base para avaliação do comportamento dos atores no terreno, sendo que a ajuda humanitária não deverá ser um instrumento de gestão de crises.

Na análise da relação com outras políticas releva-se que os princípios aplicáveis à ajuda humanitária são específicos e distintos de outras formas de ajuda. A ajuda humanitária orientada para a recuperação rápida, tem em conta os objetivos de desenvolvimento a longo prazo, estando intimamente ligada à cooperação para o desenvolvimento. A ajuda humanitária é normalmente prestada em situações onde atuam outros instrumentos do âmbito da gestão de crises, da proteção civil e da assistência consular. Coloca-se a necessidade dos atores assegurarem a coerência e a complementaridade na resposta às crises criando estruturas de coordenação e controlo.

A análise de caso da União Europeia aponta, em matéria de coordenação, coerência e complementaridade entre atores Estado e não Estado, para o reconhecimento de uma coordenação geral pelas Nações Unidas, designadamente pelo Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA), com a finalidade de obter uma atuação internacional integrada e eficaz às crises humanitárias. Esse papel é reforçado quando a OCHA, dispondo de uma presença forte e atuante no terreno designa e destaca para o cenário de atuação um coordenador humanitário.

A modalidade de ação estratégica, para a ajuda humanitária, consiste em atuar de forma coordenada e articulada, proteger o “espaço humanitário” e reforçar a resposta humanitária global, através da identificação das lacunas e do apoio a uma estrutura operacional que permite posicionar e prestar a ajuda de acordo com a identificação das necessidades e respetiva priorização, com atuações articuladas e sem sobreposições.

Para uma abordagem abrangente é essencial garantir: partilha de informações em tempo real; coordenação e decisão ao nível político; intercâmbios destinados a desenvolver as boas práticas e a partilhar os conhecimentos e experiências sectoriais, recolha sistemática de lições identificadas e lições aprendidas em todas as áreas instrumentais e atores.

A utilização de recursos da proteção civil e de meios militares em resposta a crises humanitárias obedece a mandatos distintos dos intervenientes militares e humanitários, em particular nas zonas afetadas por catástrofes naturais e por conflitos armados. Os meios e capacidades militares só serão utilizados em situações muito limitadas e em últi-

mo caso, em apoio de operações de ajuda humanitária, de acordo com as diretrizes das Nações Unidas (diretrizes MCDA e diretrizes de Oslo) <sup>21</sup>.

## 7. O Desenvolvimento Socioeconómico Sustentável

Os problemas de desenvolvimento socioeconómico afetam as relações internacionais, compreendendo grande parte das atividades da política externa dos Estados e mobilizando a totalidade das organizações internacionais. Contribuem para as migrações, o crescimento demográfico, a degradação do ambiente. Favorecem a emergência de violência civil, conflitos regionais e intraestatais, afetando a ordem e a segurança internacional e mobilizando operações de manutenção de paz e de ajuda humanitária, designadamente sob os auspícios das Nações Unidas. A ausência de desenvolvimento perpétua a fragilidade do Estado e da sociedade e aumenta a probabilidade de integrarem as rotas e plataformas dos extremismos, do crime organizado e do terrorismo.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) atualizou, no final do século passado, os princípios do liberalismo político tradicional, e defendeu a promoção global da democracia, da reforma das administrações nacionais, do aumento da participação da sociedade civil <sup>22</sup>no processo de desenvolvimento, da melhoria das condições da mulher.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2010, edição do 20.º aniversário, “A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano”, publicado para o PNUD, propõe a seguinte declaração como definição de desenvolvimento humano: “O desenvolvimento humano é a ampliação das liberdades das pessoas para que tenham vidas longas, saudáveis e criativas, para que antecipem outras metas que tenham razões para valorizar e para que se envolvam ativamente na definição equitativa e sustentável do desenvolvimento num planeta partilhado. As pessoas são, ao mesmo tempo, os beneficiários e os impulsores do desenvolvimento humano, tanto individualmente como em grupos”.

O conceito de desenvolvimento humano tem três componentes das capacidades que estão relacionados com as oportunidades das pessoas, as liberdades de processos – que afetam a aptidão das pessoas para determinarem as suas vidas – e com os princípios da justiça e dos direitos humanos. Estes componentes definem os processos e os resultados através das populações, do tempo e do espaço e são envolvidos pelo domínio ambiental partilhado dos recursos limitados do planeta.

---

21 Diretrizes MCDA (2003): Diretrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da proteção civil para apoiar operações humanitárias de emergência complexas levadas a cabo pelas Nações Unidas; março de 2003. Diretrizes de Oslo (2007): Diretrizes sobre a utilização de meios das forças armadas e da proteção civil na resposta internacional a catástrofes; novembro de 2007.

22 O domínio da atividade situado entre o Estado e o mercado, em que se incluem a família, as escolas, associações comunitárias e instituições não económicas. A “sociedade civil” ou cultura cívica é algo de essencial à vida das sociedades democráticas e vibrantes (Giddens, 2008: 702).

Os países, as comunidades e os indivíduos valoram de forma diferenciada os princípios e as dimensões humanas e civilizacionais. Como tal, o desenvolvimento humano representa a cultura, os valores e as prioridades locais e regionais, refletindo as escolhas democráticas inclusivas.

O Relatório do Desenvolvimento Humano 2011, “Sustentabilidade e Equidade: um Futuro Melhor para Todos”, dedicado ao desafio do progresso sustentável e equitativo, analisa a forma como a degradação ambiental intensifica a desigualdade das pessoas em situação desfavorecida e demonstra que as desigualdades no desenvolvimento humano agravam a degradação ambiental. Nesta abordagem o desenvolvimento humano deve permitir alargar as escolhas das pessoas e basear-se na partilha dos recursos naturais. A sua promoção requer a revisão da sustentabilidade ao nível local, nacional e global, através de instrumentos equitativos e de capacitação.

A União Europeia promove o reforço da Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD)<sup>23</sup>, bem como o objetivo global de melhorar a coerência, a eficácia e a visibilidade das políticas externas da União. Numa visão holística, de segurança e desenvolvimento, as políticas não relacionadas com o desenvolvimento podem contribuir substancialmente para coadjuvar os esforços dos países em desenvolvimento nas suas estratégias para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

A Comissão Europeia reforçou a sua ação abrangente para a prevenção de conflitos, gestão de crises e construção da paz, através da criação em 2007 do “Instrumento de Estabilidade” (IE). Baseado em projetos de resposta a situações de crise assume formulações diferenciadas no âmbito do apoio a processos de mediação, instauração de um clima de confiança, formas de administração e de justiça em períodos de transição, o reforço do Estado de direito ou a resolução de problemas ligados aos recursos naturais, designadamente como raiz dos conflitos. Estes projetos permitem canalizar financiamentos para responder a situações de crise em África, na região da Ásia-Pacífico, nos Balcãs, no Médio Oriente, na América Latina e nas Caraíbas.

Um outro instrumento abrangente da União Europeia é a “Parceria para a Consolidação da Paz” instituída para reforçar o contributo específico do setor civil nas atividades de consolidação da paz, aprofundando a articulação entre as organizações da sociedade civil, as organizações internacionais governamentais e não-governamentais, as agências dos Estados-membros da UE e as instituições europeias.

Uma estratégia abrangente de reconstrução do Estado e da Sociedade, operacionalizando o “nexo” entre segurança e desenvolvimento, exige dos Estados doadores, das Organizações Internacionais e das organizações regionais a tradução das políticas em projetos para a implementação de ações específicas e estruturantes da governação nacional, cuja liderança deverá ser assumida pelos países parceiros recetores, embora apoiada no reforço das assessorias técnicas de setor desenvolvidas no âmbito da cooperação bilateral e multilateral.

---

23 EU (2007). *Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) – Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho*. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

## 8. Modelos de Planeamento: o Caso Nacional

### a. A Constituição da República Portuguesa

A Constituição da República Portuguesa que define a República Portuguesa como um Estado de direito democrático (art.º 2.º) cujos princípios terão que ser garantidos através das tarefas fundamentais do Estado (art.º 9.º) e as leis do Estado de direito democrático devem, na nossa perspetiva, ser o vértice da questão colocada num plano nacional. O processo político e estratégico nacional de segurança e defesa deverá estabelecer, em permanência, a confiança entre a sociedade civil, os cidadãos e os aparelhos da soberania e prever a execução das funções do Estado, como forma mobilizadora e multiplicadora dos recursos tangíveis e intangíveis: poder na nação portuguesa. Logo no artigo 7.º (Relações Internacionais) é referido que “Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e o progresso da humanidade”. No Programa do XIX Governo Constitucional refere-se que “a relevância internacional de um Estado tornou-se, cada vez mais, dependente da sua capacidade e, sobretudo, da sua disponibilidade, para dar um contributo ativo para a manutenção da paz e da segurança internacionais e, em particular, para a eficácia da ação a nível multilateral. Os objetivos de segurança de um País como o nosso situam-se hoje nas mais diversas regiões do planeta e impõem, por isso mesmo, uma nova caracterização dos interesses que temos de defender e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional possa ser posto em causa”. No programa é preconizada, no capítulo da Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional, a importância do relacionamento com os países de expressão portuguesa e a relevância estratégica da língua no quadro da CPLP. Portugal propõe-se ser um Estado empenhado na paz e na resolução dos conflitos internacionais.

### b. A Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento

Portugal possui, desde julho de 2009, uma Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento<sup>24</sup> que pretende ser sinal empenho e compromisso em dar continuidade à dinâmica internacional implementada e potenciar a capacidade de influência nos países parceiros em situação de fragilidade, ultrapassando lógicas setoriais variadas, procurando obter resultados em todas as áreas de forma coordenada. A estratégia preconiza a criação de mecanismos de coordenação política e operacional regulares, em Portugal e nos países em que Portugal atua. “A sistematização de boas práticas, a melhor partilha de informação entre os atores envolvidos e o aprofundar de relações com os parceiros internacionais neste domínio permitirão uma programação e ação mais integradas do Estado Português em situações de fragilidade”.

---

24 Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009 de 16 de julho.

É de salientar a referência inicial ao papel de Portugal na adoção das Conclusões do Conselho da União Europeia sobre situações de fragilidade e sobre segurança e desenvolvimento, que se realizaram durante a presidência portuguesa da UE, traduzindo-se na necessidade da segurança e desenvolvimento, interrelacionadas, deverem estar na base das estratégias e das políticas da União Europeia. O Estado Português desenvolve relações de cooperação com Estados considerados em situação de fragilidade, cujo conceito se refere a estruturas débeis ou em desagregação e a situações em que o contrato social é rompido devido à incapacidade ou à falta de vontade do Estado para assumir as suas funções de soberania, em matéria de Estado de direito e garantia das funções vitais do Estado e da sociedade. Os desafios à paz e ao desenvolvimento traduzidos por essa fragilidade constituem ameaças e riscos importantes para a segurança regional e mundial.

