

GESTÃO DE CRISES

FRANCISCA SARAIVA A DEFINIÇÃO DE CRISE DAS NAÇÕES UNIDAS, DA UNIÃO EUROPEIA E DA NATO
WALTER STEVENS CRISIS MANAGEMENT AND PLANNING ANTÓNIO M. LEITÃO ROCHA A PCSD COMO
COMPONENTE OPERACIONAL DA ACÇÃO EXTERNA DA UE: ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E
PROCEDIMENTOS PIERRE-MICHEL JOANA AS RELAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA COM OUTRAS
INSTITUIÇÕES NO QUADRO DE APOIO À UNIÃO AFRICANA ANTÓNIO MARTINS PEREIRA A PARCERIA
DE PAZ E SEGURANÇA NA ESTRATÉGIA CONJUNTA ÁFRICA-UNIÃO EUROPEIA: REALIDADES E DESAFIOS
RAQUEL FREITAS GESTÃO DE CRISES E MIGRAÇÕES FORÇADAS: RESPOSTAS E DILEMAS MARCO
PAULINO SERRONHA OPTIMIZATION OF CIVIL-MILITARY SYNERGIES IN THE FIELD OF CRISIS
MANAGEMENT LUÍS ELIAS ESTRATÉGIA PORTUGUESA NA GESTÃO CIVIL DE CRISES

GESTÃO DE CRISES

FRANCISCA SARAIVA A DEFINIÇÃO DE CRISE DAS NAÇÕES UNIDAS, DA UNIÃO EUROPEIA E DA NATO
WALTER STEVENS CRISIS MANAGEMENT AND PLANNING ANTÓNIO M. LEITÃO ROCHA A PCSD COMO
COMPONENTE OPERACIONAL DA ACÇÃO EXTERNA DA UE: ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL E
PROCEDIMENTOS PIERRE-MICHEL JOANA AS RELAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA COM OUTRAS
INSTITUIÇÕES NO QUADRO DE APOIO À UNIÃO AFRICANA ANTÓNIO MARTINS PEREIRA A PARCERIA
DE PAZ E SEGURANÇA NA ESTRATÉGIA CONJUNTA ÁFRICA-UNIÃO EUROPEIA: REALIDADES E DESAFIOS
RAQUEL FREITAS GESTÃO DE CRISES E MIGRAÇÕES FORÇADAS: RESPOSTAS E DILEMAS MARCO
PAULINO SERRONHA OPTIMIZATION OF CIVIL-MILITARY SYNERGIES IN THE FIELD OF CRISIS
MANAGEMENT LUÍS ELIAS ESTRATÉGIA PORTUGUESA NA GESTÃO CIVIL DE CRISES

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Vitor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vitor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Lúisa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

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

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião

Tel.: 21 844 43 40 Fax: 21 849 20 61

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1000 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
<i>Vitor Rodrigues Viana</i>	
Gestão de Crises	9
A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO	11
<i>Francisca Saraiva</i>	
Crisis Management and Planning	31
<i>Walter Stevens</i>	
A PCSD como Componente Operacional da Acção Externa da UE: Enquadramento Institucional e Procedimentos	41
<i>António M. Leão Rocha</i>	
As Relações da União Europeia com Outras Instituições no Quadro de Apoio à União Africana	69
<i>Pierre-Michel Joana</i>	
A Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta África-União Europeia: Realidades e Desafios	91
<i>António Martins Pereira</i>	
Gestão de Crises e Migrações Forçadas: Respostas e Dilemas	107
<i>Raquel Freitas</i>	
Optimization of Civil-military Synergies in the Field of Crisis Management	129
<i>Marco Paulino Serronha</i>	
Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises	145
<i>Luís Elias</i>	

Extra Dossiê

Notas sobre a Grande Estratégia dos Estados Unidos <i>José Alberto Loureiro dos Santos</i>	187
O Isolamento Internacional de Taiwan e a Abertura de Canais Diplomáticos Não Governamentais <i>Jorge Tavares da Silva</i>	199
Das Operações Baseadas em Efeitos à <i>Comprehensive Approach</i> <i>Guillém Colón</i>	221
O Controlo de Exportações de Armamentos como Meio de Prevenção de Conflitos Armados <i>José Carlos Mira</i>	237
O Papel da Geopolítica na Posição da Alemanha na I e na II Guerras Mundiais <i>Marisa Fernandes</i>	263

Este número da *Nação e Defesa* é dedicado à Gestão de Crises e resulta, no essencial, das conferências realizadas no âmbito do Curso de Gestão Civil de Crises, formação que o Instituto da Defesa Nacional (IDN) passou a organizar a partir do final de 2009.

As duas edições do Curso já concretizadas, a última das quais concluída em Junho de 2011, foram frequentadas por cerca de noventa auditores e revelaram-se particularmente ajustadas. Por um lado, foram ao encontro de uma abordagem holística das questões relacionadas com as crises em ambientes multilaterais, tal como está enquadrada e perspectivada nos âmbitos da segurança e da defesa nacionais. Ao mesmo tempo, corresponderam aos interesses e expectativas de um público-alvo constituído por quadros intermédios e superiores da administração pública e da sociedade civil com funções e estudos nesta área.

O Curso de Gestão Civil de Crises assenta numa abordagem integrada e global das crises, envolvendo as grandes organizações internacionais e regionais, os Estados e todos os outros actores não governamentais com um papel de relevo em diferentes cenários. Simultaneamente, o curso procura enquadrar a complexidade da gestão de crises, incluindo questões como a caracterização dos conflitos, os instrumentos e as capacidades necessários à sua gestão, os processos de decisão e de planeamento no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE).

Recorde-se que o IDN tem vindo a participar ao longo do tempo nas actividades do Colégio Europeu de Segurança e Defesa (CESD), rede europeia de institutos, escolas superiores, academias, universidades e outras instituições, com o objectivo de dar expressão à Estratégia Europeia de Segurança e a uma cultura europeia de segurança, organizando e apoiando actividades similares de formação no âmbito da gestão de crises e do apoio à reconstrução.

Nesse âmbito, o IDN e o *Institut des Hautes Études de Défense Nationale* de França (IHEDN) organizaram em parceria o Curso Básico de Reforma do Sector de Segurança, que decorreu em finais de Março de 2011, em Bruxelas. Em face do êxito desta parceria, e da expectativa gerada no seio do CESD, foi já aprovada a organização pelo IDN e pelo IHEDN, em 2012, do *EU Basic Course on Security Sector Reform* (SSR) e do *Course on Civilian Aspects of Crisis Management*.

A presença de oradores e participantes portugueses, nestas acções de formação, reforçará não só a posição de Portugal no quadro dos debates sobre segurança internacional como permitirá, num contexto de redução de custos e responsabilidades partilhadas, cumprir os compromissos decorrentes da participação nacional em organizações internacionais, nomeadamente na formação de peritos que integrarão as bolsas constituídas no âmbito da PCSD.

Também no âmbito do Comité Académico do Colégio de Defesa 5+5, fórum prioritário da participação multilateral de Portugal, o IDN recebeu a incumbência de organizar um módulo sénior sobre Gestão de Crises no segundo semestre de 2012.

Procura-se ao nível dos conceitos que os currícula dos cursos de gestão de crises e de reforma do sector de segurança se enquadrem nos desenvolvimentos que se seguiram após a publicação das Conclusões no âmbito da Segurança e Desenvolvimento, adoptadas pelo Conselho da União Europeia no Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas de 19 e 20 de Novembro, no final da Presidência Portuguesa da União Europeia, no segundo semestre de 2007.

A articulação entre segurança e desenvolvimento requer acções de curto e de longo prazo, incluindo o planeamento estratégico - conflitualidade, coordenação civil-militar, gestão de crises, formação e avaliação das missões -, a reforma do sector de segurança (RSS), as parcerias com as organizações regionais e sub-regionais, com relevo para a estratégia conjunta UE-África e da sua componente "Paz e Segurança", ou a ajuda humanitária e a segurança humana.

A Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (Resolução do Conselho de Ministros nº 73/2009) contempla os mecanismos de coordenação política e operacional regulares a estabelecer em Portugal e nos países em situação de fragilidade em que Portugal actua, sendo crucial a reforma dos sectores de segurança e a edificação de instituições de segurança estáveis, eficazes e responsabilizáveis, criando condições favoráveis ao esforço de apoio a um desenvolvimento sustentado. Esta estratégia releva justamente a importância da promoção de cursos de formação conjuntos entre actores portugueses nos domínios da segurança e do desenvolvimento.

Nesse sentido, preconizamos para a formação um papel decisivo na preparação de todos os actores a envolver em missões e operações, através da criação de uma cultura de segurança assente numa abordagem coerente e holística para a estruturação dos Estados e das Sociedades, baseada na promoção do Estado de direito, da boa governação e da democracia, e fundada no princípio da apropriação e liderança das autoridades locais.

O IDN promoveu igualmente a criação de um "Grupo de Trabalho sobre a Participação Portuguesa em Missões de Paz", o GRUPORPAZ. O seu objectivo é

contribuir para o desenvolvimento de uma consciência nacional de segurança e defesa e constituir-se como plataforma de encontro entre as instituições públicas e a sociedade civil, dando a conhecer as participações portuguesas em missões de paz, com particular destaque para o papel e a importância das Forças Armadas.

É ainda objectivo do GRUPORPAZ possibilitar a criação de uma espaço de debate, através da partilha de experiências por parte daqueles que participaram activamente em missões de paz, procurando, desta forma, influenciar os públicos interessados e aconselhar os decisores políticos. Isto, ao mesmo tempo que procura criar uma dinâmica com outras iniciativas relacionadas, nomeadamente o Curso de Gestão Civil de Crises.

O Instituto da Defesa Nacional tomou a iniciativa de realizar os seminários “Afganistão: que futuro?” e “Kosovo: a segurança e o Estado de direito”, pretendendo ir ao encontro daquelas que são consideradas duas missões essenciais do IDN: o apoio à formulação do pensamento estratégico nacional e a promoção do debate, na sociedade civil portuguesa, sobre questões de segurança e defesa.

A edição que agora se publica conta com a colaboração de nove autores que participaram nas conferências do Curso de Gestão Civil de Crises e que, de forma muito oportuna, constituem mais um contributo para a reflexão em torno da complexa temática da gestão de crises.

Apesar de dedicado à Gestão de Crises, este volume inclui ainda, na secção extra-dossiê, um importante conjunto de artigos que vão ao encontro de temas e interesses diversos, pretendendo contribuir para o aprofundamento do debate sobre as questões de Segurança e Defesa.

Vítor Rodrigues Viana

Gestão de Crises

A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO

Francisca Saraiva

Assessora e investigadora do IDN nas áreas da Estratégia e da Geopolítica. Doutorada em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Docente no ISCSP nas áreas da Estratégia, Geopolítica, Nações Unidas e Direitos Humanos.

Resumo

O presente artigo analisa a necessidade de retomar o estudo da teoria da crise no período pós Guerra Fria e identifica as principais lacunas das definições tradicionais de crise.

O texto aborda ainda o problema da gestão de crises nas Nações Unidas, União Europeia e NATO, pondo em evidência os dois discursos (político e técnico) em torno das crises e dos mecanismos de resposta colectiva que identificamos nestas organizações.

Abstract

United Nations, European Union and NATO's Definition of Crisis

This article analyse the pressing need to return and reevaluate the theoretical conceptualization of crisis after the post Cold War period, identifying the main gaps concerning the traditional concepts of crisis.

It also dwelve into the crisis management framework developed by the United Nations, European Union and the North Atlantic Treaty Organization, emphasizing two types of discourses (political and technical) surrounding crisis and their respective colective response mechanisms.

Introdução

A presente reflexão parte dos conceitos tradicionais de crise e gestão de crises, abordando a noção de crise enquanto fenómeno político associado a acontecimentos disruptivos que afectam o equilíbrio do sistema internacional.

Apesar das profundas repercussões locais que estas crises sempre provocam, o impacto regional e global destas tensões tem vindo a aumentar significativamente, colocando hoje desafios muito mais exigentes às organizações internacionais (OI) e restantes actores com um papel activo na gestão e resolução das crises e conflitos internacionais.

Este artigo centra-se no papel das Nações Unidas (NU), da NATO e da União Europeia (UE) na gestão de crises enquanto conceito enformador do empenhamento civil e militar destas organizações em diversos palcos de conflito por esse mundo fora.

São destacadas duas questões: a primeira refere-se à evolução conceptual do estudo teórico das crises e da sua gestão; a segunda prende-se com a questão da ausência de definições oficiais de crise e de gestão de crises nas três organizações objecto de avaliação e as razões que poderão explicar esta realidade.

O Conceito de Crise

Desde a Antiguidade clássica que as crises são um fenómeno recorrente na política internacional.

Do ponto de vista da investigação científica, a crise alcançou autonomia como objecto de análise individualizado na década de sessenta do século XX (Brecher, 1993, 8).

No Grego clássico, a palavra *krisis* reportava etimologicamente à noção de “juízo” ou “decisão”, no sentido de momento definidor. É no seio da medicina que esta noção de crise se forma em primeiro lugar, pela necessidade de tomar decisões em contextos de extrema urgência. Neste âmbito, a palavra descreve uma situação crítica em que uma modificação súbita da condição geral do paciente pode resultar na morte, pela degradação irreversível do seu estado clínico (Escorrega, 2010, 1).

O interesse pelo estudo da crise também se revelou nos estudos para a paz e na resolução de conflitos. Nestas áreas de investigação o conceito de crise internacional remete para o problema da alteração repentina das circunstâncias políticas. Assim, pode dizer-se que, na perspectiva anglo-saxónica do fenómeno, uma crise internacional é um ponto de viragem em relação à situação política vigente que exige uma decisão expedita (Lebow, 1995).

Esta compreensão da crise não difere substancialmente da concepção chinesa de crise, em que a noção de “perigo” parece equivaler, no essencial, à ideia de “ponto de viragem”. Embora, há que dizê-lo, no caso chinês o conceito seja mais abrangente, no sentido em que a situação de crise é uma oportunidade para eliminar o que não está a funcionar bem (Wilken, 2001, 1).

Na verdade, a resolução de conflitos já incorporou a noção de “oportunidade” nas suas análises, sendo pacífico que, em alguns casos, as crises internacionais facilitam a redução de conflitos e a possibilidade de confrontos futuros (Lebow, *idem*).

O interesse político e científico pela gestão de crises foi despoletado por um dos momentos de maior tensão da Guerra Fria, a crise dos mísseis de Cuba, no ano de 1962. A descoberta de que os soviéticos estavam a instalar, em Cuba, mísseis capazes de transportar ogivas nucleares, colocou Washington perante a possibilidade de escalada da crise para uma fase de guerra convencional, senão mesmo guerra nuclear, com consequências imprevisíveis.

Na crise de Cuba, a diplomacia norte-americana permitiu ao regime de Kruschev uma saída airosa para o conflito político que o opunha aos Estados Unidos. O que caracterizou esta crise foi o rápido regresso à situação de paz armada, que continuou a dominar a relação política Leste-Oeste até à queda do muro de Berlim.

À época existia grande interesse pelo estudo dos métodos de gestão de quadros de urgência pois, como observou Bispo, havia “uma percepção generalizada sobre os custos das rupturas. No caso particular da crise internacional, os custos da guerra, com relevo absoluto para os que resultam dos riscos da guerra nuclear” (Bispo, 1994, 98).

Ajustando-se a esta orientação, os super-poderes procuraram uma modalidade de relacionamento estratégico Leste-Oeste capaz de viabilizar tal desiderato, a estratégia de dissuasão nuclear. Esta estratégia, ao permitir manter a paz e proteger os interesses vitais sem recurso ao emprego da força armada abriu caminho ao controlo dos arsenais nucleares estratégicos (reduzindo os incentivos para a guerra) e a uma gestão criteriosa das crises que envolviam os super-poderes (Lebow e Stein, 1995). Em resultado disto, as disputas militares do período bipolar assumiram sempre uma natureza convencional.

É deste período a definição de crise internacional apresentada por Snyder e Diesing, entendida como:

“A sequence of interactions between the governments of two or more sovereign states in severe conflict, short of actual war, but involving the perception of a dangerously high probability of war” (Snyder e Diesing, 1977, 6).

Na mesma linha de raciocínio, a definição avançada por Young põe em evidência que:

“An international crises, then, is a set of rapidly unfolding events which raises the impact of destabilizing forces in the general international system or any of its subsystems, substantially above ‘normal’ (i.e. average) levels and increases the likelihood of violence occurring in the system” (Young, 1967, 10).

Em resumo, para a primeira geração de investigadores, a crise corresponde a uma situação que já não é de paz, pela relevância que assumem os aspectos não militares da coacção internacional, mas que não se confunde com um estado de guerra ou de coacção militar, sendo claro que os momentos de crise fazem parte da relação conflitual que é mantida pelas partes em confronto. Neste sentido, a crise é vista como uma subcategoria do conflito que corresponde a uma fase do pré-conflito armado, em que está iminente a passagem, ou pelo menos há um perigo real de evolução para uma situação de conflito violento (Young, *idem*).

Neste sentido, os estudos conduzidos durante a Guerra Fria revelaram que nem todos os conflitos armados são necessariamente antecedidos de crises e que uma parte substancial das crises não envolve manifestações de violência armada. No entanto, o estudo das crises é particularmente útil na avaliação das causas próximas de um conflito sendo que, em determinados casos, estas são tão importantes quanto as causas de longa duração. Nestes casos, a crise e os factos que a despoletaram, são uma importante variável independente das relações internacionais (Lebow, 1984).

Com efeito, neste sentido, progrediu-se bastante no estudo da crise, particularmente no que diz respeito à exploração da proximidade conceptual entre a ideia de crise e a noção de guerra e a assunção da guerra como técnica de gestão de crises.

Em suma, apesar de ainda não ter sido possível chegar a uma definição consensualmente aceite de crise internacional, a maioria dos autores nota que na generalidade das crises estão presentes os seguintes elementos:

1. Há uma percepção de ameaça, no sentido em que as pulsões conflituais são mais vincadas do que a vontade de cooperação, porque há interesses vitais ou importantes em jogo;
2. Nota-se uma maior ansiedade por parte dos decisores políticos;
3. Existe uma expectativa acrescida sobre a possibilidade de virem a ocorrer episódios violentos;
4. Acredita-se que serão tomadas decisões importantes que têm que ser tomadas em ambiente de incerteza e de stress (Lebow, *idem*, Brecher, *idem*).

Em todo o caso, a teoria da crise analisa outro tipo de realidades igualmente importantes do sistema internacional, como é o caso das crises que se confundem conceptualmente com as guerras, no sentido em que é a guerra que precipita a própria crise (Brecher, 1993, 6).

O problema foi inicialmente identificado por Edward Azar nos anos 70 do século XX, no âmbito do estudo dos *protracted conflicts*.

À primeira vista, estes conflitos, sendo conflitos prolongados e de difícil resolução (Azar *et al.*, 1978, 50), são conflitos armados alimentados por rivalidades duradouras, não devendo incluir-se na análise das crises e suas consequências. Não obstante, os *protracted conflicts* são processos e não acontecimentos específicos, são interacções hostis que ocorrem ao longo de um período longo com surtos esporádicos de conflito aberto oscilando na frequência e intensidade (Azar *et al. idem*, 50), não sendo propriamente distinguível o momento em que terminam. Desta maneira, num ambiente de hostilidade permanente as *intra-war crisis* são relativamente frequentes, distinguindo-se de outras crises internacionais pela circunstância de ocorrerem no quadro de um conflito prolongado em curso (Brecher e Wilkenfeld, 2010). Neste sentido, os conflitos que opõem Israel aos países árabes, o Afeganistão ao Paquistão ou a Etiópia à Somália arrastaram estes países para várias crises ao longo das últimas décadas.

Muito do debate em torno das consequências das crises no sistema internacional e subsistemas regionais toca a questão dos objectivos subjacentes à gestão de crises.

Embora a gestão de crises seja muito importante na ciência política, o conceito tem sido usado em muitos sentidos contraditórios. Como se disse atrás, a ideia de gestão de crises foi um aspecto importante da relação estratégica com a URSS durante a Guerra Fria, constituindo-se como “a tentativa de controlar os acontecimentos durante a crise, a fim de evitar que ocorra violência significativa e sistemática” (Evans e Newnham, 1990, 73). No sentido explanado, a gestão de crises refere-se a uma actividade de controlo apertado da evolução da situação política pelas autoridades políticas de um país. Mais importante, contudo, é saber qual o objectivo primário das decisões dos governantes.

Sobre as preocupações dos governos, várias hipóteses foram avançadas. A resposta mais óbvia a esta questão é, desde logo, a necessidade de evitar a guerra, ou melhor o conflito armado. Esta perspectiva sobre a gestão de crises enfatiza, portanto, a necessidade de uma gestão política-diplomática criteriosa e partilhada das pulsões conflituais pelas partes envolvidas com o objectivo último de reduzir a tensão na sua relação. Outra importante perspectiva sobre os objectivos da gestão de crises é a que defende que as crises são uma forma de competição internacional legítima, devendo ser entendidas, essencialmente, como um choque de interesses. Embora

não se deva pôr em causa a legitimidade destas perspectivas, prevaleceu entre os estudiosos da crise a ideia de que nas crises há uma mistura de cooperação e conflito nas relações que se estabelecem entre as partes em conflito (Lebow, 1990, 292) e de que a compreensão deste aspecto determina as melhores soluções para sair da crise.

Assim, antes de prosseguirmos com uma discussão sobre a definição de crise das organizações de segurança e defesa, é pertinente reforçar a importância de três aspectos essenciais na definição dos limites conceptuais da crise e da sua gestão.

O primeiro prende-se com a noção de acontecimento disruptivo na arena internacional. Nesse sentido, a crise internacional é um momento disruptivo que se traduz numa tensão acima do normal, num pico de turbulência nas relações entre os Estados.

Em segundo lugar, cabe observar que a gestão de crises internacionais não procura erradicar o conflito ou prevenir crises, porque a noção de conflito é uma noção conceptualmente muito abrangente, reportando a uma condição social normal não necessariamente negativa. Nesta ordem de ideias, a ideia de conflito resume-se a “um estado de desacordo ou oposição (Laursen, 2001, 2535) em que o que existe é uma “prosecução de objectivos incompatíveis por grupos diferentes” (Miall *et al.*, 2005, 27-28) que pode envolver, ou não, o emprego da violência armada.

É por isso perfeitamente admissível defender que a gestão de conflitos deve focalizar a sua atenção na transformação das manifestações violentas dos conflitos em conflitos não violentos e não na erradicação do conflito em si mesmo.

Em terceiro e último lugar, distanciamo-nos das afirmações do secretário da Defesa americano MacNamara que, em plena crise dos mísseis de Cuba, defendeu que a gestão de crises teria substituído a estratégia no relacionamento Leste-Oeste, referindo-se à necessidade de gerir crises para que não escalassem para a situação de conflito armado. Cabe aqui esclarecer que a gestão de crises nos parece um aspecto ou modo estratégico e não um substituto da estratégia, embora não se confunda com a lógica dos conflitos armados, que segue uma dinâmica, como se viu, substancialmente diferente. Há que lembrar, contudo, que a teorização dos conflitos prolongados e de difícil resolução é uma proposta que, na prática, aproxima conceptualmente a crise e a guerra/uso da força, na medida em que as crises ocorrem durante as hostilidades e não antes do início das hostilidades.

As abordagens apresentadas mostram visões distintas sobre as crises do bipolarismo.

Passando agora para a literatura actualmente existente sobre gestão de crises, verificamos que é analiticamente deficiente quanto à problemática das crises internas e crises transnacionais e à questão das crises que ocorrem na fase final dos conflitos armados.

A discussão deste tema é importante para mostrar em que medida o enfoque conceptual do bipolarismo é limitado e pode influenciar negativamente as dinâmicas e prioridades da gestão de crises da ordem do pós Guerra Fria. O mesmo se pode dizer do discurso político das organizações internacionais sobre as crises da actualidade e os mecanismos disponíveis, internacionalmente, para as gerir.

A Crise no Discurso Político das Organizações Internacionais em Contexto de Pós-Guerra Fria

No pós-Guerra Fria, a abordagem política das crises transformou-se profundamente.

O fim da tensão Leste-Oeste, resultado da implosão da URSS, viu nascer um intenso debate em torno das “velhas” e “novas guerras”.

Esta discussão tem dado prioridade absoluta às dinâmicas dos “novos conflitos” e “novos actores”, realçando o carácter transnacional e transfronteiriço das “novas ameaças”. Este interesse pelas “novas ameaças” recentrou o debate em temas como o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, a regionalização dos conflitos (Schulz e Söderbaum, 2010, 362) e a criação de complexos regionais de conflitos (Wallenstein, 2007, ca8), a privatização e criminalização da guerra, as implicações das alterações climáticas na segurança internacional, a segurança alimentar, entre outros aspectos.

Já a investigação teórica relacionada com a análise das crises entrou em considerável declínio, tanto ao nível das monografias publicadas como de artigos em publicações da especialidade, embora a referência genérica às “novas crises”, sejam crises económicas e financeiras, crises humanitárias, crises alimentares, crises energéticas ou mesmo crises cibernéticas seja frequente.

O termo crise é usado com muita frequência de forma vaga para referir qualquer acontecimento que chegue às primeiras páginas dos jornais.

Para além do uso da palavra na linguagem comum, ao nível institucional também as organizações internacionais de segurança e defesa começaram a estar mais atentas às crises e conflitos com repercussões na segurança internacional.

Nesse sentido, o término da Guerra Fria e a inexistência de um confronto directo entre os grandes poderes, deu o mote para uma ampliação significativa das responsabilidades das NU, da UE e da NATO nas actividades de gestão de crises, que foi acompanhada de uma redefinição política dos pressupostos da sua gestão.

Este alargamento das responsabilidades para além dos compromissos da legítima defesa colectiva contra ameaças territoriais faz todo o sentido nas actuais circunstâncias.

Entendemos, porém, que a expansão conceptual do conceito de gestão de crises passou a incluir não só a fase inicial de prevenção de conflitos e a fase de gestão efectiva de crises, mas também a fase de reconstrução pós-conflito, o que fez aumentar as medidas e instrumentos civis e militares envolvidos na materialização destas políticas.

Por conseguinte, alguns aspectos desta expansão são problemáticos por considerarmos que se tudo é crise, em última análise nada é crise. Nas considerações que se seguem defendemos igualmente que estas novas abordagens ao fenómeno das crises não são particularmente credíveis do ponto de vista científico.

Por conseguinte, para se compreender este alargamento conceptual devem ser tomados em linha de conta os constrangimentos da negociação e implementação das decisões no seio das organizações multilaterais de segurança e defesa em matéria de gestão de crises.

Podemos dizer que a possibilidade de chegar a um mínimo denominador comum nas organizações internacionais (OI) só é alcançável recorrendo a ambiguidades semânticas, isto é, a ambiguidade funciona como uma pré-condição para a acção multilateral. Esta ambiguidade é, em parte, possível porque a maior parte dos países se sente confortável com esta situação, por ser mais fácil construir na opinião pública uma percepção positiva sobre as opções tomadas no âmbito da política externa.

O resultado é que a distinção entre gestão de crises, como se viu uma actividade que se desenvolve num ambiente de antagonismos particularmente exacerbados, e a prevenção de conflitos, que trata de evitar a emergência destas dinâmicas, desaparece por completo do discurso político. Da mesma forma, os mecanismos direccionados para a gestão dos conflitos deixam de se distinguir da prevenção de conflitos e gestão de crises, ignorando-se que gestão de conflitos é uma actividade mais tardia, envolvendo o empenho de uma terceira parte exterior ao conflito para evitar que um conflito piore. Normalmente, traduz-se em medidas de contenção da conflitualidade armada, medidas de controlo dessa conflitualidade e até tentativas de acabar com os conflitos (Butler, 2009, 14).

A Gestão de Crises no Universo Onusiano

Do ponto de vista dos mecanismos multilaterais de gestão de crises, o sistema das NU é o modelo mais avançado de que dispomos.

A Carta das NU não refere directamente a problemática das crises no seu articulado. Todavia, os Capítulos V (Solução Pacífica de Controvérsias), VII (Acção em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Acto de Agressão) e VIII (Acordos Regionais) permitem à comunidade internacional gerir as crises internacionais ou

internas que chegam ao seu conhecimento, maioritariamente através de resoluções do Conselho de Segurança aprovadas em ambiente de Capítulo VI (e Capítulo VII, no caso da gestão da crise ser da responsabilidade da organização regional) mas também ao abrigo das disposições do Capítulo VII, nomeadamente a possibilidade de recorrer ao artigo 41.º (sanções não militares) e eventualmente sob a forma de uma missão de paz musculada, de *peace enforcement*, por razões humanitárias.

Sem dúvida que os mecanismos pacíficos de resolução de controvérsias elencados no Capítulo VI oferecem uma variedade de técnicas que permitem adequar a resposta internacional às características de cada crise, seja pela promoção da negociação entre as partes, o recurso a tribunais internacionais e arbitragem internacional, mediação ou assunção de responsabilidades por organizações regionais na zona da crise.

Além destas técnicas, há outras possibilidades para abordar a crise e a sua resolução, nomeadamente o recurso a mecanismos de coacção não armada e mesmo coacção armada, tanto nas crises em que há ameaça ou uso selectivo da força armada como nas crises que carecem dessa componente. Estes recursos, que reportam a instrumentos coactivos, encontram-se, como vimos, previstos no Capítulo VII da Carta das NU.

Tendo em conta o histórico das resoluções do Conselho de Segurança das NU, o enquadramento expectável para a aprovação de medidas de gestão de crises em ambiente de Capítulo VII será, sem dúvida, a tipificação do problema como “ameaça à paz”, explicitamente invocada ou implicitamente enquadrada.

Outro aspecto importante é o dispositivo operacional das NU para enfrentar as crises. Nos últimos anos, testemunhámos o aumento da capacidade operacional de auxílio às vítimas das catástrofes naturais (erupções vulcânicas, sismos de grande magnitude, tempestades violentas, tsunamis), tecnológicas e crises político-sociais.

Com efeito, até à década de 90 do século XX as Nações Unidas não dispunham de um sistema de coordenação da assistência humanitária, o que só veio a acontecer em 1992, com a criação do Departamento de Assuntos Humanitários, transformado em Escritório das Nações Unidas para os Assuntos Humanitários (OCHA), em 1998. A OCHA coordena, a partir do Secretariado das NU, os actores operacionais nas tragédias humanitárias, ou seja, as agências especializadas, fundos e programas das NU e as organizações não governamentais (ONG), distribuindo água e alimentos, cuidados de saúde e satisfazendo outros aspectos de primeira necessidade.

No plano político, no Conselho de Segurança das NU o argumento humanitário ganhou visibilidade na década de 90 do século que passou. Neste período, foram autorizadas operações de imposição de paz na Bósnia, Somália e Timor-Leste, por exemplo, operações de auxílio humanitário que tinham por missão proteger os civis em perigo.

Hoje, a doutrina da intervenção humanitária armada, articulada em torno da responsabilidade de proteger (R2P), enfrenta grandes dificuldades, apesar da publicação do relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* ter sido recebido com simpatia por vários sectores da vida internacional.

O relatório, conhecido como Relatório sobre a Responsabilidade de Proteger (International Commission, 2001), enuncia uma responsabilidade genérica da comunidade internacional em relação às populações que vivem em Estados onde são os governos a fonte de insegurança das populações que vivem sob a sua tutela e relaciona directamente as questões da emergência humanitária com a possibilidade de uma operação armada em contexto humanitário (Schulz e Söderbaum, 2010, 362). Mais tarde, a declaração final saída da cimeira das Nações Unidas de 2005 (NU, 2005) adoptou o conceito na generalidade mas não com a amplitude sugerida no relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, nomeadamente no respeitante à responsabilidade de reagir através de uma intervenção humanitária armada sem mandato do Conselho de Segurança das NU. É que, de facto, a maioria dos países que compõem a Assembleia-Geral das NU não viabiliza a consagração de uma norma que vá neste sentido, preferindo concentrar-se na operacionalização da responsabilidade de prevenir e na responsabilidade de reconstruir. Ao mesmo tempo, os princípios de precaução definidos no relatório dos peritos são alvo de intenso debate, o que torna o consenso em torno da intervenção humanitária em casos humanitários extremos praticamente inalcançável (Bellamy, 2010, 143). Nesse sentido, o Relatório do Secretário-Geral das NU sobre a Responsabilidade de Proteger de 2009 (NU, 2009) é muito prudente, apostando numa agenda menos ambiciosa e por isso mesmo mais operacionalizável.

É importante ter em mente que a tendência de aproximação conceptual e operacional entre assistência humanitária, reabilitação e ajuda ao desenvolvimento encontrou eco nas NU. A OCHA tem defendido que a assistência humanitária envolve três fases: a fase da emergência propriamente dita, a fase da reabilitação das infra-estruturas básicas do país após o conflito armado e a fase do desenvolvimento. Esta perspectiva, muito focada na eficácia do auxílio e na coordenação dos actores envolvidos, corresponde, na prática, a uma aproximação entre os conceitos de paz, crise e guerra (conflito armado) e a uma diluição das técnicas de intervenção no ciclo do conflito (prevenção de conflitos, gestão de crises, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*). Por outro lado, a distinção entre *peace enforcement* e guerra é menos pronunciada e é potenciada a interdependência entre os conceitos de segurança e desenvolvimento (Jones, 2004, 4).

Em resumo, pode ser dito que o tipo de tarefas e os actores envolvidos na gestão de crises (e conflitos) tem vindo a aumentar, legitimando a ideia de que os instru-

mentos de gestão de crise são utilizáveis nas várias fases do ciclo do conflito: na fase inicial da prevenção de conflitos, na intervenção humanitária, no *peacebuilding*, no *peacekeeping* e até na fase pós conflito. Admite-se, igualmente, que estas fases se podem sobrepor, o que resulta inevitavelmente no aumento do número de actores envolvidos em cada momento.

Ajustando-se a esta orientação, em termos de produto operacional, as NU avançaram para um modelo de missões integradas, numa lógica de *comprehensive approach*.

Se recuarmos a 2000, verificamos que o Relatório Brahimi não propunha ainda missões integradas mas já recomenda a criação de *Integrated Missions Task Forces* (UN, 2000, 34-37). A intervenção em Timor, em 1999, foi por isso um passo importante para a tradução operacional do conceito (Eide, 2005, 12). A Doutrina *Capstone* (UN, DPKO, 2008) incorporou recentemente este entendimento, com o objectivo de melhorar a coordenação e coerência do sistema das NU, no *peacekeeping*, *peacebuilding*, envolvendo militares, civis e polícias, ajuda ao desenvolvimento e assistência humanitária (DPKO, DPA, OCHA).

Todavia, isto não quer dizer que as missões integradas tenham alcançado todos os seus objectivos, embora seja claro que, em comparação com a NATO e a eu, o modelo das NU é o mais avançado de todos.

A Gestão de Crises na União Europeia

Nesta secção, são abordadas as perspectivas da UE sobre as crises.

A UE é uma organização internacional de natureza “híbrida” e de governança multinível.

A gestão de crises está no topo da agenda política da UE desde 1999, por acção e influência política de Javier Solana (Hazelzet, 2006, 9). De facto, pode dizer-se que a partir do Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de Junho de 1999) a componente de segurança e defesa da política externa da União passou a ser sinónimo de gestão de crises.

No entanto, embora a Estratégia Europeia de Segurança, “Uma Europa Segura para um Mundo Melhor” (UE, 2003) seja um dos mais importantes documentos oficiais sobre a orientação estratégica da União, a verdade é que a organização não definiu ainda um nível de ambição explícito para a gestão de crises. Por outro lado, como sucede com as NU, a UE não aprovou uma definição política de crise para orientar os seus esforços e dos seus membros na gestão de crises que afectam a segurança internacional ou os interesses da União.

Ainda assim, a decisão 2008/617/JAI do Conselho de 23 de Junho de 2008, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-membros da União Europeia em situações de crise, uma “situação de crise” é definida explicitamente como:

“Qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado-membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo”. (Jornal Oficial da União Europeia, L210, de 6 de Agosto de 2008, 74).

Contudo, esta definição do conceito de crise reporta ao III Pilar do Tratado da União Europeia (consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal) e não ao II.

No geral, o espaço de intervenção política da União na gestão de crises e emergências na sua vizinhança ou com impacto na segurança internacional é definido por dois domínios de intervenção: o mecanismo de gestão militar de crises e o mecanismo de gestão civil de crises, que procura coordenar os meios e recursos civis que desenvolvem tarefas neste domínio.

Sobre este ponto é conveniente assinalar aqui uma questão a respeito da tipologia das missões. Ao contrário do que se poderia pensar, a distinção entre missões civis e militares é totalmente artificial. O que determinou que esta separação fosse estabelecida foram preocupações políticas e financeiras. Dada a manifesta dificuldade de alguns governos verem aprovada internamente a participação das suas forças armadas em missões militares no exterior, é fácil perceber as razões desta opção. E a circunstância das missões militares da União serem suportadas financeiramente pelos Estados membros do país de origem das forças (*costs lie where they fall*) (Gourlay, 2004, 406), ao contrário das missões de gestão civil de crises, que são financiadas pelo orçamento da Comissão Europeia, é outro aspecto determinante para a opção que foi tomada.

Só por si, estes factos ajudam a explicar o número de missões de gestão civil de crises autorizadas, claramente superior às missões de gestão militar de crises a operar no terreno (Saraiva, 2010, 101). Do mesmo modo, compreende-se o porquê da frequente inclusão de uma componente militar nas missões de gestão civil de crises.

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) colocou, no âmbito das missões de gestão de crises, capacidades e meios civis e militares para concretização das Missões de Petersberg, nomeadamente missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais, missões de manutenção da paz (*peacekeeping*) e missões de

forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (*peacemaking*). O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, acrescentou novas missões, como se pode ler no artigo 43.º:

“Incluem as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território” (UE, 2007).

O Tratado de Lisboa prevê o desaparecimento da estrutura de pilares, permitindo deste modo políticas mais integradas ao nível da gestão de crises. No entanto, a ideia de um conceito integrado de gestão de crises não será concretizada por ora, na medida em que as responsabilidades comunitárias (assistência humanitária, ajuda ao desenvolvimento, reconstrução e *state-building*) permanecem divorciadas das responsabilidades intergovernamentais da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), com a gestão civil e militar de crises. (Drent e Zandee, 2010, 38). Neste aspecto, o desaparecimento da estrutura de pilares não põe em causa a divisão de responsabilidades entre a Comissão Europeia, que decide por maioria qualificada (I Pilar) e as responsabilidades do Conselho (II Pilar) no âmbito das missões civis e militares, decididas por unanimidade. Ou seja, tudo indica que o planeamento continuará a ser feito em separado.

À semelhança das NU, a UE tem tentado uma integração dos elementos civis e militares, no quadro da *comprehensive approach*, mas nesta organização a coordenação civil e militar faz-se, essencialmente, ao nível dos instrumentos da Comissão e do Conselho e na coordenação entre civis e militares dentro da PCSD.

Note-se que no conjunto das organizações analisadas neste texto, a UE possui um conjunto de políticas e instrumentos relevantes na área da gestão de crises, nomeadamente uma certa capacidade de alerta precoce, uma política económica, uma política de desenvolvimento, capacidade diplomática de mediação e facilitação, um papel relevante na ajuda humanitária através da ECHO, a possibilidade de decidir regime de sanções contra países ou entidades e forças militares (Hazelzet, *idem*, 9).

No entanto, é evidente que a noção de gestão de crises na UE extravasa largamente a noção teórica de gestão de crises apresentada neste texto. Veja-se que o

artigo 43.º do Tratado de Lisboa permite à União avançar para qualquer tipo de intervenção, inclusivamente armada, afastando-se da ideia de contenção política que tradicionalmente envolve a gestão destas ocorrências.