O documento é explícito na necessidade de abordagens e de políticas governativas, em relação aqueles países, pensados numa “lógica conjunta, que traduza uma coordenação eficaz, e devem responder a orientações preventivas, tendo em conta a especificidade de cada país”.

Coloca-se de novo, a questão central do planeamento estratégico, como resposta rápida e flexível na gestão de crises, diferenciada, articulada e global, conjugando os diversos instrumentos diplomáticos de desenvolvimento e de segurança, civis e militares, disponíveis.

A Parte I da estratégia, ao apresentar a coerência e coordenação das políticas de segurança e desenvolvimento, salienta as sinergias a desenvolver entre os atores presentes, no caso dos países com missões de prevenção ou resolução de conflitos, manutenção ou consolidação da paz, mas também nos casos em que decorrem atividades de cooperação para o desenvolvimento em contextos de fraca capacidade institucional, o que só através de uma coordenação das intervenções e das ações de apoio conduz a uma maior eficácia.

São referidos os constrangimentos institucionais, de mandatos, de horizontes temporais e de quadros de atuação distintos, ou a falta de tradição de trabalho conjunto, à operacionalização donexo entre segurança e desenvolvimento. A estratégia propõe-se promover a ligação coordenada entre os dois domínios evitando os riscos e o desperdício de recursos.

Os objetivos e prioridades para a ação externa, na área da segurança e defesa, considerando que a participação nas operações de paz se efetua no âmbito das organizações de segurança e defesa de que Portugal faz parte ou ao abrigo dos mandatos da Organização das Nações Unidas (ONU), têm em consideração os princípios estabelecidos nacionalmente para a participação nessas organizações. São referidas, a Organização das Nações Unidas – participação em operações de paz – a Organização do Tratado do Atlântico Norte – participação em quase todas as operações desenvolvidas pela NATO, contributo nacional para a paz e segurança internacionais – a União Europeia – participação nacional em operações e missões no âmbito PESC e PCSD, integrando diferentes atividades de reforma do setor de segurança (RSS) e desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR), essenciais na estabilização pós-conflito e reconstrução dos Estados e das sociedades – a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – Portugal incluiu na

agenda da OSCE a dimensão económico-ambiental (Fórum Económico de Praga) – a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – noção de rede em termos de organizações internacionais, a cooperação técnico-militar e técnico-policial.

Os objetivos e prioridades da cooperação portuguesa remetem para a Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de dezembro, “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”, documento que procurou “contribuir para a clarificação das orientações de fundo da política de cooperação portuguesa e para a introdução e reforço de mecanismos de coordenação dos vários agentes da cooperação”. O contributo de Portugal para o reforço da segurança humana, em Estados com instituições frágeis e não identificadas com as populações, assenta em duas vertentes: o empenho na luta contra a pobreza, em particular na prossecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), e a participação na “reforma do setor de segurança”, dada a proximidade linguística, cultural e da matriz jurídica dos sistemas de organização dos setores de defesa e de segurança. A cooperação portuguesa apoia a organização de unidades e estabelecimentos de formação militar e ações de formação em Portugal, contribui para o “reforço das instituições estatais responsáveis pela segurança interna na missão de implementação da lei, designadamente as forças de segurança pública, os serviços de migrações e fronteiras e a investigação criminal nas dimensões de organização, métodos e formação como meios de consolidar a estabilidade interna”.

Importa aqui referir a importância de uma visão integrada, baseada no nexo de segurança e do desenvolvimento, numa abordagem alargada do conceito de gestão de crises, holística e sistémica à reconstrução do Estado e da sociedade em situação de fragilidade, e que consideramos ter como áreas fundamentais:

- O planeamento estratégico;
- O desenvolvimento de estruturas formais e estáveis de justiça, defesa e segurança nacional contribuindo para a institucionalização do sentimento de identidade comum;
- As parcerias com as organizações regionais e sub-regionais;
- A ajuda humanitária;
- O bem-estar, que inclui a sobrevivência das pessoas e o seu progresso material e moral através de políticas para o desenvolvimento económico-social;
- A segurança do Estado e das populações.

A cooperação institucional portuguesa tem apoiado a realização de mesas-redondas de doadores, permitindo aos governos desses Estados apresentar os programas e projetos para as áreas consideradas prioritárias e sensibilizar os doadores para a sua importância.

Neste particular refere-se a importância da preparação dos programas e da solidez dos projetos para a qual concorre a qualidade das assessorias técnicas prestadas aos países, nos diferentes setores, com escassos quadros qualificados e com problemas na organização das estruturas da administração pública.

O Estado apoiado e parceiro na cooperação, através dos seus órgãos e instituições, é líder nos processos de governação, aplicando-se o princípio fundamental da apropriação local, no entanto é essencial que Portugal estabeleça relações de confiança que se poderão

concretizar no apoio à elaboração dos instrumentos concetuais e legislativos, para lá do apoio nos processos e nos projetos setoriais, num quadro geral de capacitação das instituições e da construção do Estado de direito democrático.

No capítulo dos objetivos da estratégia, a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento concretiza uma abordagem global em cinco objetivos específicos compreendendo:

- Coerência e coordenação na ação externa global em matéria de segurança e desenvolvimento;
- Mecanismos e instrumentos para uma programação e ação integrada da cooperação nos países em situação de fragilidade;
- Boas práticas e partilha da informação entre atores, na sede e no terreno;
- Diálogo político com as redes da sociedade civil portuguesas e locais;
- Interação com os parceiros internacionais.

Para uma eventual redefinição dos objetivos específicos será essencial partir de uma visão estratégica e de uma estratégia nacional de segurança e defesa, capaz de sustentar o planeamento estratégico com base nos meios materiais e imateriais e em todos os instrumentos de gestão de crises, políticos, diplomáticos, económicos, culturais e sociais, militares, capazes de apoiar a estruturação do Estado de direito e da sociedade em situação de fragilidade.

No capítulo dos instrumentos de implementação da estratégia, com referência à promoção da coerência e coordenação da intervenção do Estado português na ação externa global em matéria de segurança e desenvolvimento, consideramos fundamental o enquadramento por uma estratégia nacional de segurança e defesa, capaz de garantir a as condições de bem-estar e segurança através da realização das tarefas fundamentais do Estado de direito democrático, constitucionalmente determinadas, garantindo as funções vitais do Estado e da sociedade.

Considerado o alcance político e os seus objetivos, os recursos tangíveis e intangíveis mobilizados ou a mobilizar, as capacidades nacionais, o ambiente estratégico onde o país está inserido e onde decide atuar, preconiza-se o princípio da utilização dos órgãos e instituições, definidos pela constituição e pelas leis da República, evitando a criação de órgãos novos e estruturas novas, com problemas de aceitação pelos responsáveis ao nível político, estratégico e tático, inseridos no sistema público da administração do Estado, com missões e atribuições definidas no quadro legislativo e concetual em vigor.

Assim, os órgãos de soberania e os órgãos de conselho responsáveis no quadro da constituição e da lei terão sempre o papel fundamental no processo da decisão relativo ao estabelecimento dos objetivos e à aplicação de uma estratégia abrangente de segurança e desenvolvimento no âmbito da ação externa do Estado português.

No quadro das competências do Primeiro-ministro, com as diretrizes e estruturas por ele definidas, em articulação com os órgãos de conselho instituídos pelas Leis, deverá ser prestado apoio e assistência ao Primeiro-ministro, no exercício das suas responsabilidades em matéria de defesa e de segurança nacional, designadamente em atividades de âmbito interministerial e institucional e de coordenação interministerial na ação do

Governo. São áreas de convergência das matérias que interessam à segurança interna e externa, envolvendo diferentes ministérios – negócios estrangeiros, defesa, justiça, administração interna, finanças e outros – com reflexos na decisão política sobre a participação de Portugal na gestão de crises em quadros multilaterais de atuação de interesse nacional na segurança e no desenvolvimento.

A estratégia preconiza a criação de um mecanismo de coordenação política nos países em que Portugal atua, envolvendo designadamente os Embaixadores de Portugal. Complementarmente interessa referir a importância de nos diferentes domínios de cooperação integrar com elementos as estruturas locais de reforma, que materializam a direção e liderança política local do país cooperante e, como órgãos de participação dos parceiros internacionais, exigem da nossa parte atuações concertadas, úteis e que conquistem a confiança do parceiro de Portugal, face à qualidade da participação e do trabalho produzido em assessoria técnica, com vastas implicações no processo de reformas.

No entanto oferece-nos dúvidas a criação, preconizada pela estratégia, de um grupo de trabalho para a segurança e desenvolvimento. Será, normalmente, uma solução complexa. A constituição de grupos laterais à linha institucional do processo de decisão e de planeamento estratégico, dificilmente os torna verdadeiramente operativos e com a continuidade que os processos exigem, dada a posição lateral às estruturas organizacionais e a visão tendencialmente setorial dos diferentes representantes no grupo, apesar da abrangência dos temas. Como já referido, consideramos este um âmbito de agenda do Governo e, como tal do Primeiro-ministro e dos Ministérios envolvidos, o que levará ao quadro estabelecido para o tratamento das matérias interministeriais pelas entidades e órgãos politicamente e estrategicamente responsáveis, dando seguimento, para níveis de execução nos teatros de atuação, de acordo com as estratégias e os planos de ação aprovados e os processos de decisão e de partilha de informações definidos.

A nível dos mecanismos e instrumentos da programação e ação integrada, sublinha-se novamente a importância da coordenação e da participação transversal dos diferentes ministérios mas também das Forças Armadas, das Forças de Segurança, da Autoridade Nacional de Proteção Civil – responsável pelo Planeamento Civil de Emergência – dos Centros de Formação e Treino, do Instituto Camões, e através destes de organizações não-governamentais com atuação externa. Este conjunto de participações deverá inserir-se, sem dispersão ou multiplicação de estruturas, no quadro institucional do planeamento estratégico e na estratégia de segurança e defesa nacional.

As referências à sistematização das boas práticas, partilha de informação, na sede e no terreno incentivam à criação estruturada de um processo de análise para a produção de lições aprendidas, que poderá passar pela constituição periódica de equipas multidisciplinares destacadas para o teatro de crise, onde desenvolvem a recolha de dados em todos os aspetos das ações de cooperação e de gestão de crises, com a finalidade de produzir as lições identificadas que, ao serem consideradas para novas soluções nas estratégias, nas atuações operacionais, nos programas de formação, nos conceitos, nos materiais e equipamentos e outros, passam a constituir lições aprendidas e a influenciar a gestão de crises.

A área da formação é absolutamente chave para o sucesso das atuações no âmbito da segurança e do desenvolvimento, designadamente no quadro da cooperação. A construção de uma ideia de cultura para a missão envolvendo os componentes enformadores do Estado de direito e das funções vitais do Estado, garantindo a segurança e o bem-estar das populações e conhecimento da cultura e da sociedade do país parceiro, a par da habilitação técnica para a missão, são elementos que se reforçam mutuamente que, em caso de ausência ou não assimilação do conhecimento, pode comprometer a missão, logo nos primeiros contatos. Estabelecer-se um clima de confiança é condição necessária para o sucesso da atuação em cenários complexos de gestão de crises.