Existem ainda, ou encontram-se em fase de análise e desenvolvimento, mecanismos para lidar com outros fenómenos conexos, destacando-se o Mecanismo Europeu de Protecção Civil. O Mecanismo destina-se a contribuir para assegurar uma maior protecção, não só das pessoas mas também do ambiente e dos bens, nomeadamente do património cultural, em situações de emergência grave, como sejam catástrofes naturais, tecnológicas, radiológicas ou ambientais, ocorridas dentro e fora da União Europeia, através de uma melhor coordenação das intervenções de socorro por parte dos Estados-membros e da Comunidade¹.

A Gestão de Crises na NATO

Depois de 1989 continuam a existir fontes de disrupção global.

Esta realidade tem sido acompanhada pela NATO. Para mais, a NATO foi chamada a intervir em crises com origem no período da Guerra Fria, como a desintegração da URSS e da ex-Jugoslávia e as tensões no Centro e Leste da Europa.

O pensamento da NATO, em matéria de crises, não se encontra plasmado em nenhum documento oficial da organização. A NATO não tem aprovada uma definição de crise, nem entre os Aliados nem internacionalmente, pelo que o *North Atlantic Council* (NAC) tem a máxima flexibilidade para decidir quando e como deve a organização intervir.

O *Generic Crisis Management Handbook* confirma isto mesmo, sugerindo que uma crise pode ser entendida, entre outras definições possíveis, como uma situação nacional ou internacional em que há uma ameaça a valores, interesses ou objectivos prioritários das partes envolvidas (Kriendler, 1999).

No que se refere à gestão de crises, no *NATO Glossary of Terms and Definitions* (AAP-6, 2010) o conceito é definido como “o conjunto de acções coordenadas tomadas para minimizar as crises, evitar o seu agravamento para um conflito armado e conter eventuais hostilidades” (NATO, 2010, 2-C-9). Pode assim dizer-se que a NATO mantém, nos documentos internos da organização, o entendimento clássico do que é uma crise e a sua gestão. Por outras palavras, a NATO acompanha a teo-

1 Autoridade Nacional de Protecção Civil, <http://www.prociv.pt/RI2/Pages/UniaoEuropeia.asp> x.

rização clássica sobre a crise, que apresentámos no início deste texto, sendo óbvio que continua a distinguir claramente os conceitos de paz, crise e guerra.

Em relação ao discurso político, oficialmente a NATO considera que as crises podem ser políticas, militares ou humanitárias, podendo ser causadas por conflitos armados ou políticos, incidentes tecnológicos ou desastres naturais². Todavia, a maneira de lidar com uma crise depende de uma avaliação sobre a natureza, dimensão e gravidade da mesma. Dependendo destes factores, diferentes tipos de operações de gestão de crises podem ser levadas a cabo: crises no âmbito da defesa colectiva (crises de artigo 5.^o); operações de resposta a crises (CRO), ou crises de não artigo 5.^o, e operações relacionadas com desastres naturais, tecnológicos ou humanitários (NATO, 2011). Este último aspecto, o planeamento civil de emergência a membros da organização e noutros territórios fora da NATO, tem sido cada vez mais importante nas missões de gestão de crises dos últimos anos.

Um outro traço da gestão de crises na NATO são os *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) no Afeganistão, um importante instrumento para a implementação da *comprehensive approach*, conceito base anunciado na cimeira de Riga de 2006 (NATO, 2006).

O *comprehensive approach* na NATO não se centra nos aspectos de organização interna no cumprimento dos mandatos de gestão de crises, mas nas modalidades de coordenação com os outros actores ao nível dos teatros de operações. Na UE e nas NU a preocupação em torno da *comprehensive approach* tem mais a ver com o que se passa dentro das organizações do que propriamente com os aspectos de cooperação entre as organizações internacionais. Isto significa que no centro das preocupações encontramos as relações entre agências especializadas, departamentos e unidades em termos de compatibilização de tarefas (Drent e Zandee, 2010, 18). Aliás, do nosso ponto de vista a NATO nunca teve intenção de assumir uma postura de liderança na cooperação ou na coordenação dos outros actores envolvidos, mas apenas melhorar as sinergias com outras entidades (Petersen *et al.*, 2010, 78, citado por Flockhart, 2011, 23).

Ora acontece que a perspectiva da NATO nesta matéria amplia consideravelmente o quadro conceptual da gestão de crises, chegando ao ponto de tornar irrelevante a distinção entre crise e conflito armado. Neste sentido, a gestão de crises no âmbito da defesa colectiva, fundada no direito à legítima defesa colectiva previsto no artigo 51.^o da Carta das Nações Unidas, nada tem que ver com situações de crise internacional mas de conflito armado, com regras de empenhamento

2 NATO, 2011. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm?selectedLocale=en.

substancialmente diferentes das soluções militares que podem ser utilizadas em caso de crise, obviamente muito menos restritivas quando se trata de responder a uma agressão armada.

Em suma, como ficou aqui sumariamente descrito, tanto a NATO como a UE fizeram, politicamente, tábua rasa das abordagens teóricas sobre crises e métodos de gestão destes acontecimentos. Conclui-se, portanto, que o conceito se tem aplicado indistintamente a todo o espectro dos conflitos, transformando a gestão de crises numa expressão vazia de significado.

Considerações Finais

O sistema internacional tem vindo a passar por profundas alterações.

Após o desaparecimento da ameaça do comunismo soviético, em 1989, os problemas da governança mundial e regional, ao nível do continente europeu, complexificaram-se, à medida que se tornou claro que os problemas exigiam novas soluções ou, pelo menos, um refrescamento das técnicas tradicionalmente aplicadas na gestão de crises e conflitos.

No entanto, a teoria da crise não acompanhou as novas realidades estratégicas. Verificamos que o amplo debate sobre as guerras e os conflitos armados tem colocado à margem a discussão do conceito de crise. Consequentemente, a ausência de uma definição de crise adaptada às novas circunstâncias colocou a gestão de crises num beco sem saída, sendo pouco mais que uma expressão de sentido genérico que se aplica a situações que não são desejadas, que não são esperadas, sem precedentes conhecidos e que causam instabilidade e incerteza generalizadas (Boin, 2004, 167). É uma noção que parece aplicar-se a todo o tipo de acontecimentos disruptivos: ameaças económicas, tecnologias da informação, conflitos internos, desastres naturais (Dayton *et al.*, 2004, 167). A gestão de crises é uma prática de gestão de fenómenos e desenvolvimentos não rotineiros com efeitos disruptivos e caracterizada pela ameaça, incerteza e urgência, sendo por esta razão necessário trabalhar uma definição de situações de crise mais específica e operacional. Até porque a prevenção ou antecipação das crises é basicamente impossível, como explica o paradoxo da vulnerabilidade (Dayton *et al.*, 2004, 170; Boin, 2004, 170).

Por outro lado, as organizações internacionais analisadas neste texto, NU, UE e NATO, não têm contribuído positivamente para este debate, confundindo sistematicamente gestão de crises com prevenção e resolução de conflitos regionais.

Em suma, o processo de decisão e a diversidade de culturas e prioridades estratégicas presentes nestas organizações internacionais não permitem libertar o debate do ruído que emana das disputas políticas que perpassam a vidas destas instituições.

Nesta ordem de ideias, a gestão de conflitos nestas organizações tenderá, no futuro, a consolidar-se em torno de documentos técnicos internos e, simultaneamente, a apoiar-se numa interpretação altamente politizada da realidade estratégica, provavelmente focada nas situações internacionais trazidas a público pelas primeiras páginas dos jornais.

Referências Bibliográficas

- Azar, Edward. E. *et al.*, 1978. "Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East" *Journal of Palestine Studies*, 8, 41-60.
- Bellamy, Alex J., 2010. "The Responsibility to Protect: Five Years On", *Ethics & International Affairs*, 24, 2, 143-169.
- Bispo, António Jesus, 1994. "A Génese e a Condução de Crises", *Nação e Defesa*, 72 96-135.
- Boin, Arjen *et al.*, 2004. "Managing Crises in the Twenty-First Century", *International Studies Review*, 6: 1, 165-194.
- Brecher, Michael and Wilkenfeld, Jonathan, 2010. *International Crisis Behavior Project, Codebook*, Versão 10.0.
- Brecher, Michael, 1993. *Crises in World Politics: Theory and Reality*, Oxford: Pergamon Press.
- Butler, Michael, 2009. *International Conflict Management*, London: Routledge.
- Dayton *et al.*, 2004. "Managing Crisis in the Twenty-First Century", *International Studies Review*, 6:1 165-194.
- Drent, Margriet and Zandee, Dick, 2010. "Breaking Pillars: Towards a civil-Military Security Approach for the European Union", *Clingendael Security Paper*, The Hague: Clingendael Institute.
- Eide, Espen Barth *et al.*, 2005. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Escorrega, Luís Falcão, 2010. "Das Novas Crises: Breves Contributos para a Sua Clarificação Conceptual", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*,

- http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=765. Acesso em 15 de Junho de 2011.
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, 1990. *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas, and Institutions*, New York: Simon & Schuster.
- Flockhart, Trine, 2011. *After the Strategic Concept: Towards a NATO Version 3.0*, Copenhaga: DIIS REPORT 06.
- Gourlay, C., 2004. "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, 11: 3, 404-21.
- Hazelzet, Hadewych, 2006. "The EU's Human Rights Policy in the UN: an Example of Effective Multilateralism?", in Jan Wouters (ed.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague: TMC Asser Press.
- International Development Research Centre, 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: IDRC Books.
- Jones, Bruce D., 2004. *The Changing Role of the UN in Protracted Crises*, London: HPG Research Briefing, 17.
- Ki-Moon, Ban, 2009. *Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General*, A/63/677, January 12.
- Kriendler, John, 1999. *Generic Crisis Management Handbook*, Brussels: NATO Council Operations and Exercise Committee/National Crisis Management Structures and Procedures.
- Laursen, B., 2001. "Conflict and Socioemotional Development", in Neil J. Smelser; B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 4, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lebow, Richard Ned, 1984. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lebow, Ned and Stein, Janice Gross. 1995. "Deterrence and the Cold War", *Political Science Quarterly*, 10:2, 157-181.
- Miall, Hugh; Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom, 2005. *Contemporary Conflict Resolution*. 2nd ed. Rev and exp., Cambridge: Polity Press.
- NATO, 2010. *NATO Glossary of Terms and Definitions*, (AAP-6) Brussels.
- NATO, 2006. *Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006*.

- Saraiva, Luís, 2010. "A União Europeia na Gestão de Crises", *Nação e Defesa* 127, 97-109.
- Schulz, M. Schulz e Söderbaum, F., 2010. "Theorizing the EU's Role in Regional Conflict Management", *European Security*, 19: 3 361-376.
- Smith, Dan, 1999. "Preventing Conflict Escalation: Uncertainty and Knowledge", in Ho-Won Jeong (Ed.), *The New Agenda for Peace Research*, Aldershot: Ashgate.
- Snyder e Diesing, 1977. *Conflict Among Nations: Bargaining Decision Making and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press.
- Wallensteen, Peter, 2007. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, 2nd ed. London: Sage.
- Wilken, Timothy, 2001. *Crisis: Danger & Opportunity*, Uncommon Sense: 4, disponível em <http://www.synearth.net/UCS4.pdf>. Acedido em 3 de Julho de 2011.
- União Europeia, 2007. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>. Acedido em 24 de Junho de 2011.
- União Europeia, 2003. *Estratégia Europeia de Segurança, "Uma Europa Segura para um Mundo Melhor"*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>. Acedido em 3 de Julho de 2011.
- United Nations, 2009. *Report of the SG*, A/63/677.
- United Nations, DPKO-DFS, 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, Capstone Doctrine*, New York.
- United Nations, Secretariat, 2008a. *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook, version E 1.1*, Geneva: OCHA.
- United Nations, General Assembly (UNGA), 2005. *2005 World Summit Outcome*, A/60/L.1, September 16, § 138-140.
- United Nations, Secretariat, 2004. *OCHA Glossary of Humanitarian Terms in Relation to the Protection on Civilians in Armed Conflict*. New York: OCHA.
- United Nations, 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Brahimi Report*, A/55/305-S/2000/809.
- Young, Oran, 1967. *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*. Princeton: Princeton University Press.

Crisis Management and Planning

Walter Stevens

Head of Crisis Management and Planning Department of European External Action Service (EEAS)

Resumo

Gestão e Planeamento de Crises

O autor analisa o processo de gestão de crises e planeamento da União Europeia em termos daquilo que foi e deverá ser ainda feito. O treino é sublinhado como um ponto-chave para o desenvolvimento das capacidades civis e não só. A União Europeia, como um todo, tem de fazer muito mais para aperfeiçoar o seu papel como actor global.

Abstract

The author analyses the crisis management and planning process of the European Union in terms of what was done and what should be done. Training is underlined as a key-point for the development of civilian capability as well as others. The European Union, as a whole, still has much work to do to improve its role as a global actor.

Let me first of all, thank you for organising this Course on “Civil Crises Management”, and more particularly this 3rd Module on the essential topic of “Planning a Crisis Management Operation”, which is organised very timely because it is our important issue in Brussels/EU. It is a pleasure to be here and I want to thank you for your warm welcome.

All too often we talk ourselves down in Europe. You all know the refrain of Europe being too divided, too slow and too soft. And yes, there is still much work to do and in many areas we under-perform compared to our potential. But looking back – which is often useful working on things for the future – looking back where we come from, there might be some room and reason for at least a bit of optimism, and encouragement, of some confidence and impetus to double our efforts and move forward, in the spirit of the founding fathers of the EU, the Lisbon Treaty and the creation of the European External Action Service (EEAS).

Indeed, since 2003 – a year to remember because it was the year of the adoption of the European Security Strategy and the year of the launch of the first ESDP mission (EUPM in Bosnia and Herzegovina) – since 2003 the EU has launched a total of 24 civilian missions and/or military operations worldwide in the framework of the Common Foreign and Security Policy and Common Security and Defence Policy (CSDP).

Some of the progress has been spectacular and is all the more impressive knowing that security and defence matters are, with Foreign Affairs, the areas which national sovereign states are, understandably and historically, the most keen in keeping for themselves and the most reluctant to share with others. That is why in the CSDP all decisions have to be taken by unanimity and by unanimity only. In that sense, CSDP is the operational translation of the political will of 27 Member States with quite a different political tradition and, quite often, a very different view on security and CSDP. And despite the unanimity rule, despite the sensitivity of the matters, despite the differences in tradition and views, we have made tremendous progress. We have managed to find common ground and mount operations together.

Currently, the EU has three military operations and eight civilian CSDP missions deployed in nine different theatres of operation supporting core national capacity to lead the peace-building efforts.

Our CSDP missions, whether patrolling sea lanes, protecting refugees, policing post-conflict societies or monitoring ceasefires, bring together classic peacekeeping with state-building and stabilisation. The EU is promoting peace, fostering stability, building state capacity and protecting the vulnerable in the Balkans, Africa, Asia, the Middle East and in many other places. More than 80,000 people – soldiers, policemen, judges, custom officials, monitors, rule of law experts – have been deployed in a variety of theaters.

These missions are important. They save lives, foster stability, build peace and help rebuild fragile states, in post-conflict situations. But they are also an expression of Europe's ambition, identity, promoting a common European security culture based on our values and believes. We do crisis management the European way: the CSDP context is a unique one combining civilians and military, politics and operational dimensions and demanding many different skills, with an increasingly comprehensive approach, in close co-operation with our partners such as the UN, NATO, the African Union, the OSCE, the Arab League, but also third countries, such as the US, Norway, Turkey and others. So the CSDP has translated into a growing role for the EU as a global actor.

But in order to address the challenges of the 21st century, we can and should improve things. Much remains to be done, especially also because demand for our engagement is growing, our ambitions are high, we need to be more efficient and quick in our response and our presence on actions on the ground have not always been translated into the desired results and real genuine long term influence. And it is exactly to be able to respond more effectively to this challenge that the adoption of the Lisbon Treaty should be seen.

The Treaty is to contribute to further enhance efficiency and coherence of the EU's external action and security policy. It is all about developing a more comprehensive, integrated approach and making the EU a more effective as a world player. Such a comprehensive approach to security implies that we look beyond mere crisis management, and bring together different instruments diplomacy, development and Security and defense into a single, sustainable political strategy.

It is in that framework that I would now like to turn to the crisis management and the planning and conduct structures and mechanisms, as they exist and can be improved.

In fact EU planning and conduct structures have been developing over the past years. The EUMS was the first to be set up, back in 2001. But the first missions and operations were planned and conducted from a very embryonic structure, which grew like a small and medium enterprise into a somewhat bigger company with all the challenges and problems that that entails. It is only in 2007, four years after the launch of the first EU mission, that the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) was created, followed in 2009 by the Crisis Management and Planning Department (CMPD) after the European Council, in its 2008 conclusions, encouraged the efforts by the then Secretary-General/High representative Javier Solana, to establishment of a new, single civilian-military strategic planning structure for CSDP operations and missions.

The idea behind the CMPD creation was to further rationalise and reinforce our structures of planning and to ensure a better synergy between military and civil means. This department, the CMPD, would be charged with the forward looking,

advance political-strategic planning and bring civilian and military planners together. The CMPD is also to make sure that coherence and efficiency should prevail in each of the stages of the crisis management process, from the conception of an operation or mission till its deployment in the field.

It very much reflects what the CMPD is doing or should be doing today in the field of planning and that is integrated, early advance, political-strategic planning for CSDP missions/operations. It engages in advance thinking and early political-strategic planning of possible CSDP responses to crises, incorporating both the civilian and the military aspects, in order to develop proposals of possible strategic options for consideration by the High Representative and Member States in the Political and Security Committee (PSC) and, under their guidance, develop crisis management concepts as the basis for further planning and conduct of CSDP missions and operations. That means that it looks further ahead in its planning, from a wider, political-strategic angle, at possible scenario's, developments and, on that basis, possible options for EU action. In doing that it takes into account, it integrates civilian and military elements. It is the only integrated structure with military and civilian planners.

The CMPD is also to ensure coherence with the agreed political strategic objectives at all planning stages as well as coherence and effectiveness of EU action. In this regard, it supports Political and Security Committee in exercising its responsibilities in terms of strategic direction and political control, to ensure that policy guidance is incorporated into subsequent planning products.

This being said, and despite undeniable deliverables, there is work to do. Created just prior to the start of the European External Action Service (EEAS) and caught up in structural changes, the CMPD has not been able to live up to its full potential. For that reason it has to focus on its mission – integrated advance, political-strategic planning – better team up with the other parts of the CSDP structures and better link up again with the other relevant departments in the EEAS.

Also, the start of the EEAS offers new opportunities in order to improve our approach and make it more comprehensive and effective, with better results in the field, which should be our ultimate objective. We should build on lessons learnt on how to improve our ability to plan and conduct operations and missions, based on existing structures. And there is much work to do, from the moment we develop options for crisis management up until the actual conduct of the operation. These are areas where such improvement should be pursued.

- Better linking CSDP Crisis management actions with other EU instruments, as part of a comprehensive approach.

Crisis management activities are not taking place in a vacuum. Missions and operations should be instruments to serve a more global policy and a common political objective. It implies that we need to further develop the links between CSDP crisis management structures (CMPD, CPCC, EUMS) on the one hand and EEAS' geographical desks, the European Commission and others, on the other hand through reinforced coordination processes or crisis management platforms, as we have tried to put into practice with regard to the Libyan crisis and the crisis in Ivory Coast.

Also in our approach to piracy and the situation in Somalia and of the Somali coast, my department works together with the Africa desk and representatives from the Commission to try to further develop a strategic plan. I very much believe in such "triangular" cooperation - EEAS' geographical desk, CMPD and Commission, the three "DDSD" - Diplomacy, Development and Security/Defence - in planning and developing strategic options. Even if it remains a challenge to engage all parties in such a joint effort, such a holistic approach, which will also have to be put in place for the implementation of the options and the lessons learned and evaluation of the impact.

- Better articulation and cooperation among the CSDP crisis management structure is also needed

The CMPD, CPCC and EUMS should stand as one, with a clear division of labour.

We need to better work together and get more added value from the expertise that is already present in these crisis management structures. For that reason, the Director General of the EU Military Staff, the new Director of the Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) and I have agreed to meet weekly to work this out and set the sails in the same direction in order to increase efficiency. That could mean that we at CMPD, involve EUMS and CPCC closely from the early stages of our advance political-strategic planning as they have a most valuable input so that the CPCC and EUMS can support us in our strategic planning and we can support them in the operational planning of missions and operations.

We, at CMPD, should also be quicker in the field and closer on the ball for early planning when crises emerge and need a response, with Fact Finding missions, thought - amongst others rapid deployment teams. This is what we are doing now in Libya and Ivory Coast. And we should also better link up with partners at an early political-strategic planning stage with a view to better coordination and cooperation at later stages.

- There is finally the question of (operational) planning and conduct capability especially for military operations.

Here the question is not whether or not we need these capability. There is clearly a difficulty when we switch from the crisis management concept, elaborated by the CMPD, to the more operational planning of Concept of Operations (CONOPS) and O-plan made by the CPCC and military OHQ - an early lesson learned from the Libyan crisis. There is no optimal reaction to a crisis - to say the least - due to the delay related to setting up the military OHQ - we need a Council decision and then can only start with the OHQ.

It also limits the possibility to build corporate knowledge in the Operation Head Quarter as the relationship between the OHQ and the Brussels based structures have to re-established for each operation, in the absence of a permanent access to appropriate planning expertise.

The simplest way to overcome this difficulty would be probably to establish a permanent military planning capability, encompassing required expertise and collocated with the Crisis management structures to enable better coordination. This solution will, of course, have resource implications, which need to be carefully assessed, especially in time of budget constrains and value for money. But perhaps some answers could also be found in better "pooling and sharing", in better using the capacities that we have, building on existing structures and improving mechanisms. Analysis should be based on Lessons learned from previous operation/missions.

Now on Civil Crises Management, let me highlight a few points.

Civilian Crisis Management takes often place in the post-conflict period, which is often characterized by a critical shortage of capacity needed to secure a sustainable peace environment. In this period the prompt identification and the timely deployment of civilian expertise is of key importance. The deployment of international civilian expertise is one of the areas where the EU is a bit of a pioneer and is already strongly involved, both through its civilian CSDP missions and as well as through Development co-operation with an increasing focus on "Governance" and "State-building" as central features of assistance in fragile situations.

As you know, in civilian crisis management, the development of capabilities has been driven by two Headline Goals, that of 2008 and 2010. But mobilising capabilities is and remains a serious challenge. They are hard to find. That is why the EU not only conducts strategic needs-assessment for civilian crisis management, but actually also fosters the creation of strategies and tools in Member States and at EU level to facilitate recruitment and training of civilian personnel for CSDP missions with regular exchange of information between Member States for example on best practices and problems encountered with these issues.

In this regard, I should particularly like to underline *the importance of training for the development of civilian and other capabilities*. The training we carry out today

shapes our capabilities for peacekeeping for tomorrow. Personnel deployed on CSDP missions must not only be experienced professionals in their chosen area of expertise, but must also receive training on the core aspects of CSDP crisis management including understanding the political objectives of CSDP and the role of our missions as well as understanding the principles underlying all peacekeeping, such as human rights and gender mainstreaming.

Pre-deployment training is a responsibility of member states. The work which national academies and institutions, such as the Portugal National Defence Institute, carry out in training is of primary importance in developing the high quality of personnel needed for our missions, and in fostering a broader community of experts in crisis management generally.

Also the European Security and Defence College, with the aim of providing strategic-level education in the Common Security and Defence Policy, actively promotes a European security culture.

We are working also on *synergies between civilian and military capabilities* in areas such as strategic and tactical transportation, logistic support, communications and information systems, medical support, security and force protection, use of space capabilities, unmanned vehicles, warehousing and centralised support systems, sharing information and intelligence, training, exercises and lessons learned.

Also, in crisis management time is of the essence. That is why we are dedicating also much effort to *improving the EU's capability for civilian rapid deployment*. This includes a review of the current parameters for such deployment to take account the changing international strategic context. This should, among other things, lead to further development of rapidly deployable capabilities such as Civilian Response Teams - small teams of civilian experts deployable within five days - and our newly constituted pool of civilian and military experts in Security Sector Reform.

Finally, let me point out that we are currently also exploring *possibilities to strengthen the ties between different EU policy areas, notably between CSDP and the area of Freedom, Security and Justice*, with a view to developing a better interface between external and internal security. As a first step, we need to consult and engage more effectively with internal security actors to achieve improvements on issues such as exchange of information and mutual support, the decision-making and planning process, and the raising of civilian capabilities for CSDP in the areas of Police, the Judiciary and the Prison Systems. I am happy to say that a first meeting of the Political and Security Committee (PSC) and the COSI (Comité de Sécurité Intérieure in French - Standing Committee on operational cooperation on internal security) will take place on Wednesday to launch work in this important domain.

Distinguished guests, ladies and gentlemen, the EU has made important and substantial progress over the past years. Perhaps because we have realised that there is a need for what we are trying to build together; perhaps because we came to learn that together we can do so much more to improve our security and our stance in a world that is becoming more and more complex, more and more uncertain, more and more insecure.

But much more work needs to be done in order to make the EU a more capable, more coherent, more active and more strategic global player, able to fully take up the role it sees for itself and that others increasingly demand it to play. That is the challenge. Your ideas and future work in that regard, also through this course, would be very much welcome and valued.

I am honoured to have been invited to contribute to this course today.

And I would like to thank you for your attention.

A PCSD como Componente Operacional da Acção Externa da UE: Enquadramento Institucional e Procedimentos

António M. Leão Rocha

Cônsul-Geral em Bordéus, França. Desempenhou funções na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER)

Resumo

A PCSD, enquanto resultado da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, representa um novo passo político para a gestão de crises. Este artigo analisa as várias implicações desta nova realidade no seio da União Europeia, mas realça que é necessário aguardar pela sua operacionalização para que se verifique uma verdadeira mudança.

Abstract

The CSDP as an Operational Component of EU's External Institutional Framework and Procedures

The CSDP, as a result of the Lisbon Treaty, represents a new political step concerning crisis management. The essay examines several implications from this new reality within the European Union, emphasizing that it is necessary to wait for its operationalization in order to make a real change.

Introdução

O Tratado de Lisboa veio introduzir algumas alterações institucionais no, até então, designado segundo pilar da União, ou seja a PESC e a PCSD – a política externa e de segurança comum/PESC e a política comum de segurança e defesa/PCSD, esta última até aí vulgarmente conhecida pela sigla “PESD”, um instrumento operacional da primeira.

Assim, uma primeira consequência imediata do Tratado de Lisboa neste domínio específico resultou de um *lifting*: assinalando um novo passo político para a gestão de crises que nele é dado, a PESD passa a chamar-se PCSD (sigla que a partir de agora se emprega neste texto).

Nesse âmbito restrito da PCSD, que aqui nos interessa, o Tratado de Lisboa afectou ainda, mas muito localizadamente, o processo de tomada de decisão, o qual, grosso modo, continua a constituir o domínio por excelência da regra da unanimidade.

O que não está previsto o Tratado de Lisboa alterar são os procedimentos em matéria de política comum de segurança e defesa/gestão de crises.

No entanto, na decorrência dos ajustamentos que as mudanças institucionais e a sua prática, com o tempo, vão certamente impor, é bem provável, e até racionalmente razoável, surgirem adequações funcionais que terão efeito tanto nos procedimentos aqui descritos, como, eventualmente, nalgum dos organismos/estruturas (execução) que aqui se assinalam.

Uns e outros, com a prática, portanto, podem sofrer alterações ou, quais dinossauros, a extinção.

O que é a PCSD?

A PCSD, sigla que, como a sua antecessora PESD, significa Política Comum de Segurança e Defesa, constitui um dos instrumentos de acção externa da UE, o que se convencionou chamar de PESC – Política Externa e de Segurança Comum – dela fazendo parte integrante.

As tarefas e os objectivos para que está estabelecida e vocacionada são, na prática, o que entendemos e designamos por gestão de crises, a partir do momento em que, entre as tarefas da PCSD, se convencionou integrar aquelas que têm finalidades preventivas e/ou de erradicação das chamadas causas estruturais da instabilidade, num dado conflito.

Ao contrário da PCSD “puramente” considerada, podemos tomar a gestão de crises num sentido mais lato e abrangente, incluindo igualmente a dimensão comunitária (competência da Comissão).

Se a queremos definir, a PCSD é essencialmente, porém, o instrumento que actua no domínio da gestão crises, cumprindo tarefas que se encontram definidas pela Estratégia Europeia de Segurança/EES (documento de 2003) e actualizadas pelo relatório de implementação (2008)¹. Para alguns seria um “braço armado externo” da UE; para outros, o instrumento que permite à UE ganhar projecção, visibilidade e credibilidade externas, robustecendo-a.

Apesar da EES e, dentro dela, as chamadas missões de “Petersberg” que constituíram o núcleo original de tarefas e de objectivos da UE em matéria de gestão de crises, definirem as responsabilidades PCSD nesse âmbito, o conceito de gestão de crise, em si mesmo nunca foi muito claramente definido: ambiguidade assumida justamente para cumprir uma função de acomodamento geral, contornando a complexidade de visões que enformam os EM’s e permitindo, assim, a máxima flexibilidade conceptual e operacional (e que todos se revejam nele).

Contornam-se assim as dificuldades institucionais, doutrinárias e políticas que se colocam desde a origem em torno de três visões dominantes, e “distantes” entre si, que caracterizam a PCSD: “atlantistas”, “europeístas” e neutras.

A preferência pela designação “gestão de crises” (que lhe retira um cunho demasiadamente identificado com o militarismo!) é resultado, também, da abrangência prática que este conceito detém relativamente ao de defesa, ou mesmo PCSD – enquanto sigla/significativo – contemplando o conjunto diversificado e vasto de actividades que permite englobar não só as que estão cobertas pela natureza intergovernamental que decorre da PESD, mas também as que emanam do primeiro pilar – de competência comunitária, ou seja: a Comissão Europeia.

Como disse o Alto Representante da UE para a PESC, Javier Solana, assinalando precisamente o 10.º aniversário da PESD, a UE já provou, depois de 10 anos de participação em gestão de crises e das suas intervenções através de operações militares e de missões civis e a maioria das vezes em missões mistas, a sua capacidade de resposta, fazendo a diferença.

Depois de 10 anos, parafraseando de novo Solana, “a PESD já não é uma aspiração da UE”, mas uma realidade internacional; para que esta aspiração se tenha realizado plenamente, isto é que a UE se tenha tornado um verdadeiro actor global, boa parte da responsabilidade se deveu, e se deve, à credibilidade da resposta e à sua eficácia, “pondo à prova muito positivamente a UE e a sua efectividade na gestão dos desafios globais” (não é por acaso, aliás, que aumentam a pressão e as solicitações sobre a PESD!)

1 Os objectivos, valores, tarefas, bem como as ameaças e os desafios estratégicos da PCSD/PESD estão enquadrados pela EES.

Deveríamos antes considerar que as missões PCSD da UE são, por definição e por intrínseca mais-valia, na essência, missões híbridas, integradas e envolvendo não só múltiplas tarefas como meios e objectivos, desde a mera observação/monitorização, como na Geórgia, até de reforma do sector de segurança, em que a criação de capacidades e a formação constituem o mandato PCSD.

A Gestão de Crises na UE

E ao dizê-lo, sem desejar entrar por aí, será bom ter em conta que uma parte das chamadas *turf wars*² dos últimos anos em Bruxelas, motivaram-se no debate sobre a definição da natureza e lugar da gestão de crises no âmbito da PESC e giraram em torno do desenvolvimento, ou não, da PCSD e, em especial, da chamada vertente defesa/militar... tanto no plano das suas capacidades e conceitos, como, sobretudo, do seu aprofundamento institucional - e assim poderemos aferir a importância que esta dimensão acrescenta ao poder e à projecção da UE, mas também o potencial que encerra enquanto pólo integrador europeu.

Se a UE é, por convicção e opção, realista, em consciência, uma construção paulatina e feita particularmente de grande flexibilidade, na PESC, e sobretudo na PCSD - último bastião soberano dos Estados - todos os cuidados são poucos e tanto no interesse da sua afirmação e desenvolvimento, como por necessidade crescente, a flexibilidade mais que uma regra é um forte princípio actuante.

Tem sido a flexibilidade e a adaptabilidade, sua associada, que lhe tem permitido vencer e convencer, sobretudo todos aqueles EM's, entre os mais cépticos, que a vêem estrategicamente, no limite, com uma mera função complementar a outras organizações, especialmente à NATO ou mesmo à ONU - o quadro multilateral de maior legitimidade internacional para intervir autonomamente num conflito.

E quando falamos em flexibilidade, do ponto de vista institucional, referimos, está bom de ver, a estruturas, ou seja, órgãos e instituições. São estas, umas e outras, que fazem funcionar a máquina PCSD e são estas que, sediadas em Bruxelas, correspondem, no modelo UE, às regras de decisão, no controlo político e no controlo estratégico, mas igualmente no comando operacional e na gestão corrente. Falamos, então, de instituições (poder de decisão), mas também de estruturas funcionais e de

2 Guerras "internas", de bastidores, de competências, "do Alecrim e da Manjerona" em termos mais populares e metafóricos...

comando, que assumem responsabilidade quotidiana e prática pelo funcionamento da PCSD e a sua capacidade de resposta.

De uma forma esquemática e sintética poderíamos dizer que a organização e as regras da UE em matéria de PCSD, ou seja, de gestão de crises, é como se segue:

- trata-se de uma área intergovernamental pura (o famoso segundo pilar do tratado de Nice), ao nível do Conselho (CONS), em que a regra de decisão é a unanimidade³; o CONS, na formação CRE (CAGRE⁴), é o principal centro de decisão para a PESC e para a PCSD.
- é o CONS que lança uma actividade/missão de gestão de crises e que a encerra, mas no processo – ou de permeio – intervêm vários organismos internos e comités da UE.
- o comité do CONS com principal responsabilidade política e estratégica neste domínio – devendo em boa parte, aliás, à PCSD, a sua existência, é o COPS – ou seja, o Comité Político e de Segurança, sediado em Bruxelas e representado ao nível de Embaixadores dos EM's e que reúne pelo menos duas vezes por semana (até à data, cada terça e sexta feira).
- embora o COPS não se limite a tutelar a PCSD, tem entre as suas principais atribuições a gestão corrente, incluindo entre elas as de coordenação da resposta a uma crise e o controlo das operações e missões (também lhe cabe definir o mandato de cada uma).
- sob a tutela do COPS e como suas estruturas subsidiárias, encontramos o CIVCOM – Comité Civil de Crises – e no plano militar, o Comité Militar da UE, representado pelos delegados dos CEMGFA's e o grupo de trabalho, mais político, GPM (Grupo Político Militar).
- a demais gestão de uma crise, incluindo aspectos operacionais ou práticos, mesmo que por delegação política, é exercida por e em nome do Alto Representante para a PESC e PCSD, directamente ou, o mais das vezes, por intermédio de um conjunto de organismos/estruturas, também sediadas em Bruxelas e que correspondem aos serviços do Conselho e do seu responsável, que em acumulação com o cargo de AR é o Secretariado Geral do Conselho.
- Entre estas estruturas e organismos do SGC, importa considerar os/as que têm um papel directo na gestão de crises: os Representantes Especiais da

3 O Tratado de Amesterdão criou algumas excepções à unanimidade, introduzindo a possibilidade da votação por maioria qualificada em casos muito específicos e também prevendo a chamada abstenção construtiva; o Tratado de Lisboa alarga as possibilidades de aplicação de uma e outra, mas na PCSD a regra geral continua a ser a unanimidade.

4 Designação anterior ao Tratado de Lisboa; alteração institucional mais à frente tratada neste texto.

UE/REUE, a Unidade Política, a DGE 8 (assuntos militares), DGE 9 (assuntos civis), CPCC (Condução e Planeamento Civil), EMUE (estado maior da UE), SITCEN (Centro de Situação da UE), OPCEN (Centro de Operações da UE), SATCEN (Centro de Satélites da UE) e depois um conjunto de agências também pertencentes ao universo PCSD, mas sem a utilidade operacional imediata das antecedentes (tais como a AED, CESD, IESUE, etc.).

Procedimentos da UE na Resposta às Crises

Esquemáticamente, para facilitar a apreensão do funcionamento dos organismos e comités da PCSD em matéria de gestão de crises e, assim, a dimensão institucional e respectivas competências, vejamos qual é o figurino de procedimentos face a uma crise.

Importa porém ter presente que, como princípio essencial, também aqui vigora o da flexibilidade, o que supõe a ausência de uma rigidez fixa quer para a sequência das etapas, quer a necessidade de as compreender na totalidade.

O COPS acompanha em permanência a situação internacional, em primeiro lugar como responsabilidade de cada um dos EM's através da troca de informações constante, mas coadjuvado nesta actividade por diferentes estruturas do Secretariado Geral do Conselho/SGC e agências PCSD, que o mantêm informado precocemente, incluindo a monitorização ou planeamento antecipado, caso alguma crise/conflito se depare.

Esta é a fase que se designa de rotina, onde a troca de informações é constante, sobretudo da parte do Comité Militar (CMUE) para a avaliação de risco de conflito e o Comité Civil de Crises (CIVCOM) aconselhando-o sobre o evoluir da situação.

Desenvolvendo-se uma crise, o COPS⁵ é convocado pela PRES de rotação semestral⁶ e decidindo que é necessária uma acção da UE face à mesma, têm lugar seis etapas distintas e/ou consecutivas.

Primeira fase/CMC - Elaboração de um conceito de gestão de crises (CMC); para este fim, as fontes de informação não se limitam aos EM's e Comissão (COM) e as estruturas internas do CONS, mas são alargadas a outras organizações, sobretudo a NATO, como a ONU, a OSCE, a UA.

5 Em caso de crise o COPS pode ser presidido pelo AR no quadro do TUE e se bem que Lisboa não se refira a possibilidade é de admitir que com um Presidente permanente designado pelo AR, o caso mude.

6 O COPS com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa é presidido em permanência por um representante da AR.

Neste mesmo sentido, o SITCEN elabora relatórios para o AR/SG, para o COPS e para o CMUE procurando descrever um quadro completo da crise. O COPS reúne e, eventualmente com a participação, também, do Estado Maior da UE (EMUE) e do Representante Especial (REUE), se o houver, procura avaliar a situação. Caso se decida pela acção da UE, na maioria das vezes uma acção PCSD, o COPS encarrega o SGC de elaborar um documento que é o CMC.

O CMC⁷ é apresentado ao COPS em nome do AR/SG, geralmente ou pelo Director Geral (DGE) Robert Cooper⁸, ou pela Sub-DG responsável pela parte militar da PESD, a DGE 8⁹ - caso se trate deste tipo de resposta - ou pelo CPCC.

O COPS debate o documento e após o seu eventual ajustamento na sequência do processo da sua discussão, este é finalizado. Normalmente, integra os seguintes elementos, ou partes:

- interesses políticos da UE;
- objectivos ou estado final esperado;
- principais opções estratégicas (de acção) a serem contempladas;
- eventualmente uma estratégia definida de saída da crise.

Segunda fase/SO (quer militares o que no caso é o SMO ou civil, sendo então CMO) - é o documento que se segue após a provação do CMC pelo CONS.

A elaboração das opções estratégicas/SO está a cargo das estruturas militares e civis, e das comuns, no SGC, havendo necessidade, nesta fase, de serem mantidas consultas constantes com os parceiros estratégicos da PCSD (sejam eles outras organizações, e em primeiro lugar a NATO, sejam Estados terceiros com particular relevância regional ou enquanto contribuintes para as missões da UE), conduzidas por intermédio do COPS.