O Instituto da Defesa Nacional ministra desde 2009 um Curso de Gestão Civil de Crises que segue um *curriculum* abrangente nas matérias da segurança e do desenvolvimento, preparando quadros ao nível político e estratégico para atuações em cenários multilaterais e cuja base concetual e doutrinária é a produzida ao nível da União Europeia. A transversalidade das formações e dos desempenhos profissionais dos auditores que frequentam o curso e o painel disponível de formadores nacionais e internacionais permitem considerar o curso e o Instituto da Defesa Nacional um excelente ponto de reflexão de soluções para a formação exigida aos peritos nacionais, em articulação e complementaridade com todas as outras instituições de formação e treino, ao nível operacional e tático, que têm como missão preparar pessoas e forças, militares e civis, para atuar em cenários de grande complexidade, no âmbito da reconstrução do Estado de direito e das sociedades.

O aprofundamento da interação com os parceiros internacionais para além do desenvolvimento de ações de formação, exercícios e partilha de informação, insere-se na articulação ao nível estratégico e do planeamento com as organizações e aliança em que nos integramos, com relevância para a União Europeia e a OTAN, mas também ao nível das estratégias e planos de ação articulados no âmbito das missões da ONU, da União Africana, CPLP, OSCE, sem esquecer os trabalhos e a concetualização como membro da OCDE e em relação com as instituições financeiras internacionais, casos do BCE ou do Banco Mundial, por exemplo.

### **c. Contributo para uma Estratégia Abrangente**

As transformações ocorridas no Médio Oriente e no Norte de África, apelidadas de “primavera árabe”, confrontaram o mundo com a imprevisibilidade dos acontecimentos e das suas consequências no curto e no longo prazo. Obrigaram a revisitar o estudo das causas profundas dos movimentos sociais e políticos das populações e a influência dos instrumentos comunicacionais que podem chegar a quase todos os potenciais destinatários em tempo real. A democracia está no centro das causas e das movimentações e não é possível prever o estágio final dos regimes e das sociedades. Está na agenda dos atores internacionais de segurança e de desenvolvimento encontrar formas de apoiar os Estados e as sociedades resilientes para percorrer o caminho da estabilidade e das necessidades de bem-estar vitais para as sociedades organizadas em torno do Estado de direito.

Existe a percepção estratégica da importância de construir instituições fortes, legitimadas pelos povos e, como tal, merecedoras da sua confiança e capazes de gerir as tensões de forma pacífica.

A implementação da estratégia terá como grande envolvente o Estado de direito democrático e a capacidade desse Estado executar as suas tarefas fundamentais nos domínios do bem-estar e da segurança e assim garantir as funções vitais básicas do Estado e da Sociedade.

Dentro dessa envolvente global e sistémica gravitam os instrumentos igualmente sistémicos e interativos do desenvolvimento, da diplomacia e da segurança e defesa, associados e não dissociáveis, em lógicas e orgânicas adaptativas e flexíveis, para o âmbito desta estratégia, aplicados em quadros de atuação externa multilateral e multidisciplinar, e centrados nas organizações a que pertencemos, nos nossos parceiros e aliados fundamentais.

Algumas linhas de força para uma estratégia abrangente de gestão de crises poderão ser:

- Identificar a emergência das crises externas que afetam Estados e sociedades, dando respostas rápidas, ou atuar em cenários de instabilidade e conflito; atuar com os instrumentos adequados, identificando as causas da fragilidade, da instabilidade e conflito. Aumentar a capacidade de alerta precoce, prevenção e resposta às crises, planeamento estratégico para a reconstrução do Estado de direito democrático no médio e longo prazo;
- Concentrar o esforço de acordo com as prioridades nacionais no âmbito da política externa, de desenvolvimento e de defesa nacional e concorrer para uma estratégia de segurança e defesa nacional.
- Trabalhar com organizações multilaterais e os parceiros e aliados, numa perspetiva de apoio no longo prazo, aceitação de riscos e recuos com o objetivo de alcançar resultados no âmbito de processos transformadores e sustentados.
- Conduzir processos virados para alcançar resultados, com transparência e prestação de contas relativas aos recursos materiais aplicados. Os recursos investidos terão que validar a abordagem na segurança e no desenvolvimento de acordo com o conceito alargado de crise. A avaliação dos processos e a apresentação pública dos resultados é fundamental para aferir o caminho e os meios, ou seja a estratégia ou, em caso limite, alterar os objetivos políticos.
- Maximizar as capacidades nacionais requeridas para uma estratégia abrangente:
  - Sistema de Informações da República Portuguesa e avaliação no âmbito da análise política – avaliação de riscos e de oportunidades;
  - Diplomacia influente em países e regiões, interpreta a situação, contribui para o consenso multilateral e para a ação, designadamente no âmbito da ONU, da EU, da NATO, da OSCE e da CPLP.
  - Atuação em prol do desenvolvimento e da cooperação para a reconstrução do Estado de direito e das estruturas da sociedade.
  - Cooperação na área da Defesa Nacional e das Forças Armadas, apoiando a “reforma do setor de segurança”, abordagem setorial do âmbito alargado de

atuação para a estruturação do Estado de direito democrático, em países onde normalmente as Forças Armadas são o elemento estruturante e de coesão nacional.

- Promover o comércio e a abertura de mercados no âmbito da criação de oportunidades económicas estruturadas.
- Criar equipas pluridisciplinares, civis e militares, para responder às crises ou situações de pré-crise, atuando com mandato do Governo e podendo incluir valências não-governamentais. Uma equipa tipo é representativa de diferentes ministérios, tem valências para recolha de dados em áreas de política nacional e de governança – documentos instrumentais de governação – da política externa, de economia, da cultura e da sociedade, da defesa militar, da segurança interna. Constituir bolsas de peritos civis e militares e garantir a sua formação, ao nível político e estratégico de preparação, para crises abrangentes e multilaterais, num Centro de Excelência Nacional para a Gestão de Crises.
- As capacidades serão identificadas ao nível dos órgãos e instituições da Administração Pública, das Universidades, das Organizações não-governamentais, das Igrejas, da sociedade civil e grupos de reflexão e do setor empresarial privado. Tal confere conhecimento mais profundo sobre os países, os conflitos, a segurança e o desenvolvimento.
- O Alerta Precoce. A definição política de regiões, países e teatros prioritários, é fundamental para identificar e avaliar o risco de conflito e de instabilidade. Essa avaliação de risco deverá ser feita conjuntamente pelas áreas da política externa, defesa nacional e desenvolvimento às quais se associam todos os restantes setores de interesse, designadamente a cooperação, sendo esta uma avaliação interministerial do âmbito da segurança e do desenvolvimento. É essencial estabelecer um sistema de alerta precoce com base numa visão da situação geral e das situações particulares regionais e dos países, do ponto de vista político, económico e de segurança, que possam num prazo curto desencadear uma situação complexa de crise. Será uma avaliação multidisciplinar e com o apoio em peritos de segurança e desenvolvimento, sobre regiões e países em situação de fragilidade, permitindo desenvolver um planeamento estratégico abrangente e de acordo com os recursos disponíveis, integrado e baseado em atuações com aliados e parceiros internacionais.
- A prevenção e resposta às crises. A resposta às crises exige oportunidade, flexibilidade e informações credíveis. O sucesso está relacionado com uma resposta internacional abrangente e integrada do ponto de vista político e estratégico. Portugal deverá estar preparado para influenciar a decisão e participar na resposta às crises. Respostas iniciais rápidas exigem mecanismos de financiamento e de disponibilização de capacidades civis e militares, apoiados em respostas interdepartamentais ágeis.
  - Equipas de Resposta à Crise. É um conceito a introduzir, a que já aludimos; deverão ter características pluridisciplinares, enquadramento político forte, componentes diplomáticas, de segurança e de desenvolvimento, com peritos civis,

- militares, de polícia e outros, num conceito de geometria variável de acordo com a especificidade do teatro de crise.
- Ação diplomática. É crítica a resposta rápida pela diplomacia para construir consensos para a ação de prevenção de conflitos e evitar a escalada de crises. Ação Humanitária. Em caso de emergência humanitária, a ação humanitária é crucial para a resposta nacional no contexto da política externa e da estratégia nacional de longo prazo no âmbito da segurança e desenvolvimento dos cenários alvo de crise humanitária.
  - Planeamento Estratégico no Médio e Longo Prazo. O planeamento estratégico desenhado para a reconstrução do Estado de direito democrático e a sociedade no médio e longo prazo envolvendo a diplomacia, o desenvolvimento e a defesa numa estratégia abrangente de Gestão de Crises. Identificar e trabalhar sobre as causas dos conflitos e da fragilidade, apoiar sistemas políticos inclusivos e contribuir para a reconstrução da sociedade de acordo com a sua cultura. Apoiar as instituições de segurança e defesa, justiça e economia na sua capacitação com atuações sustentadas no espaço e no tempo adequados.

O sucesso depende de um apoio sólido do ponto de vista político e técnico e coordenado com base na apropriação local e portanto numa estratégia nacional do país apoiado e parceiro, liderando a governação e a aplicação de medidas de curto, médio e longo prazo para a segurança e desenvolvimento.

Elaborar programas nacionais de investimento económico no âmbito da administração do Estado, da segurança, da defesa e da justiça, da saúde e da educação, do desenvolvimento sociocomunitário. Estabelecer parcerias com o país parceiro ao nível de governos, da administração local e/ou camarária, das empresas nos setores público e privado, das universidades, das organizações do desporto, da sociedade civil e comunicação social. Apoiar o papel da mulher no Estado de direito democrático e na sociedade. Apoiar o combate à corrupção nas instituições e na sociedade.

Quando apropriado o planeamento estratégico poderá incorporar aproximações regionais nos objetivos, nos prazos e nos orçamentos, quando tal configure a melhor abordagem para a segurança e o desenvolvimento do teatro de crise.

O planeamento estratégico para um apoio eficaz e eficiente à reconstrução do Estado e da sociedade, envolvendo as questões da segurança e do desenvolvimento, requer uma aproximação integrada colocando em conjunto diferentes recursos, capacidades e áreas de conhecimento, no Governo e na comunidade internacional. A resposta tem que ser em tempo real, o planeamento deve antecipar-se às crises, identificando ameaças e avaliando riscos, estabelecer prioridades e utilizar estrategicamente os meios materiais e imateriais do poder nacional em situações de grande complexidade. São fundamentais os mecanismos de coordenação interministerial previstos na orgânica do Governo, linhas de comando, coordenação e controlo ou relações de apoio claras, centrados nos resultados e na correta aplicação e potenciação dos recursos nacionais.

Os processos de controlo e avaliação são determinantes para a garantia de que os investimentos de meios e capacidades produzem os efeitos desejados. Temos de ser capazes de responder em tempo real ao mesmo tempo, planear com antecedência para enfrentar os desafios emergentes: priorizar e utilizar nossos ativos estratégicos situações complexas de resposta rápida. Para que isso aconteça, precisamos de mecanismos de coordenação governamental eficazes, linhas claras de responsabilidade, e indicadores de resultados e custos.

- **Parcerias.** São fundamentais e críticas, para a eficácia dos processos e para o sucesso no apoio à reconstrução do Estado e da sociedade em situação de fragilidade, ao explorar sinergias de conhecimento e de experiência, envolvendo os recursos materiais e imateriais. São os casos das Organizações Internacionais, relevando a ONU e os seus departamentos específicos para a paz, a crise, a segurança e o desenvolvimento, o Banco Mundial, as Organizações Regionais, com relevo para a União Europeia, a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa, a CPLP, a CEDEAO, os parceiros bilaterais tradicionais, EUA, Brasil, Angola, Moçambique, Cabo-Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste; é importante a influência em todos os fora relativos a atuações internacionais, nesta área, e nas questões de crime organizado, tráficos e terrorismo transnacional, designadamente na expansão dos extremismos. A atuação em apoio das situações de fragilidade, requer atenção sobre o Estado e sobre a sociedade, é essencialmente um problema político com expressão e objetivos a atingir com base em estratégias para a gestão de crises, concetualizada de forma alargada e respondendo aonexo entre segurança e desenvolvimento, e para a reconstrução do Estado de direito que, no âmbito das suas tarefas fundamentais, assegura as funções vitais básicas da sociedade.

## **9. Contributo para uma “Estratégia Abrangente” de Reconstrução do Estado e da Sociedade**

### **a. A Questão Central: Coerência Operativa do Nexo Segurança e Desenvolvimento**

Uma abordagem inclusiva inclui as áreas fundamentais do planeamento estratégico, da “reforma do setor de segurança”, das parcerias com as organizações regionais e sub-regionais, da ajuda humanitária e segurança, das políticas para o desenvolvimento e constitui um complexo desafio da política e da estratégia, para a aplicação integrada de instrumentos de capacitação civis e militares.

O enquadramento à questão foi feito colocando as situações de fragilidade dos Estados e das sociedades como um dos desafios maiores ao desenvolvimento sustentável e à paz; a acentuação e alargamento a países e regiões com ausência de uma governa-

ção estruturada acentuam o insucesso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e acresce os riscos e ameaças à segurança dos países e das sub-regiões com implicações na segurança regional e global, designadamente na segurança da Europa.

De acordo com a nossa visão, a construção de uma estratégia abrangente à reconstrução do Estado e da Sociedade, aplicando programas estruturantes de longo prazo, sustentados em atuações de curto e médio prazo, assenta num ideário com três componentes essenciais: (1) a estabilidade política, a alcançar através da estruturação política e judicial, base do Estado de direito; (2) a segurança do Estado e dos cidadãos proporcionada por instituições do Estado – Forças Armadas, Forças de Segurança e componente judicial – de acordo com normas democráticas e princípios de boa governação, no âmbito da aplicação do conceito de “*reforma do setor de segurança*”; (3) o desenvolvimento humano e económico sustentável em todo o território.

## **b. Os Componentes de uma “Estratégia Abrangente”**

A ausência ou a fragilidade das estruturas dos Estados e das Sociedades constituem, em primeiro lugar, um problema político. A solução começa por ser também política. Quanto aos atores e à necessidade de estabelecer objetivos, identificar oportunidades e vulnerabilidades, para níveis desejados de segurança, de justiça e de desenvolvimento socioeconómico sustentável, colocando o problema nas agendas políticas nacionais e multilaterais.

A apropriação local, fazendo parte do processo político de liderança nacional é uma questão essencial de soberania de governo e de Estado de direito. Como também são processos essencialmente políticos a reconstrução do sistema de segurança e defesa e a ajuda internacional ao desenvolvimento. A experiência tem demonstrado que a reconstrução dos Estados e das sociedades, com uma cultura própria, é um processo de longo prazo e só será eficaz se conduzido internamente. O papel reservado à comunidade internacional é, em primeiro lugar, apoiar e ajudar.

Situações há em que no pós-conflito e em Estados colapsados, aos atores externos é pedido que assumam inicialmente um papel de liderança e de estabilização da situação em termos de segurança e de bem-estar, preenchendo a ausência das Instituições que têm por finalidade garantir o contrato social com as pessoas. No entanto o objetivo primário consiste na capacitação dos atores de poder local para a assunção da liderança num prazo relativamente curto de tempo.

Em países ameaçados pelo conflito existe a questão essencial do impacto no equilíbrio de poder, pelo que é necessário avaliar qual o efeito potencial da ajuda internacional sobre a dinâmica do conflito e sobre a situação de segurança. As prioridades de ajuda externa destinadas ao apoio de países e à melhoria da proteção e da justiça sentida pelas populações – segurança humana – deverão ser estabelecidas com uma visão integrada que se complementa com a segurança do Estado.

Na estratégia e no planeamento estratégico, aligeirar etapas e trabalhar na obtenção resultados de curto prazo, com base na transposição de modelos concetuais, legais e

organizacionais de outras realidades, sem atender à apropriação e às escolhas locais inclusivas da sociedade, não são compatíveis com uma abordagem estratégica para o Estado em situação de fragilidade.

O planeamento estratégico deverá traduzir um primeiro plano do fortalecimento do potencial estratégico, baseado na estratégia estrutural e um segundo plano operacional respeitando a todos os domínios – em função de hipóteses, respeitando ao planeamento civil (capacidades civis) e ao planeamento militar (capacidades militares) em todas as áreas de segurança e defesa nacional e correspondente à estratégia operacional.

Em países em processos de democratização pode não haver lugar ao exercício de um poder civil e a aplicação de capacidades civis e de polícia ser limitada ao exercício das políticas estratégicas nacionais. A elaboração das políticas de segurança, justiça e desenvolvimento são exercidas por organizações ou instituições, nomeadamente militares, com atuação restrita e centrando as questões de segurança apenas no Estado e não em complementaridade com a segurança da população.

Torna-se essencial desenvolver estas capacidades e investir na formação em áreas como a análise estratégica, formulação de políticas, planeamento estratégico, conceção organizacional, gestão da mudança, avaliação e orçamentação. É através deste tipo de capacitação e de formação de quadros técnicos, a todos os níveis, que se obtêm impactos significativos na apropriação local sobre as reformas e o exercício da soberania nacional.

O exercício da soberania e o nível de controlo do governo nacional sobre o território e as estruturas do país, nomeadamente na prestação de serviços de justiça, segurança e bem-estar, varia de país para país e, nos Estados em situação de fragilidade, muitos desses serviços são prestados por atores não estatais.

A importância do nível nacional deve ter continuidade em complementaridades operativas ao nível das províncias e das comunidades locais. Os programas não podem ser concebidos nas capitais sem que exista uma participação efetiva dos atores disseminados pelo país e que serão quem vai proceder à sua implementação em áreas afetadas por conflitos e carências profundas económicas e sociais.

Portugal tem condições históricas de relação com os povos de todas as partes do mundo, língua, conhecimento, para explorar, como nicho de formação, a importância do nexo entre segurança e desenvolvimento, áreas com responsabilidades específicas mas objetivos comuns, como forma de aumentar a complementaridade, a coerência e a eficácia da política externa portuguesa e continuar a contribuir, a muito elevado nível, na atuação da União Europeia, através da sua ação externa e políticas de segurança e desenvolvimento, no âmbito das missões da Organização das Nações Unidas, no âmbito da segurança coletiva, da gestão de crises e da segurança cooperativa da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), no âmbito da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A gestão de crises, nas suas dimensões política e instrumental de apoio ao estabelecimento do Estado de direito e da segurança, do Estado e das pessoas, inclui-se no âmbito do planeamento estratégico, é instrumento fundamental da Política Comum de Seguran-

ça e Defesa da União Europeia e tornada uma das três tarefas definidas como essenciais e fundamentais – segurança coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa – pelo novo conceito estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)<sup>25</sup>.

As parcerias com as organizações regionais e sub-regionais são um outro componente transversal para onexo segurança e desenvolvimento na abordagem abrangente à reconstrução do Estado e da sociedade em situação de fragilidade. A “Parceria estratégica África-União Europeia: enfrentar em conjunto os desafios do presente e do futuro”, deve ser apontada como um caso enquadrado na temática de uma estratégia abrangente para a segurança e o desenvolvimento.

A comunidade internacional não tem sido, de fato, atuante e articulada na promoção de missões verdadeiramente abrangentes, para além da “reforma do setor de segurança”, importante na construção das instituições mas apenas uma parte setorial do processo amplo da segurança e do desenvolvimento do Estado de direito democrático e das sociedades. Alguns doadores e países recetores assumiam programas ambiciosos de governança e de capacitação institucional, fundamental no Estado de direito para depois, na prática, as iniciativas serem, com frequência, parciais e seletivas, baixando o nível de ambição e de resultados.

A experiência das missões e as lições aprendidas conduzem a um importante pressuposto estratégico: a “reforma do setor da segurança”, tal como é prolixamente concetualizada e aplicada, é uma aproximação que se dirige a uma parte importante, mas somente a uma determinada parte do problema (Wulf, 2004: 17).

A ajuda humanitária é outro dos componentes essenciais para o planeamento e atuação coordenados e articulados, na proteção do “espaço humanitário” e reforço da resposta humanitária global. Uma atuação abrangente conduz, também, ao relacionamento com organizações de proteção civil e militares dentro dos códigos acordados internacionalmente.

A prioridade atribuída pelos Estados e pelas Organizações Internacionais à inclusão das políticas de desenvolvimento social e económico em programas destinados aos países parceiros, reforçando iniciativas de cooperação bilateral e multilateral e estabelecendo parcerias com organizações regionais, decisivas para o sucesso de estratégias abrangentes de reconstrução do Estado e das sociedades e para a operacionalização do “nexo” entre segurança e desenvolvimento.

A adoção de uma estratégia nacional abrangendo a segurança, a justiça e o desenvolvimento deverá constituir-se como o vértice iniciador, de apropriação nacional, para a reconstrução do Estado e da Sociedade, de que apresentamos um possível roteiro:

- Analisar o ambiente estratégico e identificar a “Visão Nacional” em dez, quinze anos, para o país e população com base em critérios políticos, económicos, sociais, culturais e ambientais;

---

25 NATO (2010). *Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Active Engagement, Modern Defense*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010.