Para as opções militares, é o Estado Maior da UE (EUMS), através do seu director, que informa o COPS e as civis, por via do CPCC em coordenação com o CIVCOM.

Ao COPS cabe avaliar o documento (ou documentos) de opções que o apresenta em forma de recomendação ao CONS e que deve conter também a cadeia de

7 Com ou sem a colaboração da COM, dependendo se a resposta à crise deve ou não incluir instrumentos comunitários, ou seja, relevando da COM.

8 À data da elaboração do texto, ainda, apesar de alguns rumores de que não continuará após a entrada em funções do SEAE...

9 Deverá/deveria desaparecer, conjuntamente com a sua homóloga civil, a DGE 9, com a implementação da DPGC/CMPD - Direcção de Planeamento de Gestão de Crises (ver o que noutra nota mais adiante se diz sobre esta estrutura e o seu eventual futuro); na prática, a DGE 9 "é uma estrutura à procura de uma função precisa", desde que o CPCC foi criado e que na prática, assumiu a maior parte das responsabilidades e das funções operacionais da DGE IX.

comando da operação/missão. Muitas vezes, sempre que o mesmo exista, é nesta fase que intervirá o Representante Especial da UE (REUE).

Terceira fase/lançamento da operação – corresponde à decisão do CONS de lançar uma operação/missão de gestão de crise/missão PCSD.

A operação militar, ou uma missão de natureza civil (mesmo que com uma componente militar), conforme seja a opção decidida, reveste-se na forma de uma Acção Comum que é preparada pelos Conselheiros de Relações Externas (RELEX), aprovada no COPS e adoptada no CONS (CRE/CAGRE, em geral).

Quanto se trata de uma operação militar, e se considera necessário recorrer às capacidades da NATO, o COPS deve solicitar formalmente àquela os meios desejados e uma reunião entre este órgão da UE e o CAN (Conselho Atlântico Norte) tem lugar de forma a confirmar a disponibilidade das mesmas.

Quarta fase/CONOPS – é na sequência destas consultas e de outras necessárias que é preparado o conceito de operações ou CONOPS, documento mais de natureza técnica do que política, que também é submetido ao COPS para aprovação e é adoptado pelo CONS.

Após este documento, com a operação/missão já lançada, é designado, no caso militar, o comandante da operação (OHQ) e também o comandante da força (FHQ) que, no caso civil, independentemente do chefe de missão que é nomeado, é sempre o Director do CPCC (comandante das operações civis). Por isto mesmo, a sequência de acções neste caso (civil) é um pouco diferente da militar, já que é o CPCC que prepara o CONOPS para ser aprovado (antes da Acção Comum). O OPLAN é posterior, já sob a responsabilidade do Chefe da Missão.

Com a intervenção directa destes entra-se, então, na última fase do planeamento, que corresponde à elaboração do Plano de Operações (ou OPLAN).

Quinta fase/OPLAN – o CONS aprova este documento, que comporta os seguintes elementos: regras de empenhamento, e o acordo sobre o estatuto das forças (ou SOFA, que é estabelecido com o Estado em cujo território decorre a operação e, eventualmente, com aqueles – vizinhos – que podem também estar directamente envolvidos).

Ainda nesta mesma fase, tem lugar a implementação da operação/missão, correspondendo no terreno a dois momentos: o da capacidade operacional inicial (ou IOC) e o destacamento pleno da força, que se designa de capacidade operacional plena (FOC).

Sexta fase/revisão – o mandato para a operação/missão, que estabelece normalmente o período de tempo em que a mesma decorre, estipula igualmente, a meio desse período, a necessidade de se proceder a uma revisão, processo que ocorre por intermédio de um relatório de execução de que é responsável o chefe da missão ou o comandante da operação, que os submetem ao COPS, para apreciação; algumas vezes, pode implicar, também, a definição de um termo para a operação (por objectivo, ou por prazo definido).

Uma revisão do mandato significaria a alteração do CMC. Sempre que uma operação/missão termina, o COPS solicita uma avaliação da mesma, que se processa por via de um exercício de “lições aprendidas”.

A descrição que acabámos de fazer sobre os procedimentos que são tomados sempre que se depara uma situação de crise, permite-nos facilmente verificar o papel central do COPS na PCSD – esta constituiu, aliás, a sua razão de existir.

Numa imagem simplificadora, o COPS pode ser tomado como “o astro da constelação PCSD” (comités, grupos de trabalho (GT’s) e estruturas do secretariado) que, no Conselho, intervêm no domínio da gestão de crises.

O COPS e os Comitês e GT’s do CONS em Matéria de Gestão de Crises – Competências

O COPS, centro dessa constelação na UE, foi criado pelo Conselho Europeu (CE) de Laeken/Bélgica, em 2001 (“declaração sobre a PESD”), tendo como objectivo coordenar e acompanhar as crises e conflitos, organizar capacidades da UE para intervir nestes domínios, elaborar regras, procedimentos e doutrina para esse fim, além naturalmente de suceder, com sede em Bruxelas e com uma base jurídica permanente, ao COPO e nesse sentido assumindo também competências gerais em matéria de PESC (as competências em matéria PCSD estão definidas no artº 25 do TUE¹⁰).

Sucintamente, importa dizer que o COPS é um Comité em que têm assento representantes dos 27 Estados-membros da UE, ao nível de Embaixador e sediado em Bruxelas, reúne 2 vezes por semana, no mínimo; é o órgão mais importante das matérias tratadas no segundo pilar do tratado de Nice.

¹⁰ Tratado da União Europeia (Maastricht, 1992). Em matéria de PESD/PCSD foi complementado pelo Tratado de Nice, de 2001.

Os seus trabalhos decorrem nas duas línguas (“de trabalho”, ou “diplomáticas”) da UE, no âmbito do segundo pilar PESC/PCSD¹¹, que são o inglês e o francês, sem tradução¹².

É presidido nominalmente pelo representante da PRES rotativa semestral¹³, mas em momentos de crise também o pode ser pelo Alto Representante/Secretário Geral, Javier Solana¹⁴. A COM, desde 2005, tem assento no COPS, não sem certa tensão, hoje mais diluída mas ainda presente, sempre que se discutem aspectos de segurança “mais pura” mas, sobretudo, financiamento de acções.

O COPS é, por assim dizer, o interlocutor privilegiado do SG/AR. Tem capacidade de decisão PCSD, a qual assume especial relevância na definição das orientações políticas da UE, apresentando pareceres ao Conselho e com a responsabilidade, ainda, de acompanhar a execução das decisões daquele; reporta-lhe via COREPER.

“Esmiuçando” – palavra que se presta mais do que nunca ao COPS e que ganhou recentemente um estatuto importante no nosso léxico político nacional¹⁵ – podemos sugerir como elenco das suas competências e responsabilidades, seguindo estritamente o que está determinado pela Decisão do Conselho que o estabeleceu¹⁶:

- acompanhar a situação internacional e apoiar o Conselho na definição de políticas e controlar a implementação das estratégias aprovadas;
- examinar as áreas das conclusões do CRE (CAGRE¹⁷) em que está envolvido;
- fornecer as orientações para outros comités da área PESC e PCSD;
- manter ligação privilegiada com o AR/SG e os REUE’s;
- dar orientações ao CMUE; receber opiniões e recomendações desse Comité;
- receber informação, recomendações e opiniões do CIVCOM e enviar-lhe orientações;

11 Terminologia anterior ao Tratado de Lisboa, que extingue a “estrutura por pilares” da União, mas cujo recurso nos facilita a compreensão como referência (questão mais detidamente tratada adiante no texto).

12 É o regime linguístico adoptado para a PESC/PESD, e continuado para a PCSD, pelo que os Comitês e GT’s destas duas áreas têm-no também.

13 Este sistema de PRES semestral termina com a entrada em vigor do “quadro institucional de Lisboa”.

14 A sua sucessora, Lady Catherine (ou Cathy, como intimamente começa a ser uso os embaixadores chamá-la) Ashton, nova AR que entrou em funções com o Tratado de Lisboa, tem-se apresentado com frequência no COPS, presidindo-lhe de algum modo, mas na verdade isso tem ocorrido num contexto em que ainda não existe um seu “representante permanente” que assuma a presidência do órgão.

15 Datada – programa televisivo dos “Gato Fedorento” que estava a ser transmitido pela televisão na altura...

16 Decisão do Conselho que estabelece o COPS (JO, L27/1 de 30.1.2001 – 2001/CFSP/78/).

17 Antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o conselho era o CAGRE – Conselho de Assuntos Gerais e Relações Externas – agora, separado em CRE e CAG – ver mais adiante.

- coordenar, supervisionar e controlar as discussões sobre assuntos PESC e PCSD nos GT's (aos quais pode enviar orientações e pode receber relatórios);
- liderar o diálogo político em sua própria capacidade ou em conformidade com o estipulado no Tratado;
- fórum de diálogo privilegiado da PCSD, incluindo com a NATO e de acordo com os arranjos estabelecidos para o efeito;
- sob os auspícios do CONS, assumir a responsabilidade pela condução política no desenvolvimento das capacidades militares, tendo em consideração o tipo de crises às quais a UE quer responder;
- na eventualidade de uma crise, é o organismo que lida com ela e examina todas as opções que podem ser consideradas pela UE como resposta no sistema institucional único, sem prejuízo do processo de decisão e os procedimentos que são próprios a cada pilar;
- na preparação da resposta da UE a uma crise é ao COPS que cabe propor ao CONS os objectivos políticos da UE e recomendar entre as várias opções possíveis as que podem contribuir para a sua solução.

Compete ao COPS recomendar a adopção de uma Acção Comum, supervisionar as medidas adoptadas e avaliar o seu efeito. A COM e os EM's informam o COPS das medidas que nesse mesmo sentido tomaram (ou vão tomar).

No domínio das relações com os parceiros estratégicos da UE em matéria de gestão de crises – tratem-se de organizações internacionais como a NATO, ou Estados terceiros como os aliados europeus não membros da UE, entre os principais! – é ao COPS que compete conduzi-las, especialmente através de consultas regulares no lançamento e decurso de uma missão.

Regularmente, o COPS recebe os comandantes das operações militares e das missões civis da PCSD, bem como os REUE's.

O **Grupo "Nicolaidis"**¹⁸, em que têm assento todos os adjuntos diplomáticos dos Embaixadores COPS, é o grupo de trabalho encarregado de preparar a agenda e portanto as reuniões do COPS.

Para lançamento de operações ou missões PCSD, como já vimos, o COPS recomenda o CONS com base nos pareceres do CMUE e CPCC/CIVCOM e o CONS decide lançá-las através de uma Acção Comum (AC/JA).

Pelos art.º 18 e 26 do TUE, a AC determina o papel do SGC na implementação das medidas que estão sob a competência política e estratégica do COPS; durante

¹⁸ Nome do diplomata grego que teve a iniciativa de propor a criação de um tal grupo (preparação da agenda e coordenação "logística" do COPS).

as operações o CONS é mantido informado por relatórios do COPS apresentados pelo AR na sua capacidade de PRES.

No âmbito das suas actividades e competências PCSD, o COPS é apoiado sobretudo por dois organismos da constelação do CONS: o Comité Militar da União Europeia (CMUE) e o Comité de Gestão Civil de Crises (CIVCOM).

CMUE. É o principal organismo militar na UE, cujos delegados representam os CEMGFA dos EM's (MILREP). Reúne regularmente em Bruxelas onde está sediado, e é presidido por um oficial general eleito entre os propostos pelos EM's (mandato de três anos), que participa por direito próprio nas reuniões do COPS e do CRE (CAGRE).

Tem ainda a função (suplementar) de conselheiro militar do AR/SG. Além do exame de matérias de relevância militar, o CMUE emite pareceres e apresenta recomendações ao COPS sob solicitação deste ou por sua iniciativa relativamente aos aspectos militares da PCSD.

O CMUE trabalha apoiando-se no Estado Maior da União Europeia (EMUE/EUMS) direcção que faz parte do SGC (Secretariado Geral do Conselho), transmitindo-lhe directivas. Tem o principal papel na elaboração e planeamento e também no acompanhamento das operações militares da UE, em curso.

Tal como o COPS se apoia, em geral, no GT "Nicolaidis" para a preparação da sua agenda e, no GPM (grupo político militar) para a preparação em substância dos aspectos militares numa perspectiva mais política, da PCSD ¹⁹ o CMUE tem o seu próprio GT preparatório: GT do CMUE, que é integrado pelos adjuntos e assistentes dos representantes militares (MILREP) e também tem o seu PRES eleito (pela mesma duração do CMUE) entre candidatos propostos pelos EM's.

CIVCOM. Trata-se de um Comité estabelecido por tratado, o que lhe outorga (e motiva) uma "certa prerrogativa" que os seus delegados sempre evocam, ainda que o CIVCOM, na prática, corresponda ao "GT do COPS para a gestão civil das crises".

Tal como o CMUE para a parte militar, o CIVCOM na parte civil tem competência para emitir pareceres e formular recomendações ao COPS sobre os diferentes aspectos civis na gestão de crises como os de polícia, Estado de direito, administração (e capacitação) e protecção civil.

¹⁹ GT da área "militar" da PCSD que, embora com uma composição nacional mais ou menos heterogénea, representa duplamente, regra geral, os 27, ao nível dos MNE e dos MDN; em termos de atribuições e competências derivadas do COPS, o GPM detém sensivelmente as mesmas que o CIVCOM, incluindo o desenvolvimento dos conceitos e instrumentos de acção, bem como o acompanhamento da vertente militar de RSS (mas não está habilitado a emitir pareceres, apenas a formular recomendações).

Ao CIVCOM compete trabalhar os conceitos e os instrumentos de acção, bem como as capacidades civis; por outro lado, para as opções estratégicas nas missões civis, tem as mesmas atribuições que o CMUE para as militares. A COM, ao contrário do que acontece na dimensão militar, participa plenamente na PCSD civil, o que lhe atribui competências/"funcionalidades" nesta matéria.

O facto de o CIVCOM ter sido "criado por tratado", quando as suas competências se confundem mais com as de um GT (e ter um certo paralelismo funcional com o CMUE), pode dever-se precisamente a ter sido criado no momento em que irrompia na UE a dimensão militar e, assim, constituindo um resultado particularmente pragmático e uma forma de contrabalançar, enviando também um sinal político, sobre a já referida natureza civil da UE não era desvirtuada...

O CIVCOM tem também uma "dimensão inter pilar"²⁰, tanto pela base da sua representatividade nacional, como pela natureza de algumas das suas actividades.

RELEX. É o Grupo de Trabalho dos Conselheiros de Relações Externas²¹, mas que não responde directamente ao COPS e sim ao COREPER. No entanto, algumas das suas atribuições e competências têm relevância em matéria de PCSD, tanto mais que trata de assuntos horizontais e, nesse domínio, reporta ao COPS.

Os aspectos mais significativos do trabalho RELEX com reflexo no COPS são a discussão e apresentação dos projectos de Acção Comum e os aspectos financeiros da gestão de crises (incluindo as propostas de fichas financeiras para as operações e missões PCSD, bem como para os gabinetes dos REUE) e a apreciação jurídica e institucional que detém.

Dependendo da organização nacional espelhada em cada REPER, pode também ter competência relativamente ao mecanismo especial "Athena".

Claro que os GT's da área PESC, os designados como geográficos, também estão "associados" aos trabalhos da PCSD e as suas actividades, mais horizontais, não deixam de se reflectir e contribuir para a gestão de crises.

As Estruturas do SGC no Domínio da PCSD²²

Em primeiro lugar é preciso ter em consideração que, se bem que o SGC não disponha de direito de iniciativa, formalmente, na prática, até pelo papel que detém

20 Terminologia empregue com um sentido prático mas que está ultrapassada pelo Tratado de Lisboa.

21 Representantes RELEX de cada uma das REPER, incluindo a COM e em que a PRES é assistida, como nos demais da área PESC e PESD, pelo SGC.

22 Este é o esquema que mais facilmente, e onde também mais natural e rapidamente, o Tratado de Lisboa poderá ter um efeito em termos de ajustamentos funcionais futuros e adequações a práticas supervenientes...

na PCSD de assistir a PRES, essa capacidade é bem real e efectiva; em segundo lugar, o espaço de intervenção do SGC na PCSD tem crescido paulatinamente, até por razões meramente técnicas e critérios de funcionalidade; finalmente, importa sublinhar e constatar, sem entrar no mérito do assunto, que o Tratado de Lisboa, ao alterar a natureza do relacionamento do SGC com os EM's na área PCSD, lhe confere de facto poder de iniciativa.

Unidade Política (UP) - A unidade de planeamento e alerta rápido (1999) é um departamento que depende directamente do SG/AR e não do Secretariado²³. Tem sobretudo competências de natureza política ao nível do planeamento e alerta de crise (composta de várias *task forces* geográficas, sendo que uma delas tem atribuição da PCSD).

Os elementos que integram esta Unidade não são agentes temporários destacados pelos EM's como os demais que servem nas estruturas do SGC, mas sim contratados.

Tem especial responsabilidade no acompanhamento da situação internacional e na identificação precoce de crises e/ou conflitos emergentes; é responsável pela apresentação de documentos de estratégia ao COPS, no campo político como de segurança.

Paulatinamente vem trabalhando cada vez mais em associação (em conjunto) com a COM nestas áreas e sobretudo no que à definição da estratégia diz respeito.

Direcção Geral das Relações Exteriores/DGE. Tutela os serviços que tratam da PESC e da PCSD, incluindo todas as áreas geográficas e temáticas e a gestão de crises.

Os assuntos especificamente de gestão de crises estão repartidos na DGE por duas sub DG's: a DGE 8 (VIII/ou direcção de questões de defesa), que trata de assuntos militares e a DGE 9 (IX/direcção de gestão civil de crises), que trata dos aspectos civis da PCSD.

A DGE 8 é responsável pelas operações militares, especialmente na fase inicial de planeamento, elaborando os projectos de documentos (o CMC em particular) para ser levado ao COPS. É esta sub DG a quem compete também tratar das questões horizontais e conceituais nos aspectos militares da PCSD (doutrina, operações, exercícios, desenvolvimento de capacidades militares, reforma do sector de segurança e formação e treino) em estreita coordenação com o EMUE.

É ainda responsável pelo acompanhamento das relações UE-NATO (e a agenda e os trabalhos do Grupo Capacidades estabelecido entre as duas organizações), da

²³ Por isto mesmo é talvez a única que logo à partida mantém um grau de incerteza quanto ao seu destino, após a concretização do SEAE.

cooperação com a ONU em matéria de gestão de crises, bem como com a União Africana e os Estados terceiros.

Relativamente ao planeamento das missões civis, o SGC também está dotado de uma Capacidade de Planeamento e Condução de Operações Civis/CPCC (2007) que visou reforçar, ao nível de Bruxelas a capacidade de resposta ao crescimento das solicitações à PCSD em matéria de missões civis.

O CPCC é composto por cerca de sessenta peritos civis, entre polícias e guardas nacionais que estão destacados pelos EM's ou são funcionários do SGC. Ainda que designado como Comandante das operações civis, o seu cargo para efeito do SGC é o de director, coadjuvado por um chefe de estado-maior civil, um chefe de operações e um núcleo de apoio às missões.

Se na origem o CPCC correspondeu à necessidade identificada por J. Solana de criar uma maior e mais intensa ligação com as missões no terreno, na prática procurou, também por razões de "ordem política", replicar para o sector civil as estruturas e as relações internas equivalentes às do sector militar (funcionando o Director do CPCC como conselheiro civil do SG/AR e a estrutura, ela própria, como o EMUE).

Em 2008 foi também criada, mas ainda está por definir a sua organização e, sobretudo, está por implementar uma nova DGE (digamos com precedência hierárquica sobre as demais desta área) que visa integrar um planeamento coordenado civil/militar e responder às necessidades de uma estrutura permanente com funções mínimas de Estado Maior em Bruxelas e que irá substituir as DGE 8 e 9: trata-se da CMPD/DPGC (direcção de planeamento e gestão de crises)²⁴.

O estabelecimento do CPCC, se bem que tenha aliviado a DGE 9 de uma sobrecarga de responsabilidades e competências em matéria de gestão civil de crises, na verdade acabou por "esvaziar" um pouco esta última, julgando-se por isso absolutamente natural que a prazo o seu desaparecimento e a extinção seria uma consequência directa; mas o mesmo já não se pode dizer da DGE 8, que conhecerá igual destino em função da organização da CMPD.

Estas mudanças correspondem muito concretamente aos desígnios legítimos do SG/AR de "antecipar" a entrada em vigor do Tratado de Lisboa e de adaptar a PCSD às mudanças que se vão verificar, sendo que a mais importante delas é justamente a criação de um Serviço Europeu de Acção Externa/SEAE, estrutura

24 Apesar da enorme pressão da PFUE para que fosse criada então (final da sua PRES em Dezembro de 2008) e ainda que SG/AR tenham "dado garantias" que teria uma rápida e imediata implementação, a mesma ainda está por verificar-se e tudo leva a crer que não o será tão cedo. Pese a boa vontade e pressão da PRES SE, é de admitir, igualmente, que até não venha a vingar no quadro do futuro serviço do SEAE e é de esperar que qualquer PRES rotativa antes de ter lugar o PRES permanente, não consiga obter uma decisão sobre tal figura.

a funcionar autonomamente no SGC sob dependência directa do Alto Representante²⁵.

SITCEN. Centro de Situação da UE (2001) é o departamento onde se recolhem, trabalham e produzem informações sobre diversas situações, incluindo avaliações de risco e o acompanhamento de potenciais crises internas de alguns países ou aspectos mais importantes para os interesses da UE, ou mais sensíveis para os EM's, tais como sejam fenómenos de terrorismo, proliferação nuclear, etc.

O SITCEN centraliza informações que lhe são disponibilizadas pelo Estado Maior/EMUE da UE e pela UP e pelos EM's e a COM.

É composto por peritos civis e militares provenientes dos EM's destacados em permanência e funcionários do CONS, o que lhe outorga, tal com o à UP, uma certa independência. Com ela, também por estas razões, constitui um dos principais nichos de gestão de crises da UE.

Desde 2007 que a junção de esforços com o EMUE no SIAC produz análises de informação no contexto das operações e missões PCSD e realiza um exercício anual de prontidão e treino.

EMUE. Integra militares disponibilizados pelos EM's numa base permanente ao SGC e que constituem, no plano puramente militar, o equivalente a uma direcção ou departamento.

Trabalha sob a orientação do CMUE e constitui o grupo de peritos militares ao serviço do CONS e portanto, assistindo a PRES e todos os EM's, entre outras funções, recolhendo e processando informações, identificando as disponibilidades em forças europeias²⁶ para fazer face a uma crise (tarefas de Petersberg) e servindo de *liaison* entre estes dois tipos de forças.

O EMUE tem um centro de operações (a activar), que serve de quartel-general para operações autónomas PCSD de pequena dimensão (mas não substitui os 4 OHQ que existem na UE - Potsdam/Alemanha; Mont Valérien/França; Larissa/Grécia; Northwood/Grã-Bretanha).

O EMUE é reforçado pela célula civil/militar para efeito de planeamento, sempre que necessário²⁷.

25 Parece, porém, que relativamente a este pré-posicionamento no domínio da PCSD, os intentos do AR/SG podem não ser confirmados.

26 Tanto nacionais como multinacionais.

27 Como veremos logo a seguir, a criação da nova DGE para planeamento poderá alterar este quadro, bem como a funcionalidade do próprio EMUE, além de diluir nela a célula civil/militar; mas como se disse anteriormente, é preciso esperar para verificar qual o futuro desta nova DGE, após o SEAE.

O EMUE tem sobretudo atribuições operacionais, tais como avaliação das situações, planeamento, implementação decisões tomadas ao nível do CMUE e ainda em matéria de desenvolvimento das capacidades militares da PCSD.

A constituição da futura direcção de planeamento e gestão de crises (DPGC) pode determinar o seu desaparecimento, mais ou menos, a prazo... se bem que tenha sido reforçado recentemente em recursos humanos, criando uma capacidade de planeamento mais eficaz.

Por outro lado, esta nova estrutura pode vir a outorgar maior coerência e unidade de acção ao “grupo PCSD”, dentro do SGC/DGE, que muitas vezes sofre do problema da multiplicação de competências, cabendo o tratamento sectorial de aspectos muito particulares num mesmo assunto, muitas vezes, a vários departamentos, o que só acrescenta complicação, falta de transparência e perda de eficácia ao seu “suave” desfecho...

Deve ainda registar-se, sem desenvolver, outros departamentos com significado e importância na gestão de crises da PCSD, como:

- a capacidade de alerta (*watch keeping*) que acompanha em permanência cada uma das operações e missões em curso;
- Centro de Satélites (ou SATCEN), criado em 2001 e sediado em Torrejón/Espanha, presta serviço de imagens no acompanhamento das crises e em apoio da decisão e é supervisionado pelo COPS;
- Instituto de Estudos de Segurança da UE/ISSEU, criado em 2002 sucedendo ao homólogo da UEO, está sediado em Paris e tem neste momento um director português, o Dr. Álvaro Vasconcelos – funciona como um *think tank* da UE e tem potencialidades, nem sempre reconhecidas e muito menos exploradas por todos os EM’s, enquanto veículo de diplomacia pública da UE (tem uma forte vocação de investigação e orientação no domínio da PCSD);
- Agência Europeia de Defesa (AED/EDA) cuja área de acção cai um pouco fora dos propósitos mais operacionais da gestão de crises, e portanto de uma referência mais detalhada no âmbito do curso e da sua finalidade (o Tratado de Lisboa atribui-lhe um papel mais activo, mais dinâmico e de maior iniciativa nesse domínio).

Tratado entre Lisboa e Bruxelas... *lost and found again!*

O Tratado de Lisboa não vem alterar as competências nem a funcionalidade das estruturas e organismos PCSD.

No entanto, como já antes de admitiu e sublinhou, com o tempo, a prática decorrente das mudanças que ele criou podem bem aconselhar e ditar que organismos

e competências sofram ajustamentos especialmente depois que o SEAE esteja já plenamente estabelecido e em funcionamento, tanto em Bruxelas como no terreno, pelas delegações europeias em todo o mundo.

Do que for efectivamente aprovado para o SEAE, dependerá em boa parte a orgânica²⁸ futura no funcionamento da gestão de crises, seja civil ou militar e, assim, parece prudente nada avançar de divinatório, porque em matéria de construção europeia mais vale saber como é mesmo – o que ainda está longe de ser o caso.

Gestão de Crises e... (Di)gestão das Expectativas

Só após o SEAE entrar ao serviço se poderá realmente dizer o que muda na PCSD, se muda alguma coisa, na prática, no funcionamento das estruturas de gestão civil de crises com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa.

O Tratado, o dito desta nossa capital, ao criar novas instituições, certamente que poderá alterar o modo de funcionamento das estruturas, mas para já é difícil dizer em que medida, com que profundidade e extensão isso acontecerá, até que esteja devidamente a funcionar.

O que é já certo poder afirmar é que as chamadas “estruturas PCSD” do Secretariado Geral do Conselho²⁹ integrarão o SEAE; se em bloco, ou num todo orgânico, como seria idealmente desejável ou se respondendo a uma organização (e uma lógica) diferenciada, é que ainda não é completamente claro!

Mudanças Institucionais no Tratado de Lisboa

Lembre-se muito sucintamente que o Tratado de Lisboa estabelece para a União um compromisso com os Estados-membros mas sobretudo com os cidadãos europeus e que, nesse sentido, cria objectivos e promove valores como um todo entre os quais a democraticidade, a representatividade, a legitimidade e a transparência, figuram proeminentemente.

Mas as mudanças institucionais introduzidas pelo Tratado de Lisboa correspondem também a necessidades bem sentidas e identificadas pela UE, para manter a

28 Não está prevista, de todas as formas, de início – no momento que se escreve – qualquer mudança orgânica no quadro da PCSD.

29 Isto é: CMPD, CPCC, EUMS e SITCEN, essencialmente, excluindo as agências que detêm um estatuto próprio.

sua eficácia e fazer a diferença do ponto de vista interno e internacional, após o último alargamento.

Neste domínio importa, sobretudo, para as nossas preocupações imediatas, registar as mudanças institucionais, mas em muito menor medida determo-nos sobre as suas possíveis consequências e efeitos.

No elenco dessas grandes mudanças institucionais, teremos de considerar:

- Criação do cargo de Presidente (permanente) do Conselho Europeu/CE e institucionalização do próprio CE.

Muito sumariamente, porque não é a instituição que mais importa para as nossas considerações em gestão de crises, lembre-se que o CE, sob o Tratado de Lisboa, passa a ter competências específicas na definição geral das políticas da União, em especial na identificação dos interesses estratégicos da UE, que depois compete ao CNE e muitas vezes pela iniciativa do AR, transformar em políticas e acções, isto é em linguagem PESC, do Tratado, posições ou acções comuns (incluindo missões PCSD).

- Separação entre a formação “Conselho de Assuntos Gerais/CAG”, que se mantém sob a presidência rotativa da União e o Conselho de Negócios Estrangeiros/CNE para a PESC e a PCSD.
- Criação do cargo de Alto Representante para a PESC que acumula com as funções de Vice-Presidente da Comissão e que preside ao Conselho de Negócios Estrangeiros dotado de mais poder de iniciativa em matérias desta sua competência.

O AR é escolhido pelo Conselho com o acordo do Presidente da Comissão (uma vez que também será seu Vice-Presidente) mas sem interferência directa do PE na sua nomeação. O PE apenas se pode pronunciar sobre a pessoa na qualidade de Vice-Presidente da Comissão e portanto quando votar a aprovação do executivo comunitário (Colégio de Comissários proposto pelo Presidente da Comissão).

O AR recebe as suas instruções do Conselho de Negócios Estrangeiros, ou seja da reunião dos respectivos Ministros dos EM's, que pode também incluir as formações *i)* Defesa e *ii)* Desenvolvimento.

- Abolição da organização das competências em pilares (3), em que o II constituía o “domínio da PESC e da PESD”, intergovernamental, sendo que o I constituía o pilar comunitário e, essencialmente as matérias JAI, o terceiro (III), ou de competência partilhada.

No novo elenco das competências da União, passam a existir três tipos: as exclusivas, as partilhadas e as de apoio/complemento.

No âmbito que nos interessa, não há lugar, ainda, a qualquer competência partilhada ou comunitária, mesmo que o Tratado de Lisboa vise, a prazo, criar uma certa dinâmica de “europeização” para a PESC e a PCSD... e, nesse sentido, o SEAE, criando hábitos de trabalho, um espírito de corpo e cultura diplomáticas comuns, muito contribuirá...

- Aumento dos poderes do Parlamento Europeu também em matéria PESC, embora residualmente e sobretudo por via do Orçamento PESC. Inalteráveis, no entanto, no domínio da PCSD/militares.

O PE passa a estar associado aos trabalhos, com a excepção da área da defesa.

O facto do/a AR ter uma outra qualidade, a de Vice Presidente da Comissão, sujeita-o/a, nesta vertente, mas só para os respectivos domínios de competência, aos poderes que o PE neles detém.

E que Implicações para a PESC/PCSD?

Em boa parte, as mudanças institucionais proporcionadas pelo Tratado de Lisboa têm como objectivo projectar a União no mundo, dando-lhe maior visibilidade e credibilidade.

Nesse sentido, importa reter que só com maior flexibilidade institucional e garantindo um exercício desse ponto de vista mais coerente, consistente e eficaz pode a UE alcançar tais “objectivos de potência internacional” (que como sabemos se revêem nos de uma potência de natureza civil e se projectam pelo *soft power*).

A figura de Alto Representante, como o MNE europeu e o estabelecimento do SEAE (Serviço Europeu de Acção Externa, qual diplomacia ao serviço da União) visam aprimorar a concertação política entre EM's que até aqui se fazia, essencialmente, sob a liderança de uma presidência rotativa na base dos turnos semestrais e cometida a prioridades com esse limitado horizonte temporal.

Um elemento novo nesta dupla função do AR enquanto Conselho e Comissão juntas na mesma pessoa, mas separadas juridicamente, é a possibilidade – a capacidade! – de coordenar as diferentes vertentes e políticas na acção externa da UE. E a figura política de Alto Representante foi projectada tendo precisamente em consideração o potencial (e fundamental) efeito de permitir uma maior e mais eficaz coordenação da acção externa da UE.

Entre as suas “novas” competências, regista-se sobretudo um maior poder de iniciativa do que aquele que tinha Javier Solana, como SG/AR e, pelo facto de se tratar de um cargo permanente enquanto PRES, na PESC e PCSD, implicar uma

maior capacidade de planeamento, a prazo e, maior coerência, na execução e na acção ao nível do terreno.

Do elenco fazem parte:

- apresentação de propostas para elaboração da PESC e PCSD;
- implementação da PCSD;
- representação da UE no domínio da PESC;
- condução do diálogo político (incluindo a vertente de gestão de crises);
- exprime as posições da UE ao nível internacional.

O cargo de Alto Representante para PESC e PCSD, substitui, como regra geral, as funções que tinham anteriormente o SG/AR do Conselho (Solana) e o Comissário RELEX.

Como as situações de crise têm provado desde que a PCSD (PESD) foi criada para lhes responder – e no saldo de dez anos de experiência crescente e cada vez mais “demandante”, tem-no feito muito bem, é bom que se note! – a flexibilidade sobretudo de iniciativa e decisão, constitui um elemento fundamental para permitir à UE uma capacidade de reacção (e resposta) rápida tanto política como operacional e, assim, uma outra eficácia e efeito internacional. Resumindo, como para qualquer política externa, a defesa e a promoção dos valores e interesses europeus assume-se como imperativa.

A natureza intergovernamental e a regra da unanimidade que lhe está subjacente, inalteradas com o Tratado de Lisboa, constituíam um embaraço a essa necessidade de maior eficácia, que a flexibilidade institucional introduziu por via da maior capacidade de iniciativa do AR³⁰.

Por carácter intergovernamental entende-se o regime de funcionamento e a organização dos trabalhos que, em essência, significa que são os Estados-membros que decidem; e que, em geral, a unanimidade se mantém como regra (para qualquer aspecto em discussão, mais ainda quando se trata da PCSD/vertente defesa).

Neste capítulo foi muito parcimoniosa a ambição do Tratado de Lisboa relativamente ao alargamento dos casos de votação por maioria qualificada na área PESC – para já não se falar na PCSD (com excepção da Cooperação Estruturada Permanente/CEP).

Além dos casos anteriores já previstos – nomeação do Representante Especial da UE/REUE (que na maioria deverão desaparecer com o SEAE) e a decisão europeia

³⁰ Na situação de Gaza, a AR Ashton acaba de comprovar esta nova dinâmica ao decidir constituir uma task force de acompanhamento e ao enviar uma missão exploratória multidisciplinar a essa área, quando anteriormente, tais decisões seriam tomadas pelos ministros, ou levadas pelo menos à consideração do COPS.

que define uma posição comum – a novidade de Lisboa está em prever que uma proposta da AR, na sequência de uma decisão CNE, seja também decidida por maioria qualificada.

Dentro destas, todas aquelas que tenham implicações militares estão excluídas de tal sistema de votação.

A Comissão, desde a origem associada aos trabalhos do Conselho em matéria PCSD, na nova dualidade, passa a ter uma intervenção mais substancial e activa, mas não tendo iniciativa própria, mantém um “certo grau de marginalidade” sempre que se trate, sobretudo, de matérias militares ou de decisões nesse âmbito mais estrito.

A Criação do Serviço Europeu de Acção Externa/SEAE directamente dependente do Alto Representante/Vice Presidente da Comissão e com quadro orçamental próprio e que inclui as vertentes PESC e PCSD e respectivas estruturas de funcionamento, constitui provavelmente e do ponto de vista prático, o elemento mais original e mais decisivo para a eficácia e a melhor resposta da UE, também na dimensão da gestão de crises.

O SEAE, que como já vimos o AR tutela directamente, será composto por funcionários do Conselho, da Comissão (especialmente a RELEX) e dos Estados-membros. Neste momento, encontramos-nos já na fase de selecção para os lugares de chefia das delegações da UE no exterior.

Segue-se-lhe o processo de recrutamento do restante *staff* das delegações da UE por esse mundo fora e, também –, culminando a chamada fase de transição e, portanto, a instalação do SEAE – o preenchimento dos lugares de Secretários Gerais (quantos?!³¹) de Directores Gerais, SubDG's e chefes de unidade e, finalmente, os *desk* dos vários serviços que estarão baseados em Bruxelas.

Em princípio, nenhum dos actuais lugares de chefia (ou outros, para este efeito), ocupados em Bruxelas, estão à partida garantidos no futuro quadro do SEAE³².

Resulta evidente, parece, que num cenário em que nada está ainda decidido³³ – muito menos as pessoas – será difícil antecipar em concreto, como é que a organização final do SEAE, e dentro dele a PCSD, irá afectar os procedimentos.

31 À época da elaboração deste texto, anda estavam por definir mas, entretanto (Setembro de 2010), a AR anunciou que seriam dois.

32 Os futuros ocupantes, como sempre tem acontecido no processo de construção europeia, resultarão de uma dupla lógica de competência e currículo individual, que é aferido por um júri variável, nas provas que terão que prestar para esse fim e, também, do sempre sensível mas muito decisivo jogo político dos equilíbrios de funções e cargos a desempenhar que se repartem de acordo com os interesses concretos de cada um dos Estados-membros...

33 No momento em que este texto foi escrito e apresentado e, mesmo ainda, em Setembro de 2010, quando da sua actualização definitiva para efeito de publicação pelo IDN.

Na teoria, porém, afigura-se serem claros os objectivos e intuitos do legislador em racionalizar todo o processo de decisão e, sobretudo, a sua vertente operacional!

O SEAE, quanto mais não seja, deverá configurar o termo da duplicação de estruturas administrativas e sobretudo de serviços entre as várias instituições e quem sabe – a longo prazo –, contribuir para uma reformulação da racionalidade no uso dos recursos das diplomacias nacionais!

Um dos desafios maiores – do ponto de vista institucional e pragmático – no superior interesse do bom funcionamento do SEAE (e para a própria função de AR), por outro lado, é o da resposta a dar ao problema (preocupante) do exponencial leque de competências e actividades que o Tratado consagra numa só pessoa, com claras limitações para a capacidade de responder, ela própria, em todas as áreas e para todas as actividades em que a sua intervenção e competência está prevista, ou é esperada.

E no entanto, institucionalmente, o Tratado não prevê nenhum cargo ou função com a mesma competência executiva do AR e que a determinado nível de decisão o possa substituir.

Algumas ideias flutuaram, mas nada de concreto surgiu³⁴. E, no entanto, a PCSD deve poder contar com um enquadramento orgânico e estratégico que lhe dê coerência, principalmente operacional, perfil de funções que o CMPD poderia desempenhar, mas não é seguro que lhe sejam acometidas! Abolição das presidências rotativas na PESC e PCSD, incluindo o COPS e os demais órgãos que lhe estão subjacentes (CIVCOM, GPM, Nicolaidis) que passam a ser asseguradas por funcionários do SEAE nomeados pelo AR para essas funções e que, portanto, se orientam igualmente pela nova lógica funcional, incluindo o programa de trabalho estabelecido para cada grupo e para as áreas respectivas.

À partida, nem o COPS, nem nenhum dos grupos da área PCSD, mudará institucionalmente o seu carácter ou verá alteradas as suas competências já (bem) estabelecidas!

Mas, naturalmente, a perda da capacidade de “iniciativa semestral”³⁵ entre os EM’s mudará um pouco o modo como o COPS se articulará neste universo novo do SEAE e, por outro lado, a nova “orgânica PCSD” e os novos processos poderão reconfigurar futuramente a funcionalidade do COPS e seus GT’s, no quadro dos procedimentos PCSD.