- Identificar, analisar e hierarquizar as ameaças presentes e futuras em coerência com a “Visão Nacional”;
- definir e priorizar os recursos tangíveis e intangíveis e as capacidades efetivas nacionais, imprescindíveis ao Estado de direito democrático que envolve a diplomacia, a segurança e a defesa, e o desenvolvimento, para enfrentar, com sucesso, as principais ameaças, cumprindo, em simultâneo, o contrato social com os cidadãos através da prestação da garantia das funções vitais para o bem-estar e segurança das populações;
- Proceder à identificação e análise das lacunas, através da determinação da atual capacidade das instituições nacionais, nas relações internacionais, na segurança e defesa, na justiça e no desenvolvimento económico e social, estabelecendo o diferencial para as capacidades necessárias. O ambiente nacional poderá incluir na análise o papel, capacidade e eficácia das instituições não Estado e da sociedade civil, se aplicável;
- Determinar a responsabilidade primária pela geração da capacidade necessária e apresentar a capacidade identificada e associada a ministérios e instituições no âmbito da segurança, da defesa, da justiça e do desenvolvimento;
- Definir quadros de apoio e de financiamento que traduzam a geração, estruturação e utilização dos recursos tangíveis e intangíveis, estabelecendo de forma transparente os meios para que o Estado cumpra as suas tarefas fundamentais e os seus objetivos político-estratégicos;
- Garantir a efetiva coordenação, responsabilização, supervisão e avaliação, aos níveis da política, da estratégica e da tática;
- Enunciar uma Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento, com grandes opções, prioridades e orçamentos, e com a finalidade de reconstruir o Estado de direito democrático e a sociedade.

A interpretação cuidada da Constituição do Estado e do seu sistema político poderão dar abertura para um processo, com aceitação política dos poderes institucionais, de criação de uma estrutura de coordenação das reformas a implantar numa lógica de planeamento estratégico, não se substituindo aos poderes e competências nacionais mas antes reunindo-os em “Quadros Institucionais de Reforma”, na dependência, e sob a Presidência do Chefe de Estado ou de Governo.

É fundamental a existência de uma estratégia global para conferir liderança, perseguir objetivos exequíveis, potenciar recursos tangíveis e intangíveis, firmar o compromisso dos atores envolvidos, num ambiente conflitual e de crise. Criar confiança nas reformas constitui o corolário deste processo político e estratégico.

O plano de fortalecimento do potencial estratégico e os planos operacionais, setoriais, devem enunciar os objetivos estratégicos, o tempo necessário para a sua prossecução e radicam-se nos orçamentos nacionais e setoriais do país. É fundamental delinear temas transversais aos setores de segurança, de justiça e de desenvolvimento, promovendo em consequência a abrangência e a ligação das diferentes instituições e capacidades, Estado e não Estado, civis e militares.

Este é um processo abrangente e integrado, holístico, envolvendo os poderes do Estado – “aparelhos da soberania” – e a sociedade civil, desde o cidadão às diferentes representações do coletivo. As estratégias nacionais só o são se forem inclusivas e para tal têm que envolver a sociedade civil e os atores privados.

Em democracia ou processos de democratização em curso, o Parlamento eleito é a sede da representação de todos os cidadãos e, como tal, o local privilegiado para uma discussão alargada e transversal aos poderes e à sociedade civil sobre as linhas básicas e opções estratégicas das relações internacionais, da segurança e da defesa, da justiça e do desenvolvimento e instituições por ela abrangidas.

Uma estratégia nacional deve ajudar a restabelecer a confiança entre a sociedade civil, cidadãos, e os aparelhos da soberania e da execução das funções vitais do Estado – governança – como forma mobilizadora e multiplicadora dos recursos tangíveis e intangíveis.

Neste âmbito é determinante a comunicação continuada desde o momento inicial do processo. Uma estratégia para comunicar às estruturas Estado e não Estado e fundamentalmente à população a visão da reconstrução da segurança, da defesa, da justiça e do desenvolvimento económico, educacional, respeitando e harmonizando a sociedade e a cultura e promover a adesão nacional, sem excluir nenhum dos atores essenciais ao processo.

### **c. A República da Guiné-Bissau**

Os problemas de segurança que afetam a Guiné-Bissau são endémicos e estão profundamente enraizados na história do Estado. O processo de independência, concluído após onze anos de guerra de guerrilha e as vicissitudes do período pós-independência constituem um legado complexo com problemas de segurança a obstaculizarem a implementação de um Estado de direito democrático e o desenvolvimento económico e social do país.

O processo, nunca concluído, de desarmamento, desmobilização e reintegração social dos antigos combatentes e a instabilidade crónica política e militar, causadora de episódios de violência e guerra civil, dificulta a governação e a criação de segurança e bem-estar das populações. A pobreza é incrementada com a instabilidade que por sua vez acentua a pobreza num ciclo vicioso que se reforça mutuamente.

A fragilidade do Estado e da Sociedade tornou a Guiné-Bissau um alvo do crime organizado, designadamente das rotas do tráfico de droga entre a América do Sul e a Europa, cuja ação constitui uma ameaça à ordem constitucional. O fortalecimento das Instituições de segurança e defesa, através de um processo de “reforma do setor de segurança” constitui uma condição necessária, mas não suficiente, para a paz e o desenvolvimento.

É essencial uma abordagem abrangente, holística, de médio e longo prazo, liderada pelas autoridades guineenses, numa base de “apropriação e liderança nacional”, com o apoio instrumental no âmbito da segurança e do desenvolvimento por parte da comunidade internacional, para a construção do Estado de direito e a promoção do desenvolvimento económico e humano sustentável a par da devolução da confiança das populações em relação às Instituições de defesa, segurança e justiça.

Na sequência do exercício da Presidência rotativa da União Europeia, por Portugal, no segundo semestre de 2007, foi implementada no primeiro trimestre de 2008, sob a égide da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), a Missão da União Europeia para a Reforma do Setor de Segurança na Guiné-Bissau (*EU SSR Guinea-Bissau*).

Esta Missão civil constituiu uma resposta estruturada da União Europeia à petição oficial de apoio formulada pelo então Presidente da República da Guiné-Bissau, João Bernardo “Nino” Vieira, para disponibilizar o necessário apoio internacional às autoridades guineenses na aplicação do processo complexo que havia sido iniciado com a aprovação do documento fundamental “Estratégias para a Reforma do Setor de Segurança na Guiné-Bissau”. Este documento foi redigido por responsáveis e por técnicos guineenses, com assessoria de peritos britânicos. A sua apresentação aos parceiros internacionais ocorreu numa Mesa Redonda, realizada em Genebra, a 7 e 8 de novembro de 2006 e a sua aprovação pelo Estado da Guiné-Bissau ocorreu em sede da Assembleia Nacional Popular, em 23 de janeiro de 2008.

Complementarmente ao documento estratégico concorriam planos de ação setoriais. A missão da União Europeia tinha uma outra finalidade que consistia em promover o apoio de países terceiros e organizações internacionais, designadamente regionais, para financiar os projetos a planear, programar e orçamentar, nos âmbitos da segurança, da defesa e da justiça.

A missão de RSS da UE completou o seu mandato em 30 de setembro de 2010. A missão desenvolveu legislação básica e intermédia no âmbito da área militar e de polícia e assessorou as autoridades locais ao nível estratégico para que fosse desenvolvido um quadro legal adequado, designadamente as leis orgânicas das forças armadas e de polícia. A missão trabalhou em cooperação próxima com a Comissão Europeia e outros atores internacionais. Promoveu ações de divulgação e educação no tópico RSS com o objetivo de o tornar prioritário em termos nacionais. A UE considera ter dotado o governo da Guiné-Bissau com um sólido quadro legal para implementar a estratégia nacional e, perante os motins de abril de 2010, fez depender do regresso à normalidade constitucional a continuação de ações de Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) para apoiar a implementação das reformas.

Em 2009, o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas criou a *United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) em apoio do Governo da Guiné-Bissau em diversas áreas do âmbito estratégico e técnico, incluindo a “reforma do setor de segurança” – esforço de assistência das autoridades para a profissionalização das Instituições de segurança e defesa, promoção da reintegração social de militares e polícias desmobilizados, recenseamento dos efetivos e certificação na área da segurança, projetos de capacitação legal nas áreas de polícia e justiça.

A “reforma do setor de segurança” (RSS) é, por definição, uma ação voluntária e aceite pelo próprio país e tem implicações alargadas sobre toda a sociedade obrigando-se a uma estruturação cuidada para ter êxito nas reformas. A presença, aceite pelo Estado, de atores externos – Organizações Internacionais e Regionais, Estados e Organizações Não Governamentais – em quadros de atuação multilaterais e bilaterais,

obriga ao respeito do princípio básico da apropriação do processo pelas autoridades nacionais e soberanas e, também, pela própria sociedade e pelo povo que representam, aplicando o “*local ownership*”. Torna-se fundamental adequar o processo de RSS ao país, sem o dogma da aplicação de modelos, mas antes com a preocupação de estudar e apreender as especificidades das sociedades, culturas e povos, com uma História secular ou até milenar. A atuação incide sobre os pilares do Estado e como tal existe o risco de provocar uma rotura nos equilíbrios, por vezes muito frágeis, dos poderes em que aqueles assentam.

O documento estratégico também titulado “Documento de Estratégias para a Reestruturação e Modernização do Setor da Defesa e Segurança Nacional”<sup>26</sup>, aprovado pelos órgãos políticos da Guiné-Bissau em 2008, refere logo na introdução o objetivo de reestruturar e modernizar “o setor da defesa e segurança” da República da Guiné-Bissau, disponibilizando o enquadramento estratégico para a transformação do referido setor, com uma abordagem “centrada nas pessoas, de apropriação local e baseada em normas democráticas e nos princípios dos direitos humanos e do Estado de direito”, “políticas de desenvolvimento e de segurança mais integradas e através de uma maior participação e supervisão civil”.

Preconizava de forma assertiva “uma perspetivação da evolução do país no horizonte de 10 a 15 anos. Abordagem baseada numa visão global delineada num Conceito Estratégico de Defesa e Segurança em filigrana das propostas feitas como estratégias de transformação do setor da defesa e segurança”.

O documento estrutura-se da seguinte forma:

- Apresentação de uma contextualização inicial da evolução no setor da defesa e segurança;
- Apresentação do diagnóstico da situação no setor da defesa e segurança e no domínio da justiça, partindo de uma descrição da evolução histórica das Instituições;
- Formulação dos objetivos de curto, médio e longo prazo da reforma;
- Estratégias e opções estratégicas a levar a cabo:
  - i. Redimensionar o setor da defesa e segurança em função das necessidades e reais capacidades económicas do país;
  - ii. Modernizar o setor da defesa e segurança em função da missão republicana atribuída pelo governo;
  - iii. Clarificar a situação dos Combatentes da Liberdade da Pátria e restabelecer a sua dignidade;
  - iv. Reforçar a participação do setor de defesa e segurança na consolidação da segurança sub-regional;
  - v. Reforçar as capacidades do setor da justiça e torná-lo mais eficiente;

---

26 Comité Interministerial para a Reestruturação e Modernização do Setor de Defesa e da Segurança (2006). *Reestruturação e Modernização do Setor de Segurança e Defesa – Documento de Estratégias* República da Guiné-Bissau, Bissau: Comité Interministerial.

- vi. Mobilizar recursos a nível nacional e internacional para o investimento na reforma do setor da defesa e segurança;
  - vii. Associar a sociedade civil e a população em geral à implementação da reforma do setor da defesa e segurança.
- Definição do quadro organizacional de implementação, seguimento e avaliação da transformação preconizada.