Mas o Tratado mantém as competências do COPS que, além da capacidade de condução e decisão em matéria de PCSD, continua a ser o responsável, como

34 Até Setembro de 2010.

35 Base da rotatividade das presidências entre EM’s, que com o Tratado de Lisboa se perdeu...

representação dos EM's, por decidir sobre as missões e operações que a UE queira lançar.

Provisões Específicas em Matéria PCSD - O Mundo das Capacidades Militares

Vem constatando-se que Lady Ashton, a AR - designada após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa para substituir Javier Solana - é uma espécie de "MNE porta-voz", entre os seus pares (MNE's) da UE.

Pois bem, ela deve ser de igual modo o "par entre os pares" dos seus homólogos MDN dos Estados-membros.

A PCSD mantém-se como anteriormente um instrumento (mais) da PESC, sendo aquele que lhe deve dar sequência operacional através de meios civis e militares ou, o que é cada vez mais - dentro de certos limites - a tendência dominante, através de uma combinação de ambos, consagrado no conceito da moda: o *comprehensive approach*.

No âmbito da PCSD há a considerar como principais implicações da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as seguintes:

- Enquadramento e cadeia de comando das estruturas PCSD no SEAE, em especial o caso do CMPD que, na sua criação, foi projectado para cumprir funções essenciais de estrutura permanente de comando, em Bruxelas, para qualquer operação militar ou missão civil de âmbito estratégico. A eventual dissociação orgânica directa, do Estado Maior da UE e do CPCC, relativamente à estrutura anterior - que, lembre-se, é fruto da PRES francesa da UE no segundo semestre de 2008 e correspondeu ao compromisso possível entre as tradicionais ambições daquela quanto a um QG UE baseado em Bruxelas e as suas possibilidades - pode ter consequências directas ou indirectas no produto final.
- Alargamento do catálogo de tarefas de gestão de crises. São constituídas pelo conjunto das novas ameaças e desafios identificados no relatório de implementação da Estratégia Europeia de Segurança/EES de 2008, que se acrescentaram às outras já enumeradas no documento original de 2003 e às chamadas "tarefas, ou missões, de Petersberg".
- Cooperação Estruturada Permanente (sobretudo no domínio da defesa e das capacidades militares).
- Cláusula de assistência mútua (assistência a parceiros em caso de agressão externa no domínio diplomático, militar, civil).
- Cláusula de solidariedade (eventualmente com possíveis implicações PCSD ainda não determinadas ou definidas).

Porém, excluindo as duas primeiras de que fizemos uma apreciação apenas em geral, por faltar ainda confirmação por que forma se propõe a sua articulação dentro do SEAE e em relação ao “universo PCSD”, as demais implicações têm objectivos essencialmente militares e particularmente no domínio do reforço das capacidades pelas quais a UE se poderá dotar em matéria de defesa e, por isso, não têm relevância ou pertinência directa para os objectivos deste curso.

Como sempre se verificou na UE, será a prática que impulsionará e institucionalizará novos processos e procedimentos – e para isso serve o princípio da flexibilidade que foi introduzido na PCSD – e as mudanças que sejam desejáveis e necessárias.

Vai ser preciso esperar pela concretização do SEAE e pela operacionalização deste novo modelo no terreno, para que se comece a afirmar a mudança.

Bibliografia

Adam, Bernard (dir.), 2006. *Europe: Puissance Tranquille? – Rôle et Identité sur la Scène Mondiale*. Bruxelles: Editions Complexes/GRIP.

Angelet, Bruno & Vrailas, Ioannis, 2008. *European Defence in the Wake of the Lisbon Treaty*, Egmont paper 21, May. Bruxelles: Academia Pres/RIIR.

Biscop, Sven & Algieri, Franco (eds), 2008. *The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration*, Egmont Paper 24, June. Bruxelles: Academia Press/RIIR/AIES.

Cameron, Fraser, 2007. *An Introduction to European Foreign Policy*. London/NY: Routledge.

Delcourt, Barbara, Martinelli, Marta & Klimis, Emmanuel (eds), 2008. *L'Union Européenne et la Gestion de Crises*. IEE: Editions de l'Université de Bruxelles.³⁶

Dumoulin, André, Mathieu, Raphael & Sarlet, Gordon, 2005. *La Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) – de l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles: Bruylant.³⁷

³⁶ Do ponto de vista operacional e prático, sobre a gestão civil de crises na UE, é a obra mais actual.

³⁷ É o mais completo manual até ao momento editado, mas é um pouco datado face à evolução que a PESD, mesmo em termos conceptuais e operacionais, foi sofrendo.

European Security Strategy/EES, 2003. *A Secure Europe in a Better World*. Brussels: Council of the EU.³⁸

Heisbourg, François (eds.), 2000. *Défense Européenne – la Mise en Œuvre*. Chailiot Papers/ISS/IES, n.º 42, Septembre.

Howorth, Jolyon, 2007. *Security and Defence Policy in the European Union*. London: Palgrave/Macmillan.

Security and Defence 08, 2008. *The Outlook for European Security*. Brussels: Brussels Seminar of the French Presidency.

Smith, Karen E., 2009. *The European Union Common Foreign and Security Policy*, (2ª edição revista). London: Polity.

Spence, David & Fleuri, Phillip (eds.), 2008. *The European Union and Security Sector Reform*. London: John Harper Publishing.

Sítios electrónicos

ISS/IES, Instituto de Estudos de Segurança da UE: <http://www.iss.europa.eu/>
Conselho da União Europeia: <http://www.consilium.europa.eu>

³⁸ E o relatório de implementação de Dezembro de 2008 que, na prática, actualizou a estratégia.

As Relações da União Europeia com Outras Instituições no Quadro de Apoio à União Africana*

Pierre-Michel Joana

General. Colaborador da Delaware Quality Partnership (DQP). Ex-assessor especial para as capacidades africanas de apoio à paz junto do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum.

Resumo

As relações União Europeia – África são complexas, dado um conjunto diverso de factores. Mas qual o papel que a União Europeia e outros actores internacionais desempenham face a África, no domínio da prevenção e gestão de crises? A Estratégia Conjunta entre a União Europeia e África, aquando da segunda Cimeira Europa-África, em 2007, não se deve limitar a relações meramente institucionais. Há um longo caminho a percorrer na prevenção e gestão de crises no continente africano.

Abstract

EU's Relationship with other Institutions in the Framework of Support to the African Union

The relationship European Union – Africa is complex, due to a diverse set of factors. But which role do the European Union and other international actors play in the field of prevention and crisis management? The Joint Strategy between European Union and Africa, at the Second Europe-Africa Summit, in 2007, should not be limited to merely institutional relations. There is a long way ahead in the prevention and crisis management in the African continent.

* Tradução a partir do texto original em língua francesa da conferência proferida ao Curso de Gestão Civil de Crises, em 6 de Abril de 2011, no Instituto da Defesa Nacional.

No quadro da problemática da gestão de crises, qual o papel que a União Europeia (UE) desempenha face a África? Como se organizam as relações com o conjunto dos principais actores internacionais (Estados-membros da UE, União Africana, Organização das Nações Unidas (ONU), Organizações Regionais Africanas (ORA), Liga Árabe, Conferência Islâmica, Francofonia, Organização de Tratado do Atlântico Norte (OTAN), EUA, etc. ...) no domínio da constituição de capacidades e instrumentos, necessários à gestão de crises em África?

Introdução

A 7 de Dezembro de 2007, em Lisboa, aquando da segunda Cimeira Europa-África, os chefes de Estado africanos e europeus adoptaram a Estratégia Conjunta entre a UE e África, de acordo com os seguintes princípios fundamentais:

- Unidade de África;
- Interdependência entre África e Europa;
- Controlo dos seus destinos de acordo com os interesses e responsabilidade comuns;
- Respeito pelos direitos do Homem, princípios democráticos e pelo Estado de direito;
- Direito ao desenvolvimento.

O objectivo seria dar às relações entre África e UE uma nova dimensão estratégica caracterizada por uma parceria política reforçada e um aprofundamento da cooperação a todos os níveis.

A estratégia conjunta foi, por isso, organizada em torno de oito parcerias¹. A parceria “Paz e Segurança” foi a primeira delas.

O primeiro plano de acção da parceria “Paz e Segurança” foi analisado aquando da terceira Cimeira UE-África, que decorreu em Tripoli, Líbia, a 29 e 30 de Novembro de 2010. Este revelou ser o mais importante, bem como aquele que mais acções concretas desenvolveu.

Depois dessa data, um certo número de crises despoletaram em África, permitindo comparar os acontecimentos da vida real com as declarações oficiais dos acordos internacionais.

1 Paz e segurança, boa governação e Direitos humanos, comércio e integração regional, objectivos de desenvolvimento do Milénio, energia, alterações climáticas, migração, mobilidade e emprego, e, por fim, ciência, sociedade de informação e espaço.

As diferenças constatadas resultam do facto de que essa parceria não é uma parceria isolada entre a União Europeia e a União Africana encarregue da resolução de todos os problemas. A realidade é bem mais complexa, provavelmente mais decepcionante, pois a situação dos actores envolvidos nas crises, quer daqueles que as vivenciam, quer daqueles que as encorajam ou que tentam resolvê-las, deve ser considerada num meio de relações muito mais complexas do que uma simples parceria UE-UA.

Em primeiro lugar, essa parceria envolve a UE, com a sua grande riqueza, mas também as suas graves dificuldades económicas decorrentes da crise financeira que a afecta, a sua diversidade política e a sua complexidade institucional, a qual não foi efectivamente simplificada a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Janeiro de 2009, nem mesmo a partir da criação do Serviço Europeu de Acção Externa, a 1 de Janeiro de 2011.

Existem igualmente na Europa múltiplas solidariedades, por parte dos Estados europeus, fora da UE e no âmbito de variadas organizações, que não deixam de exercer influência quando surgem crises exteriores.

Em segundo lugar, esta parceria abrange também um continente africano em construção, que sofre igualmente, mesmo que a um nível menor, a crise financeira e, sobretudo, as crises políticas actuais, que afectaram consideravelmente os objectivos de uma organização continental muito jovem, pelo menos no domínio da “Paz e Segurança”. Simultaneamente, a existência de várias organizações sub-regionais, que se sobrepõem, agindo no seio de Estados-membros globalmente pobres, por vezes mesmo em falência, não proporciona os resultados esperados.

Esta descrição dos actores da parceria constituirá a primeira parte da minha intervenção.

Apresentarei, numa segunda parte, as grandes linhas da parceria “Paz e Segurança”, sem entrar em detalhes que poderão ser aprofundados, se o desejarem, durante o período de questões.

Terminarei a minha intervenção examinando a situação actual em África e as crises que a afectam, de forma a tentar evidenciar todos os disfuncionamentos, tanto do lado europeu como do lado africano, e a identificar os caminhos que ainda podem ser explorados.

Relações entre a União Europeia e África no Domínio da Prevenção e da Gestão de Crises: os Actores

Os Actores Europeus

A União Europeia é uma instituição que agrupa os serviços da Comissão, do Secretariado Geral do Conselho e do Parlamento. A grande novidade é a designação de um Presidente do Conselho da União, Hermann Von Rompuy, eleito por um mandato renovável de dois anos e meio; e de um Alto Representante para Assuntos Externos e Política de Segurança, Cathy Ashton, que é também Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), eleita por cinco anos.

A partir de 1 de Janeiro de 2011, o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) foi activado. Este serviço está encarregado da política externa da Europa. No seu âmbito, uma Direcção Geral “África”² ocupa-se deste continente. Todavia, é necessário apontar três particularidades:

- Os fundos disponíveis para a parceria “Paz e Segurança” com África (mais de mil milhões de euros em três anos) continuam a ser geridos no seio da Direcção-Geral Desenvolvimento e Cooperação - Europe Aid (DEVCO) da Comissão Europeia³.
- No âmbito do SEAE, uma outra Direcção-Geral, a Direcção-Geral Questões Globais e Multilaterais, trata em particular da política de segurança e da prevenção de conflitos.
- Quanto às estruturas de gestão de crise (CMPD⁴, CPCC⁵, EUMS⁶), estando fora do SEAE, estão directamente dependentes do Alto Representante, sob o título de Política de Segurança. Além disso, a AR/VP dispõe de um coordenador, no âmbito do seu gabinete⁷, para a resposta a crises e para os seus aspectos operacionais, sobretudo humanitários.

Esta organização, ainda balbuciante, pode explicar certas dificuldades sentidas aquando das crises anteriores. Voltaremos a este assunto.

2 Nick Westcott (UK).

3 Está previsto, contudo, que o SEAE participe na programação.

4 *Crisis Management and Planification Directorate*.

5 *Civilian Planning and Conduct Capability*.

6 *European Union Military Staff*.

7 Alexandros YANNIS (AY).

Mas a União Europeia é constituída por 27 Estados-membros e, por sua vez, cada Estado tem uma política europeia, uma política bilateral, ou não, face a outros estados europeus, e uma política e solidariedades diferentes no quadro de várias organizações:

- ONU (da qual todos os países europeus são membros, mas dos quais apenas dois são membros permanentes do Conselho de Segurança – Reino Unido e França –, enquanto que a Alemanha e Portugal pertencem apenas a título não permanente até 2012);
- OTAN (à qual pertencem 21 dos 27 Estados-membros);
- a zona Euro (17 dos 27);
- o espaço Schengen (22 dos 27 mais três estados europeus que não são Estados-membros da UE⁸);
- a Organização da Francofonia⁹;
- a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁰;
- a Commonwealth¹¹;
- o Conselho dos Países Nórdicos¹²;
- a União para o Mediterrâneo¹³; etc...

Neste contexto, podemos perguntar-nos se é possível que a Europa tenha uma posição comum, muito claramente estabelecida, no domínio da prevenção e resolução de conflitos em África.

A resposta é sim, se considerarmos a questão em termos de apoio institucional à prevenção de conflitos: apoio à *governança democrática*, apoio à construção de uma capacidade africana de gestão de crises e conflitos. Essa oportunidade depende essencialmente de tudo aquilo que a UE faz para facilitar a organização de eleições democráticas em África, bem como da parceria “Paz e Segurança” da Estratégia Conjunta, referida atrás e à qual voltarei evocando a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA).

A resposta é, contudo, mais difícil se analisarmos as políticas bilaterais dos Estados-membros e as diferentes solidariedades dos mesmos Estados, particularmente no quadro da resolução de conflitos.

8 Islândia, Noruega e Suíça.

9 À qual pertencem 24 países africanos.

10 À qual pertencem 7 países africanos.

11 À qual pertencem 19 países africanos.

12 Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Islândia, Ilhas Faroé, Gronelândia, Alanda.

13 44 membros: aos 27 membros da UE, juntam-se a Albânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Egípto, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Autoridade Palestiniana, Síria, Tunísia, Turquia e a Liga Árabe.

Com efeito, devido a razões históricas, económicas e culturais, mas também em função dos seus posicionamentos face a diferentes organizações ou países africanos, os Estados europeus têm políticas africanas que podem variar bastante.

Podemos mesmo tentar um esboço de tipologia, classificando os Estados-membros da UE em quatro categorias:

- As antigas potências coloniais, que desenvolveram laços muito fortes com as suas antigas colónias: interesses económicos, vínculos culturais e humanos. A abordagem destes países é geralmente benevolente, por vezes paternalista ou complacente, por vezes arrependida, e muitas vezes interessada. A UE nada faz em África no domínio da segurança sem a iniciativa ou o apoio destes países.
- As democracias da Europa do Norte, que não são antigas potências coloniais, apesar de, no século XIX, muitos dos seus cidadãos terem contribuído para a “descoberta” e colonização de África. Estas democracias nórdicas estão bastante vinculadas à noção de Estado de Direito, ao respeito dos direitos do Homem, ao papel da sociedade civil, às questões do género. A sua abordagem é simultaneamente moral e comercial, por vezes suspeita para as antigas potências coloniais europeias.
- Os novos Estados-membros da Europa de Leste, antigos países do Pacto de Varsóvia ou muito relacionados com o período da Guerra Fria, que se abrem lentamente a uma política africana efectivamente bilateral. A sua abordagem é tímida por falta de meios, curiosa por novos horizontes, mas não totalmente nova, uma vez que muitos desses Estados mantiveram relações com certos países africanos no tempo da confrontação Este-Oeste, muitas vezes baseadas na venda de armas. Eles empenham-se numa política europeia africana com um espírito novo, tendo como objectivo fornecer garantias da sua solidariedade europeia e romper com um passado africano dominado pela ideologia.
- Por fim, a Alemanha, que tem uma política muito original, visto que pode pertencer a qualquer um dos três grupos anteriores. Dispondo de meios financeiros importantes, a sua abordagem é pró-activa, zelosa pela independência das suas decisões, sendo que as últimas que foram tomadas deveram-se, frequentemente, a razões relacionadas com política interna.

Se atendermos ao posicionamento dos Estados-membros, no quadro da UE, mas face a diferentes organizações internacionais às quais pertencem, as abordagens mudam ainda mais quando se trata de África. Estamos no cerne de um problema que não foi, até ao momento, resolvido: a União Europeia é uma potência que deve pesar no funcionamento do mundo como actor global? Deve ela impor-se perante as grandes potências? Deve ela, ao invés, ser a líder do *soft power*?

Não obstante, as conclusões do Conselho Europeu de 16 de Novembro de 2010 sublinham: “A União Europeia deve ser um actor global efectivo, preparado para partilhar responsabilidades pela segurança global e para assumir a liderança na definição de respostas conjuntas a desafios comuns”.

Apesar desta declaração, a questão não está resolvida e as divergências de ponto de vista persistem. Qual deve ser então a posição da UE face à OTAN, ONU, aos EUA, à China, à Rússia? Cada Estado-membro pode privilegiar mais uma determinada organização (as organizações regionais ou continentais africanas, as Nações Unidas, a OTAN, a Francofonia, a Commonwealth, a CPLP, etc...) do que a UE, de acordo com os seus próprios objectivos ou a sua própria concepção de multilateralismo?

Finalmente, se existe um consenso na Europa relativamente à necessidade de ajudar os africanos a encontrar soluções africanas para os problemas africanos, ainda assim a forma para o conseguir não é consensual.

A questão que se põe é a de saber qual o papel que a UE deve assumir nesse apoio. Deve ser o principal parceiro (simultaneamente patrocinador e actor), ou simplesmente patrocinador, a fim de deixar o papel de actor prioritário para a ONU, ou mesmo a OTAN, demitindo-se de continuar com as intervenções bilaterais?

Os Actores Africanos

Eles não são, de forma alguma, mais simples de decodificar. Existem pelo menos doze organizações puramente africanas com vocação regional¹⁴, cuja imbricação geográfica e sobreposição de responsabilidades não oferecem a melhor visibilidade, abarcando o domínio da Paz e Segurança. A África Oriental, por exemplo, organiza-se em cinco organizações sub-regionais¹⁵, acabando por, em alguma mediada, se sobreporem todas.

Os Estados africanos não têm todos a mesma atitude perante a construção de um sistema de segurança regional e continental. Os grandes países, os “cinco grandes” (Nigéria, Argélia, Egipto, Etiópia e África do Sul), estão divididos entre

14 *Union du Maghreb Arabe (UMA); Communauté des Etats Sahelo-Sahariens (CEN SAD); North African Regional Capability (NARC); Inter Governmental Authority for Development (IGAD); East African Stand by Force Coordination Mechanism (EASFCOM); East African Community (EAC); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Southern Africa Development Community (SADC); Communauté Economique des Etats de l’Afrique Centrale (CEEAC); Communauté Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale (CEMAC); Communauté Economique des Etats d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO); Union Monétaire d’Afrique de l’Ouest (UMOA); Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPLG).*

15 IGAD, EAC, CEPGL, COMESA, COI (*Commission de l’Océan Indien*), EASFCOM.

o seu papel regional ou continental, enquanto Estados-potências, e a construção de um sistema de segurança colectiva. Eles baseiam frequentemente as suas posições face às crises africanas em função das suas aspirações a tornarem-se membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os países mais modestos e menos sólidos, estão mais preocupados com a consolidação dos seus próprios Estados do que com a integração regional, e pouco inclinados a adoptar posições firmes no que diz respeito a determinadas ditaduras.

Além disso, as diferentes organizações regionais africanas, muitas vezes sob a influência dos “cinco grandes”, não têm todas a mesma posição relativamente à integração continental. A região do Norte de África está mais virada para o Mediterrâneo do que para a África Negra; a SADC está mais inclinada para a promoção da África do Sul do que para o resto do continente¹⁶.

A grande parte de países africanos pertence a uma ou outra organização que os ligam ao continente europeu: Organização Internacional da Francofonia (OIF), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); *Commonwealth*; União para o Mediterrâneo.

Certos países africanos têm outras solidariedades mais culturais, não especificamente africanas, que acumulam com a pertença a outras organizações: Liga dos Estados Árabes, Organização da Conferência Islâmica.

Certas organizações regionais, geralmente de vocação económica, procuram responsabilidades em matéria de paz e segurança que estão, por vezes, em concorrência com outras organizações vizinhas, enquanto alguns dos seus Estados-membros pertencem simultaneamente a várias organizações (fenómeno da “poligamia institucional”, que não é de forma alguma o apanágio dos africanos)¹⁷.

Os Estados Africanos não têm todos a mesma posição face à Europa devido ao seu passado, e interessam-se cada vez mais por outros parceiros: o Mundo Árabe¹⁸ ou Islâmico¹⁹, EUA, Brasil, Rússia, Índia, China (os BRIC).

Enfim, quando se trata de paz e segurança, os africanos estão sobretudo virados para a ONU, à qual todos pertencem, muito mais do que para a Europa.

Portanto, mesmo que a Europa seja o patrocinador de fundos mais importante, o mais desinteressado e mais envolvido em África, acreditar que esta desempenha um papel de parceiro privilegiado, é um ponto de vista essencialmente europeu que merece ser relativizado.

16 A origem histórica da SADC baseia-se num agrupamento de países contra o *apartheid* na África do Sul.

17 Caso do IGAD ou do EAC, por exemplo.

18 A Liga dos Estados Árabes conta com oito Estados africanos sobre um total de 22.

19 A Organização da Conferência Islâmica conta com 27 Estados africanos sobre um total de 57.

Esta é uma perspectiva da qual não partilham obrigatoriamente todos os africanos, nem todos os outros parceiros de África, os quais são cada vez mais numerosos.

Relações entre a União Europeia e África no Domínio da Prevenção da Gestão de Crises: a Parceria Estratégica UE-África “Paz e Segurança”

Esta parceria pretende ser uma resposta global às situações de fragilidade. É “guiada pelos princípios fundamentais que são a unidade de África, a interdependência entre África e a Europa, a primazia dos interesses futuros e a responsabilidade comum” (Lisboa, Dezembro de 2007).

A parceria “Paz e Segurança” é aquela onde o envolvimento das instituições europeias parece ser mais marcado. Graças ao seu vínculo intrínseco com a PCSD²⁰ e ao interesse evidenciado por vários Estados-membros, reflectido nos orçamentos consequentes, é também uma das parcerias mais avançadas. Aborda questões de paz e segurança ao nível estratégico, à escala regional e continental e segundo uma abordagem multisectorial²¹. Procura fazer face a situações de fragilidade. Não está, portanto, destinada, salvo excepções, a uma abordagem bilateral face aos Estados africanos e não leva em consideração a dimensão tática, apesar de estar cada vez mais acelerada uma evolução rumo a um diálogo maior ao nível das organizações sub-regionais.

Esta parceria traduziu-se num primeiro plano de acção que cobriu o período de 2007-2010. Um segundo plano de acção foi adoptado em Tripoli em Novembro de 2010. Este deverá ser traduzido num roteiro para o qual a UE espera um certo número de decisões da parte dos seus parceiros africanos.

O princípio-chave que rege esta parceria, a qual aborda o campo securitário, é o da “apropriação africana” (*african ownership*).

As Acções Prioritárias

A parceria “Paz e Segurança” articula-se em torno de três acções prioritárias:

- o reforço do diálogo político entre a União Europeia, a União Africana e as organizações regionais africanas;

²⁰ Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.

²¹ Esta parceria engloba os aspectos militares, civis e policiais, e defende a abordagem integrada da gestão de crises.

- a implementação operacional da Arquitectura de Paz e de Segurança Africana (APSA);
- o financiamento das operações de manutenção de paz conduzidas pela UA.

O Reforço do Diálogo Político entre a UE e África

O objectivo deste diálogo é obter, se possível, posições partilhadas com os africanos sobre todas as situações de crise em África, potenciais ou reais, e noutros locais do mundo. Para isso, é necessário um trabalho de fundo que permita às diferentes estruturas e ao quadro de pessoas que as dinamizam, conhecerem-se e serem capaz de funcionar juntos.

Ao longo dos últimos quatro anos, o diálogo político intensificou-se de forma notável. Consultas regulares sobre as crises e discussões estratégicas sobre as situações nacionais tiveram lugar em função das circunstâncias. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa levantou a necessidade de explicar o novo funcionamento aos africanos e de redefinir o quadro das suas reuniões²².

Todos os anos ocorreram encontros entre o Conselho da Paz e da Segurança da UA e o Comité Político e de Segurança da UE.

Organizaram-se reuniões ao nível ministerial com a UA, as sub-regiões, e certos países africanos (Nigéria, África do Sul, Cabo Verde).

O diálogo com as organizações regionais africanas progride porque todos os actores envolvidos se deram conta que a construção do conjunto deste edifício assenta, essencialmente, sobre essas mesmas organizações. Em Dezembro de 2009, foi lançado em Akosombo (Ghana) o princípio das reuniões trilaterais UE/UA/Organizações sub-regionais.

Ao nível dos Estados africanos, o diálogo com a Nigéria e África do Sul, bem como com Cabo Verde, tornou-se anual.

As questões relativas à paz e à segurança põem-se doravante sem complexos e a UE está presente ao lado da UA no decurso de cada crise ou tensão em África.

O diálogo conduzido com os diferentes Estados, em virtude do artigo n.º 8 do Acordo de Cotonou, abrange frequentemente as questões da paz e segurança e apoia os objectivos desta parceria.

Houve intercâmbio regular sobre a situação em países como a Mauritânia, a República da Guiné, a república da Guiné-Bissau, a Nigéria, a Costa do Marfim, a

²² Em particular, no que diz respeito aos papéis respectivos da AR/VP e da presidência rotativa.

Somália, o Sudão, a República Democrática do Congo, Madagáscar, envolvendo a CEDEAO, o IGAD e a SADC.

De uma maneira geral, a UE participa em todas as reuniões dos vários grupos de contacto criados para seguimento e monitorização de crises²³.

A Implementação Operacional da Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)

A Arquitectura de Paz e Segurança Africana assenta sobre um certo número de *building blocks* que são:

- os textos oficiais;
- as instâncias de concertação e decisão;
- os sistemas de alerta e de mediação;
- os sistemas de financiamento e a Força Africana de Prontidão (ASF)²⁴

Esta arquitectura permitiu progressos significativos. Possibilitou a aplicação prática de quatro sectores principais de acção:

- a prevenção de conflitos;
- a formação e treino da Força Africana de Prontidão;
- o equipamento e transporte dessa "força";
- a reconstrução pós-conflito.

A Prevenção dos Conflitos

No que diz respeito à prevenção de conflitos, o objectivo é reforçar as capacidades de antecipação das estruturas político-militares da UA, bem como das organizações regionais. É tida em conta a interacção destas com as estruturas da UE. Assim, por intermédio do Centro Comum de Investigação de Ispra²⁵, do Centro de Situação do Conselho (SITCEN) e do Centro de Crise da Comissão em Bruxelas, o Sistema Continental de Alerta Precoce²⁶ está a caminho de se tornar operacional.

O apoio prestado ao Painel dos Sábios²⁷ constitui um outro exemplo significativo, uma vez que o seu funcionamento é, em grande parte, financiado pela UE.

Por fim, para melhorar a interacção entre a UA e as organizações regionais africanas, a UE providencia apoio aos gabinetes de ligação das regiões junto da UA.

23 Em particular, sobre a Somália, a pirataria marítima, a Guiné, a Nigéria, a Líbia, a Costa do Marfim, etc.

24 ASF: *African Standby Force*.

25 Centro de investigação europeu em Itália.

26 *Continental Early Warning System* (CEWS), a funcionar a partir de fontes abertas.

27 *Panel of the Wise* (POW), constituído por cinco altas personalidades africanas.



Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)

A Formação e Treino da ASF

A *African Standby Force* assenta sobre cinco forças regionais “de prontidão” cuja constituição e treino são da responsabilidade de cinco regiões económicas ou mecanismos de coordenação regional. A elaboração de conceitos, doutrinas e directivas gerais para a formação de pessoal e treino é coordenada pelo departamento “Paz e Segurança” da UA.

O objectivo, no que toca à formação e treino da ASF, era inicialmente auxiliar a aquisição de uma capacidade operacional inicial até ao fim de 2010, como estava previsto no Protocolo de Paz e de Segurança da UA. Essa formação, entre outros aspectos, pôs a tónica sobre a capacidade do departamento de Paz e Segurança da UA, e das organizações sub-regionais, de considerar uma crise e conceber, construir, desenvolver e conduzir uma operação de manutenção de paz.

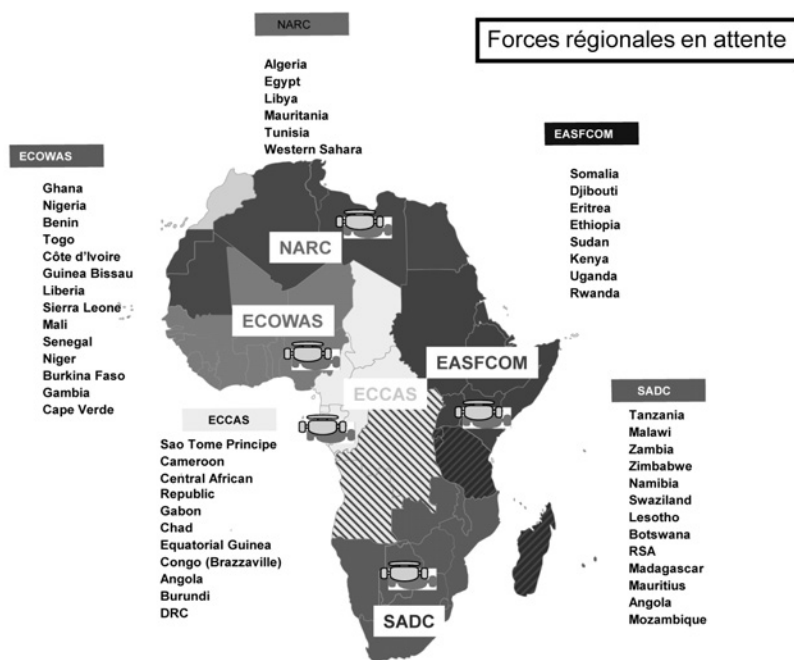
A UE contribui para o treino e avaliação da ASF no quadro do ciclo AMANI AFRICA. O primeiro ciclo, que se desenrolou de Novembro de 2008 a Outubro de 2010, retomou o conceito francês RECAMP²⁸, situando-o a nível estratégico. Este

28 Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção de Paz.

visava, inicialmente, auxiliar a UA no processo de certificação da ASF e na formação de decisores africanos, quer fossem militares, civis ou policiais. O exercício final (Exercício de Postos de Comando), que visou essencialmente o Departamento de Apoio a Operações de Paz (PSOD)²⁹ da UA, permitiu sobretudo tomar consciência dos esforços a fazer. A tentativa de operacionalizar plenamente as ASF foi adiada para 2015. Os africanos pediram novamente o apoio da UE para conduzir um segundo ciclo no quadro do novo plano de acção da parceria UE-África.

As insuficiências constatadas dizem respeito aos recursos humanos do PSOD da UA, bem como à fragilidade das componentes policiais e civis das ASF.

É por isso que, tendo em conta a formação individual do pessoal de todas as categorias necessárias às ASF, se elaborou um grande programa de apoio aos centros de formação africanos. Estando na base dos resultados de um estudo conjunto UE/UA que procurou identificar as necessidades e lacunas em relação às capacidades de formação existentes, este programa permitirá o envolvimento da UE em termos financeiros e de assistência técnica. O seu lançamento deverá acontecer nos próximos meses.



Forças Regionais em Standby

²⁹ PSOD (Peace Support Operations Department).

O Equipamento e Transporte das African Standby Forces (ASF)

No que respeita ao apoio às operações, o objectivo é melhorar as capacidades logísticas e de equipamento das ASF. Apesar de a UA ter definido a sua doutrina e necessidades, esta questão choca com o problema do financiamento.

Actualmente, as parcerias capazes de se encarregarem, com a UA, deste tipo de equipamento, são as parcerias bilaterais (europeias e não europeias), uma vez que a UE não tem permissão jurídica para financiar material militar³⁰. Infelizmente, os seus Estados-membros não têm recursos materiais para acompanhar essa evolução.

No plano internacional, e especialmente no quadro do G8++, esta questão mantém-se igualmente sem resposta.

Para além das questões de financiamento, as perspectivas entre a parte africana e os seus parceiros sobre o *standard* dos equipamentos, do seu armazenamento e manutenção divergem. Com efeito, os africanos desejam a instalação de seis armazéns em todo o continente, de acordo com os *standards* das Nações Unidas e controlados directamente pela UA e as regiões; por outro lado os parceiros – em particular os EUA, Reino Unido e ONU – sugerem uma opção menos ambiciosa que se traduziria na instalação de um pequeno interposto continental e na contratualização do abastecimento e manutenção do equipamento com companhias privadas.

A Reconstrução Pós-conflito

O objectivo, no que concerne à reconstrução pós-conflito, é partilhar a experiência adquirida respectivamente pelas duas partes, especialmente nos domínios da reforma do sector da segurança, do desarmamento, do combate contra a circulação ilícita de armas de pequeno calibre, da luta contra o terrorismo ou contra o tráfico de droga. Essa partilha de peritagens, de análises ou de lições aprendidas permite à UA consolidar as suas doutrinas e conceitos sobre aqueles pontos. Por fim, convém salientar que a UE concede particular importância ao Programa de Desenvolvimento e Reconstrução pós-conflito assumido pela UA.

Quais são as Fontes de Financiamento sobre as quais a UA se pode Apoiar?

A reflexão sobre o apoio da UE ao financiamento previsível das operações de manutenção de paz da UA conduz-se essencialmente no quadro do Grupo de Tra-

³⁰ Os fundos disponíveis, relativos ao desenvolvimento, não contemplam este tipo de despesas.

balho das Nações Unidas (Painel PRODI) relativo à previsibilidade, flexibilidade e à perenidade do financiamento das operações de manutenção de paz pela UA. Trata-se de um assunto complexo e delicado sobre o qual as recomendações de 18 de Setembro de 2009 do Secretário-Geral das Nações Unidas levantam mais questões sem resposta. No estado actual das coisas, apenas o financiamento alcançado pela *African Peace Facility* (AFP) da UE permite aos nossos parceiros africanos dispor de fundos para apoiar as suas operações. Uma grande parte desses fundos é destinada ao financiamento das operações de manutenção de paz: AMIS³¹, AMISOM³², MICOPAX³³ na República Centro-Africana (na ordem dos 350 milhões de euros em três anos).

Uma outra grande parte dos fundos disponíveis no âmbito da APF é afectada aos programas de *capacity building* da APSA (65 milhões de euros).

Mas existem outras fontes de financiamento provenientes da Europa para benefício do apoio à paz e segurança em África, seja no âmbito do Instrumento de Estabilidade, seja no âmbito de programas regionais ou nacionais. No total, está disponível mais de um milhar de milhões de Euros para três anos, a fim de apoiar esta parceria.

Do lado africano, é de sublinhar a criação do Fundo para a Paz da UA, para o qual os seus Estados-membros contribuem financeiramente (6% do orçamento da UA). Remonta, actualmente, a alguns milhões de euros, mas sofre de falta de interesse e meios financeiros, por parte de um grande número de Estados africanos que não pagam a sua contribuição para o orçamento da UA.

Toda essa arquitectura e a ajuda que a UE empenha na sua construção, devem permitir aos africanos começar a regular por si mesmos os seus próprios problemas de segurança. Para quando?

A situação Actual em África e as Crises que a afectam: a Utilidade da Parceria

Antes de avançarmos para a situação real em África, convém organizar um breve inventário das atitudes dos outros actores internacionais face a África, bem como das suas relações com a UE.

Esses outros parceiros de África têm, com efeito, diferentes abordagens.

31 *African Mission in Soudan* (transformada em missão híbrida com as Nações Unidas).

32 *African Union Mission in Somalia* (8.000 homens).

33 Missão de Consolidação da Paz e da Segurança da CEDEAO (600 homens).

A Organização das Nações Unidas (ONU)

No domínio da “paz e segurança”, a ONU é o principal parceiro de África e da União Europeia.

A presença da ONU em África é muito importante, devido não só às sete operações de manutenção de paz que conduz, como também à presença de representantes especiais por todo o continente³⁴ ou à presença de diferentes gabinetes da UNECA³⁵.

As agências das Nações Unidas estão também presentes em, praticamente, todos os países.

No plano da “Paz e Segurança”, a ONU interessa-se sobretudo pelos aspectos operacionais – como abordar os verdadeiros problemas de segurança – e regionais. A ONU tem igualmente um programa de *capacity building* e participa em todos os grandes encontros e na preparação dos programas de treino da Força Africana de Prontidão. Este interesse justifica-se pelo facto da ONU, garante da paz no mundo (responsabilidade de proteger), ter escassez de recursos humanos formados nas operações de manutenção da paz. Por outro lado, a ONU manifesta menos entusiasmo para ajudar a UA a dotar-se de estruturas necessárias à condução de operações de manutenção de paz.

Neste sentido, os objectivos da UE e da ONU não são comparáveis: a UE, através da sua parceria, procura tornar os africanos capazes de regular, por si mesmos, os seus problemas de segurança, enquanto a ONU ajuda-os a treinar o pessoal civil, militar e policial necessário às operações de manutenção de paz da ONU. De facto, a ONU emprega 35.000 africanos nas diversas operações de paz no mundo, 25.000 dos quais em África, sendo que menos de 9.000 são empenhados em África pela UA. Por sua vez, a ASF, que se constitui com o apoio da UE, não conta mais do que 30.000 efectivos.

Visto do lado africano e, tendo em conta as considerações políticas, é preciso reconhecer, de uma forma muito pragmática, que o sistema das Nações Unidas é bem mais atractivo do que o da UA, o que explica em parte a dificuldade de construção da APSA.

Esta problemática justifica que se tente ajustar um sistema de concertação tripartida UA-UE-UN que vá além da parceria UE-UA e UE-UN.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A OTAN está tecnicamente pouco presente em África, mesmo existindo uma equipa de ligação a Addis Abeba. A parceria com África faz-se através de uma boa

³⁴ 17 representantes especiais no total.

³⁵ *United Nations Economic Commission for Africa.*

concertação com os outros parceiros (ONU e UE) e comporta *know-how* e capacidades próprias da OTAN – participação na certificação das ASF e no exercício Amani Africa, transporte aéreo, luta contra a pirataria marítima. Mas, hoje, assistimos na Líbia a uma primeira aparição da OTAN em África.

Os Estados Unidos da América (EUA)

O dispositivo americano está em evolução com o crescimento do poder da AFRICOM que dispõe de cada vez mais equipas em todo o continente africano, organiza os treinos, fornece os equipamentos e participa em todas as actividades conduzidas pelos outros parceiros.