O quadro organizacional, materializando a liderança nacional e apropriação do processo, definia claramente os órgãos tutelares do processo de reforma:

- i. Ao nível de direção, o “Comité Interministerial”, ao qual competia “dar as grandes orientações políticas e estratégicas da Reforma do Setor, e proceder a sua revisão em caso de necessidade”, presidido pelo Primeiro-ministro, reunindo todos os Ministros setoriais com responsabilidades na reforma<sup>27</sup>;
- ii. Ao nível de execução e controlo, o “Comité de Pilotagem”, ao qual competia “velar pelo cumprimento das grandes orientações políticas e estratégicas da reforma do Setor da Defesa e Segurança emanadas pelo Comité Interministerial, presidido pelo Ministro da Defesa, no qual a nível de ministros setoriais encontramos representados os três setores – defesa, segurança, justiça – e os antigos combatentes, técnicos de outros ministérios e toda a Comunidade Internacional, que de forma direta ou indireta, se relaciona e está presente nas tarefas de apoio à reforma. Aqui se encontrava o Chefe de Missão da União Europeia dotado das capacidades de intervenção e de voto<sup>28</sup>;
- iii. Ao nível técnico temos o “Comité Técnico de Coordenação”, depois designado por “Secretariado do Comité de Pilotagem”, coordenado pelo representante nomeado pelo Ministro da Defesa Nacional onde estão representados todos os setores envolvidos no processo RSS: Representante do Ministério da Defesa Nacional, que o Coordena, Representantes do Ministério do Interior, da Justiça, dos Combatentes da Liberdade da Pátria, do Ministério das Pescas, dos Transportes, da Agricultura, do

---

27 Primeiro-ministro, Ministro da Defesa Nacional, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades, Ministro do Interior, Ministro da Justiça, Ministro das Finanças, Ministro da Economia, Plano e Integração Regional, Ministro dos Combatentes da Liberdade da Pátria, Ministro da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado, Ministro das Pescas;

28 Composição: Ministro da Defesa Nacional, Ministro dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades, Ministro do Interior, Ministro da Justiça, Ministro das Pescas, Ministro das Finanças, Ministro da Economia, Plano e Integração Regional, Ministro dos Combatentes da Liberdade da Pátria, Ministro da Função Pública, Trabalho e Modernização do Estado, Representante da Presidência da República, Representante da Assembleia Nacional Popular (ANP), Representante do Estado Maior General das Forças Armadas, Representante de Associação dos Combatentes da Liberdade da Pátria, Representante da Câmara de Comércio, Indústria e Agricultura, Representante do Movimento da Sociedade Civil; Representações de Parceiros: Bilaterais – Brasil, Portugal, França, Angola, Espanha; Multilaterais – Comissão da União Europeia, CEDEAO, UNOGBIS, PNUD;

Gabinete do Primeiro Ministro, do Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA).

A este nível desenvolve-se uma lógica de projeto e de elaboração dos programas parcelares que deverão traduzir as prioridades setoriais na perspetiva do país, e que com os seus técnicos locais e os peritos e conselheiros da missão da União Europeia e de outros apoios internacionais. Na nossa perspetiva seria o fórum técnico de excelência para preparação dos projetos realmente fundamentais para a segurança e desenvolvimento da Guiné-Bissau – “exercício do planeamento estratégico” – a submeter aos doadores internacionais para financiamento e monitorização da sua execução.

iv. Estrutura para execução de programas e projetos

No âmbito da Cooperação Técnico-Militar com a República da Guiné-Bissau e do Projeto n.º 1 – Estrutura Superior da Defesa e das Forças Armadas, Portugal teve participação no quadro de reforma descrito, a partir de janeiro de 2009, através do Diretor de Projeto em missão primária de assessoria técnica do Ministro da Defesa Nacional da República da Guiné-Bissau.

Como considerações finais, corolário resultante de um quadro sintético do processo de reforma da Guiné-Bissau, cabe-nos deixar alguns contributos para uma estratégia abrangente de reconstrução do Estado e da sociedade, no âmbito do “nexo” de segurança e desenvolvimento.

Em primeiro lugar, coloca-se o problema da avaliação política e estratégica do Estado em situação de fragilidade, da adequada representação política e de setor em missões iniciais de avaliação ao país terceiro, parte de um processo complexo de preparação da fase de implementação da missão.

Em segundo lugar, qualquer missão avançada deve assentar num conjunto de informações que permitam o conhecimento rigoroso da situação, devendo para isso dispor de tempo para desenvolver o conceito de missão ajustado à realidade do país e que se traduz no estabelecimento de objetivos adequados no nível de ambição e à duração do mandato;

A apropriação pelo Estado terceiro, traduzida no pedido explícito do apoio internacional para um processo abrangente de estruturação institucional, no âmbito da segurança e do desenvolvimento, e a efetiva adesão e envolvimento precoce e continuado, dos detentores do poder, em relação ao processo, deve desde logo traduzir-se na ativação da componente fundamental de informação pública, a conduzir pelo Governo e pelos atores locais, designadamente estruturas de poder de sociedade, de cultura e de religião, prioritária para que a missão seja percebida em todo o seu alcance e não apenas através da criação de expectativas, junto da população ou de alguns grupos e setores alvo, relativas a implicações económicas de monta com supostos benefícios imediatos.

Em continuidade do ponto anterior é essencial preparar e conduzir localmente uma campanha de informação pública preparatória da chegada de missões e equipas estrangeiras ao terreno explicando nomeadamente as estratégias e as reformas setoriais com recurso a peritos qualificados, no âmbito de um processo cuidado e de criação de confiança

entre nacionais e peritos internacionais, absolutamente decisivo para a futura coexistência que será longa e em que todas as rivalidades e contradições dos atores tenderão a ser exploradas com implicações no processo. A mensagem chave deve ser a de um processo longo, faseado, que trará paz e bem-estar às pessoas, particularmente às populações que lutam contra as carências básicas de alimentos, água e outros bens e contra a doença.

Avaliar os pressupostos e as condições efetivas da Guiné-Bissau e assumir em plenitude a apropriação local do processo através do “Quadro Institucional de Reforma”, que decorre do Governo, do Presidente da República, da Assembleia Nacional Popular e dos outros representantes da sociedade e cultura guineense. Também desta forma se estabelece o exercício responsável de coordenação dos vários atores que estão no terreno<sup>29</sup> e se dirimem as disputas entre atores e interesses internacionais de Estados, Organizações Internacionais e Regionais e Organizações não-Governamentais.

A liderança política nacional do processo político construir-se-á no quadro dos órgãos de soberania e das instituições nacionais, procurando criar um processo inclusivo e de coesão nacional, no qual as populações se deverão rever através de formas participação locais nas decisões sobre a sua vida, segurança e bem-estar, e através do restabelecimento fundamental de confiança entre os povos e as instituições de governança nacional.

As diferentes missões, designadamente as mais complexas e abrangentes como é o caso da UE ou da ONU, ou mesmo da CEDEAO ou CPLP, deverão ser desenhadas

---

29 Considerando os eixos prioritários do Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza (DENARP), os principais parceiros de cooperação na Guiné-Bissau têm concentrado, nos últimos anos, a sua atuação nas seguintes áreas: African Development Bank (BAD) – reabilitação de infraestruturas sociais, governação económica, desenvolvimento rural, segurança alimentar, apoio ao setor privado; Banco Mundial – reabilitação de infraestruturas; Brasil – educação, reforma do setor de segurança e defesa, apoio ao setor privado.

Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) – reforma do setor de segurança e defesa, reforma administrativa, governação política e justiça; Cuba – educação, saúde, agricultura, apoio a infraestruturas; Fundo Monetário Internacional (FMI) – apoio à governação económica e ao setor privado; Fundo das Nações Unidas para a População (FNUAP) – género, educação e saúde; França – saúde, apoio à governação económica; Organização Mundial de Saúde (OMS) – saúde, apoio a infraestruturas; United Nations World Food Programme (PAM) – educação, saúde, segurança alimentar; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) – educação, saúde, género, governação económica, reforma do setor segurança e defesa, reforma administrativa, governação política e justiça, apoio setor privado e à governação económica; União Europeia (UE) – reabilitação de infraestruturas sociais, educação, saúde, governação económica, reforma do setor de segurança e defesa, reforma administrativa, governação política e justiça, apoio ao setor privado e à governação económica; União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA) – reabilitação infraestruturas sociais, educação, saúde, género, apoio à agricultura, governação económica, governação política e justiça, apoio setor privado e à governação económica; United Nations Children’s Fund (UNICEF) – educação, saúde, saneamento, justiça; United Nations Office on Drugs and Crime – plano de combate ao narcotráfico na Guiné-Bissau; United Nations Integrated Peace-Building Office in Guiné-Bissau UNOGBIS – reforma do setor de segurança e defesa, governação política e justiça. Portugal - Eixo Estratégico I, Boa Governação, Participação e Democracia, Área de Intervenção 1.1. Apoio à Administração do Estado: Segurança e Justiça, Finanças; Área de Intervenção 1.2 Cooperação Técnico-Militar; Eixo Estratégico II Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza; Área de Intervenção 2.1. Educação; Área de Intervenção 2.2. Saúde; Área de Intervenção 2.3 Desenvolvimento sociocomunitário (Programa Indicativo de Cooperação 2008-10).

contemplando o pessoal necessário à concretização dos objetivos do ponto de vista do preenchimento dos diferentes cargos de assessoria e da necessária qualificação e ser objeto de avaliação do tempo necessário e suficiente para programar um calendário exequível e articulado com a realidade política, cultural, económica e social do país, elemento chave para o sucesso. O calendário político dos principais parceiros e o seu funcionamento orgânico e institucional, caso da UE com um processo de decisão influenciado pelos Estados-membros, teria que estar em sintonia com o calendário político do poder da Guiné-Bissau e com o programa para a preparação e para a implementação do processo reformador.

Um processo de “reforma do setor de segurança” é um processo setorial e estruturante que se deve inserir numa “estratégia abrangente” de gestão de crises para a reconstrução do Estado e da sociedade, de médio ou mesmo longo prazo, nunca um processo de aplicação de ações de curto prazo que são de outro âmbito de atuação e que resulta de outros instrumentos mais limitados de atuações da gestão de crises e de resolução de conflitos. Como tal as questões ligadas à duração dos mandatos terão que ser muito ponderadas para que não exista um sentimento de interinidade nas missões que as afeta e pode acentuar a fragilidade institucional do país.

É necessária uma estratégia de saída para situações de crise muito graves que, por um lado, não comprometa a segurança e a ação das Organizações Internacionais e dos Estados empenhados no apoio ao processo de reforma e que, por outro lado, mantenha a presença no país, de Estados e de Organizações Internacionais, evitando danos maiores ao Estado e à sociedade em situação de fragilidade, sobretudo às populações, com custos dificilmente recuperáveis para a segurança do país e para a segurança regional e internacional. Os custos humanos e materiais da guerra são muito superiores aos da gestão das crises para a reconstrução do Estado de direito democrático, com a possibilidade de utilização de todo o espetro de instrumentos políticos, diplomáticos, económicos e militares, e onde Portugal pode ter um papel importante que assenta na sua História e na língua, sobretudo na relação de confiança secular construída entre os povos.