Os EUA interessam-se sobretudo pelos problemas de terrorismo (Somália, Sahel) e focam a sua parceria com África no apoio bilateral aos Estados africanos. Os treinos que propõem dizem respeito, essencialmente, ao nível tático (ACOTA)³⁶.

São realizadas consultas regulares com os EUA para se dividir tarefas e evitar redundâncias. A título de exemplo, foram já organizadas várias reuniões com a AFRICOM. Além disso, a formação das forças de segurança somalis para a missão europeia EUTM no Uganda faz-se em estreita cooperação com os EUA e AMISOM.

A China

Há um interesse crescente, por parte da China, na paz e segurança em África. Esse interesse manifesta-se por intermédio das Nações Unidas – contingentes chineses em África – e por um apoio directo aos Estados africanos ou à UA. A coordenação com a UE faz-se através da partilha indirecta de informação no âmbito de reuniões regulares sobre África. A transparência não é total.

O Canadá

O Canadá está muito envolvido no apoio à paz e segurança em África, com um esforço particular na área da formação pessoal. Por via indirecta é igualmente muito activo através da Organização Internacional da Francofonia.

A cooperação com a UE é excelente. A título de exemplo, o Canadá está associado ao ciclo de formação AMANI AFRICA e participa no apoio a determinados centros de formação africanos com os Estados-membros da UE.

³⁶ *Africa Contingency Operations Training and Assistance.*

O Mundo Árabe

O apoio do mundo árabe à construção de um sistema de segurança colectivo africano é relativamente limitado, tal como a cooperação com a UE neste domínio.

Em último recurso, a coordenação com os parceiros internacionais é sistematicamente feita através de diálogos estratégicos entre a UE e os seus principais parceiros (ONU, OTAN, EUA, China, Japão, Canadá, Rússia, Índia) ou durante fóruns internacionais tais como o *African Clearing House* do G8++³⁷, o grupo de parceiros da UA em Addis Abeba³⁸, ou as reuniões organizadas com os Africanos e/ou os parceiros da Delegação da UE junto das Nações Unidas, em Nova Iorque. Esses fóruns permitem, com a participação dos africanos, fazer regularmente o ponto de situação dos processos.

Mas, face à vida real, o que significa tudo isto?

As preocupações securitárias respeitantes a África estão cada vez mais concentradas no lado Norte de uma linha que vai de Mombasa, no Leste, a Libreville, no Oeste. Essas preocupações dizem respeito a um grande número de crises das quais escolherei alguns exemplos:

A Somália

Encontra-se em estado de guerra civil desde há 20 anos, progressivamente ameaçada por um movimento Jihadista que reclama pertença à al-Qaeda. Como consequência dessa guerra, a pirataria marítima, a partir da costa da Somália, ataca cada vez mais navios e embarcações a mil quilómetros da costa. As respostas da UE saem do quadro que aqui foi definido.

A força de manutenção da paz AMISOM, operacionalizada sob a égide da UA, não pertence a nenhuma brigada de prontidão da APSA, sendo que o comando é efectivamente assegurado pelo Uganda. Apenas o financiamento *per diem* é assegurado pela APF.

A formação de militares somalis pela UE faz-se em acordo directo com o Uganda e os EUA.

A missão de luta contra a pirataria marítima UE NAVFOR, conduzida pela UE, faz-se em ligação directa com a OTAN, a China, a Índia, o Japão, enquanto a UA está pouco preocupada, considerando que este é um problema da comunidade internacional e essencialmente dos países ricos.

37 No qual o Canadá assume a Presidência em 2010.

38 Presidido pela Delegação da UE junto da UA.

O Sudão

Muitos soldados africanos são colocados no Darfour ou no Sudão do Sul. Esses contingentes provêm de diferentes países africanos (Egipto, Etiópia, Nigéria, África do Sul, Ruanda, Senegal, Quênia), mas nenhum deles pertence à ASF. Encontram-se ao serviço da bandeira das Nações Unidas (UNMIS³⁹) ou sob o comando híbrido UN-UA (UNAMID⁴⁰).

No âmbito do diálogo político, não foi possível obter uma posição comum com a UA sobre o tratamento a aplicar ao Presidente Bechir, acusado pelo Tribunal Penal Internacional de crimes de guerra e contra a humanidade.

A República Centro-Africana

Foi desenvolvida uma força regional de paz, largamente apoiada pela UE: a MICOPAX. As unidades provêm de todos os países da CEEAC (Congo, Camarões, Chade, Gabão), mas não pertencem à ASF.

A Costa do Marfim

A CEDEAO manifestou muito activismo face à Costa do Marfim, ponderando mesmo uma acção militar. A União Africana desenvolveu tentativas de mediação que não utilizaram nenhum dos mecanismos de mediação previstos pela APSA. Na prática, por razões políticas, não foi possível gerir de forma satisfatória os mecanismos existentes. Esta crise desenrola-se sobre um fundo de rivalidades entre a Angola e a Nigéria, por um lado, e de competição entre a Nigéria e a África do Sul, por outro.

A Guiné-Bissau

A tentativa da UE para conduzir a reforma do sector de segurança revelou-se infrutuosa, ao mesmo tempo que a CEDEAO ao pretender envolver-se no âmbito da sua política pós-criese, não obteve resultados visíveis. Acabou por ser a ONU que, de uma forma caótica, se encarregou do problema.

O Problema do Sahel

Enquanto a UE dificilmente consegue afinar uma estratégia sobre o tema da segurança e desenvolvimento no Sahel, África não consegue assumir a resolução desta questão. A CEDEAO revela-se incompetente, a Argélia é hostil a toda a pre-

39 *United Nations Mission In Sudan* (países africanos participantes: Egipto, Ruanda, Quênia).

40 *United Nations and African union hybrid Mission in Darfour* (países africanos participantes: Egipto, Etiópia, Nigéria, África do Sul, Ruanda, Senegal).

sença militar europeia na região e a situação no Magreb augura poucas hipóteses de evolução positiva. No entanto, esta região, sujeita a múltiplas ameaças – AQMI⁴¹, risco de reinvestidas das rebeliões Tuareg, tráfico de drogas proveniente da América do Sul, tráfico de armas, tráfico de seres humanos – justificará a assumpção por alguma instância africana.

A Primavera Magrebina e a Crise na Líbia

Apesar de todos os esforços desenvolvidos por determinados países europeus e pelos Estados Unidos, a crise líbia evidencia variadas disfunções:

- A ausência de consenso europeu em matéria de política externa e de segurança, devido a interesses divergentes dos nossos Estados-membros face a uma situação que se desenrola a alguns quilómetros das fronteiras europeias;
- A impossibilidade para a Europa de conduzir uma operação militar sob o seu próprio comando devido a posições divergentes dos Estados-membros acerca dos respectivos papéis militares da UE e da OTAN
- A impossibilidade da sub-região resolver os seus próprios problemas (UMA, CENSAD, NARC), bem como a timidez da Liga dos Estados Árabes;
- O receio dos chefes de Estado árabes de tomarem posições contra um dos seus irmãos, mesmo sendo um ditador, o que explica a ausência da União Africana no grupo de contacto de Londres.

Esta rápida visão geral das actuais crises, às quais seria necessário juntar também o Madagáscar, demonstra que o sistema de segurança colectivo africano, no qual a UE e a UA trabalham no quadro da parceria, está ainda longe de estar alcançado.

Conclusão

As relações da União Europeia com África, no quadro da parceira estratégia “Paz e Segurança”, definido em Lisboa, em 2007, não podem, pois, limitar-se a uma relação institucional entre a Comissão da União Europeia e a Comissão da União Africana, apesar de esta parceria envolver mais de mil milhões de euros do lado da Europa.

A instabilidade em África no período após as independências gerou muitos dramas, pelo que esta parceria não visa todos os Estados nem todas as organizações africanas. África está também no coração das preocupações da ONU, mas fornece igualmente o maior contingente de forças de manutenção de paz do mundo.

41 AQMI: *Al Qaïda au Maghreb Islamique*.

Os conflitos e a grande fragilidade dos Estados africanos atraem progressivamente os tráficos mais perigosos e servem cada vez mais de pretexto para a instalação de bases terroristas.

África é igualmente um importante reservatório de recursos estratégicos para o mundo industrializado ou em vias de industrialização. Mas é também em África onde vivem as populações mais miseráveis do mundo, dispostas a correr bastantes riscos para escapar à sua sorte.

Tantas razões explicam o emaranhamento e complexidade das relações da África com o mundo em geral e com a Europa em particular que acentuam o carácter crítico dos desafios.

Se os resultados são hoje insuficientes, mesmo decepcionantes, não é porque haja, de um lado ou do outro, má vontade ou incompetência. É tão só porque nem do lado europeu, nem do lado africano, estamos verdadeiramente em “ordem de marcha”, com sistemas bem estabelecidos, mas também porque cada crise é abordada de forma *ad hoc*.

Falhando na resolução dos problemas e na clarificação de todas as ambiguidades, a parceria que a UE tenta pôr em prática com África tem sobretudo como interesse alimentar um diálogo permanente que permite, pouco a pouco, construir uma nova confiança entre África e Europa e, sobretudo, construir, graças ao nosso apoio, uma maior confiança colectiva entre africanos.

Mas o caminho ainda é muito longo. Ele apresentará ainda, nos próximos anos, muitas crises graves em África. A Europa deve compreender o seu dever e o seu interesse em garantir que elas sejam, para os povos envolvidos, o menos violentas possível.

A Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta África-União Europeia: Realidades e Desafios

António Martins Pereira

Coronel Tirocinado de Infantaria do Exército Português

Resumo

Os desafios no âmbito da Parceria de Paz e Segurança no seio da Estratégia Conjunta África-União Europeia são diferentes consoante o prisma (UE ou UA). O presente artigo efectua uma análise dos sucessos já alcançados não deixando de apontar as perspectivas de evolução quanto ao futuro.

Abstract

The Partnership for Peace and Security and European Union's -Africa Common Strategy: Realities and Challenges

The challenges for Africa-European Union Partnership for Peace and Security as part of a common strategy, are different from each of the partners perspectives. This article analyse the successes of the partnership but it also points out some possible evolutions for it in the near future.

Introdução

A Estratégia Europeia de Segurança, de 2003, *A Secure Europe in a Better World*, releva a importância de desenvolver parcerias estratégicas com os parceiros com que se partilha objectivos e valores e com os quais existem específicos laços com a história europeia, de cultura, de geografia e tradição de relacionamento, activos que são importantes para a construção da segurança na vizinhança, susceptível de dar respostas às ameaças à estabilidade regional.

África, na actual conjuntura, traz-nos à memória um número inusitado de persistentes episódios de violência que se traduzem em custos elevados para a Humanidade – cerca de 13 a 18 milhões de vítimas (1963-2008); custos financeiros ligados às Operações de Apoio à Paz na ordem de 7,8 mil milhões para Operações das Nações Unidas e um continente cuja estimativa combinada de perdas económicas orça em cerca de 300 mil milhões de US\$, que equivalem aproximadamente a toda a Ajuda ao Desenvolvimento atribuída àquele continente, desde 1990¹. Esta herança negativa tem afectado e influenciará várias gerações com fenómenos conexos – deslocados e refugiados, doenças epidémicas, rotura das sociedades e fragmentação da autoridade política e legítima, etc. Esta última, a fragmentação ou ausência da autoridade política, acaba por trazer as nefastas ligações dos conflitos daí decorrentes aos fenómenos de tráfico (recursos naturais, armas, drogas) e a adesão a estratégias de terrorismo, cuja prevenção, gestão e solução é altamente prejudicada pelos vazios de poder. Esta situação gera ainda oportunidades para a emergência de actores não estatais com grande poder, em situações de estados frágeis² ou falhados e proliferação de grupos armados que ameacem continuamente a situação da paz e segurança no continente e por isso a estabilidade global. África é um continente ameaçado, que partilha objectivos, valores e laços históricos e culturais com a Europa e por isso candidato inequívoco a uma dessas estratégias de parceria.

Contexto – Visão e Valores

As dinâmicas da reforma em África com base nos desenvolvimentos dos anos oitenta (*Monrovia Declaration and Lagos Plan for Action*) deram corpo à noção da apropriação africana relativa à capacidade de auto-confiança e auto-sustentabilidade que trouxe o epítome de “soluções africanas para os problemas africanos”.

1 Apresentação de Daniela Dicorradó/EC DG Dev sobre *JAES Peace and Security Partnership* (Dados UN e OCDE).

2 Considerados hoje como Estados Parceiros com situações de fragilidade.

A transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (*New Partnership for Africa's Development* - NEPAD) em 2001 e a agenda emergente da segurança internacional criou no lado africano o contexto para uma estratégia conjunta África-União Europeia.

Neste contexto é também relevante o reajustamento que se efectuou ao nível da terminologia, com a noção de Estado frágil a dar lugar a Estados parceiros em “situações de fragilidade” que simboliza um primado do multilateral sobre o bilateral (Bergeon, 2009, 53).

Por sua vez, na UE, assistiu-se a uma evolução conceptual do nexos do desenvolvimento e da segurança convergente com a necessidade de se garantir uma maior eficácia da ajuda externa, em especial em situações de fragilidade. A Declaração de Paris promovendo a eficácia da ajuda e o compromisso dos países doadores, no quadro da OCDE, para dar resposta às situações de fragilidade, com ênfase nos princípios de acção conjunta, veio promover uma abordagem de óptica mais holística e com respostas multi-sectoriais com cooperação mais estreita entre os actores das várias áreas como sejam a economia, a diplomacia, o desenvolvimento e a segurança.

O “Consenso Europeu no Desenvolvimento” em 2005 relevou já as questões de coerência, coordenação e complementaridade e conferiu orientação numa *comprehensive response to fragility* que vai ter expressão na Comunicação da Comissão Europeia *Towards an EU Response to Situations of Fragility – Engaging in Difficult Environments for Sustainable Development, Stability and Peace* em finais de 2007.

A Estratégia Conjunta África-União Europeia (*Joint Africa-EU Strategy* - JAES), sucessora da Estratégia da União Europeia para África de 2005, surge assim em Junho de 2008, durante a Presidência Portuguesa da UE, como uma nova parceria entre actores iguais que preconiza e dá corpo a uma mudança importante nas relações tradicionais de cooperação entre os dois continentes.

Tendo em conta que a Segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento, o desafio assumido foi pôr em conjunto os diferentes instrumentos e capacidades – programas de assistência, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF), as capacidades militares e civis dos Estados membros e outros instrumentos de oportunidade. É como colocar África e a União Europeia a mover-se na direcção de uma *joint comprehensive approach*, para lidar com a questão da segurança em África.

É neste contexto que África e a Europa assumiram uma visão partilhada, consubstanciada numa estratégia conjunta apoiada no muito que têm em comum e num passado que forjou e fundiu valores, culturas e até sociedades de traços comuns. O presente, com interesses e desafios partilhados, permite objectivos estratégicos

comuns, consolidados numa estratégia conjunta a longo prazo e numa relação África-Europa com uma parceria política reforçada e uma cooperação renovada e mais intensa a todos os níveis. Esta parceria visa superar a clivagem no desenvolvimento entre os dois continentes, em que a cooperação económica e o desenvolvimento sustentável em segurança é o objectivo final. A sua implementação é garantida através de sucessivos planos de acção de curto prazo. O diálogo político a alto nível e a orientação para os resultados confere o carácter de excelência a esta estratégia conjunta. O valor acrescentado desta estratégia reside na sua capacidade para tratar de desafios globais e de mútua interdependência de forma concertada (Conselho da União Europeia, 2008: 11-26).

Neste quadro, os dois actores que mais se salientam e têm papel preponderante são a União Africana (UA) e a UE cuja igualdade não pode ser considerada em termos de capacidades e recursos iguais entre as organizações e/ou os Estados da Europa e a África, mas sim estar focalizado numa igualdade de responsabilidades na gestão dos desafios regionais e globais (Cravinho, 2009).

A Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta

A Parceria de Paz e Segurança é uma das oito parcerias estruturadas no Plano de Acção 2008-2010. Existe largo entendimento de que a JAES tem ajudado no aprofundamento da cooperação entre as duas Uniões nesta área crítica. Esta parceria tem-se desenvolvido segundo três eixos de prioridade: reforçar o diálogo sobre os desafios no domínio da paz e segurança; tornar plenamente operacional a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA) e capacitar a União Africana para as Operações de Apoio à Paz (*Peace Support Operations* - PSO).

- *Reforçar o Diálogo sobre os Desafios no Domínio da Paz e Segurança*

A existência de agendas continentais e de estruturas específicas nos dois campos permite interações entre os pares como o caso das reuniões do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (PSC) e do COPS, as reuniões de coordenação entre Grupos de Peritos das duas Comissões e do Secretariado do Conselho da UE que tratam dos assuntos em questão e que têm atingido um razoável sucesso. A existência de uma delegação da UE em Addis-Abeba e uma representação da UA em Bruxelas permite o contacto quotidiano de grande oportunidade, e o funcionamento como interfaces dos organismos mãe que asseguram, assim, uma melhor compreensão, maior coordenação e harmonização de procedimentos.

- *Tornar plenamente operacional a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA)*

O protocolo relativo ao estabelecimento do PSC criou os acordos para a criação dos vários organismos desta Arquitectura Africana de Paz e Segurança. A APSA é constituída por um sistema que compreende um conjunto de políticas e vários instrumentos para a sua aplicação.

Em termos de instrumentos é importante efectuar uma análise rápida das suas funções e da sua eficiência ao longo dos últimos anos que nos permitirá ter também uma percepção não só do projecto mas também da realidade actual.

Conselho de Paz e Segurança (PSC)

Órgão que, em representação da Assembleia, deve providenciar resposta rápida e cabal aos conflitos e situações de crise em África e que assegura também a prevenção, gestão e resolução dos conflitos e os esforços no pós-conflito na área da capacitação e da construção da paz. Tem ainda a responsabilidade de desenvolver uma política de defesa comum para a África. O PSC é constituído por 15 Estados membros eleitos entre os 53 membros da UA numa base de representação regional com cinco estados por três anos e dez por dois anos. É apoiado pela Comissão Africana (AUC), em especial pelo Departamento de Paz e Segurança. O Presidente da AUC e/ou o Comissário de Paz e Segurança participam nas reuniões deste Conselho. A procura de soluções continentais esbarra um pouco na sua constituição, representação regional e na insuficiência de estruturas de apoio da AUC. As reuniões de Representantes Permanentes são as mais frequentes e o nível Ministerial nas reuniões é normal apenas no período das reuniões cimeiras.

Painel de Sábios

Compreende cinco personalidades africanas eminentes, de vários segmentos da sociedade que tenham contribuído de forma relevante para a causa da Paz e Segurança do continente. Aconselha o Presidente da AUC em assuntos de promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África. Apresenta algumas dificuldades de financiamento e de oportunidade da sua utilização em situações de crise.

Sistema Africano de Alerta Rápido (CEWS)

Consiste num centro de observação e monitorização da situação nos países do continente africano. Este centro deve estar ligado aos sistemas regionais e órgãos congéneres de alerta rápido e dispor de acordos de consulta com a ONU e respectivas agências, organizações internacionais relevantes, centros de pesquisa, instituições académicas e ONG de forma a facilitar um efectivo funcionamento do CEWS.

Comité Militar (MSC)

Este comité ainda não está activado. Deveria assessorar o PSC em todos os assuntos relativos aos requisitos de segurança para a promoção da paz e segurança em África. Será composto por Oficiais Militares de elevada patente dos membros do PSC. O MSC poderia reunir ao nível de Assessores Militares bem como ao nível de Ministros da Defesa. Existem, contudo, reuniões anuais/semestrais sequencialmente de *experts*, CHOD's e finalmente de Ministros da Defesa da UA (no quadro dos *Specialized Technical Committee*) que deliberam e aprovam as propostas no âmbito das políticas e processos da APSA e que são, a *posteriori*, endossadas pela Assembleia ou Conselho executivo da UA, conforme a sua natureza.

Força Africana de Alerta (ASF)

Foi estabelecida para que o PSC cumpra as suas responsabilidades no que respeita à projecção de forças para missões de apoio à paz (PSO) e para intervenção nos termos do artigo 4 (h) e (j) do Acto Constitutivo da União Africana em casos de circunstâncias graves (crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade, etc.) ou de pedido de intervenção/ajuda de um Estado membro. Para cumprir estas possibilidades, as missões podem ir desde o espectro da prevenção ao *peacekeeping* e ao *peace building* e enquadram-se em seis cenários de actuação. Estes cenários, de acordo com o grau de complexidade, exigem a projecção de forças, em 30 dias para os casos menos complexos e de 90 dias em cenários de operações multidimensionais, salvaguardando-se ainda assim o requisito de 30 dias para a componente militar. No caso da intervenção de graves circunstâncias (cenário 6) o prazo é de 14 dias, com a entrada faseada de forças. Inicialmente, prevê-se a projecção de um *Rapid Deployment Capability* (RDC) cujo conceito, ainda em desenvolvimento, aponta para uma força de cerca de 1000 efectivos, centrada num Batalhão de Infantaria ligeira e uma companhia mecanizada, com os respectivos elementos de apoio de combate e de apoio administrativo-logístico. Esta seria também a resposta aos cenários 4 a 6, com cariz de emergência. Na fase II, até 30 dias, a força é aumentada com a parte restante de um batalhão mecanizado seguindo-se, na fase III, os meios necessários para constituir uma força de 5000 a 20 000 elementos.

A ASF deve ser composta por contingentes multidisciplinares com componentes militares, de polícia e civis de cinco Comunidades Económicas Regionais/Mecanismos Regionais (REC). Cada uma destas forças regionais deve ser formada na base de comando tipo brigada, um sistema logístico (que inclui um hospital nível 2), um sistema de treino conjunto com base em centros de excelência e capacidades regionais em *standby*, baseadas nos compromissos dos países e que se aponta para quatro batalhões de infantaria ligeira, tropas de engenharia, de reconhecimento,

20 observadores militares e a disponibilidade das componentes de polícia e civil. Os efectivos serão da ordem dos 4300, e no equipamento principal orça em cerca de 500 viaturas ligeiras, algumas viaturas blindadas e de reconhecimento e quatro helicópteros.

A UA e as regiões devem estar dotadas de elementos de planeamento (PLANEL) que garantem em permanência o planeamento diário associado aos compromissos respectivos. A UA deve também dispor de capacidades alargadas de observadores militares, polícia e civis mediante a existência de uma base de dados (*roster*) que activará junto dos Estados membros, sempre que necessário. _

Existe na UA um conceito de PSO que se apoia na APSA e na estrutura de decisão da UA e conta com as capacidades da Força de Alerta baseada nas estruturas regionais. Estas “componentes” do sistema interagem entre si para a decisão, planeamento e conduta das PSO que, simplificada, funcionaria como a seguir se descreve.

Numa situação hipotética, tudo se inicia com a notificação do PSC pelo presidente da AUC de um potencial conflito e da eventual necessidade de uma PSO. O presidente da AUC é apoiado pelo CEWS e pela sua estrutura do departamento de paz e segurança na Comissão. O PSC delibera sobre a possibilidade/necessidade e exequibilidade da PSO mediante a criação de uma *Crisis Management Task Force* (CMTF) que engloba membros dos vários departamentos da Comissão (P&S; Assuntos Políticos; Assuntos Sociais, Administração, etc.) e culmina com a emissão de uma directiva de planeamento do presidente da CUA e uma orientação do comissário da P&S. Segue-se uma fase de pré-planeamento da PSO cujo objectivo final é a aprovação do mandato pelo PSC. O planeamento da missão, propriamente dita, é garantido pela estrutura da missão que engloba o representante especial do presidente da AUC, os comandantes das várias componentes e algum *staff* da AUC, constituindo-se para tal uma *Integrated Mission Planning Team* (IMPT) com as necessárias competências.

A ASF tem a sua operacionalização planeada por roteiros ou fases, estando a sua *Full Operational Capability* (FOC) prevista para Junho de 2010. Neste momento, a ASF ainda não pode ser considerada operacional. A primeira fase está praticamente terminada, com os elementos de planeamento estabelecidos, os compromissos de força e alguns comandos de brigada já levantados e os documentos de doutrina base aprovados ou em desenvolvimento final.

A fase II, que se refere à colmatação das deficiências da fase I e ao desenvolvimento das diversas capacidades, está em curso mas não permitiu que a fase III tivesse início em toda a linha, com a validação de todo o sistema através de exercícios e da avaliação respectiva.

O projecto AMANI África, baseado na iniciativa do EURORECAMP, visava a validação da ASF através de um exercício que foi sendo construído com base

em seminários, conferindo à UA a capacidade de organizar a validação da ASF. O Exercício AMANI realizado em 2010, focalizou-se na avaliação do estado actual da ASF e fizeram-se recomendações no sentido da sua evolução em face das realidades actuais. Os grandes desafios para a ASF prendem-se com a sustentação logística, a validação das suas estruturas regionais e a implementação do sistema.

A arquitectura inclui também o chamado *Peace Fund* da UA, que recebe contribuições do orçamento da UA e contribuições voluntárias dos Estados membros ou outras fontes de financiamento de África.

Para tudo isto, é essencial o apoio dos diversos parceiros da UA, com grande expressão para a UE que é essencial para a capacitação nos níveis regional e continental. Nesse sentido, de forma que o desenvolvimento seja o mais harmonizado possível e haja um aproveitamento eficiente dos fundos disponíveis, está a decorrer uma avaliação conjunta da APSA que permitirá uma melhor e mais efectiva distribuição dos fundos da UE para este desiderato. A Declaração de Akosombo (2010), saída de uma reunião da UA-UE, no sentido de garantir aquela eficiência, visa estabelecer um conjunto de medidas imediatas para racionalizar e aproveitar cabalmente os fundos da UE imediatamente disponíveis (65 milhões de Euros) integrando e harmonizando a sua distribuição entre o nível continental e regional e estabelecendo as prioridades e a orientação com vista à melhor utilização e integração, no futuro. Paralelamente, a UA procura dar respostas a vários desafios, nomeadamente a adequação da estrutura da CUA no departamento do P&S a toda a arquitectura e às decisões subjacentes ao desenvolvimento da fase III e aos desafios acima referidos. Uma reunião do Comité Técnico Especializado com os MDN, prevista para Maio, foi adiada para Outubro, ocasião em que se realizou o Exercício AMANI.

A arquitectura, como referimos, faz-se também de políticas e da sua implementação através de mandatos e de orientação de nível estratégico em novas áreas, essenciais à resposta a crises de Paz e Segurança dos nossos dias, quer no ponto de vista de prevenção, quer na área do *peace building*. A UE e outros parceiros da UA têm vindo a promover políticas da UA, no âmbito da reconstrução e desenvolvimento no pós-conflito, controlo de armamentos e desarmamento, contra-terrorismo, prevenção e combate ao crime transnacional, reforma do sector de segurança e programa de fronteiras, como base proactiva e de prevenção de crises e conflitos no continente africano.

- *Capacitar a União Africana para as Operações de Apoio à Paz*

Tendo em conta o projecto apresentado e alguma incursão na realidade do seu desenvolvimento, interessa-nos agora versar sobre a realidade das PSO conduzidas

pela UA ou organizações regionais subsidiárias desta arquitectura de segurança. É importante referir que a maioria das PSO em África continua a ser realizada pela ONU (75%) que, para a União Africana, é quem detém a responsabilidade de dar resposta às ameaças à paz mundial, que muitos destes conflitos parecem pôr em causa.

No entanto, a União Africana tem vindo a actuar numa base de cooperação com a ONU seguindo a orientação do artigo 52 (1), caVIII da Carta das Nações Unidas para a existência de acordos regionais. A criação da APSA segue, assim, a tendência de desenvolvimento de arquitecturas regionais para fazer face a falhas, dificuldades, ou impossibilidades do sistema da ONU e é reforçada pelo princípio da *ownership* ou de apropriação da UA, já referido inicialmente.

As PSO, em África, têm vindo a ser realizadas pela ONU com a cooperação dos países africanos, pela ONU em co-destacamento com organizações regionais em África ou sob sua autorização, como foi o caso do ECOWAS na Libéria (2003) e na Serra Leoa e actuou em conjunto com a UA no Burundi (AMIB) a quem veio a suceder efectuando o chamado *re-hating*. O mesmo aconteceu com a missão da UA no Sudão (AMIS) que se transformou numa missão híbrida sendo, de certo modo, o que a UA espera na Somália com a AMISOM, após toda uma acção de apoio logístico e de capacitação por parte da ONU, que está em curso nesta PSO. (Klingebiel *et al.* 2008, 56-95).

A União Africana espera, portanto, com base na sua arquitectura, projectar uma força de entrada inicial, a pedido/autorização do seu Estado membro e das partes em conflito, ou por intervenção baseada na responsabilidade de proteger em caso de graves circunstâncias previstas no seu Acto Constitutivo. Normalmente solicita a autorização ou o beneplácito da ONU, mesmo depois do início da operação, o que naturalmente facilita a subsequente acção desta organização na gestão do conflito.

Porém, a realidade é que a capacidade da UA para planear e conduzir PSO é ainda extremamente limitada e a operação que está no terreno da Somália, a AMISOM, é o espelho dessas dificuldades, conforme descrevemos de seguida.³ As estruturas da APSA para o planeamento ainda não existem ou são ainda bastante deficientes, quer ao nível continental, quer na maioria das organizações regionais e é através de estruturas *ad-hoc* como foram a *Darfur Integrated Task Force* (IDTF) para o planeamento e conduta da AMIS e o *Strategic Planning and Management*

3 Apreciação directa do autor durante desempenho de funções de Conselheiro Militar do Representante Especial da UE (Embaixador BE Koen Vervaeke) na Delegação da UE junto da UA, em Addis-Abeba.

Unit (SPMU) com o apoio financeiro e técnico de vários parceiros como sejam a EU, ONU, NATO, EUA e Reino Unido que actualmente tem sido efectuado o planeamento e a conduta das PSO. Esse planeamento tem sido muito elementar e, a título de exemplo, só agora, após dois anos de missão na Somália, a AMISOM está a concluir o seu *Mission Plan*.

A AMISOM é uma operação multidimensional mas só a componente militar está no terreno, o QG da Missão está em Nairobi, com a sua componente civil, praticamente inexistente e a de polícia que só projecta, aleatoriamente, para Mogadíscio um número limitado de agentes (há cerca de dois meses destacou seis elementos) que tiram logo que as condições de segurança decrescem.

Por sua vez, na estrutura de comando e controlo, há grandes disfunções, o que traz ambiguidade ao relacionamento entre as várias partes da missão.

A capacidade de *intelligence* é mínima, quer ao nível de pesquisa, quer ao nível de análise e até a sua estruturação para apoio da Missão, não dispõe de meios e recursos para tal.

É necessário algum apoio de combate (engenharia, comunicações) mas essas são as forças mais difíceis de gerar em África e até as mentalidades e conhecimento necessário para o seu emprego é diminuto a vários níveis (estratégico, operacional e tático).

O apoio administrativo-logístico, que em termos doutrinários e teóricos pertence aos países contribuintes com tropas, é garantido em grande parte pela ONU e pelos parceiros que dotam estes países com meios ou apoiam directamente a UA, como é o caso da UE.

A protecção da força e a capacidade operacional no terreno é muito afectada com estas deficiências. Contudo, a existência de algumas destas capacidades nos contingentes regionais pode vir a minimizar dificuldades e dar uma certa visibilidade ao investimento que tem vindo a ser feito pelos parceiros da UA que, embora tentando não se imiscuir directamente na decisão da UA, têm promovido esta possibilidade de emprego de meios das organizações da ASF.

Previsibilidade do Financiamento para as Operações de Apoio à Paz Conduzidas por África

Como vimos atrás, a capacidade da UA de planeamento e conduta de PSO está ainda em desenvolvimento e o apoio dos parceiros é vital, não só na sua capacitação estrutural mas também na sua sustentação. A necessidade da acção subsequente da ONU tem-se manifestado essencial e indicia-se logo, no apoio logístico e no

apoio técnico, desde o início da operação. Todavia, para que haja uma decisão da UA e um planeamento cabal é fundamental que se reduza a incerteza e os défices de financiamento nas PSO da UA e se torne mais efectiva a projecção de forças e meios para essas operações, por parte dos estados membros.

A dinâmica das recentes reformas em África, no âmbito da Paz e Segurança, que mudou o princípio de soberania e de não ingerência para o princípio de não indiferença e da responsabilidade de proteger e, por outro lado, o reconhecimento do papel da segurança como uma pré-condição para o desenvolvimento levou, como vimos atrás, os líderes africanos a estabelecer a APSA e a aumentar os seus esforços no sentido da prevenção e da gestão dos conflitos.

Toda esta dinâmica também promoveu uma certa re-descoberta de África e uma maior vontade dos doadores e parceiros de utilizar as suas políticas de desenvolvimento, de segurança e de política externa para assistir e sustentar grande parte daquelas reformas.

É assim que o Acordo de Cotonou nos termos do seu artigo 11.º aparece como a base para a extensa actividade no âmbito da cooperação África, Caraíbas e Pacífico (ACP) com a União Europeia e, mais especificamente, para o uso do Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF) no *Africa Peace Facility* (APF) com as autoridades regionais e continentais deste continente. A UE e a UA têm trabalhado em conjunto, no sentido de obter um mecanismo no quadro da ONU que garanta apoio financeiro e previsível para as PSO da UA. Para se atingir tal objectivo, foi efectuado, na ONU, um estudo (*Prodi Study*) que prevê contribuições diversas e de várias fontes desde as chamadas contribuições indexadas aos membros da ONU, a contribuições voluntárias para *Trust Funds*, contribuições bilaterais aos vários níveis nacional, regional e continental. Os desafios situam-se assim ao nível da obediência ao princípio de apropriação da UA, da coordenação e harmonização de práticas de financiamento e do respectivo controlo.

A UE, através da APF, tem sido pioneira no que respeita à apropriação da UA e na procura de soluções cada vez mais flexíveis e adaptáveis à realidade daquela organização, evoluindo no âmbito, no processo, no alargamento dos beneficiários (a todos os níveis: continental, regional e nacional) e volume disponível anualmente. Para a Missão da UA no Sudão (AMIS) a UE contribuiu com cerca de 400 milhões de Euros e no quadro do 10th EDF prevê cerca de 300 milhões de Euros, 200 milhões destinados ao apoio das PSO da UA e 65 milhões à operacionalização da APSA, sendo o restante para mecanismos que promovem a flexibilidade e a resposta rápida a situações de crise: contingências; assistência técnica e controlo, lições aprendidas e mecanismo de resposta rápida para efeitos de mediação e avaliação da situação.

Desafios

Os desafios no âmbito da Parceria da Paz e Segurança são diferentes quando vistos pelos diferentes prismas da UE ou da UA. A UE tem os desafios da coordenação entre os empenhamentos da Comissão Europeia e dos Estados membros. Diferentes políticas e diferentes prioridades trazem para a arena da cooperação um certo tumulto. As prioridades dos antigos países colonizadores que se exprimem muito numa perspectiva geográfica e de estratégia de influência ou a perspectiva mais temática (Direitos Humanos, igualdade dos géneros, governação) por parte dos países nórdicos são, por exemplo, de difícil compaginação com o princípio da apropriação para a África. (Bergeon, 2009, 56-57)

A Comissão Europeia precisa também de adaptar ainda mais os seus mecanismos financeiros às situações de fragilidade que implicam uma abordagem baseada na doutrina da *comprehensive approach* através de uma combinação de instrumentos e unidade de esforços em que a elegibilidade, ainda algo monolítica para o uso de fundos dos seus mecanismos, tende a complicar o processo e a tramitação em termos de “rápida resposta”.

A África também tem desafios, que são diferentes, em natureza e importância, dos anteriores. A questão da obediência ao princípio da apropriação, quando analisada numa óptica de procura e oferta significa que a UE deve esperar sempre pela procura (pedido) de África. A apropriação implica tempo e processos afinados para consultar os diferentes *stakeholders* (e.g. REC) e a capacidade de África, principalmente da UA, para avaliar e estimar as necessidades, sistematizá-las e apresentá-las em tempo (o que obriga a organização, capacidade técnica e recursos materiais e humanos qualificados), é bastante reduzida. A falta de recursos humanos qualificados é notória na UA (complicada por regulamentos e processos “pesados” de selecção, recrutamento e contrato) e é insuficiente o investimento dos seus Estados membros no multilateralismo, o que compromete decisivamente esta capacidade. Por outro lado, entre os níveis políticos, estratégico e operacional, há muitas disfunções associadas à cultura organizacional na UA, que não promove a delegação de poderes, planeamento e troca de informação, essenciais nas organizações internacionais e no seu relacionamento. (Bergeon, 2009, 58)

O relacionamento UA-REC's também necessita de grande melhoria. Coerência, coordenação e complementaridade (3-C) são aqui também factores chave para o planeamento e exequibilidade dos projectos dos roteiros que a assimetria entre as regiões também não ajuda.

A integração, não sendo um mito, (Bergeon, 2009, 59) precisa de maior investimento, mesmo ao nível da Paz e Segurança. Vista como essencial na economia,

nesta área da paz e segurança, a APSA pode vir a ser uma espécie de laboratório para um verdadeiro exercício de integração.

Mas há também desafios comuns aos dois grandes interlocutores desta estratégia conjunta. É necessário afinar o verdadeiro ritmo de evolução, que não comprometa nem os parceiros, nem a própria parceria. Um dos pontos é procurar a correcta articulação entre o bilateralismo e o multilateralismo que pode permitir uma divisão de esforços na capacitação das estruturas da UA e no apoio às PSO.

Por último, para a UE e os outros parceiros da UA (incluindo muitos Estados membros da UE) é crucial encontrar formas de assegurar que as políticas e programas sejam coerentes, coordenados e complementares, os princípios 3-C, a que também é importante aderir rapidamente. Para fazer isso, várias práticas de “acção conjunta” devem ser adoptadas, como sejam a divisão de custos, financiamento através de *poule* de fundos, relatórios e auditoria conjuntos e troca constante de informação relativa a visões e estratégias.⁴

Conclusão ou o que Pode ser Feito

A Revisão do Plano de Acção da Estratégia Conjunta foi concluída na Cimeira África-União Europeia, no fim de 2010, Ano da Paz e da Segurança em África.

Parece que esta estratégia conjunta é ainda válida e talvez ainda mais pertinente com maior globalização e maior integração em ambos os lados. As lições aprendidas apontam para o êxito de algumas das práticas da parceria de Paz e Segurança e que alguns *quick fix* já identificados, na área da gestão financeira, no apoio às PSO, nas posições comuns na ONU e no empenhamento dos Parceiros da UA para a coordenação, harmonização e partilha/divisão da carga dos apoios necessários, são caminhos para seguir no futuro e assim melhorar a parceria. (Bossuyt e Sherriff, 2010, 10)

Com a ajuda do *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) (Bossuyt e Sherriff, 2010,11-14) podemos fazer um exercício de análise de três possíveis cenários que são base da discussão actual sobre a revisão desta parceria estratégica.

4 A delegação da UE junto da UA que, desde 2008, preside ao Grupo dos Parceiros da UA no âmbito da Parceria da Paz e Segurança, em Addis-Abeba, tem promovido esta política e tem conseguido alguns acordos e memorandos de entendimento com a UA com vista a esta acção conjunta de controlo e monitorização. Há intenção e esforço nos seus grupos de trabalho, no sentido de reforçar e formalização este tipo de acções, com vista à consecução dos objectivos de coerência, melhor coordenação, harmonização e complementaridade dos seus programas de apoio que simplifiquem as actividades de controlo por parte da UA.