## **10. Contributo para um Plano de Ação**

Para responder à questão derivada colocada no início do trabalho – Quais as especificidades de um plano de ação estratégico nacional em apoio das prioridades de Portugal em quadros de atuação no âmbito da estratégia de segurança e desenvolvimento, atinentes a uma definição abrangente de gestão de crises na reconstrução do Estado e da sociedade com o apoio multilateral e multi-instrumental de organizações Estado e não Estado? – propomo-nos contribuir com uma proposta de articulado geral e de conteúdos que poderão constituir a concretização de uma estratégia abrangente de gestão de crises na reconstrução do Estado e da sociedade.

Ponto 1. **Contexto** (decorre da estratégia nacional de segurança e desenvolvimento; objetivos políticos gerais e específicos, linhas orientadoras e indicadores gerais)

Ponto 2. **Visão** (define período temporal, a visão para o planeamento estratégico – na atuação em países em situação de fragilidade e onde se verificam conflitos; – no apoio dos setores de segurança, defesa e justiça; – na resposta humanitária; – nas políticas interministeriais de política externa, desenvolvimento, defesa e justiça; as prioridades do Governo; – limites do plano.

Ponto 3. **Matriz de intervenção**

Prioridade Estratégica	Eixo Estratégico / /objetivos	Situação (data)	Indicadores de Resultado
Estados em Situação de Fragilidade e Conflito – A Gestão de Crises na Reconstrução do Estado de direito democrático e da sociedade	Apoio à administração do Estado; quadro estratégico e legal nacional; programas de governo, grandes opções de planeamento e programação, orçamentos. ... ..	Caraterização da Situação Geral em Portugal e da Situação Geral e Particular no terreno... (data) ... ..	Resultados esperados – incluem tempo de execução e recursos materiais e imateriais associados ao indicador de resultado.
	Segurança e Justiça; Operações de Paz; auxílio humanitário, ... ..	...	...
	Cooperação Técnica em áreas de interesse mútuo ... ..	...	...
	Comunicação interna e externa. ... ..	...	...
Desenvolvimento sustentável	Apoio aos ODM; combate à pobreza	...	
	Projetos de Desenvolvimento económico-social, nacional e local		
Diplomacia	Cooperação, diplomacia económica, Estados e Organizações Internacionais e Regionais; apropriação. ... ..	...	...

## Bibliografia

- Abreu, Francisco (2002). *Fundamentos de Estratégia Militar e Empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo.
- ACNUR (2009). *2008 Global Trends – Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Geneve: ACNUR.
- ACNUR (2009b). *Statistical Online Population Database*. Geneve: ACNUR.
- Akintoye, Stephen (1976). *Emergent African States: Topics in Twentieth Century African History*. London: Longman.
- Alderson, Alexander (2009). “Comprehensive approaches: theories, strategies, plans and practice”, em Schnaubelt, Christopher M., (ed), *Operationalizing a Comprehensive Approach in Semi-permissive Environments*. Rome: NATO Defense College, Research Division, June 2009.
- Aron, Raymond (1984). *Paix et Guerre entre les Nations*. Paris: Calmann-Lévy.
- Badie, Bertrand e Marie-Claude Smouts (1992). *Le Retournement du Monde. Sociologie de la Scène Internationale*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Barrento, António (2010). *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.
- Baez, J. (2008). *Civil Wars beyond Their Borders: The Human Capital and Health Consequences of Hosting Refugees*. IZA DP 3468. Bonn: Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit/ Institute for the Study of Labor.
- Bodin, Jean (1981). *Les Six Livres de La République, livre 1, chap. VIII*, p. 122, citado por R. Polin, *Hobbes, Dieu et les hommes*, PUF, p.100.
- Bernardino, Luís Manuel Brás (2008). *Estratégias de Intervenção em África: Uma Década de Segurança e Defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Prefácio.
- Bernardino, Luís Manuel Brás (2009). “A Prevenção e Resolução de Conflitos: Contributos para uma Sistematização” em *Estratégia, Estudos em Homenagem ao VALM. António Emílio Ferraz Sacchetti*. Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, pp. 293-314.
- Beswick, Danielle e Paul Jackson (2011). *Conflict, Security and Development: An Introduction*. London: Routledge.
- Bibliography on Human Security* (2001). Prepared by the Harvard Program on Humanitarian Policy and Conflict Research, August 2001. Disponível em <http://www.gdrc.org/sustdev/husec/bibliography.pdf>
- Biermann, Rafael (2008). “Towards a theory of inter-organizational networking: The Euro-Atlantic security institutions inter-acting”. *The Review of International Organizations*, Vol. 3, n.º 2, pp. 151-177.
- Bigo, Didier (1998). “Les Nouvelles Problématiques de la Guerre et de la Paix – Nouveaux Regards sur les Conflits?” em Marie-Claude Smouts (Dir), *Les Nouvelles Relations Internationales*. Paris: Presses de Sciences Po, pp. 309-335.
- Chandler, D. (2006). *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press.
- Chatre, Baptiste (2010). *Approche Globale – Évolution d'un Concept*. Paris: IHEDN.
- Chauvet, L., P. Collier e A. Hoefl et al. (2007). *The Cost of Failing States and the Limits to*

- Sovereignty*. Research Paper 2007/30. Helsinquia: UNU-WIDER (Instituto Mundial de Investigação sobre a Economia do Desenvolvimento da Universidade das Nações Unidas).
- Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) – Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho (2007). Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Coutau-Bégarie, Hervé (2009). *Conférences de Stratégie*. Institut de Stratégie Comparée.
- Couto, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso. Volume I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, Abel Cabral (1989). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso. Volume II*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Couto, Abel Cabral (2000). “Segurança e Estudos sobre a Paz”. *Nação e Defesa*, n.º 95/96, pp. 21-30.
- Cravinho, João Gomes (2009). “Desenvolvimento em Segurança” em António José Telo (Dir. Coord.), *Nunca de Antes*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional, pp. 47-52.
- De Coning, Cedric (2010). “Civil-military relations and UN peacekeeping operations”. *World Politics Review*. Disponível em <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/print/5553>.
- De Coning, Cédric, Friis, Karsten (2008). “How to conceptualize comprehensive approach” em Friis, Karsten, Jarmyr, Pia (ed), *Comprehensive Approach: Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management*. NUPI report, *Security in Practice*, n.º 11, 2008, pages 2-9.
- Cologne European Council (1999). *Presidency report on strengthening of the common european policy on security and defence*. Annex III of the Presidency Conclusions, Cologne European Council. 3 and 4 June 1999.
- Conselho da União Europeia (2006). *Projecto de conceito da UE para o apoio ao Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR)*. Bruxelas: dezembro 2006.
- Conselho da União Europeia (2007). *Segurança e desenvolvimento – Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho, sobre segurança e desenvolvimento*. Bruxelas: novembro de 2007.
- Conselho da União Europeia (2007b). *Resposta da UE a situações de fragilidade – Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, reunidos no Conselho*. Bruxelas: novembro de 2007.
- Conselho da União Europeia (2007c). *Coerência das Políticas para o Desenvolvimento (CPD) – Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, Reunidos no Conselho*. Bruxelas: novembro de 2007.
- Conselho da União Europeia (2007d). *Declaração Conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros Reunidos no Conselho, do Parlamento Europeu e da Comissão – Consenso Europeu em Matéria de Ajuda Humanitária* (2007). Bruxelas. Conselho da União Europeia.
- Council of European Union (2007). *Council Conclusions on Security and Development*. 2831st

- EXTERNAL RELATIONS Council meeting Brussels, 19-20 November 2007
- Dobbins, James, *et al.* (2009), *America's Role in Nation Building*. RAND.
- Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza – DENARP (2005)*. Guiné-Bissau.
- Engberg-Pedersen, L., L. Andersen e F. Stepputat (2008). *Fragile Situations – Current Debates and Central Dilemmas*. Relatório n.º 2008: 9. Copenhaga: Instituto de Estudos Internacionais da Dinamarca.
- ERD (2009). *Overcoming Fragility in Africa – Forging a New European Approach, A Citizens Guide to the European Report on Development 2009*. Disponível em [http://erd.eui.eu/media/2009-10-21-Brochure\\_A4citizens-spread.pdf](http://erd.eui.eu/media/2009-10-21-Brochure_A4citizens-spread.pdf).
- Estratégia Europeia de Segurança (2003). *Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Bruxelas: 12 de dezembro de 2003.
- EU Council Secretariat (2007). *European Security and Defence Policy: the Civilian Aspects of Crisis Management*. EU Council Secretariat “Background”, May 2007.
- Fernandes, António Horta (2011). *Acolher ou Vencer? A Guerra e a Estratégia na Actualidade*. Lisboa: Esfera do Caos Editores.
- Folke, C. (2006). “Resilience: The Emergence of a Perspective for Social-Ecological Systems Analyses.” *Global Environmental Change* 16: 253-267.
- GDC (UNODC).(2009). *Transnational Trafficking and the Rule of Law in West Africa: A Threat Assessment*. Viena: GDC (UNODC).
- Giddens, Anthony (2008). *Sociologia*. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Goldschmidt, Victor (Pres.) (1999). *Montesquieu. De l'Esprit des Lois II*, GF Flammarion, Livre XX/II, tome 2, p. 10.
- Gros, Philippe, Vilboux, Nicole, Kovacs, Anne (2010). *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*. Rapport final, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest.
- Guilfoyle, D. (2008). “Piracy Off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts.” *International and Comparative Law Quarterly* 57: 690-699.
- Fast, Larissa A., Neufeld, Reina C. (2005). “Envisioning success: building blocks for strategic and comprehensive peacebuilding impact evaluation”. *Journal of peacebuilding and development*, vol. 2, n.º 2, pages 24-41.
- Hehir, A. (2007). “The Myth of the Failed State and the War on Terror: A Challenge to the Conventional Wisdom”. *Journal of Intervention and State Building* 1 (3): 307-332.
- Hofmann, Stephanie (2008). *Cooperation among international organizations – a catalyst for agency slack?* Congrès annuel de l'Association américaine de science politique, 29 août 2008.
- House of Commons Defence Committee (2010). *The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace*. Seventh Report of Session 2009–10 Report, together with formal minutes, oral and Report, together with formal minutes, oral and written evidence. London: The Stationery Office Limited
- Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*. Published for the United Nations Development Programme (UNDP).
- Human Security Now* (2003). New York: Commission on Human Security.
- Ikpe, E. (2007). “Challenging the Discourse on Fragile States”. *Conflict Security & Develop-*