- *Status quo* ou mudança limitada – evitando tocar os grandes constrangimentos, relevar o diagnóstico do mais positivo, efectuar pequenos ajustamentos e correr o risco da integridade e credibilidade do sistema;
- Reforma cautelosa – dar prioridade à relação continental/regional e respectivos mecanismos, procurando alinhar ao máximo os programas, dando inteira participação aos REC. Aumentar o diálogo, os processos de direcção e efectuar a convergência dos projectos de nível nacional para os REC. Incrementar o nível de comunicação entre todos os níveis. O risco neste cenário está na dificuldade da UE obedecer à visão da estratégia de tratar África como uma realidade, para além da tradicional forma de cooperação.
- Regresso à base – neste caso, aponta-se para uma reforma total da agenda dos processos e das instituições para criar uma abordagem verdadeiramente comum aos problemas continentais. Tal seria uma revolução nos níveis políticos a empenhar, no tempo que levaria ao ponto de chegada nos vários dossiês políticos e, naturalmente, significaria um elevado interesse da Europa em África e uma maior centralidade de África na Europa.

Os dois primeiros cenários são classificados como mais plausíveis, enquanto o menos verosímil é o último.

Bibliografia

- African Union, 2003. *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*.
- African Union, 2002. *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*.
- African Union, 2000. *The Constitutive Act of the African Union*.
- Bergeon, Sébastien, 2009. “Le Partenariat Stratégique ‘UE-Afrique’ Face aux Situations de Fragilité”, in *Studia Diplomatica*, Vol. LXII: 2009, n.º 2, pp. 53-63. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.
- Bossuyt, Jean, Sherriff, Andrew, 2010. *What Next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on Revitalising an Innovative Framework. A Scoping Paper*. Discussion Paper Nr. 94 – March 2010. ECDPM. Disponível em <http://www.ecdpm.org/dp94>.
- Casa Africa, 2010. *The Future of the Africa-EU Strategic Partnership in the Run-up to the Third Summit*, Seminar, February 15th and 16th. Las Palmas de Gran Canaria: Casa Africa.

- CEC, 2007. Commission of the European Communities. *Towards an EU Response to Situations of Fragility. Engaging in Difficult Environments for Sustainable Development, Stability and Peace*. COM(2007) 643, Brussels: Commission of the European Communities.
- Cilliers, Jakkie, 2008. *The African Standby Force. An Update on Progress*. ISS Paper Nr. 160. March 2008. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Conselho da União Europeia, 2008. *Parceria Estratégica África-União Europeia*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, Secretariado-Geral.
- Council of European Union. 2007. *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council. Security and Development, 15097/07, DEVGEN 243, POLMIL 14, ACP 230, RELEX 852*. Bruxelas: CEU General Secretariat, 20 Nov 07.
- Cravinho, João Gomes, 2009. "Opening Session" *The Partnership on Peace and Security in the Joint EU-Africa Strategy: Progresses and Challenges*, Conferência IDN, 26 de Novembro de 2009.
- Dersso, Solomon, 2010. *The Role and Place of the African Standby Force within the African Peace and security Architecture*, ISS Paper Nr. 209. January 2010. Pretoria: Institute for Security Studies.
- ECDPM, 2010. European Center for Development Policy Management. *Taking Stock of the Joint EU-Africa Strategy and Africa's International Relations*. Summary Report, Joint SAIIA/ECDPM Event, 11 March 2010, Pretoria: Villa Sterne Boutique Hotel.
- EPCC, 2006. European Parliament Council Commission, (COM, CE, EP) *Joint Statement. The European Consensus on Development*. (2006/C 46/01). Bruxelas: Official Journal of the European Union. 24/2/2006.
- Klingebiel, Stephan *et al.*, 2008. *Donor Contributions to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture*. Bona: Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (German Development Institute).

Gestão de Crises e Migrações Forçadas: Respostas e Dilemas

Raquel Freitas

Doutorada em Sociologia pelo European University Institute. Investigadora no CIES (ISCTE-IUL) em ciências sociais e políticas. Especialista em ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento.

Resumo

Uma das consequências mais problemáticas dos conflitos armados, quer sejam de natureza interna quer internacional, é o impacto da violência nas populações civis. A violência e desordem generalizada levam as populações afectadas pelo conflito a deslocarem-se para outras zonas, procurando segurança por vezes no interior do próprio país de origem, por vezes atravessando fronteiras. Presentemente, assistimos a uma intensificação dos esforços no sentido de desenvolver políticas que permitam uma acção rápida e eficaz em cenários de conflito. Uma componente importante dessas políticas destina-se a responder às necessidades de refugiados e deslocados internos, mas também das populações afectadas pelo conflito que permanecem nas suas zonas de origem. Este artigo percorre algumas das iniciativas existentes e em formulação, procurando identificar os dilemas que as várias respostas encontradas colocam do ponto de vista jurídico, político e operacional.

Abstract

Crisis Management and Forced Migrations: Answers and Dilemmas

One of the most problematic spinoffs of armed conflicts – domestic or international – is the impact on the civilian population, the generalized violence and the disorder which force the affected population to migrate to other areas in search for security.

Currently we see an intensification of the efforts concerning the development of proper policies to tackle efficiently these conflicts. Part of these policies address the needs of refugees but also the population that stays in their native areas. This article describes some of those initiatives and identify the dilemmas associated with several possible responses under a judicial, political and operational perspective.

Introdução

A ideia de gestão de crises é relativamente recente e deriva da necessidade da comunidade internacional ajudar a responder aos constrangimentos gerados por desastres naturais ou socio-políticos. Estes últimos caracterizam-se tipicamente por dinâmicas de fragilidade e conflitualidade onde o Estado deixa de desempenhar as suas funções de soberania, desencadeando um esforço internacional no sentido de exercer contenção nas partes em conflito e colmatar os impactos sobre as populações civis.

Podemos identificar dois tipos essenciais de consequências dos conflitos para as populações civis - violação de direitos humanos de escala e intensidade variáveis e inoperância do Estado no exercício das suas funções.

Existem também consequências específicas em termos da mobilidade das populações neste tipo de crise: algumas permanecem nas suas zonas de origem, outras procuram refúgio noutras zonas dentro do seu país, outras ainda procuram refúgio no exterior do país de origem. Não é possível no espaço deste artigo referir todas as implicações dos conflitos para as populações afectadas mas vamos explorar elementos particularmente relevantes para a análise da forma como se tem estruturado a resposta internacional.

Assim, a migração forçada agrava factores de vulnerabilidade e necessidades específicas das populações ao nível da protecção e assistência. As dinâmicas da mobilidade em situações de conflito são também condicionadas pelo factor geográfico e acesso a outras zonas dentro ou fora do país, e pelas diferentes fases de uma situação de conflito.

A gestão de crises deriva, em última análise, de um conjunto de normas e políticas que se reflectem na actuação dos vários agentes no terreno. Este artigo argumenta que todas estas dimensões estão ligadas mas nem sempre são consistentes entre si.

A natureza recente das normas sobre intervenção e responsabilidade de protecção de civis, cujo carácter vinculativo não é ainda claro, cria pressupostos que nem sempre se verificam e como tal devem ser analisados caso a caso. Isto porque existe uma tensão entre normas e interesses, que nem sempre são os mesmos em diferentes contextos estratégicos, e que condicionam as opções políticas e as modalidades escolhidas pela comunidade internacional para a gestão de conflitos. Estas dinâmicas contraditórias afectam a coordenação das operações no terreno, sobretudo entre entidades com mandatos distintos e oriundos de princípios de intervenção diferentes, os quais determinam as competências de cada um para diferentes modalidades de intervenção. É necessário ter em atenção essas distinções na definição

dos mecanismos de coordenação da intervenção. O grau de integração das acções dessas diversas entidades deverá ser proporcional à consistência dos objectivos dos diversos segmentos envolvidos na gestão das crises.

Impactos dos Conflitos sobre as Populações Civis

Qualquer situação de crise, sobretudo de natureza conflitual, seja ela interna, regional ou internacional, caracteriza-se por uma alteração nas condições de manutenção da lei e da ordem, tornando possíveis violações generalizadas dos direitos dos cidadãos, independentemente do seu grau de envolvimento directo nas dinâmicas de conflitualidade. Para além disso, as populações civis podem tornar-se vítimas dos chamados danos colaterais, ou seja, ser afectadas pelas consequências indesejadas da actividade militar numa zona de conflito, como tem sido o caso no Afeganistão (Benini and Moulton, 2004). Em situações mais graves, comunidades inteiras podem tornar-se alvo de perseguição e mesmo de genocídio como é o caso em conflitos de natureza étnica, de que foram exemplos marcantes os casos de Srebrenica, do Ruanda, do Darfur.

Entre os vários impactos dos conflitos sobre as populações e a sua mobilidade, concentro-me em três aspectos que assumem particular relevância para as considerações ligadas à gestão de conflitos: a possibilidade de o Estado ou a comunidade internacional assegurar a protecção e assistência dos cidadãos no seu país de origem; a distribuição geográfica dos impactos dos conflitos; e as características distintas das diversas fases dos conflitos, com implicações para o tipo de necessidades das populações e para a estruturação da resposta internacional.

O Papel do Estado e a Necessidade de Protecção e Assistência das Populações

A fragilidade do Estado e nalguns casos a total ausência de estruturas estatais para assegurar os direitos e necessidades essenciais dos cidadãos acarreta impactos para as populações, os quais podem assumir proporções dramáticas. Verifica-se nestas situações uma incapacidade ou falta de vontade do país de origem para manter as suas funções de protecção e assistência aos cidadãos, sendo o Estado por vezes o principal causador da violência contra as populações (Keene, 2010). A presença ou ausência de um interlocutor válido é um factor essencial para determinar o papel da comunidade internacional na gestão das crises, assim como a forma de organização no terreno. Muitas vezes esse interlocutor não existe ou não é legítimo, sobretudo na fase de emergência em guerras civis, em que o Estado se

dissolve em facções beligerantes, ou em que o poder é assumido pela força por uma das partes em conflito.

Assim, face a situações de violência generalizada e violação de direitos humanos, envolvendo muitas vezes perseguição directa a indivíduos ou grupos, as populações têm a necessidade de protecção (entendida como protecção de direitos, quer relativos à integridade física quer relativos à existência mínima de condições de vida em dignidade). Na ausência de entidades capazes de exercer essa protecção, as populações são forçadas a fugir para zonas de maior segurança, quer dentro do país, quer fora do país. No primeiro caso estamos perante situações de deslocamento interno, no segundo perante situações de exílio no exterior, a que corresponde o estatuto de refugiado.

Alguns factores de risco atingem particularmente as populações que são impelidas à migração forçada, entre eles, ataques armados e abusos enquanto fogem em busca de segurança; separação das famílias, incluindo o aumento do número de crianças não acompanhadas; aumento do risco de violência sexual, atingindo particularmente mulheres e crianças; expropriação arbitrária de terra, habitação e outras formas de propriedade; deslocamento para zonas inhóspitas onde as pessoas são estigmatizadas, marginalizadas, discriminadas ou abusadas (UNHCR, 2010).

Mesmo em situações em que a comunidade internacional assume as funções de protecção, nem sempre as populações estão protegidas, havendo inúmeros exemplos de falta de segurança quer em campos de refugiados, quer em campos de deslocados. Nalgumas situações os próprios campos de deslocados ou de refugiados constituem um chamariz para os intervenientes no conflito exercerem violência. Durante o conflito no Ruanda, os perpetradores do genocídio estabeleceram bases de treino perto dos campos de refugiados na República Democrática do Congo (então Zaire), recrutando e treinando refugiados para ataques ao Ruanda, e provocando contra-ataques do governo do Ruanda, dirigidos contra os campos de refugiados (Lischer, 2003).

Um outro tipo de necessidade das populações afectadas pelo conflito é a de assistência: a situação de deslocamento implica a perda das estruturas sociais e económicas de subsistência e as populações ficam dependentes de apoio na sua segurança não só física mas alimentar e de infraestruturas básicas como o acesso a água potável, abrigo, saúde, educação.

Alguns grupos particularmente vulneráveis têm necessidades acrescidas quer de protecção quer de assistência. Por vezes nem conseguem fugir das suas zonas de origem dadas a suas dificuldades particulares, e mesmo quando o fazem tornam-se ainda mais vulneráveis. As mulheres são frequentemente vítimas de violação, incluindo em campos de refugiados; as crianças vítimas de recrutamento para combatentes; os idosos vêem as suas condições de saúde agravadas pela precariedade acrescida que acarreta o deslocamento e a desagregação das redes sociais de apoio.

No entanto, a pertinência de se organizar a ajuda de forma segmentada por grupos vulneráveis tem sido questionada por minar o princípio de imunidade civil igual para todos (Carpenter, 2005).

Distribuição Geográfica de Impactos dos Conflitos

As causas profundas dos conflitos estão intimamente ligadas às dinâmicas que motivam a fuga das populações, mas não têm os mesmos impactos em todas as zonas de um país em conflito. Igualmente, a natureza das movimentações forçadas depende, em larga medida, de condições geográficas, geopolíticas, dimensão do país, tipo de infraestruturas existentes, designadamente estradas ou caminhos que permitam o acesso e mobilidade, em particular, em zonas remotas. É frequente as forças rebeldes tomarem regiões periféricas onde o poder central tem pouca força, enquanto a capital se mantém nas mãos do governo.

Algumas das dinâmicas de conflito têm impactos mais directos sobre as comunidades rurais: luta pelo poder local, tensão entre determinados grupos, interesses económicos específicos, recursos naturais, condições ambientais etc., geram impactos mais ou menos localizados que se associam a outras variáveis de ordem socio-económica e política mais geral, por vezes com dinâmicas delimitadas a nível regional e que assumem dimensões para além das fronteiras do país, sobretudo quando existem ligações étnicas (Buhaug and Gleditsch, 2008). O caso do triângulo entre o Chad, Sudão e a República Centro-Africana é paradigmático destes efeitos de contágio, onde o conflito existente no Darfur extravasou para as zonas fronteiriças dos países vizinhos e terá sido também contaminado pelos conflitos existentes nessas zonas (Berg, 2008).

As zonas rurais remotas são muitas vezes particularmente afectadas pelos conflitos, em parte pela sua localização de difícil acesso. Nessas zonas é frequente haver já uma insuficiência estrutural de organismos locais do Estado, e em situação de conflito essas poucas estruturas são rapidamente afectadas. A falta de acesso condiciona também as respostas internacionais: embora frequentemente haja ONGs a trabalhar no terreno profundo ainda antes do eclodir dos conflitos, elas nem sempre têm capacidade de protecção e assistência em situações de emergência não só pela especificidade das necessidades mas também por envolver violações de direitos humanos. Por outro lado, as agências especializadas das Nações Unidas nem sempre estão presentes nas zonas mais remotas, excepto as de natureza humanitária ou nos casos em que se registam situações de conflito prolongado onde é possível fazer alguma ligação entre a ajuda humanitária e de desenvolvimento. A tendência crescente de urbanização leva a que em situações de conflito, a fuga dentro do país de origem acabe por acontecer das zonas rurais para as zonas urbanas, onde

os deslocados se fundem com o resto da população local. Um exemplo disto foi o êxodo para Luanda de milhares de deslocados internos durante a guerra civil, os quais acabaram por se fixar na capital ou noutras zonas urbanas (Kaun, 2008).

Também as zonas abundantes em recursos naturais ou minerais são frequentemente assoladas pela conflitualidade derivada da luta pelo acesso a esses recursos, afectando as populações locais, que muitas vezes são empurradas para outras zonas. Este fenómeno verifica-se quer em consequência das alterações climáticas – as quais estão também na origem de desastres naturais – e da crescente escassez de água e terra fértil, quer em consequência da crescente e desregulada competição pela extracção de minérios. Muito se tem escrito nos últimos anos sobre a ligação entre alterações climáticas e conflitos (Salehyan, 2008), embora haja estudos que apontam para que se trate de uma ligação que apenas serve os interesses estratégicos de alguns países doadores (Hartmann, 2010). Segundo Theisen, tal ligação apenas é confirmada no caso da conflitualidade gerada pela competição pelo acesso à terra (Theisen, 2008). O Burundi é um dos vários exemplos existentes de uma situação onde a tensão étnica foi intensificada pela competição pelo acesso a terra fértil, muito escassa no país, e que resultou num conflito civil levando milhões à fuga para a Tanzânia. Esta problemática ainda hoje permanece uma fonte de tensão (Nkundwanabake, 2009).

É frequente haver zonas com uma mistura de populações que não fugiram em consequência do conflito, com populações deslocadas dentro do país, e ainda com refugiados oriundos de conflitos em países vizinhos. Estas circunstâncias geram, por vezes, situações delicadas em termos da gestão do auxílio que é dado a cada um dos diferentes grupos, sendo fácil, sobretudo em situações de tensão, haver ressentimentos pelos efeitos negativos na já frágil economia e pela percepção de discriminação positiva em relação a alguns grupos em detrimento de outros (Duncan, 2005).

Fases de Conflito e Impactos sobre as Populações

Embora seja difícil estabelecer fronteiras claras entre as diversas fases de um conflito, até porque num mesmo país elas podem coexistir, para efeitos analíticos é útil estabelecer um contínuo da conflitualidade.¹ Esse contínuo permite diferenciar impactos das diferentes fases sobre as dinâmicas de migração forçada, mas também sobre a organização normativa, política e operacional da comunidade internacional para gerar a resposta internacional. Estas diferentes fases configuram também

1 Existem diferentes categorizações destas fases ou dos instrumentos nelas utilizados, pelo que a presente categorização segue apenas os critérios considerados pela autora como mais pertinentes para equacionar o problema dos impactos nas migrações forçadas.

o tipo de necessidades das populações em termos de assistência e de protecção. Por outro lado, algumas fases caracterizam-se por uma particular dificuldade em identificar um interlocutor local legítimo para ancorar a resposta internacional às necessidades das populações.

A fase de prevenção de conflito verifica-se muitas vezes em contextos de instabilidade pré-existente e portanto associada a dinâmicas latentes de conflitualidade profunda e histórica com antecedentes de impactos nas populações civis. Esta fase deve ter em atenção quais as dinâmicas existentes de fluxos migratórios de antecipação que podem ser dos primeiros indicadores da gravidade das tensões e sobre o risco de estas se agravarem ao ponto de acender o conflito. Note-se a distinção entre mecanismos de prevenção e mecanismos de contenção, designadamente se essa contenção se referir aos movimentos de migrações forçadas, que de acordo com o direito internacional não devem ser impedidos, embora haja múltiplos exemplos dessa estratégia (Phuong, 2005). Os mecanismos de contenção a serem empregues deverão ser os de contenção da violência e das violações de direitos humanos, embora muitas vezes a estratégia usada seja a da contenção dos movimentos até pela natureza simbólica dos movimentos de fuga das populações em termos de indicador sobre a gravidade da instabilidade num país.

Durante a fase de emergência, que nalguns casos se pode manter durante vários anos, surgem os grandes fluxos de migrações forçadas, embora não se deva ter em consideração que muitas pessoas afectadas pela violência não podem ou não querem abandonar a sua zona de residência. De notar a importância do momento em que é decretada uma situação de crise ou emergência para a definição do estatuto das populações que fogem, designadamente sobre a possibilidade de se manterem as fronteiras dos países vizinhos abertas para receberem refugiados. Daqueles que fogem das suas zonas de residência, alguns procuram refúgio noutras zonas do país mais seguras ou onde têm familiares, outros acabam por ultrapassar as fronteiras do país, acabando por procurar refúgio em países vizinhos ou mesmo mais longe.

A fase de pós-conflito é normalmente reconhecida pela comunidade internacional quando existe um acordo de paz válido, mas muitas vezes estes acordos são assinados mas não têm grandes consequências práticas. Alguns conflitos permanecem num limbo entre emergência e pós-conflito com avanços e recuos entre estas duas durante anos. São as chamadas crises prolongadas, as quais têm impactos particularmente devastadores para as populações civis por não permitirem um retorno em segurança às zonas de origem e uma reintegração das populações nas suas comunidades nem a reorganização das estruturas económicas e sociais. Na República Centro-Africana, por exemplo foi assinado um acordo de paz em 2008. No entanto, o conflito continuou em várias zonas do país, e o governo continuou sem controlar algumas

partes do país. A Costa do Marfim é outro exemplo onde o impasse político tem originado movimentos populacionais contínuos ao longo dos anos.

Quando, de facto, se chega à fase de pós-conflito, a reconstrução depende em grande parte do retorno das populações às suas zonas de origem. Este retorno torna-se muitas vezes símbolo da consolidação da paz e reconciliação, havendo por vezes alguma tentação para forçar o retorno procurando-se assim forçar a paz. No entanto, embora o retorno seja uma condição importante para a paz, ele não é suficiente (Johansson, 2010). Após tais momentos, a integração e a reconciliação entre as populações que permaneceram, as que fugiram para outras zonas dentro do país e as que fugiram para o estrangeiro, é uma dimensão fundamental a ter em conta. Só assim a fase de estabilização pode vir a consolidar a transição para uma fase de desenvolvimento. Em casos de conflito prolongado a situação de exílio pode estender-se durante várias décadas, de que são exemplo várias situações, designadamente o refugiados afegãos no Irão e no Paquistão (Freitas, 1998), os refugiados angolanos sobretudo na RDC (Crisp, Riera e Freitas, 2008), ou os deslocados na Colômbia (Carrillo, 2009) ou no Sri Lanka (Brun, 2010), entre muitos outros casos. Os efeitos de desintegração social, económica e desenraizamento cultural são devastadores e dificultam em muito a reintegração das populações.

Respostas da Comunidade Internacional

Como vimos, as necessidades das populações afectadas por conflitos, sobretudo as que se encontram em situação de migração forçada, são globalmente as de protecção e assistência. A comunidade internacional tem, desde há várias décadas, desenvolvido respostas para estas necessidades, quer pela via do direito e jurisprudência internacional, quer pela via do envolvimento estratégico e operacional no terreno.

Ao nível operacional da gestão de conflitos, as respostas da comunidade internacional têm sido fragmentadas, e pautam-se por uma distinção de papéis consoante os mandatos das organizações intervenientes e o contributo que trazem para o conjunto da resposta. O argumento aqui desenvolvido evidencia essas diferenças e sustenta que as mesmas não se devem esbater em nome de uma qualquer coerência de abordagens. Tal coerência deve ser construída respeitando a natureza distinta dos vários intervenientes e das suas competências em áreas tão sensíveis como a ajuda humanitária e a protecção de vítimas de violações de direitos humanos.

Angulo Jurídico – Normas Vinculativas e não Vinculativas

O Estado é reconhecidamente a entidade responsável por fazer valer os direitos dos seus cidadãos, tanto a nível político e civil como a nível económico, social e cultural. Em situações em que essa possibilidade não se concretiza, forçando os cidadãos a procurar protecção e/ou assistência fora das suas zonas de origem, a comunidade internacional tem intervido com base num conjunto de normas de natureza mais ou menos vinculativa (Orchard, 2010). Estas normas criam pressupostos sobre os quais se estrutura a resposta internacional, que nem sempre se verificam no terreno, e cuja operacionalidade tem que ser analisada caso a caso.

Assim, os casos em que os cidadãos atravessam as fronteiras do Estado para procurar refúgio noutra país são regulados pelo direito de asilo. As normas estão consolidadas na Convenção de Genebra sobre o Direito de Asilo, e ainda no Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, bem como em normas subsequentes, incluindo a jurisprudência do ACNUR e de quadros normativos regionais (Freitas, 2005). Estas normas conferem o enquadramento de protecção que a comunidade internacional concede àqueles que são perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e pelas suas opiniões políticas. Embora este quadro normativo tenha uma base de perseguição individual, rapidamente se evoluiu no sentido de cobrir situações de influxos massivos, havendo uma determinação quase automática de estatuto de refugiado (*prima facie*) no contexto de determinação em situações de grupo (Jackson and Walker, 1999) que depois evoluiu para uma outra figura, a de protecção temporária, que é uma sub-categoria da protecção em situações de grupo (Albert, 2010).

África tem sido a região de vanguarda na protecção das migrações forçadas, dada a natureza das deslocações naquele continente. Desde cedo foi aprovada a Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Refugiados em África (1969), que prevê especificamente o asilo para situações de desordem generalizada no país de origem. África foi também a primeira região a adoptar uma convenção específica para os direitos dos deslocados internos, que deriva dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, e consolida a uma obrigação vinculativa do próprio Estado assegurar a protecção e assistência dos seus cidadãos quando deslocados no seu território (Abebe, 2010).²

Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, aprovados em 1998, têm até agora constituído o guião de identificação de necessidades de protec-

² Convenção para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África, adoptada em 2009.

ção e assistência das populações e das obrigações da comunidade internacional nas respostas a situações de fuga interna. No entanto, os mesmos não são juridicamente vinculativos e têm sido alvo de críticas por parte de alguns países que alegam que tal instrumento constitui uma ingerência na soberania dos Estados, apesar de as normas neles contidas derivarem directamente do enquadramento normativo dos direitos humanos, direito de asilo e direito humanitário.

Este debate sobre a ingerência tem sido enquadrado no âmbito de desenvolvimentos jurídicos não vinculativos como a discussão sobre o conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P) em situações de genocídio, crimes de guerra, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, conceito plasmado na Resolução 60/1 da Cimeira Mundial das Nações Unidas de 2005.³ Neste âmbito, tem vindo a consagrar-se a ideia de que a comunidade internacional tem a responsabilidade de proteger os cidadãos que dela necessitem nos casos identificados, independentemente do consentimento do país de origem. Esta questão tem suscitado polémica não só pela oposição de determinados países devido à questão da auto-determinação, entre eles a Venezuela, e à possibilidade de esta doutrina favorecer os Estados poderosos em detrimento dos mais fracos, argumento usado por países como o Egipto, Colômbia, Irão (Focarelli, 2008). Países como o México também apontaram receios devido à prática desequilibrada dos países que defendem a doutrina, e que a têm aplicado de forma selectiva, diferenciada e que não garante que seja aplicada para evitar futuros genocídios. No entanto, a norma de intervenção, ou não indiferença, tinha já sido incluída no Acto Constitutivo da Organização de União Africana. Em 2009, o Secretário-geral das Nações Unidas divulgou o primeiro documento abrangente do Secretariado das Nações Unidas sobre a implementação da Responsabilidade de Proteger, documento que identifica os actores e medidas necessários para a operacionalização da norma.⁴

Também a ideia de segurança humana procura desmontar as barreiras da soberania postulando questões de segurança e protecção dos cidadãos para justificar a necessidade de respostas internacionais, e nesse aspecto liga-se com a ideia da Responsabilidade de Proteger (Tadjbakhsh and Chenoy, 2007). A definição essencial de segurança humana assenta na ideia das liberdades em relação ao medo e à necessidade.⁵ A ideia de segurança humana confere às diversas áreas que a englobam um

3 Esta resolução foi adoptada sem voto, e aprovada pelo Conselho de Segurança em 2006.

4 Ban Ki-moon, "Report of the Secretary General - Implementing the Responsibility to Protect" (UN A/63/677, 12 January 2009), disponível em <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=655>, acedido em 02/03/2011.

5 Kofi Annan, "Report of the Secretary General - In larger freedom: towards development, security and human rights for all" (UN A/59/2005, 21 March 2005), disponível em http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.2005_En.pdf, acedido em 02/03/2011.

carácter de obrigatoriedade que as aproximam da ideia de protecção, consagrando, ao nível operacional, os chamados direitos humanos fundamentais.

Angulo Político – Tensão entre Normas e Interesses

Esta doutrina de intervenção que se desenvolve ao nível dos debates das Nações Unidas tem, de facto, uma expressão limitada na prática ou, pelo menos, condicionada pelos contextos. Os conceitos permanecem ambivalentes e a nível global acabam por ser usados de forma política e não vinculativa: qualquer das situações identificadas como legitimando uma intervenção tem primeiro que ser reconhecida como tal pela comunidade internacional. Isto significa que a sua aplicação depende da vontade política da comunidade internacional e da possibilidade de intervir em situações concretas. Assim, há uma discrepância com as normas de direito humanitário segundo as quais a intervenção humanitária deverá ser feita com base nas necessidades das populações, independentemente de considerações políticas ou estratégicas. A predominância de uma lógica de interesses sobre a lógica normativa gera dinâmicas com impactos negativos na possibilidade de sucesso da resposta internacional à questão da migração forçada: selectividade e politização das intervenções, com impactos sobre o chamado “espaço humanitário”.

Selectividade

A comunidade internacional não intervém em todas as situações em que as necessidades de protecção das populações justificariam. A designação pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas de uma situação como constituindo uma ameaça para a paz e segurança internacionais implica a necessidade de uma intervenção musculada, mas tal só aconteceu em alguns casos de crises humanitárias violentas (Binder, 2009).

Esta possibilidade depende, muitas vezes, do conjunto de interesses nessa intervenção bem como a equação de custo-benefício para os países que intervêm, resultando numa distribuição selectiva das intervenções: enquanto houve uma forte intervenção internacional em situações como o Iraque, a Somália, a Bósnia ou o Kosovo, nada disso aconteceu noutras situações, embora nenhuma crise humanitária violenta tenha ficado completamente sem resposta (Binder, 2009). Em todas elas, as agências das Nações Unidas ou ONG exerceram formas de protecção. No entanto, a Comissão de Direitos Humanos foi mais selectiva, assim como as medidas de sanções coercivas, uso de força militar e envio de missões de manutenção da paz.

Politização

A protecção de cidadãos deslocados no território do país de origem, constitui uma ingerência na soberania do país em causa, pelo que pressupõe um pedido das autoridades do país para que a comunidade internacional intervenha. Este pedido nem sempre surge espontaneamente, e sabe-se que a pressão da comunidade internacional no sentido da sua concretização pode ser eficaz, dependendo da saliência da questão e da vontade e empenho político da comunidade internacional. Em casos extremos recorre-se às resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas; no entanto a possibilidade de acesso é dificultada, sendo necessária a colaboração da componente militar da intervenção para a ajuda humanitária. Noutras situações, em que o Estado não controla a totalidade do território, a intervenção é feita contra ou a favor dos grupos que dominam partes desse território, o que implica também a necessidade de manter a distância, relativamente às várias partes em confronto, algo que nem sempre resulta evidente dos mandatos e operacionalização dos mesmos das novas missões integradas das Nações Unidas (Stobbaerts, Martin et al., 2007).

Também tem sido apontado que o conceito legitima intervenções internacionais com objectivos instrumentais das grandes potências e que essa possibilidade limita o progresso da doutrina da R2P (Newman, 2009). Existem vários exemplos da utilização da ajuda humanitária com finalidades políticas, entre elas a visibilidade dos doadores como foi o caso no Kosovo, a estratégia de conquistar “corações e almas”, ou seja, aceitação por parte da população da presença internacional, como é o caso no Afeganistão (Fishstein, 2010), num contexto em que a presença internacional é vista como parte do conflito, e mesmo a utilização da ajuda como forma de acesso a informação local privilegiada.

Contenção

A intervenção internacional na gestão de crises existe também como forma de legitimar a limitação de acesso ao asilo (Frelick, 2007). A tentativa de utilização de figuras inovadoras no regime de asilo como a ideia de alternativa interna de fuga, a protecção militar da ajuda, e a designação de zonas seguras ou de exclusão aérea dentro de um país, como justificação para negar o direito de asilo levantou também questões dentro do próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Feller, 2006). Embora se preveja uma crescente pressão da comunidade internacional para desenvolver esta dimensão, presentemente existem objecções, sobretudo devido à forma como é aferida a segurança em chamadas

zonas seguras (Evans, 2008; Martin, 2010), pelo que se registam poucos avanços recentes nesta direcção. O caso da Líbia, exemplo claro de violações massivas de direitos humanos perpetradas pelo Estado contra os seus cidadãos, constitui um teste importante aos instrumentos de intervenção humanitária, sobretudo tendo em conta a proximidade com a Europa, continente para onde se têm deslocado milhares de refugiados.

Espaço Humanitário

O conceito de espaço humanitário tem vindo a impôr-se por via das preocupações das agências humanitárias precisamente por efeito das pressões políticas no sentido da integração da ajuda humanitária na gestão de crises no sentido mais amplo. Embora não haja uma definição comumente aceite, o termo refere-se ao contexto em que as agências humanitárias tenham condições para trabalhar de forma independente das agendas políticas externas, e os alertas têm vindo da parte do CICV desde há duas décadas (Hubert and Brassard-Boudreau, 2010).

A questão da neutralidade, imparcialidade e independência da ajuda humanitária deriva do direito internacional, mas com a sua incorporação em iniciativas mais amplas de gestão de crises acaba por ser utilizada para prosseguir objectivos de natureza política. Embora as agências humanitárias não sejam actores absolutamente desinteressados, havendo sempre agendas e estratégias, assim como batalhas por mandatos, financiamentos, etc., à partida elas possuem a credibilidade conferida pela sua neutralidade relativamente ao processo político na origem do conflito. Regem-se pelos chamados padrões "SPHERE", que configuram um código de conduta da ajuda humanitária e um conjunto de padrões técnicos essenciais para a resposta a desastres.⁶ Vários casos em que se assistiu a uma associação entre agências humanitárias e a dimensão mais política ou militar de uma intervenção internacional, resultaram em maiores dificuldades no terreno e em maiores preocupações de segurança para os funcionários no terreno (Fishstein, 2010). O próprio Secretário-geral das Nações Unidas notou no seu relatório de 2009 que a capacidade dos actores humanitários agirem de acordo com estes princípios é cada vez mais reduzida, apontando os crescentes ataques contra os trabalhadores humanitários e os perigos do esbatimento das distinções entre actores humanitários e os actores políticos e militares (UN Secretary-General, 2009).

⁶ Mais informação sobre estes instrumentos em <http://www.sphereproject.org/>, acedido em 07/03/2011.

Angulo Operacional – Coordenação Baseada na Separação de Competências e Mandatos

Do ponto de vista operacional é fundamental identificar, por um lado, os mandatos e legitimidade de cada actor na resposta internacional à gestão de crises e por outro lado as capacidades e competências desses actores para o fornecimento de assistência e protecção das populações afectadas. Feita esta identificação de forma clara será possível determinar as formas mais apropriadas de trabalho em conjunto, seja pela via da coordenação ou de uma relação mais aprofundada e integrada.

Uma análise institucional de mecanismos de coordenação demonstra que a existência de mandatos distintos e por vezes inconsistentes entre os vários actores implica a possibilidade de se subjugarem alguns desses mandatos segundo uma lógica predominantemente política. Essas inconsistências reflectem-se no terreno e por vezes são entendidas como obstáculos burocráticos e institucionais, ou falta de vontade de trabalhar em conjunto. No entanto, para além da dificuldade natural de coordenar o trabalho de instituições distintas, a inconsistência de objectivos leva a que se afigure aconselhável manter um nível de integração mais superficial, mesmo sacrificando a eficácia de resultados segundo algumas agendas.

Mandatos e Capacidade Operacional: as Necessidades de Assistência e Protecção

Quer a protecção da integridade física quer das condições básicas de vida em dignidade das populações afectadas pelos conflitos que permanecem no país de origem, são funções que têm sido desempenhadas pelas agências humanitárias de natureza civil, como o Comité Internacional da Cruz Vermelha, as agências das Nações Unidas como o ACNUR, UNICEF ou o PAM, e as organizações não-governamentais. Quanto aos refugiados, a sua entrada no país de asilo depende da vontade política do país de acolhimento, embora ela esteja condicionada pelos compromissos claros existentes a nível internacional e que a vasta maioria dos países subscreveu. Existe também uma agência das Nações Unidas claramente mandatada para a sua protecção e assistência: o ACNUR.

Tradicionalmente, as organizações humanitárias dividem-se entre as mais vocacionadas para prestar assistência material e as vocacionadas para a componente de protecção, através da advocacia e denúncia de violações de direitos humanos. Embora se considere que a simples presença da comunidade internacional no terreno fornecendo assistência material constitua já uma forma de protecção pelo factor de dissuasão, algumas das organizações que mais acesso têm a informação sobre a situação real em situações de conflito preferem não a divulgar, pela interferência que isso pode ter sobre a sua capacidade de agir no terreno e junto

das populações locais. Daí que, mesmo entre as organizações humanitárias, haja separações de tarefas.

A neutralidade e imparcialidade da ajuda humanitária são aqui factores determinantes da capacidade de exercer a protecção, pela credibilidade que isso confere aos esforços em nome de valores universais como os direitos humanos, independentes de motivações de natureza instrumental e estratégica. Isto resulta, por vezes, que a função de denuncia esteja condicionada pela necessidade de manter a distância em relação às partes em conflito, preservando a possibilidade de acesso às populações e também, nalguns casos, salvaguardando a segurança dos funcionários. Trata-se de um dos grandes dilemas que se colocam à ajuda humanitária e que presidem à definição de estratégias no terreno. Em situações de crimes de guerra, genocídio e limpeza étnica, só a intervenção musculada é por vezes capaz de impor medidas de contenção das violações – aí estamos em presença da intervenção humanitária. É importante sublinhar esta distinção entre ajuda humanitária e intervenção humanitária.

Em particular, no que diz respeito às populações deslocadas dentro do país, e apesar dos esforços de crescente coordenação das várias agências humanitárias no sentido de distribuição de responsabilidades, existe ainda um gap institucional, que se traduz na ausência de uma agência claramente mandatada para exercer a protecção dos deslocados em todas as circunstâncias. Isto gera uma situação em que o ACNUR, agência com o mandato para protecção de refugiados, venha crescentemente a assumir a protecção de deslocados mas não em todos os casos. Esta questão foi melhorada com a criação da abordagem por clusters, um mecanismo destinado a cobrir lacunas em áreas como da protecção, abrigo de emergência, gestão de campos, educação, saúde, nutrição, água e higiene, e logística. É neste contexto que o ACNUR assume a liderança do grupo de trabalho do cluster humanitário sobre protecção, o que lhe confere maior responsabilidade mas não um mandato automático. A organização tem, essencialmente, decidido caso a caso (Freitas, 2004).

Desde 1999 as missões de manutenção da paz das Nações Unidas têm sido claramente mandatadas para proteger civis afectados por conflito, designadamente na Serra Leoa, Costa do Marfim, Libéria, Sudão, RDC, Chad e Somália. No entanto, tem sido clara a confusão sobre a operacionalização do mandato de protecção de civis, e essa lacuna tem sido colmatada de forma ad hoc com a criação de orientações caso a caso. O resultado tem sido de pouca eficácia sobretudo na tradução dos conceitos em estratégias compreensivas e em chegar a acordo relativamente a determinadas componentes dos mandatos, dados os múltiplos constrangimentos quer a nível das lideranças, quer a nível dos interesses dos países que contribuem com tropas (Bennett, 2010). Esta questão coloca-se de forma ainda mais clara nou-

tros contextos onde as tropas estrangeiras não têm qualquer mandato das Nações Unidas relativamente à protecção de civis.

A natureza fluída dos mandatos e imprevisibilidade constituem fortes obstáculos à eficácia operacional.

Componente Política e Componente Humanitária das Missões Integradas e Abordagens Abrangentes

As recentes missões integradas das Nações Unidas têm uma componente política e uma componente de direitos humanos, e apesar do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ser relativamente autónomo, o facto de funcionar como parte das novas missões integradas reduz-lhe severamente a margem de manobra e mesmo a credibilidade junto de alguns parceiros. Em situações em que para além das violações de direitos humanos existe desordem e conflitualidade generalizada, com perseguições a indivíduos ou grupos, as forças de manutenção de paz ou de imposição de paz têm um papel importante a desempenhar. Realizam outras funções como facilitar a organização e passagem de mercadorias, facilitar acesso a determinadas zonas, e nalguns casos fornecer a segurança do staff das agências humanitárias, embora muitas delas não se queiram associar à componente militar mesmo que ela seja das Nações Unidas.

Os próprios mecanismos de financiamento da ajuda internacional estão direccionados para intervenções em diferentes fases do conflito. O Fundo de Construção de Paz das Nações Unidas, por exemplo, tem dois tipos de financiamento adaptados às contingências de cada fase: um destinado à fase de risco de eclosão ou reacender do conflito, a de resposta imediata, e outro de construção da paz e recuperação, destinado a situações de pós-conflito. Ambos têm financiado projectos destinados ao apoio de vítimas de migração forçada, sendo o primeiro mais focalizado no apoio de emergência a deslocados, enquanto que o segundo se centra na reconciliação e acesso à justiça, recuperação de propriedade no retorno.

Embora a distinção analítica e operacional entre protecção e assistência seja útil e pertinente, é importante ter em mente que as duas dimensões estão intimamente ligadas. As causas dos riscos associados à provisão de assistência e protecção pela comunidade são frequentemente as mesmas e é importante eleger abordagens complementares, minimizando a necessidade de adoptar métodos de assistência pouco seguros ou que agravem os riscos em termos de protecção da integridade física (Jaspars and O'Callaghan, 2010). O princípio de assegurar que as intervenções não pioram a situação das populações civis (do no harm) é por vezes posto em causa pela integração de forças civis e militares na gestão de conflitos.

Conclusão

A comunidade internacional tem-se esforçado por responder ao problema dos conflitos, desenvolvendo mecanismos operacionais cada vez mais sofisticados que colocam ao dispor um conjunto de valências que se pretende ajam de forma integrada e coerente. Este artigo reconhece a importância dos esforços conjuntos, mas lança uma perspectiva de cautela relativamente ao grau de integração que se pode esperar quando se trata de ajuda humanitária, sobretudo a pessoas em situação de migração forçada.

A inconsistência entre normas jurídicas, objectivos políticos e necessidades efectivas das populações recomenda cautela relativamente ao grau de integração da resposta internacional em cenários de gestão de conflitos. O exemplo da questão do acesso às populações para fornecer assistência e protecção acaba por ser uma questão política, favorecendo uma intervenção selectiva. Face a meios ou recursos escassos, o critério deveria ser o das necessidades efectivamente sentidas pelas populações, mais do que considerações de ordem política ou estratégica dos países doadores. Os deslocados dentro do seu país, designadamente, acabam por ser das populações mais afectadas pois não beneficiam da protecção internacional no exterior e por vezes a nível interno também não a têm, fugindo mesmo para outras zonas, onde acabam por depender da boa vontade e acolhimento das populações dessas zonas.

Do ponto de vista jurídico, o Estado tem o papel legítimo sobre a protecção dos seus cidadãos. A par disto desenvolvem-se normas no sentido da responsabilidade internacional de proteger as populações dentro do país em conflito. No entanto, a utilização dessas normas acaba por depender de condições políticas, pelo que só são utilizadas em determinadas circunstâncias. O carácter aleatório e a manipulação das normas fazem com que haja inconsistência entre a intervenção orientada com base em condicionalismos políticos e a que é orientada com base em fundamentos normativos. Isto reflecte-se a nível operacional, designadamente no tipo de actores envolvidos na protecção e assistência às populações, e nos termos de referência que lhes são dados, uma vez que esta dimensão em última análise deriva do encontro entre os dois níveis normativo e político. Se as inconsistências entre os dois não estiverem resolvidas é difícil a coordenação. No entanto, tais inconsistências não devem ser resolvidas através da diluição de princípios, mas sim pela ênfase nas normas que presidem à intervenção, seja a nível de decisão política seja a nível da resposta operacional que é dada em termos da gestão da crise.

Bibliografia

- Abebe, M. (2010). "The African Union Convention on Internally Displaced Persons: Its Codification Background, Scope, and Enforcement Challenges." *Refugee Survey Quarterly* 29 (3): 28.
- Albert, M. (2010). "Governance and Prima Facie Refugee Status Determination: Clarifying the Boundaries of Temporary Protection, Group Determination, and Mass Influx." *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 61.
- Benini, A. A. and L. H. Moulton (2004). "Civilian victims in an asymmetrical conflict: Operation Enduring Freedom, Afghanistan." *Journal of Peace Research* 41 (4): 403.
- Bennett, N. (2010). "International Peacekeeping Missions and Civilian Protection Mandates -Oxfam's Experiences in Sudan, the Democratic Republic of Congo, Chad, and Somalia." *Humanitarian Exchange Magazine* 46 (March).
- Berg, (2008). *The Dynamics of Conflict in the Tri-border Region of the Sudan, Chad and Central African Republic*. Friedrich-Ebert-Foundation: Div. for Internat. Cooperation, Deaf Development Policy.
- Binder, M. (2009). "Humanitarian Crises and the International Politics of Selectivity." *Human Rights Review* 10 (3): 327-348.
- Brun, C. (2010). "Hospitality: Becoming 'IDPs' and 'Hosts' in Protracted Displacement." *Journal of Refugee Studies* 23 (3): 337-355.
- Buhaug, H. and K. S. Gleditsch (2008). "Contagion or Confusion? Why Conflicts Cluster in Space." *International Studies Quarterly* 52 (2): 215-233.
- Carpenter, R. C. (2005). "'Women, Children and Other Vulnerable Groups': Gender, Strategic Frames and the Protection of Civilians as a Transnational Issue." *International Studies Quarterly* 49 (2): 295-334.
- Carrillo, A. C. (2009). "Internal displacement in Colombia: humanitarian, economic and social consequences in urban settings and current challenges." *International Review of the Red Cross* 91 (875): 527-546.
- Duncan, C. R. (2005). "Unwelcome Guests: Relations between Internally Displaced Persons and Their Hosts in North Sulawesi, Indonesia." *Journal of Refugee Studies* 18 (1): 25-46.
- Evans, G. (2008). "The Responsibility to Protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?" *International Relations* 22 (3): 283.

- Feller, E. (2006). "UNHCRs Role in IDP protection: opportunities and challenges." *Forced Migration Review*: 11-13.
- Fishstein, (2010). *Winning Hearts and Minds in Afghanistan? Examining the Relationship between Aid and Security in Balkh Province*. November 2010, Boston: Feinstein International Center.
- Focarelli, C. (2008). "The Responsibility to Protect Doctrine and Humanitarian Intervention: Too Many Ambiguities for a Working Doctrine." *Journal of Conflict and Security Law* 13 (2): 191-213.
- Freitas, R. (2004). "UNHCR decision-making on internally displaced persons: the impact of external and internal factors on policy strategy". In B. Reinalda and B. Verbeek, (orgs.) *Decision-making within International Organizations*. London: Routledge, 123-136.
- Freitas, R. (2005). *Constraints and opportunities for IGOs' autonomy: the case of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*. Florence: European University Institute.
- Frelick, B. (2007). "Paradigm Shifts in the International Responses to Refugees." *Fear of persecution: global human rights, international law and human well-being*, 33.
- Hartmann, B. (2010). "Rethinking climate refugees and climate conflict: Rhetoric, reality and the politics of policy discourse." *Journal of International Development* 22 (2): 233-246.
- Hubert, D. and C. Brassard-Boudreau (2010) "Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access". In *Journal of Humanitarian Affairs*, November, em <http://jha.ac/2010/11/24/shrinking-humanitarian-space-trends-and-prospects-on-security-and-access/>, acedido em 02/03/2010.
- Jackson, S. and Walker (1999). "Depolarising the 'Broadened' and 'Back-to-Basics' relief models." *Disasters* 23 (2): 93-114.
- Jaspars, S. and S. O'Callaghan (2010). "Livelihoods and protection in situations of protracted conflict." *Disasters* 34: S165-S182.
- Johansson, (2010). *Peace by Repatriation: Concepts, Cases, and Conditions*. Umea University.
- Kaun, A. (2008). "When the displaced return: challenges to 'reintegration' in Angola". *Research Paper* nº 152, January 2008, Policy Development and Evaluation Service.
- Keene, J. (2010). "Where are the bodies? A transnational examination of state violence and its consequences." *The Public Historian* 32 (1): 7.

- Lischer, S. K. (2003). "Collateral Damage: Humanitarian Assistance as a Cause of Conflict." *International Security* 28 (1): 79-109.
- Martin, S. (2010). "Forced Migration, the Refugee Regime and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect*, 2 1 (2): 38-59.
- Newman, M. (2009). "Revisiting the 'Responsibility to Protect'." *The Political Quarterly* 80 (1): 92-100.
- Nkundwanabake, C. (2009). *Perceiving the Burundi social crisis: a matter of ethnic interests or conflict over natural resources*, Swedish University of Agricultural Services.
- Orchard, (2010). "Protection of internally displaced persons: soft law as a norm-generating mechanism." *Review of International Studies* 36 (02): 281-303.
- Phuong, K., (org.) (2005). *The International Protection of Internally Displaced Persons*. Cambridge, Cambridge U P.
- Salehyan, I. (2008). "From climate change to conflict? No consensus yet." *Journal of Peace Research* 45 (3): 315.
- Stobbaerts, E., S. Martin, et al. (2007). "Integration and UN humanitarian reforms." *Forced Migration Review* 29: 18-20.
- Tadjbakhsh, S. and A. M. Chenoy (2007). *Human Security: Concepts and Implications*, Routledge.
- Theisen, M. (2008). "Blood and soil? Resource scarcity and internal armed conflict revisited." *Journal of Peace Research* 45 (6): 801.
- UN Secretary-General (2009). "Report of the Secretary-General on the Protection of Civilians in Armed Conflict". *Report to the Security Council*, 29 May 2009.
- UNHCR (2010). *Handbook for the Protection of IDPs*. Global Protection Cluster Working Group.
- Convenção de Genebra sobre o Direito de Asilo.
- Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
- Convenção da Organização de Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Refugiados em África (1969).
- Convenção para a Protecção e Assistência das Pessoas Deslocadas Internamente em África, (adoptada em 2009).

Optimization of Civil-military Synergies in the Field of Crisis Management*

Marco Paulino Serronha

Brigadier General, Portuguese Army. Deputy Commander of the Kosovo Force (KFOR)

Resumo

Optimização das Sinergias Civis-Militares na Gestão de Crises

Uma eficaz gestão de crises não é possível só com a utilização de soluções puramente militares e os deficientes resultados nalgumas operações exigem a todos os principais intervenientes uma eficiente e eficaz combinação de recursos militares. No entanto diversas organizações e países têm abordado esta cooperação de diferentes maneiras, não existindo um conceito unificado sobre a melhor forma de empregar de forma sinérgica recursos e capacidades civis e militares. A prática tem demonstrado diversas dificuldades na implementação desta cooperação, originadas por diversos motivos. É fundamental haver um entendimento comum sobre a utilização dos diversos recursos civis e militares, que as diversas organizações e nações têm ao seu dispor, para se atingir o sucesso na resposta a crises, neste novo ambiente estratégico. E esse entendimento poderá passar por uma percepção comum sobre como resolver os problemas assim como por novos conceitos, doutrinas e procedimentos, a serem aplicados pelos diversos actores envolvidos na gestão de crises.

Abstract

It is recognized, conflicts cannot be overcome only by military capabilities. Setbacks in some operations put pressure on stakeholders to come up with common views on how to better combine civil and military capabilities. Different concepts and approaches to civil-military cooperation have emerged among international organizations and nations. There are some important obstacles and difficulties to develop a common understanding to coordinate and implement policies to cope with challenges of crisis response operations in the new strategic environment. Sharing of information between military and civilian actors is one of the fundamentals to have common situational awareness. This includes a good knowledge of military and civilian capabilities available to achieve common objectives. And the way forward is new concepts, organizations, procedures and training.

* Artigo elaborado com base na intervenção feita pelo autor na Conferência Internacional Athena 2011, realizada em Tessalónica na Grécia, em 5 de Junho de 2011, cujo tema geral foi a Gestão de Crises.

Introduction

The changing nature of crisis management in terms of tasks means to address them, and actors involved has forced security actors to reconsider responses. Current and future operations call for an effective and synchronized planning and deployment of military and civilian capabilities at the onset of operations (ideally in the planning phase). The traditional sequence of military intervention in crisis management followed by a civilian presence to reconstruction is no longer valid. Availability of required capabilities and coordination of actions are the key words for success. Security, development, rule of law and good governance has to evolve in a coordinated manner to achieve success in crisis management operations.

This paper will address the optimal use of the civil-military synergy in the field of crisis management in four parts. The first one is a small introduction to the subject, the second is an overview of the reality in the cooperation between civilian and military organizations, the third some views on how to precede in a pragmatic approach and it concludes with some final remarks. It will focus on NATO's developments in comprehensive approach and civil-military cooperation.

Some Concepts (What are we Talking About?)

When we talk about coordination and synergy it is important, in our view, that language and terminology are precise so that all involved understand fully what is expected. In that sense it is important to address concepts and definitions about Synergy, Comprehensive Approach and civil-military cooperation (CIMIC).

The term synergy comes from the Greek word *syn-ergos*, (*συνεργός*), meaning "working together" (Wikipedia). Synergy could be defined as a combined or cooperative action of two or more agents, either groups or parts that together increase each other's effectiveness. Synergy could also be defined as two or more elements functioning together to produce a result not independently obtainable. So, to have synergy, the key words are cooperation (will), coordination of actions (work) and common purpose (end state).

Comprehensive Approach could be defined as the synergy of all actors and actions of the international community through the coordination and de-conflicting of political, development, and security capabilities to face today's challenges (Weezel, p.62). This is a conceptual framework to describe civil military interaction. NATO uses the term to stress the need for the international community to improve cooperation and coordination of crisis management tools, assets and resources.

The Comprehensive Approach could also be defined as the cross-governmental generation and application of security, government and development services, expertise, and structures/resources over time and distance. This should incorporate partnerships with host nations, allied governments, and institution partners (Lindley-French, Cornish and Rathmell, 2010, 2).

CIMIC is defined in NATO's Allied Joint Publication 9 as "The co-ordination and co-operation, in support of the mission, between the NATO Commander and civil actors, including national population and local authorities, as well as international, national and non-governmental organizations and agencies" (NATO, 2003, 1).

Confusion should be avoided when refereeing the Comprehensive Approach and CIMIC. There is some relationship between both concepts but they are not the same. Where the Comprehensive Approach is a civilian political process, CIMIC is a military organization that facilitates cooperation between the military and civilians, especially at the tactical level.

The Reality Check

NATO's experiences in missions and operations, most notably Kosovo and Afghanistan, have demonstrated that in the framework of military operations, relationships between military forces, civilian authorities, populations, organizations and agencies are complex. It is recognized that peace, security, development and stability are more interconnected than ever placing a premium on close cooperation and coordination amongst international organizations playing respective roles in crisis prevention and management. As military action alone is insufficient to prevent or resolve crises/conflicts, success in current and future operations will require enhanced interaction amongst NATO and non-NATO actors at all levels, before and during NATO engagements.

The concerted application of the instruments of power to resolve a crisis or conflict is not a new concept. It has been used by sovereign states since ancient times. Modern crises have been characterized by the increase in actors involved. The interaction between the major actors to achieve an effective resolution to a crisis or conflict is a challenge but is essential to reach a satisfactory outcome. NATO's contribution to a comprehensive approach has received increased impetus following the Bucharest Summit in 2008 and the subsequent publication of a NATO Comprehensive Approach Action Plan and of the Comprehensive Strategic Political-Military Plan addressing the International Security and Assistance Force (ISAF) mission. In the Lisbon Summit the Heads of State and Government tasked the North Atlantic Council to update the NATO Comprehensive Approach Action Plan and its list of tasks. In that document,

approved by the nations, the NATO Secretary General's Proposal on a Way Ahead on Comprehensive Approach (NATO/PASP, 2011, 14) states that:

"4. From an Alliance perspective, there are essentially three aspects to underpin a Comprehensive Approach:

4.1 improving the coherent application of the Alliance's own crisis management instruments, including its military and political planning procedures;

4.2 improving the Alliance's practical cooperation at all levels with partners, the United Nations and other relevant international organizations, NGOs and local actors in the planning and conduct of operations; and

4.3 enhancing NATO's ability to bring military support to stabilization operations and reconstruction efforts in all phases of a conflict. This aspect will aim at focusing on the operational implications of this endeavour, taking fully into account relevant work undertaken by the NATO Military Authorities."

Another side of crisis management is that some times when dealing with responsive operations to a particular crisis situation (or in some war operations) the delineation of the problem (and the possible solutions) is considered a "wicked problem", due to its complexity. This concept of a wicked problem², that it is not going to be expanded here, says that problem solvers cannot agree in the identification of the problem or its solution, differently from complex problems where they can agree on what the problem is but not in the possible solutions (Kramer, 2011, 82). This situation complicates cooperation and interaction of different stakeholders' engagement in crisis management operations. Nevertheless, in saying that wicked problems are difficult and with no clear solutions does not mean that they cannot be solved. They need a different analytical approach and a strong, collaborative engagement of stakeholders. They are the big strategic challenge to international organizations and nations in present and future crisis management.

The Problems

The cooperation amongst different stakeholders has experienced several dilemmas and has important challenges ahead. The organizations also have, in our view, strong incentives to cooperate.

2 The terminology was originally proposed by H. W. J. Rittel and M. M. Webber, both urban planners at the University of California, Berkeley, USA in 1973.1 In a landmark article, the authors observed that there is a whole realm of social planning problems that cannot be successfully treated with traditional linear, analytical approaches. They called these issues wicked problems and contrasted them with 'tame' problems.

Some of the dilemmas of cooperation could be identified as follows:

- The primary dilemma in cooperation is the issue of how to forge a fuller civil military partnership without compromising civilian control of security policy or undermining military effectiveness. This is an old issue in civil-military relations theories and discussions. From a more purist approach that defends a clear separation of both functions to a more pragmatic approach that argues the military can perform constabulary missions in “hybrid defense” in close relationship with civil structures, several different positions could be discussed (Driver, 2011, 13-17). Competition has been a standing item in cooperation between military and civil organizations, both at international and national levels.
- There is also a dilemma concerning cooperation between international actors. UN, EU and NATO do not share the same interests. In fact, they are often rivals in crisis management. Whereas the comprehensive approach concept is designed to facilitate coordination and links between international organizations it seems that all discussions taking place on this concept are blurred naturally as everyone gain influence to increase his legitimacy or visibility, at the others expenses.
- Other dilemma is neutrality and independence linked to humanitarian workers and judges, for example. Humanitarian workers want assistance to be neutral and autonomous to the population, and the judges want to remain independent wherever they are sent. The development, security and governance objectives are not always easy to reconcile in the minds of military, humanitarian actors, judges or politicians.
- A fourth dilemma is empowerment of the local actors, as international actors are still present in crisis management even more so with the comprehensive approach which handles all dimensions of a situation in an integrated manner. A number of crises, as Afghanistan or Somalia, demonstrate it is difficult to hand over to local actors because of corruption, drug use, illiteracy, etc.

The main challenges for cooperation amongst different types of organizations (IOs, NGOs and at national level) are (UNDP, 2009):

- Tackle Formalities: due to conflicting mandates and lack of memorandums of understanding, for instance;
- Culture, mindset, prejudices: at national level between Ministries of Defense and Foreign Affairs, for instance. Or at international level between almost all the different IO;
- Bureaucratic rigidity: despite wiliness to cooperate, no flexibility to adjust plans and budgets;

- Create a Culture of Coordination between civilian and military sides (inside IO - NATO, EU, UN)
- Security : cooperation increases security of the actors involved;
- Funding: competing for funds is a zero-sum game;
- Priorities: organizations may share the vision, but not how to reach goals;
- Resources: in some (all?) crisis management operations more resources goes to military, less for development – a balanced approach in resources allocation is needed or a better distribution as the operation evolves;
- Leadership: the UN, or the strongest actor, or main donor country – this could be the most difficult challenge to address due to the fact that IO and NGO are not used to be under the control of others;
- Authority : more decentralized authority is needed because eases cooperation at lower levels;
- Local ownership: is a crucial factor for the exit strategies of nations and organizations involved in multinational crisis management operations.

Efforts for enhanced intergovernmental organizations cooperation are not unique for Kosovo but other areas of crisis. Moreover, these efforts are nowadays exceeding the realm of intergovernmental organizations and every day an increasing number in the academic community deal with this issue. Despite the competition we have experienced between main stakeholders (governments, IO, NGO and others) and not overcoming the challenges referred above we can see strong incentives for cooperation. This cooperation insures:

- Efficiency: because it is important joining and coordinating scarce resources;
- Consistency :‘the one hand should know what the other is doing’;
- Urgency: there is no great success in different missions around the world;
- Security: failed/ weak states are becoming origin and training ground for terrorists and other threats;
- Politics: electorates and constituencies in West are increasingly impatient for results;
- Legitimacy: more actors in the ground – moral and political legitimacy tend to increase.

Also we have to address strong counter-incentives for cooperation. Cooperation and collaboration are time consuming, requires compromises and a willingness to dilute one’s own policy agenda. In weighting incentives and counter-incentives it is clear the incentives are preferred.

We can see a strong disconnection between policy rhetoric concerning comprehensive approaches at the international level and policy realities in the field.

How to proceed?

NATO Alliance, especially Allied Command Transformation (ACT), is producing a lot of good work in concepts and practical steps to improve the Comprehensive Approach increasing cooperation between military and civilian capabilities, along with IO and NGO's.

Interaction within the engagement space, the strategic environment in which the Alliance decides to engage, takes place over a wide spectrum. In accordance with ACT's Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept (FCCMIC) enhancing Alliance's ability to interact can be conducted by (ACT, 2008, 2):

- Promoting awareness of other players, based on principles of willingness and appropriate levels of mutual understanding.
- Fostering de-confliction between actors, based on principles of information sharing, respect and transparency.
- Bringing selected (and willing) actors together to co-operate on managing potential or current crisis through common analysis, shared interests and objectives.
- Achieving coherence on a case-by-case basis characterized by collaborative planning and concerted action initiated at the political-strategic level and commenced at all levels.

These four different states clearly delineate the quality of the relationship between NATO and the non-NATO actors engaged in crisis management.

Relationships between actors may take place along different points across the spectrum of interaction, and will vary dependent on the type and stage of a crisis. Ways to develop enhanced interaction amongst NATO and non-NATO actors could be as follows:

- Encourage comprehensive planning and close working-level relationships between Alliance forces and appropriate non-NATO actors prior to or at the onset of a crisis as well as during contingency planning through continued implementation of policy and doctrine.
- Find commonality of purpose within an engagement space to promote comprehensive, unified efforts as different instruments are applied to the crisis.
- Formalize civil-military interaction mechanisms at all levels with non-NATO actors and within NATO and create cooperative arrangements as appropriate facilitating the delineation of tasks and responsibilities (e.g. by establishing joint strategic planning cells and/or by improving civilian planning capacity).
- Where appropriate, link interaction mechanisms with non-NATO actors to the NATO Crisis Response System and the Operational Planning Process.

Some Solutions

The top down approach to find a solution to problems has shown to be a slow process that does not fit with the urgent needs on the ground. However, on the other side, strategic and political ambiguity at top level guidance puts greater emphasis on the individuals that lead the process at operational and tactical levels, where political room for initiative is needed. So an implementation of more practical approaches at tactical and operational levels is required. For that purpose appropriate delegation of authority (and resources) is needed on the senior military and civilian officials in theatre. Integrate small and medium projects with direct impact in security and living condition of populations are an important step for reaching operational and strategic objectives. More training opportunities in civil-military cooperation are also needed, at all levels, in all organizations to have a more efficient articulation of military and civilian capabilities.

Information sharing between military and civilian actors is a fundamental factor to have common situational awareness of the engagement space during crisis management operations. Information sharing and interoperability are also key enablers for complex operating environments. This includes a good knowledge of military and civilian capabilities available to better achieve common objectives. We need doctrines, concepts, organizational changes and new procedures; more training and education opportunities are needed to build on the required capabilities.

Doctrine and Concepts

NATO should continue to work with international stakeholders in building common concepts and doctrines. Speaking the same language is mandatory to have common situational awareness and to better tackle the problems.

Allied Command Transformation is producing concepts in an attempt to provide solutions to the main problems in civil military cooperation. One good example is the reference of Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept which aims to enhance NATO's ability to interact with other stakeholders.

Organization and Procedures

NATO, at Brussels headquarters, would settle the Crisis Management Fusion Centre to better cope with the needs of information sharing and situational awareness in a crisis. Another example is the Civil-military Fusion Centre designed to address the information management problems by operating a web tool that

allows information sharing and interaction between various stakeholders interested in a particular crisis, which allows a better Civil-military overview. Both centres proposals are inserted in the Concept for Information Sharing and Shared Situational Awareness between Civil and Military Actors produced also by ACT in 2008 (ACT, 2008)

At lower levels, tactical experience, experiments and exercises, as ARRC Project Tardis, have led to several lessons learned and/or proposals like the following (Lindley-French, Cornish and Rathmell, 2010):

- Command and Control in Stability and Reconstruction (or Hybrid) Operations: a model of effective and flexible command and control should be applied by NATO strategic commands able to reach out to key civilian partners.
- The need to harmonize Headquarters practices and Standards Operational Procedures: Allied Command Operations should take the lead in determining how NATO Force Structure headquarters' practices and Standard Operating Procedures (SOP) should be harmonized on the basis of the experience, experiments and lessons learned. This should apply also to tactical composite HQ in missions and operations (KFOR and ISAF amongst others).
- Subject Matter Experts: NATO's Subject Matter Experts (SME) are needed both at the top level structures and within operational and tactical headquarters. NATO needs to build civilian capabilities within its structures including theatre HQs. This will require systematic access, at short-notice, to relevant expertise. These aspects are already included in the "Updated list of tasks for the implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon summit decisions on the Comprehensive Approach" (NATO/PASP, 2011, 6).
- Civilian Advisory Cluster: An effective Command Group at strategic, operational and tactical levels would ideally include a Strategic Communications Advisor who would be a civilian from outside the formal structure in support of the Public Affairs Office (PAO) as part of a civilian cluster able to reach out to external expertise and influence.

Training, Exercises and Education

Training, education, experiments and exercises are good mechanisms of confidence building because they stimulate and develop mutual understanding between people and organizations. Training and exercises allow refinement of procedures through

the lessons learned mechanisms and is a good tool to improve local stakeholders' capabilities.

ACT has issued the Strategic Guidance for Comprehensive Approach Training emphasizing the need for a "top-down" approach to merge with the existing "bottom-up" approach.

Implementation of CA in training should be considered along the following steps:

- Dialogue: Establishing a permanent dialogue between civil and military actors, closely resembling the reality encountered in an operational environment.
- Interaction: Creating an environment where civil and military actors interact as they do in theatre.
- Participation: Establishing comprehensive training events that incorporate civil actors' inputs at the exercise design and planning phases.
- Integration: Conducting comprehensive training events in which each participating organization has decision-making authority during the design, planning, conduct and lessons learned process.

Joint civil-military training (at national and international levels) is identified as one of the key tools to overcome some of the organizational and human challenges to the implementation of Comprehensive Approach to crisis management. Joint training should not be seen as an end state, but it must be based on a correct evaluation of the needs for skills and knowledge.

The Multinational Experiments, a program lead by United States Joint Forces Command and with participation of other organizations, agencies and nations are also an essential tool providing opportunities to explore new concepts and capabilities for multinational and interagency operations. These capabilities include a "whole of government" comprehensive approach to harmonize civilian and military efforts on a multinational basis. Each event in this multinational experimentation program is designed to provide well-founded recommendations to senior leaders, and to deliver validated innovations to the practitioner, both civilian and military.

Capability Building

Without sufficient and effective military and civil capabilities there is no chance to have synergy in its application in the comprehensive approach to crisis management. Lack of some required military and civilian capabilities is one of the main problems for IO and nations addressing solutions to crisis management operations.

Dual use technologies are an interesting approach to seek synergy in civil-military capability development.

As said before an important aspect of the NATO's Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept, particularly for nations, is its implication for the development of capabilities³. It is expected that it will impact development of associated capabilities as follows:

- Civil-military interaction will be elevated to the status of a critical enabler for all military missions and operations wherein all doctrine must consider and anticipate the implications of interaction with non-NATO actors across all domains;
- Institutionalizing interaction will require broad policy and doctrine for NATO internal civil-military interaction that encompasses the various instruments of the Alliance such as linking NATO Civil Emergency Planning policy with that of NATO military doctrine;
- Enhanced current organizational practices to achieve an overarching alignment of tasks, responsibilities, and, where necessary, structures within NATO;
- Education and training will increasingly require the consideration of involvement of non-NATO actors relevant to the Alliance's efforts. Wherever possible non-NATO subject matter experts should participate and contribute to education and training, based on relevant and well-developed training serials;
- Materiel that enables interaction and that is interoperable with relevant non-NATO actors will need to be developed and/or procured;
- Senior level political military consultation, planning and decision making will facilitate broader interaction;
- Permanent access to a wider array of non-military expertise will be necessary;
- Enhanced information centres, possibly based on existing Alliance structures and arrangements, need to be developed as knowledge hubs in support of comprehensive civil-military interaction;
- The requirement for increased information sharing at all levels may necessitate revision of current security arrangements, data protocols and Standard Operating Procedures (ACT, 2007, 4-5).

European Union (EU) is fully engaged in capability development and it is im-

³ Capabilities are comprised of one or more of the following components: Doctrine, Organization, Education & Training, Materiel, Leadership Development, Personnel, Facilities and Interoperability.

portant that both organizations, NATO and EU, closely cooperate to have synergy in this area.

Since 2000, the European Union has been developing civilian capabilities for use in civilian missions, including post conflict and other environments. The EU has deployed civilian experts in a variety of capacities to Iraq, Afghanistan, Kosovo and elsewhere. Given the fact that some would still prefer to see the EU remain purely a civilian power, it is important to note that the development of EU civilian capabilities should not become a substitute for development of European military capabilities. Focusing on EU civilian capabilities may be an attractive option financially and politically within Europe; European leaders must be careful to avoid misleading European citizens into the belief that these capabilities negate the need for continued investments in traditional military training and hardware.

Indeed, if the Common Security and Defense Policy is to improve the security of European states, and offer European leaders the flexibility that is its root justification, it will be crucial to not only develop civilian capabilities, but also to continue and accelerate the long-standing effort to reform European national militaries so that they can deploy to conduct missions across a new spectrum of tasks. Europe should develop the capability to offer protection to civilian-military missions without the need to rely heavily on NATO for protection – as they effectively have in both Kosovo and Afghanistan.

Final Remarks

There is no miracle solution or silver bullet to have effectiveness in the Comprehensive Approach, for the time being, due to present obstacles and constraints. The lack of coherence and coordination among diverse international and local actors in the international conflict management system has resulted, inter alia, in inter-agency rivalry, working at cross purposes, competition for funding, duplication of effort and sub-optimal economies of scale. Lack of deployable and usable military and civil capabilities is a real problem that only a coordinated and integrated capability development process of the main IO and its member nations can ease. The real truth is that Crisis Management is not a priority in a nation's foreign policy. However we need to be pragmatic finding solutions at the tactical and operational levels that allow commanders and senior civilian officials to work together. Also we need a top down approach to have a better management of the processes at lower levels, creating appropriated doctrines and organizational changes, for instance. Achieving a functioning culture of cooperation is more important in relations

between IOs than implemented formal structures. Training is an important tool to enhance the culture of cooperation and is needed from the onset of an operation or even before a crisis occurs. Only addressing the root causes of a problem we can find cooperative solutions using different capabilities in synergy. Until we achieve this we must rely on the goodwill and experience of the stakeholders (military and civilians) at operational and tactical levels. This is good but in some cases could not be enough for success.

References

- ACT, 2008. *Civil-military Fusion Centre (CFC) and Civil-Military Overview (CMO): Concept Primer for Information Sharing and Shared Situational Awareness between Civil and Military Actors* https://transnet.act.nato.int/WISE/EnhancedCi/Documents/FusionCent/CFCCMOConc/file/_WFS/CFC-CMO%20Concept%20Primer%20%28FEB08%29.pdf, [acedido em 27 de Maio de 2011].
- ACT, 2007. *Future Comprehensive Civil-Military Interaction Concept V1.1* http://www.google.pt/url?sa=t&source=web&cd=1&ved=0CCIQFjAA&url=https%3A%2F%2Ftransnet.act.nato.int%2FWISE%2FEnhancedCi%2FDocuments%2Fcopy_of_FCCMIC&rct=j&q=Future%20Comprehensive%20Civil-Military%20Interaction%20Concept%20&ei=vw39TbirC8TusgbktLHxDQ&usg=AFQjCNF7fp72zUeeckKqJZ6MeCVzGJJJeu&sig2=2JTChSDhsA7pDMkGdvRUfA, [acedido em 29 de Maio de 2011].
- Driver, Darrell, 2011. "Europe Searching for Complementary Military and Civilian Roles", *per Concordiam Journal of European Defense and Security Issues*, Volume 1, Issue 4, 13-17. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies.
- Kramer, Franklin, 2011. "Irregular conflict and the Wicked Problem Dilemma - strategies of imperfection", *PRISM Journal of the Center for Complex Operations*, US National Defense University, PRISM 2, n. 3, Jun 2011, 75-100.
- Lindley-French, Cornish and Rathmell, 2010. *Operationalizing the Comprehensive Approach*, http://www.chathamhouse.org.uk/files/16458_0310pp.pdf, [acedido em 25 de Maio de 2011].
- NATO, 2003. *AJP-9 NATO Civil-Military Co-Operation (CIMIC) Doctrine*, NATO edition.

NATO/PASP, 2011. *Updated List of Tasks for the Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the Comprehensive Approach*, https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/20102011CH/Experiment/References/Comprehens0/file/_WFS/PASP%282011%290174%20ENGG%20%28Comp%20App%20Action%20Plan%29.pdf, [acedido em 3 de Junho de 2011].

UNDP, 2009. *Intergovernmental Organizations Cooperation in providing assistance to SSG (focus in Kosovo)* http://www.google.pt/url?sa=t&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fse2.dcaf.ch%2Fserviceengine%2FFile%2FDCAF%2F100824%2Fieventattachment_file%2F52C29F49-702B-499C-BDA7-6CC962F9B993%2Fen%2FUNDP%2B3SD%2BPresentation%2BArber%2BGorani%2B-%2BEnglish.pdf&rct=j&q=undp%20intergovernmental%20organizations%20cooperation%20the%20whole%20of%20govern%20focus%20kosovo&ei=x8r9Tc-fFMWVswa4ueHuDQ&usg=AFQjCNF95lumb4QJfNb-dwgEcqqusixCuQ&sig2=iu6YWduRZj1gHu-cUW6_AA, [acedido em 30 de Junho de 2011].

Weezel, Stijn Pz van, 2011. "NATO's Comprehensive Approach. CIMIC branch focuses on civilian-military cooperation", *per Concordiam Journal of European Defense and Security Issues*, Volume 1, Issue 4, 62-63. Garmisch-Partenkirchen: George C. Marshall European Center for Security Studies.

Estratégia Portuguesa na Gestão Civil de Crises

Luís Elias

Intendente da PSP. Mestre em Ciência Política e Licenciado em Ciências Policiais.

Resumo:

O presente artigo centra-se na estratégia nacional ao nível da gestão civil de crises da União Europeia e na definição do carácter abrangente e evolutivo de uma matéria complexa em que é evidenciada a participação das forças de segurança e de protecção civil nas diferentes fases de uma crise.

A participação nacional na gestão civil de crises, com uma estratégia partilhada entre tutelas e instituições, requer, em face da crescente transnacionalização da segurança, uma actuação coordenada nas áreas de sobreposição dos diferentes Ministérios.

Abstract:

The Portuguese Strategy of Civilian Crisis Management

The article focus on the crisis management national strategy inserted in the European Union as well as the definition of the comprehensive and progressive character of such complex themes, which is evident through the security and civil protection forces participation in different phases of a crisis.

Because of the growing transnationalization of security, Portuguese civil crisis management which is based on a shared strategy between institutions, needs a coordinated action between different Ministries, especially in areas where there are overlapping responsibilities.

Introdução

A abordagem que nos propomos efectuar centrar-se-á na estratégia nacional ao nível da gestão civil de crises da União Europeia.

Não temos a pretensão de esgotar o tema, dado tratar-se de um assunto abrangente em constante evolução face à dinâmica das relações internacionais, da situação social, política e económica, e à globalização imparável. Procuraremos evidenciar algumas das suas principais facetas, em particular, a participação das forças de segurança e de protecção civil em fases de prevenção, de resposta e de gestão pós-crise. Não trataremos as forças armadas especificamente, mas sim a imprescindível articulação entre estas e as forças de segurança.

Em termos metodológicos procuraremos analisar o tema, abordando alguns aspectos jurídicos que enquadram a estratégia nacional neste âmbito, tanto ao nível do direito comunitário, como da legislação nacional que abrange a participação de forças e serviços de segurança no quadro externo. Abordaremos também o papel de alguns departamentos governamentais e estruturas de coordenação e propomos apresentar algumas reflexões finais sobre a estratégia nacional neste âmbito, sugerindo algumas opções estratégicas, táticas e operacionais.

Segurança, Insegurança e Complexos de Interioridade

No mundo contemporâneo em permanente mudança, globalizado, massificado e marcado pela complexidade, as crises, os conflitos armados inter e intra-Estados, a criminalidade transnacional, são cada vez mais multidimensionais, dinâmicas, flexíveis e reticulares, não se restringindo a estruturas rígidas. Afeganistão, Iraque, Líbano, Palestina, Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Geórgia, Chechénia, Líbia, Egipto, Tunísia, Síria, Congo, Zimbabué, Serra Leoa, Uganda, Ruanda e México são apenas alguns dos Estados que se debatem com crises mais ou menos duradouras, de maior ou menor intensidade, com origens diversas, com consequências diferentes, mas comuns no sofrimento que causam nas populações e todas com impacto directo na segurança regional e/ou internacional.

Na sociedade de risco dá-se um alargamento marcado do espectro das ameaças e das vulnerabilidades (Beck, 1992, 19). As ameaças tradicionais “eram originadas por adversários politicamente identificados e geograficamente localizados. As novas ameaças são originadas por adversários múltiplos e polimorfos, não identificados e de difícil localização. Os desafios “tradicionais” concorrem com “novas” ameaças, com carácter assimétrico e transnacional e com elevada imprevisibilidade quanto

à sua emergência (tempo, local e forma), intensidade e ritmo de evolução” (IPRI-UNL, 2006, 4).

Na “modernidade líquida” geradora de incerteza (Bauman, 2000, 12), os Estados tentam responder aos novos desafios colocados pela crescente demanda de segurança por parte de Estados, organizações e cidadãos. O terrorismo e a criminalidade organizada recorrem às tecnologias de informação, às facilidades de transporte, à especialização de tarefas, à inteligência combinada com violência, à internacionalização, ao trabalho em rede, caracterizando-se por um grande espírito de iniciativa e mentalidade empresarial, respondendo a situações de mercado em constante mutação, factores que preconizam “uma resposta dinâmica, coordenada, integrada e multidisciplinar” (Sousa, 2006, 326). Num contexto como este, a segurança militar deixou de ser o único e principal domínio da segurança, mas “um de cinco sectores principais da segurança, juntamente com a segurança ambiental, económica, societal e política” (Buzan, 1991, 24), transportando assim para o âmbito da segurança, riscos decorrentes, entre outros, de catástrofes naturais, potenciais pandemias, de problemas na cadeia alimentar, da circulação rodoviária, com consequências para a saúde e o bem-estar dos cidadãos.

Verifica-se uma alteração do objecto e dos instrumentos da segurança, bem como do número e tipologia dos actores que produzem e distribuem aquele “bem” no plano supranacional. A produção e distribuição de segurança já não se limitam ao vector estatal, focando-se cada vez mais no actor (a pessoa humana como objecto de segurança) e não no sector (militar ou não militar) (Brandão, 2004: 51). De igual modo, são utilizados de forma combinada *hard power* e *soft power* e as componentes de *security* e *safety* de forma flexível e num continuum para fazer face “à geopolítica do caos” (Ramonet, 2001, 11-12) e, concretamente, à internacionalização de ameaças e riscos.