- ment 7 (1): 85-124.
- Iqbal, Z. e H. Starr (2008). “Bad Neighbors: Failed States and Their Consequences.” *Conflict Management and Peace Science* 25 (4): 315-331.
- Jackson, Robert (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge; Cambridge University Press.
- Kaplan, S. (2009). *Enhancing Resilience in Fragile States*. Documento de apoio para o Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento de 2009.
- Killicoat, P. (2007). *Weaponomics: The Global Market for Assault Rifles*. Post-Conflict Transitions Working Paper N.º 10. Washington: World Bank.
- Koops, Joachim A., “Effective multilateralism in peacekeeping, capacity-building and crisis management”, *Focus* 01/2010. Disponível em: [www.effectivemultilateralism.info](http://www.effectivemultilateralism.info).
- Lambach, D. (2004). *The Perils of Weakness: Failed States and Perceptions of Threat in Europe and Australia*. Documento apresentado nas New Security Agendas: European and Australian Perspectives conference at the Menzies Centre, 1-3 de julho, Kings College, Londres.
- Lara, António de Sousa (2007). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Leeson, P. T. (2007). “Better Off Stateless: Somalia Before and After Government Collapse.” *Journal of Comparative Economics* 35 (4): 689-710.
- Lei Constitucional n.º 1/2005*, de 12 de agosto. Constituição da República Portuguesa.
- Livre Blanc sur la Défense et la Sécurité Nationale*, France, 2008.
- Maisonneuve, Eric de La (1997). *La violence qui vient*. Arléa.
- McFarlane, Neil, S., Weiss, Thomas, G. (1994). “The United Nations, regional organisations and human security: building theory in Central America”, *Third World Quarterly*, Vol. 15, N.º 2.
- Meindersma, Christa (2009). “A Comprehensive Approach to State Building”. Geliijn Molier e Eva Nieuwenhuys (ed.), *Peace, Security and Development in an Era of Globalization: the Integrated Security Approach viewed from a Multidisciplinary Perspective*. Martinus Nijhoff Publishers, pp. 181-205.
- Migdal, J. S. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Montalvo, J. G. e M. Reynal-Querol (2007). “Fighting Against Malaria: Prevent Wars While Waiting for the Miraculous Vaccines.” *Review of Economics and Statistics* 89 (1): 165-177.
- Moreira, Adriano (2005). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Edições Almedina.
- NATO (2010). *Strategic Concept for the Defense and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization. Active Engagement, Modern Defense*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19-20 November 2010.
- NATO (2012). *A ‘Comprehensive Approach’ to crisis management*. Disponível em [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_51633.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm)
- Newman, E. (2007). “Weak States, State Failure, and Terrorism.” *Terrorism and Political Violence* 19 (4): 463-88.

- Nincic, D. (2008). *State Failure and the Re-Emergence of Maritime Piracy*. Documento apresentado na 49.<sup>a</sup> Convenção Anual da Associação de Estudos Internacionais, 26-29 de março.
- Nogueira, José Manuel Freire (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos/ Instituto da Defesa Nacional.
- OECD (2007). *OECD DAC Handbook on Security System Reform. Supporting Security and Justice*. OECD.
- OCDE-CAD (2007). *Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados Frágeis e em Situações de Fragilidade*. Paris: OCDE.
- OCDE (2008). *Resource Flows to Fragile and Conflict-Affected States – Annual Report 2007*. Paris: OCDE.
- OECD (2006). *Whole of Government Approaches to Fragile States Governance, Peace and Security*. Organisation for Economic co-Operation and Development.
- OSCE (s/d). *Strategy to address threats to security and stability in the twenty-first century*. Disponível em <http://www.osce.org/mc/17504>
- OSCE (2009). *The OSCE Concept of Comprehensive and Co-operative Security An Overview of Major Milestones* SEC.GAL/100/09. OSCE Secretariat Conflict Prevention Centre Operations Service. Vienna: OSCE, June.
- Parceria Estratégica África-União Europeia – Enfrentar em Conjunto os Desafios do Presente e do Futuro* (2011). Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Poulligny, B. (2009). *State-Society Relations and Intangible Dimensions of State Resilience and State Building: A Bottom-up Perspective*. Documento de apoio para o Relatório Europeu sobre o Desenvolvimento de 2009.
- Prélot, Marcel e Georges Lescuyer (2000). *História das Ideias Políticas*, Vol. I. Lisboa: Editorial Presença.
- Programa Indicativo de Cooperação. Portugal: Guiné-Bissau (2008-2010)*. Cooperação Portuguesa, Instituto de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). Lisboa: IPAD, junho 2008.
- Reestruturação e Modernização do Sector de Segurança e Defesa – Documento de Estratégias* (2006). República da Guiné-Bissau, Comité Interministerial para a Reestruturação e Modernização do Sector de Defesa e da Segurança, Comité Técnico. Bissau: Comité Interministerial.
- Rehese, Peter (2004). *CIMIC: Concepts, Definitions and Practice*, Heft 136, Hamburg, June 2004. Disponível em <https://www.cimicweb.org/cmo/compapp/Documents/NATO/Cimic%20-%20concepts,%20definitions%20and%20practice.pdf>
- Relatório de Desenvolvimento Humano 2010. Edição do 20.º Aniversário. A Verdadeira Riqueza das Nações: Vias para o Desenvolvimento Humano*. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Relatório de Desenvolvimento Humano 2011. Sustentabilidade e Equidade: Um Futuro Melhor para Todos*. Publicado para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança (2008). *Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. Bruxelas, 11 de dezembro de 2008, S407/08.

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009. *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*.
- Ribeiro, António Silva (2009). *Teoria Geral da Estratégia: O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Edições Almedina.
- Rodrigues, Carlos Coutinho (2009). Prevenção e Gestão de Crises – Um Pensamento em Transformação. António José Telo (Dir. Coord.) *Nunca de Antes*, pp. 111-114. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Rodrigues, Carlos Coutinho (2008). *Respostas Integradas: um Compromisso de Longo Prazo*. Newsletter n.º 24, Instituto da Defesa Nacional. Disponível em [http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/newsletter\\_24.pdf](http://www.idn.gov.pt/publicacoes/newsletter/newsletter_24.pdf). Data de acesso 8 de maio de 2012.
- Rodrigues, C. e Leandro, F. (2012). “Security Sector Reform: A New State-citizen Partnership”. *Nação e Defesa n.º 131*, pp. 27-45. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.
- Santa Maria da Feira European Council (2000). *Presidency Report on Strengthening the Common European Security and Defence Policy*. Annex I Conclusions of the Presidency, 19 and 20 June 2000.
- Santos, Loureiro dos (1983). *Incurções no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Schlegoff, E. (1972). “Notes on a conversational practice: Formulating place”. D. Sudnow (ed.) *Studies in Social Interaction*, pp. 75-119. New York: Free Press.
- Schnaubelt, Christopher M. (2009), “Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments”, Schnaubelt, Christopher M., (ed.) *Operationalizing a comprehensive approach in semi-permissive environments*, Rome: Nato Defense College, Research Division, June 2009, p. 7.
- Segurança e Desenvolvimento, Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-membros, Reunidos no Conselho Sobre Segurança e Desenvolvimento* (2007), 19 de novembro de 2007, 15097/07. Bruxelas: Conselho da União Europeia.
- Senarclens, Pierre de (1998). *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Paris: Armand Colin.
- Smith-Windsor, Brooke (2008). “Hasten slowly Nato’s effects based and comprehensive approach to operations, making sense of the past and future prospects”, *Research Paper, Nato Defense College*, Rome, n.º 38, juillet.
- Spalding, N. J. (1996). “State-Society Relations in Africa: An Exploration of the Tanzanian Experience.” *Polity* 29 (1): 65-96.
- Sperling, James (2010). “National security cultures, Technologies of public goods supply and security governance”. Emil j. Kirchner & James Sperling (ed.) *National Security Cultures – Patterns of Global Governance*, pp. 1-18. New York: Routledge.
- Stabilisation Unit (2008). *The UK approach to stabilization, stabilization unit guidance note*. DFID, UK Department for International Development.
- Stewart, P. (2007). “‘Failed’ States and Global Security: Empirical Questions and Policy Dilemmas.” *International Studies Review* 9: 644-62.
- Stewart, F. e G. Brown (2009). *Fragile States*. Working Paper N.º 51. Oxford: Centre for

- Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.
- Studdard, K. (2004). "War Economies in a Regional Context: Overcoming the Challenges of Transformation." *IPA Policy Report*. Nova Iorque: International Peace Academy.
- Tardy, Thierry (2010). "Building peace in post-conflict environments : why and how the UN and the EU interact". Paper presented at the workshop "Improving Effectiveness of Peacebuilding and Statebuilding through EU-UN Cooperation", organized by the Department of Political Science, Institute of Social Sciences, University of Kiel, on 29-30th March 2010, Berlin.
- United Nations (2012). *The United Nations Security Sector Reform (SSR) Perspective*. Department of Peacekeeping Operations, Office of Rule of Law and Security Institutions, Security Sector Reform Unit Perspective. New York: United Nations.
- US Government Printing Office (1945). *Charter of the United Nations: Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- IPAD (2005). *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Lisboa: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento.
- UN (2000a). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. United Nations General Assembly Security Council, A/55/305-S/2000/809, 21 August 2000.
- UN (2000b). *UN Secretary-General's Note of Guidance on Integrated Missions*. Disponível em <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/missions/sgnote.pdf>
- Viana, Vitor Daniel Rodrigues (2003). "O Conceito de Segurança Alargada e o seu Impacto nas Missões e Organização das Forças Armadas". *Boletim N.º 58 do LAEM*, Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Wendling, Cécile (2010). "The Comprehensive Approach to Civil-Military Crisis Management. A Critical Analysis and Perspective". *Cahiers de l'Irsem* n.º 6. Paris: Institute de Recherché Stratégique de l'Ecole Militaire, Irsem.
- World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. World Bank.
- World Development Report 2011: Conflict and Development. Overcoming Conflict and Fragility*. World Bank.
- Wulf, Herbert (2004). *Security Sector Reform in Developing and Transitional Countries*. Berghof Research Center for Constructive Conflict Management. July, pp.17.

## CONTRIBUTO PARA UMA “ESTRATÉGIA ABRANGENTE” DE GESTÃO DE CRISES

Este estudo propõe-se contribuir para uma “estratégia abrangente” de reconstrução do Estado e da sociedade e interpretar e conferir coerência aonexo entre segurança e desenvolvimento, no plano político e do planeamento estratégico da gestão de crises. Adota como referencial político o Tratado de Lisboa que, ao arquitetar uma nova política externa e de segurança da União Europeia, ultrapassou a lógica rígida dos pilares, para iniciar uma nova visão sistémica, interligando a segurança e o desenvolvimento como resposta às situações de fragilidade do Estado de direito democrático e da sociedade. Sustenta que uma “estratégia abrangente” de gestão de crises, holística e sistémica, tem como áreas fundamentais: o planeamento estratégico; a criação de estruturas formais e estáveis de justiça; segurança e defesa nacional concretizadoras da cultura e do sentimento de identidade comum pelas populações; a diplomacia e as parcerias regionais e sub-regionais; a ajuda humanitária; a política de desenvolvimento económico-social; e a segurança do Estado de direito democrático e da sociedade.