No plano político, diplomático, jurídico e social, o horizonte e os panoramas da segurança mudaram de forma decisiva com o fim do Mundo bipolar. Por um lado, “partes do que antes era considerado pelo ‘sistema político’ como ‘segurança pública’, e de cuja manutenção dele dependia, deixaram de ser encaradas como responsabilidade do Estado” (Sarmiento, 2007, 28-29). A segurança tem vindo a ser delegada, partilhada, co-produzida e “desestatizada”, gerando-se uma convicção generalizada de que o conceito weberiano de monopólio do uso legítimo da força por parte do Estado está em crise, face a uma miríade de actores internacionais, nacionais e locais, privados e semi-privados que passaram também a fornecer segurança, quer aos particulares, quer ao próprio Estado, nos níveis interno e supranacional, numa perspectiva concorrencial, complementar ou subsidiária.

Apesar da “tradição” vestfaliana de separação das duas dimensões, a interna e a externa, “a segurança interna tem vindo a ser externalizada e a segurança

externa a ser internalizada” (Collins, 2007, 3), de forma a fazer face a fenómenos como o terrorismo e a criminalidade organizada transnacional, cada vez mais fluidos, dinâmicos, tecnológicos, configurando uma alteração qualitativa da ameaça¹, factores que criam novos desafios para os Governos e para as respectivas Forças de Segurança e Forças Armadas. Mesmo o crime organizado e a criminalidade “de oportunidade” ou comum estão indirectamente ligados à interdependência crescente e ao sentimento de imprevisibilidade e risco em que vivemos. Para alguns autores, coabitamos num momento de desregulação da segurança, sendo a delinquência de anonimato e o seu carácter furtivo um sintoma típico desta mesma desregulação. Em boa verdade, esta delinquência não é um fenómeno novo, mas tornou-se na actualidade massiva, com tendência para continuar a crescer, sendo cada vez mais negligenciada pelos poderes públicos (Robert, [1999] 2002, 83).

Torna-se necessária, para alguns analistas como consequência natural dessa nova fluidez de fronteiras, “uma coordenação e coerência entre a dimensão interna e externa da segurança. Os Estados deverão [em resultado das mudanças que vão tendo lugar] considerar o impacto das suas estratégias nacionais no contexto internacional ou regional, os modos como as estratégias nacionais dos diferentes Estados podem ser complementares e as contribuições que essas estratégias podem dar para a realização dos objectivos de uma estratégia de segurança global” (Gomes, 2005, 484).

O crescendo para formas supra-estatais de governação da segurança é o resultado sistémico do adensar de interdependências com que nos deparamos na dinâmica do Mundo moderno – sobretudo o Mundo pós-bipolar e globalizado. Face às crises sucessivas que têm caracterizado o processo de mudança, “nesta era de fragmentação política internacional, que inclui o aumento da ingovernabilidade a nível estatal, a segurança pode apresentar-se como uma liberdade face à opressão política de uma cultura de medo, expandida a partir da deslegitimação da actividade política e da acção violenta dos poderes erráticos”. (Sarmiento, 2004, 74).

A globalização e “desterritorialização” de algumas das questões da segurança e da ameaça terrorista têm provocado uma crescente descoincidência entre a “fronteira geopolítica” e a “fronteira da segurança” – e têm conduzido a uma indissociável ligação e interpenetração entre a segurança externa e interna. A segurança interna deixou de ser um fenómeno geograficamente assente, tornando-se possível argumentar que o vector internacional (ou externo) “passa a constituir uma dimensão

1 A alteração qualitativa da ameaça é representada, designadamente, pela possibilidade de utilização de substâncias nucleares, radiológicas, biológicas ou químicas por parte de organizações terroristas ou outras.

construtiva e explicativa da dimensão interna da segurança” (Fernandes: 2005, 145). Nada de muito surpreendente: a fundamentação e sentido da projecção externa da segurança interna podem ser encontrados num quadro de densificação do conceito de segurança que excede – e fá-lo cada dia mais – os limites herdados da concepção vestfaliana² do Estado-Nação, de soberania, e de delimitação estável entre a segurança interna e a segurança externa.

Gestão Civil de Crises – Que conceito?

A que aludimos, então, quando fazemos referência a uma crise e a gestão civil de crises?

Sem querer, naturalmente, oferecer quaisquer definições que teriam uma muito reduzida utilidade, note-se que para crise existe uma miríade de possíveis conceitos. Citando apenas um, segundo Adriano Moreira, “do ponto de vista social, e sobretudo de política interna ou internacional, o conceito mais abstracto é o que identifica a crise como o ponto crucial de um processo que marca a eventual passagem da paz para a guerra ou da guerra para a paz, do diálogo para o combate, da vida para a morte (...). A crise inclui portanto, e sempre, um risco ou ameaça, em relação a uma situação conceptualizada de acordo com a informação, saber, e valores adoptados pelo observador, o qual, em função desta última componente, pode valorar positiva ou negativamente as alterações em processo, uma atitude de empenhamento que neste ponto suspende a neutralidade científica.” (Moreira, 2010, 4-5). Consoante o objecto de análise, pode-se falar em crise humanitária, crise diplomática, crise económico-financeira, crise social, crise política, crise ambiental, crise militar, crise securitária, crise no sistema de justiça, crise de valores, etc. Será importante referir que, em muitos casos, as crises são multidimensionais, transversais e abrangentes, não podendo ser caracterizadas como tendo uma vertente meramente política, social ou económica.

A gestão civil de crises pode ser designada como a “intervenção de pessoal não militar numa crise violenta ou não, com intenção de prevenir uma escalada da crise

2 Os Tratados de Vestefália, assinados em 1648 em Munster e Osnabruck, puseram termo à grande vaga de guerras religiosas do século XVII (embora a Guerra dos Trinta Anos, tenha sido mais que uma guerra religiosa – a França católica alinhou, aliás, com os contendores protestantes contra a Espanha – e não tenha, em boa verdade, constituído o último conflito armado quer “externo” entre católicos e protestantes, quer “interno”; muito sangue ainda se verteu em nome da “verdadeira fé”, nalguns países europeus) e reconheceram a proeminência dos Estados enquanto actores internacionais e investidos de soberania.

e de contribuir para a sua resolução” (Lindborg, 2002, 4). Alguns autores diferenciam o que pode ser considerado “prevenção de conflitos” e “gestão de crises”. Neste caso a “prevenção de conflitos” abarca somente as actividades que ocorrem antes do início de quaisquer hostilidades, enquanto a “gestão de crises” tem lugar depois da irrupção da violência. Dado que as iniciativas para construção da paz em cenários pós-conflito são vistas como um meio de prevenir crises subsequentes, são frequentemente entendidas como fazendo parte da gestão civil de crises em sentido amplo (Lindborg, 2002, 4). A gestão civil de crises é composta por várias etapas e por vários intervenientes, não estando os seus limites, claramente, definidos, entre gestão civil de crises e prevenção de conflitos, por um lado e a gestão civil de crises e a gestão militar de crises, por outro (ICG, 2001). Os seus limites, por outras palavras, são difusos.

Segundo Renata Dwan, “potencialmente, indica qualquer política ou meios utilizados na gestão de crises que não seja política militar ou meios militares (...) como tema, a gestão civil de crises é própria da União Europeia e não tem equivalente no léxico da ONU, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) ou organizações regionais não europeias” (Dwan, 2004, 1). Numa outra perspectiva, mais dinâmica, a gestão civil de crises contempla as “capacidades operacionais civis dos Estados-membros (EM) que se desenvolveram desde 1999 em paralelo aos aspectos militares da gestão de crises no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD)” (Nowak, 2006, 17). Em todas as descrições-circunscricões que possamos preferir, mantém-se, em todo o caso, um núcleo duro. Porém, segundo a doutrina da UE, a gestão civil de crises refere-se às operações que não são de carácter militar, mas que utilizam recursos civis – polícia, reforço do Estado de Direito, reforço da administração civil e protecção civil³, monitorização e de apoio aos gabinetes dos Representantes Especiais da UE (REUE).

Política Externa Nacional

Mas será a gestão civil de crises um eixo importante na nossa política externa? Começamos por elencar alguns instrumentos jurídicos fundamentais que enquadram a política externa nacional. Segundo o art.º 7.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, “Portugal rege-se nas relações internacionais pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do Homem, dos direitos dos povos,

3 Estas missões civis coexistem, muitas vezes, no mesmo território sob uma cadeia de comando única liderada pelo Representante Especial da UE.

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”, pelo “estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos” (art.º 7.º, n.º 2, da CRP), bem como, “em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da União Europeia” (art.º 7.º, n.º 6, da CRP). Como será fácil de constatar, e como seria de esperar, trata-se de um tipo de discurso característico de uma pequena-média potência apostada em encontrar um lugar numa ordem internacional em que reentrou como membro pleno.

Como é natural, à medida que descemos na “pirâmide normativa”, os diplomas legais tornam-se mais específicos, e circunscrevem com mais clareza tanto finalidades quanto prioridades visadas.

Assim, por exemplo, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 43/99, de 18 de Maio, que aprovou o documento intitulado A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI, “o importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica de constituição de uma comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e de reaproximação a outros povos e regiões”.

Com a preocupação de respeitar as regras do jogo de legitimação formal destes actos normativos, e em parte talvez apenas por isso, encontram-se identificados, no anexo à RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro (designado A Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa), objectivos claros enquanto pilares da nossa política externa: “a relação com os países africanos de expressão portuguesa (...), a integração europeia e a aliança atlântica”; “a profunda ligação a Timor-Leste”; “a língua portuguesa que constitui um valor fundamental para a nossa política externa” e ainda “a promoção da nossa capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais”.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional revisto através da Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 6/2003, de 20 de Janeiro, constitui também um documento de referência nesta matéria. O mesmo refere que Portugal “foi, é e será sempre um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite operar, harmonio-

samente, uma multiplicidade de ‘fronteiras’. A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia. A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português. O lugar de Portugal no mundo é tudo isto; seria redutor, e não convém ao interesse nacional, esquecer qualquer destas dimensões”. O documento menciona ainda a importância crescente e prestigiante da participação de Portugal no quadro de intervenções multinacionais da NATO, da ONU, da União Europeia, no âmbito militar – curiosamente não sendo, no entanto, referidas outras vertentes, como a judiciária, policial, alfandegária, de protecção civil, vectores que, como é óbvio, são igualmente imprescindíveis no âmbito da segurança internacional.

Essa lacuna é estranha, sobretudo visto que, no mesmíssimo documento, este novo conceito considera que “o terrorismo transnacional se apresenta como uma ameaça externa e, quando concretizado, como uma agressão externa, pelo que a sua prevenção e combate se inserem claramente na missão das Forças Armadas (...) e que o crime organizado transnacional constitui igualmente uma forma de agressão externa e uma ameaça interna que é dirigida contra a vida das pessoas, a autoridade dos Estados e a estabilidade das sociedades”⁴. Não é essa, neste plano da segurança, a sua única omissão: o conceito também não especifica “a necessária articulação entre as forças armadas e forças de segurança, protecção civil, serviços de informações [no quadro externo] para rentabilizar meios e melhorar a eficiência no combate aos actuais riscos e ameaças, de acordo com os princípios e normas de ordem constitucional e legal portuguesas” (Sousa, 2006, 83).

O Programa do XVII Governo Constitucional que exerceu funções entre 12 de Março de 2005 e 25 de Outubro de 2009, – no seu capítulo V, intitulado Portugal na Europa e no Mundo – previa que a política externa nacional assentasse em sete pontos-chave:

- uma participação activa nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais;

4 No programa do XVII Governo Constitucional, no Capítulo V – Ponto II – Defesa Nacional, grande parte destas ideias são retomadas, ao ser mencionado que “são cada vez menos as ameaças e conflitos tradicionais de natureza inter-estatal e surge cada vez mais um novo tipo de conflitos infra-estatais e ameaças e riscos transnacionais (...) ameaças sem rosto, desterritorializadas, por vezes desmilitarizadas de actores não estatais que colocam desafios estratégicos à segurança internacional (...). Neste novo quadro, o conceito de Segurança regista duas alterações fundamentais. Primeiro, a segurança não é, exclusivamente, a segurança dos Estados. É, também, a segurança das pessoas: é um quadro de Segurança Humana. Segundo, contra riscos, ameaças e conflitos transnacionais, a resposta terá que basear-se, essencialmente, na cooperação internacional: é um quadro de Segurança Cooperativa”. Neste contexto, é referido que as Forças Armadas deverão, “assumir a sua parte nas missões de luta contra o terrorismo transnacional em quadro legal próprio e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças e Serviços de Segurança”.

- a aposta de Portugal na construção europeia;
- a internacionalização da economia portuguesa;
- a assunção de responsabilidades na manutenção da paz e da segurança internacional;
- um relançamento da política de cooperação;
- uma política cultural externa;
- a valorização das Comunidades Portuguesas.

No programa do XVIII Governo Constitucional que exerceu funções desde 26 de Outubro de 2009 até 20 de Junho de 2011, no capítulo VII – Justiça, Segurança e Qualidade da Democracia –, não foi feita qualquer referência à externalização da segurança interna, nos seus diversos vectores. Por outro lado, no Capítulo VIII, subordinado às temáticas da Defesa Nacional, Política Externa, Integração Europeia e Comunidades Portuguesas vê-se mencionada a “prestigiosa experiência internacional” das Forças Armadas portuguesas e a capacidade da defesa nacional “projectar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas e alianças em favor da segurança internacional e da Paz”, sendo também sublinhada a relevância da cooperação técnico-militar, sobretudo com os países africanos de expressão portuguesa. Esta lacuna – não perturbando de todo, naturalmente, a cooperação internacional por parte das forças e serviços de segurança e da justiça – reflecte, contudo, o reduzido peso político que ainda é atribuído em Portugal a esta dimensão não-militar e à gestão civil de crises.

Com a aprovação da RCM n.º 73/2009 de 30 de Julho foi definida a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento⁵, a qual nos parece bastante relevante por traçar um conjunto de objectivos e instrumentos de implementação, apesar de nos parecerem ser de difícil concretização face à pouca coordenação interministerial na acção externa em matéria de segurança e desenvolvimento. Mais, porque de novo tal se coaduna bem com o lugar estrutural de uma pequena-média potência preocupada em fornecer ao exterior e também a si própria uma imagem positiva dos seus objectivos e das suas motivações, embora com o atraso de, pelo menos, uma década, se compararmos com estratégias delineadas por outros Estados.

5 De acordo com o capítulo de enquadramento do documento em referência, “a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento traduz o empenho de Portugal em dar continuidade à dinâmica internacional em curso, procurando identificar os mecanismos e instrumentos existentes e aqueles a criar para que o País possa assumir uma intervenção internacional com base em políticas mais coerentes, integradas e coordenadas. A promoção interna de coerência de políticas tem ainda a vantagem de conferir a Portugal a legitimidade e a credibilidade internacionais para influenciar, de forma significativa, processos em países que enfrentam situações complexas de fragilidade”.

A conceptualização-quadro subjacente ao documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa subscreve uma abordagem ampla de segurança humana, contemplando as dimensões da segurança pública e do desenvolvimento humano. Conforme mencionado neste documento, “o papel da cooperação portuguesa passa pelo apoio à organização de unidades e estabelecimentos de formação militar e pela formação em Portugal, bem como pelo 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”.

Uma das vertentes da dimensão externa da segurança interna pode ser encontrada no art.º 4.º, n.º 2, da Lei de Segurança Interna, que estipula que “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as Forças e os Serviços de Segurança podem actuar fora do [espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português], em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia”. Curiosamente, e talvez vejamos isto corrigido a breve trecho, a projecção externa da segurança interna não tem qualquer menção na Constituição, ao contrário da das Forças Armadas⁶. Outra questão relevante reside no facto da LSI ter revogado expressamente o Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho que havia criado o Sistema Nacional de Gestão de Crises.

Numa cinquentena de anos verificaram-se transformações profundas. Face ao quadro contemporâneo de diluição de fronteiras, os Estados não podem actuar isoladamente para prevenir e combater fenómenos como o terrorismo, a criminalidade organizada, os tráficos de pessoas, de droga, de armas e de seres humanos – facto que tem levado ao aprofundamento da cooperação policial e judiciária. Por outro lado, os Estados de hoje apostam em prevenir ameaças e riscos e defender a sua segurança longe das suas fronteiras (por exemplo, através de operações da NATO, da ONU e da UE), de modo a tentarem evitar efeitos directos ou colaterais das multinacionais do crime e da violência no seu território. As alterações a que tudo isto dá corpo não podem ser subestimadas. Como refere Adriano Moreira, para citar um nome português, “os países não podem hoje proteger os interesses próprios, inevitavelmente articulados com os interesses comuns dos povos, sem parcerias

6 No art.º 275.º, n.º 5, da Constituição Portuguesa compete às forças armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.

com o resto do mundo. Esta referência às parcerias tem seguramente o sentido de evitar uma admissão explícita de que toda a soberania, no sentido que ainda informa o direito internacional vigente, exige uma reformulação conceitual, pois nenhum Estado detém hoje as capacidades que lhe deram identidade e função”⁷.

Nesta conjuntura, as forças de segurança interna ajustam-se ao carácter reticular do “novo crime” e das “novas crises”, flexibilizam estruturas e modi operandi, especializam-se, recorrem às novas tecnologias, cooperam entre si ao nível global e regional, projectando segurança para fora do território nacional, criando simultaneamente valor no quadro de segurança interna, fruto da colaboração e experiência internacional. As forças e serviços de segurança configuram-se, de facto, como actores privilegiados na gestão de crises no plano supranacional, sobretudo, em quatro níveis macro-estratégicos:

- i. no da componente policial das operações de paz da ONU;
- ii. no da gestão civil de crises da União Europeia;
- iii. no da cooperação policial europeia no espaço de liberdade, segurança e justiça;
- iv. no da cooperação técnico-policial, de âmbito bilateral ou multilateral com os PALOP, Timor-Leste e Brasil.

Deste modo, torna-se expectável que esta dimensão externa da segurança interna e da gestão civil de crises se alargue, tendo em vista uma prevenção e combate mais eficaz aos (novos) fenómenos criminosos transnacionais, a crises humanitárias, a catástrofes naturais – o que cria desafios e oportunidades no que ao plano securitário interno diz respeito.

Coordenação Política

Mas quais são os órgãos e departamentos governamentais responsáveis pela coordenação da participação nacional na gestão civil de crises internacionais? O MNE é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro – Lei Orgânica do MNE)⁸. O MNE articula-se ainda com o Ministério

7 Artigo de Adriano Moreira, in *Diário de Notícias*, 4 de Novembro de 2008.

8 Segundo a respectiva Lei Orgânica são atribuições do MNE: a) Preparar e executar a política externa portuguesa, bem como coordenar as intervenções, em matéria de relações internacionais, de outros departamentos, serviços e organismos da administração pública; b) Defender e promover os interesses portugueses no estrangeiro; c) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no processo de construção europeia; d) Conduzir e coordenar a participação portuguesa no sistema

da Defesa Nacional (MDN) e com o MAI para a “definição do quadro político de participação das forças armadas e das forças de segurança portuguesas em missões de carácter internacional” (art.º 2.º, n.º 2 al. c da Lei Orgânica do MNE).

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) foi criado em 2003 tendo a sua estrutura sido reconfigurada em 2007, no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE)⁹. O IPAD foi resultado da fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD). O novo Instituto do MNE responde aos objectivos de unidade, eficácia, e racionalidade das novas orientações estratégicas da política externa portuguesa, no âmbito da cooperação, concentrando numa única estrutura organizativa a coordenação da APD, visando um melhor cumprimento dos compromissos internacionais assumidos por Portugal e uma maior consentaneidade com as necessidades dos países receptores. De acordo com o art.º 18.º da Lei Orgânica do MNE, o I PAD tem por missão propor e executar a política de cooperação portuguesa e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas que participem na execução daquela política. E, pelo menos institucional e formalmente, o Instituto está, para tanto, bem apetrechado. Constituem atribuições do IPAD:

- assegurar o planeamento, a programação, o acompanhamento da execução e a avaliação dos programas e projectos de cooperação portuguesa;
- financiar programas e projectos de cooperação, na íntegra ou em co-financiamento com outras entidades públicas ou privadas, nacionais ou internacionais;
- representar o Estado português nos debates internacionais sobre a cooperação e a ajuda pública ao desenvolvimento, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Finanças quanto às instituições financeiras internacionais¹⁰.

transatlântico de segurança colectiva; e) Assegurar a protecção dos cidadãos portugueses no estrangeiro, bem como apoiar e valorizar as comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo; f) Defender e promover a língua e cultura portuguesas no estrangeiro; g) Promover a lusofonia em todos os seus aspectos e valorizar e reforçar a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa; h) Definir e executar a política de cooperação para o desenvolvimento, especialmente com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e Timor-Leste, e coordenar a acção desempenhada nessa matéria por outros departamentos, serviços e organismos da administração pública.

9 O IPAD foi criado pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril.

10 O art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 120/2007 de 27 de Abril, vem detalhar competências do IPAD nos seguintes termos: a) preparar os programas plurianuais de cooperação para o desenvolvimento, bem como a sua programação financeira; b) coordenar o Programa Orçamental da Cooperação Portuguesa para o Desenvolvimento (PO5), instrumento de orçamentação plurianual; c) coordenar as acções de cooperação desempenhadas por outros departamentos, serviços e organismos da Administração Pública; d) emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, financiados ou realizados pelo Estado, seus organismos e demais entidades públicas; e) assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários

A Comissão Interministerial para a Cooperação constitui também aqui um organismo relevante, tendo sido criada pelo Decreto-Lei n.º 127/97, de 22 de Maio (alterada pelo Decreto-Lei n.º 301/98, de 7 de Outubro, para a introdução de um secretariado permanente). Trata-se de um órgão sectorial, também na dependência do MNE, de apoio ao Governo na definição da política de cooperação com os países em desenvolvimento, para promover o planeamento articulado dos programas e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento e promover a coordenação da execução dos programas e projectos de cooperação de iniciativa pública na área da política de cooperação para o desenvolvimento. Surge da necessidade de concertação de esforços de ministérios, entidades públicas e privadas. Esta Comissão¹¹ é presidida pelo MNE – que pode delegar essa competência no Presidente do IPAD, que dele depende – reúne duas vezes por ano, ou sempre que convocada pelo seu Presidente.

A Comissão Interministerial para os Assuntos Europeus funciona na dependência da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus (DGAE) do MNE. Segundo o art.º 5.º do Decreto-Lei n.º 207/2007, de 29 de Maio, é o órgão com funções de coordenação dos diversos ministérios e órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, com vista à definição de orientações e posições portuguesas concertadas, a nível técnico, junto das diferentes instituições da União Europeia.

A RCM n.º 5/2005, de 7 de Janeiro, sublinha a importância da coordenação e da coerência dos «negócios estrangeiros»: “o aprofundamento da integração europeia e o crescente fenómeno de globalização implicam que todas as áreas sectoriais nacionais trabalhem em interacção com o exterior com o conseqüente imperativo de se apetrecharem para a dimensão internacional do tratamento das matérias da sua competência” e ainda que “sem prejuízo do interesse em assegurar o desenvolvimento da actividade de cada ministério neste domínio, tendo em conta a especificidade das suas atribuições, tal transversalidade não deverá comprometer a coerência e a continuidade da acção externa do Estado, garantida pelos serviços do MNE”¹².

de cooperação para o desenvolvimento; f) proceder à identificação, análise, acompanhamento e avaliação dos resultados da execução, dos programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, com vista a melhorar a racionalidade, eficácia e eficiência da ajuda; g) assegurar e coordenar as intervenções portuguesas no domínio da ajuda humanitária e de urgência; assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas actividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação.

11 Tem quatro secções especializadas: Assuntos de Administração e Justiça; Assuntos de Educação, Ciência e Cultura; Assuntos Económicos; e Assuntos Sociais e Humanitários.

12 A RCM n.º 5/2005 determina que, com a periodicidade mínima de dois meses, mediante convocatória e sob a presidência do director-geral de Política Externa do MNE, se reúnam os responsáveis pelos organismos e serviços da administração directa e indirecta do Estado encarregados do acompanhamento e tratamento das questões internacionais, com a finalidade de proceder à troca de informações sobre as acções desenvolvidas neste âmbito, visando im-

O MAI, sendo o departamento governamental responsável pela formulação, coordenação, execução e avaliação das políticas de segurança interna¹³, tutelando as forças de segurança, tem como uma das suas atribuições “a manutenção de relações no domínio da política de administração interna com (...) outros governos e organizações internacionais, sem prejuízo das atribuições próprias do MNE e dos objectivos fixados para a política externa portuguesa”¹⁴. Com as mudanças políticas ocorridas, logo aqui houve inovações de monta. Ao nível da estratégia sectorial do MAI, é de salientar a possibilidade, já mencionada anteriormente, de as forças e de os serviços de segurança poderem actuar fora do território nacional (art.º 4.º, n.º 2 da LSI) para a prossecução dos desígnios estratégicos da política externa nacional.

A Direcção-Geral de Administração Interna (DGAI) encontra-se inserida na orgânica do MAI¹⁵, destacando-se neste quadro as seguintes atribuições:

- apoiar a definição e a execução da política de relações internacionais e cooperação no âmbito do MAI, sem prejuízo das atribuições próprias do MNE;
- assegurar a coordenação das relações externas e da política de cooperação entre todos os serviços e organismos do MAI;
- coordenar a representação do Estado Português em todas as comissões, reuniões, conferências ou organizações similares que, no plano internacional, se realizem na área da administração interna;
- assegurar a coordenação e a ligação funcional e técnica com os representantes do MAI [Oficiais de Ligação] junto das missões diplomáticas de Portugal, sem prejuízo das competências próprias dos respectivos chefes de missão;
- manter actualizado um sistema de informação sobre as disposições normativas vigentes constantes de diplomas internacionais, comunitários e nacionais com aplicação na área de atribuições do MAI, bem como o arquivo e conservação dos instrumentos internacionais assinados no âmbito do MAI;
- dar apoio às delegações internacionais presentes em Portugal para participar em iniciativas do Governo relativas à área da administração interna.

De acordo com a Lei de Bases de Protecção Civil (Lei n.º 27/2006 de 3 de Julho) no seu art.º 2.º, n.º 3 “no quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, a actividade de protecção civil pode ser exercida fora do território nacional, em cooperação com Estados estrangeiros ou organizações internacionais de que Portugal seja parte”. Segundo o art.º 59, n.º 2 “em matéria de

primir-lhes a coordenação e eventual complementaridade necessárias à unidade e coerência da acção do Estado na ordem internacional.

13 Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro que aprova Lei Orgânica do MAI (art.º 10.º, n.º 3).

14 Idem, art.º 2.º, alínea m).

15 Idem, art.º 10.º, n.º 3.

planeamento a nível internacional, o sistema nacional de protecção civil articula-se com o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE)". O CNPCE foi criado pelo Decreto-Lei n.º 279/1984, de 13 de Agosto.

Segundo o Decreto-Lei n.º 202/2006 de 27 de Outubro que aprova a Lei Orgânica da Presidência do Conselho de Ministros, "o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência tem por missão assegurar o planeamento e coordenação das necessidades nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise ou de guerra".

O Ministério da Justiça é o departamento governamental responsável, entre outras atribuições, por assegurar as relações no domínio da política da Justiça com a União Europeia, outros governos e organizações internacionais, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros e no âmbito dos objectivos fixados para a política externa portuguesa (art.º 2.º, alínea f) do Decreto-Lei n.º 206/2006 de 27 de Outubro), assentando no mesmo a coordenação da cooperação judiciária do nosso país com os nossos parceiros no quadro global, nomeadamente com o Brasil, PALOP e Timor-Leste.

As já mencionadas RCM n.º 43/99, de 18 de Maio, que aprovou o documento intitulado A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI e RCM n.º 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprovou o documento do IPAD denominado Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa são marcos particularmente importantes neste âmbito. O documento de 2005 tem por finalidade cotejar e articular "mais rigor e coerência estratégica, um comando político mais eficaz, uma organização mais racional e um sistema de financiamento adequado", sublinhando ainda que "a política de cooperação reflecte a política externa portuguesa, entre outras, na relação com os países africanos de expressão portuguesa¹⁶ e com Timor-Leste" (AAVV, 2006, 12).

Nos termos desta nova lógica, tem-se registado um crescimento significativo da ajuda pública ao desenvolvimento (APD)¹⁷ por parte de Portugal, a qual, no ano

16 O Continente Africano reveste-se, actualmente, de uma grande importância estratégica para Portugal devido, segundo Severiano Teixeira (2007), a quatro razões fundamentais: a necessidade da sua integração no contexto político global; o auxílio ao desenvolvimento sustentável e melhoria das condições de vida dos seus povos, que contribui para a paz e estabilidade global; a necessidade de cooperação dos Estados africanos para fazer face às novas ameaças à segurança; e a importância dos recursos energéticos existentes que originam interesses de várias potências.

17 De acordo com a definição internacionalmente aceite, a APD consiste "no conjunto dos recursos, postos à disposição dos países em desenvolvimento e das suas instituições, os quais considerados separadamente ao nível de cada operação devem: a) ser fornecidos por organismos oficiais; b) ser aplicados com o objectivo de favorecer o desenvolvimento económico e a melhoria do nível de vida dos países em desenvolvimento, e; c) revestir o carácter de subvenções ou donativos". Observatório de Relações Exteriores, Ajuda Pública ao Desenvolvimento in *Revista JANUS*: Lisboa, 2007.

de 2007, de acordo com dados do IPAD, quase atingiu os 344 milhões de Euros, em 2008 os 430 milhões e em 2009 os 368 milhões¹⁸, sendo que 66% do total da APD bilateral em 2009 – correspondendo a 131 milhões –, foi direccionada para os PALOP e para Timor-Leste.

A cooperação nacional para o desenvolvimento com os países da CPLP¹⁹ tem como um dos seus principais vectores a cooperação técnico-militar (CTM), operacionalizada através da formação e assessoria técnica. A Cooperação Técnico Policial, por seu lado, tem obedecido a uma maior sistematização desde 2005, apresentando-se, em consequência, como uma componente inovadora da construção da segurança humana²⁰ de países marcados pelas sequelas de conflitos e pela fragilidade, através da capacitação das respectivas instituições policiais. Entre 2005 e 2008, Portugal despendeu 13 milhões e 174 mil Euros nos programas de Cooperação Técnico Policial.

Das Prioridades da Gestão Civil de Crises

O Tratado da UE (TUE), assinado em Maastricht, foi o primeiro Tratado a prever a responsabilidade da União no domínio da segurança, assim como a definição de

18 De acordo com este total, o rácio APD/RNB cifrou-se nos 0,23%, o que representou uma subida face a 2006 e 2007, tanto em termos relativos como absolutos. O decréscimo verificado em relação a 2008 deve-se ao aumento da APD nesse ano relativamente a 2007 e à diminuição do total da APD em 2009, tal como explicado anteriormente. Não obstante o esforço em aumentar a APD, Portugal continua aquém do compromisso assumido de atingir o rácio APD/RNB de 0,33%, o qual deveria ter sido alcançado em 2006. O actual período de controlo do défice público e de consolidação orçamental, como forma de combate à actual crise financeira e com vista ao cumprimento das regras estabelecidas pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento da UE, dificultam o cumprimento destas metas. No entanto, Portugal tem vindo gradualmente a aumentar a sua APD. Em 2008 registou uma subida face a 2007 de 86 milhões de euros.

19 A CPLP é uma instituição de afirmação do espaço lusófono, criada em 17 de Julho de 1996, congregando sete países de diferentes continentes, Portugal, Brasil, Angola, Cabo-Verde, Guiné, Moçambique, São-Tomé e Príncipe e Timor-Leste. Para Maria Marchueta, “os grandes objectivos traçados pela CPLP destinam-se a alcançar o desenvolvimento económico e social dos sete países, consolidar a realidade cultural nacional e plurinacional dos países integrantes promover a luta contra as formas de violência, garantir a paz interna, regional e internacional e preservar os valores humanistas e universais da pessoa humana e o património comum da humanidade”. cf. Marchueta, Maria Regina, *CPLP e seu Enquadramento* (2003, 17).

20 A necessidade de mudança de paradigma respeitante à segurança, após a dissolução do sistema bipolar existente durante a Guerra-Fria, conduziu à concepção da ideia de Segurança Humana, a qual foi estabelecida em 2003, pela Comissão de Segurança Humana da ONU. O termo de segurança humana foi pela primeira vez mencionado em 1994, num relatório do Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) onde se alertava para a necessidade de transitar da Segurança Nuclear para a Segurança Humana.

uma política comum de defesa (art.º 17.º, n.º 1)²¹. Trouxe, assim, para o domínio das instituições da União as questões relativas à política externa, tradicionalmente na reserva de soberania dos Estados, criando ainda instrumentos jurídicos de actuação neste âmbito. A Política Externa de Segurança Comum (PESC), também designada por Segundo Pilar, foi assim formalmente instituída pelo TUE (Título V), reforçando a capacidade europeia para intervir em cenários de crise internacionais, criando as condições para uma maior afirmação externa, e para o desenvolvimento de uma nova dimensão de segurança no âmbito da PESC. Não se verifica, contudo, transferência de competências dos EM para as instituições comunitárias, sendo o processo de tomada de decisão dominado pelo designado “método intergovernamental” ou da tomada de decisões por unanimidade²².

A partir daí a passada acelerou. O Tratado de Amesterdão procurou resolver os problemas criados pela regra da unanimidade e necessidade de consenso permanente. Foi introduzido um novo instrumento jurídico – as estratégias comuns – que são decididas pelo Conselho Europeu sob recomendação do Conselho da União Europeia, em matérias onde os EM têm interesses comuns, que se veio juntar às acções comuns e posições comuns, previstas no TUE²³. No art.º 17.º foram incluídas as chamadas “Missões de Petersberg”²⁴, designadamente: missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção de paz, bem

21 Com a inclusão deste possível objectivo no texto do Tratado foi definido uma “...espécie de guião norteador de ulteriores desenvolvimentos nos domínios da segurança e da defesa lançando, desta forma, as bases para aquilo que mais tarde se designaria a Política Europeia de Segurança e Defesa” (Ferreira-Pereira, 2007, 172).

22 A Política Externa de Segurança Comum (PESC) da UE preconiza no futuro a definição de uma política de defesa comum. A Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) tem por objectivo permitir à União desenvolver as suas capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos ao nível internacional. Contribui para a manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com os princípios da Carta da ONU. A PESD não tem por objectivo a criação de um exército europeu, mas evolui de forma coordenada com a NATO. Informação disponível em http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_pt.htm. Consultado em 2 de Fevereiro de 2008.

23 As estratégias comuns são o instrumento jurídico em que o Conselho Europeu identifica o âmbito material da PESC dentro das zonas em que os Estados-membros têm importantes interesses em comum, definindo os objectivos, a duração, bem como os meios a facultar pela União e pelos Estados-membros. As estratégias comuns são, posteriormente, executadas através de acções comuns e das posições comuns adoptadas pelo Conselho (art.º 13.º, n.º 3, TUE). Ao nível da PESD não existem regulamentos nem directivas.

24 Estas missões foram instituídas pela *Declaração de Petersberg*, adoptada na sequência do conselho ministerial da UEO, que teve lugar em Junho de 1992, no Hotel de Petersberg, nas proximidades de Bona, Alemanha. Os Estados-membros da UEO decidiram colocar à disposição da UEO mas também da NATO e da União Europeia, unidades militares cobrindo todas as especialidades das forças convencionais.

como missões de forças de combate para gestão de crises, incluindo missões de restabelecimento de paz.

A criação do Alto Representante da União Europeia para a PESC (art.º 26.º TUE) constituiu igualmente um marco importante, tendo em vista assistir o Conselho nas questões da PESC, contribuindo nomeadamente para a formulação, elaboração e execução de decisões políticas do Conselho neste domínio, e quando necessário, actuando em nome do Conselho a pedido da Presidência, conduzir o diálogo político com terceiros.

No Conselho Europeu de Colónia, em 3 e 4 de Junho de 1999, os Chefes de Estado e de Governo tomaram a decisão de dotar a União de capacidade de actuação autónoma, apoiada em forças militares, de forma a possibilitar intervenções de resposta a crises internacionais, sem prejuízo das acções a empreender pela NATO. Este Conselho Europeu marca, assim, o nascimento da PESC no seio da União Europeia

No Conselho Europeu de Helsínquia, em 10 e 11 de Dezembro de 1999 foi por sua vez acordada a disponibilização de meios militares e civis para uma melhor e mais eficaz gestão das crises, prevendo o lançamento e a condução de operações militares sob a direcção da União Europeia. O passo encerrou uma enorme ambição. A União propõe-se contribuir para a paz e a segurança internacionais, de forma autónoma, em conformidade com os princípios da Carta das Nações Unidas, e em articulação com as demais organizações internacionais²⁵. Foi fixado um primeiro objectivo global (que ficou conhecido por Helsinki Headline Catalogue) de dotar a União com uma capacidade de reacção rápida a crises internacionais, em regime de cooperação voluntária nas operações lideradas pela União Europeia ou em resposta a pedidos da ONU e OSCE, para evitar uma duplicação de esforços²⁶.

25 Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Helsínquia 10 e 11 de Dezembro de 1999, Anexo IV, Reforço da Política Europeia de Segurança de Defesa. Disponível para leitura e *download* em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/00300-r1.p9.htm. Consultado em 28 de Janeiro de 2008. Nestas conclusões é referido que “a União reconhece o primado da responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais. De acordo com os objectivos e princípios da Carta Europeia de Segurança da OSCE, a União cooperará com a ONU, com a OSCE, com o Conselho da Europa e com outras organizações internacionais, de modo a que a sua acção se reforce mutuamente, para a promoção da estabilidade, o alerta precoce, a prevenção de conflitos, a gestão de crises e a reconstrução na sequência de conflitos”.

26 Foi enunciado que “os EM deveriam estar em condições, até 2003, “de posicionar no prazo de 60 dias e manter pelo menos durante um ano, forças militares até 50.000- 60.000 efectivos, capazes de desempenhar toda a gama das Missões de Petersberg”. Este Conselho definiu ainda o policiamento civil como uma ferramenta central na gestão de crises e decidiu desenvolver uma capacidade de reacção rápida neste âmbito.

No Conselho Europeu na Santa Maria da Feira em 19 e 20 de Junho de 2000 deram-se passos verdadeiramente importantes na consolidação da componente civil da gestão de crises. A União aprovou uma estrutura de apoio à decisão, consubstanciada em órgãos permanentes de natureza política e técnica, tendo em vista a coordenação das missões no quadro da PESC. Neste contexto, foram criados o Comité Político e de Segurança (COPS)²⁷, o Conselho dos Assuntos gerais e das relações externas (GAERC)²⁸, o Comité militar da UE (EUMC), o Comité dos Representantes Permanentes (COREPER)²⁹, o grupo de pessoal militar da UE (EUMS) e o Comité para os aspectos civis da gestão civil de crises (CIVCOM)³⁰.

27 O COPS (ou PSC na sigla anglo-saxónica) é composto por representantes dos Estados-membros ao nível de embaixadores. É responsável pela PESC, sendo o órgão que propõe a estratégia numa situação de crise. Em relação às missões que estão em curso, é o órgão que exerce o controlo político e impõe a orientação estratégica. O COPS é apoiado por dois órgãos de aconselhamento, o EUMC e o CIVCOM, para os assuntos militares ou civis, respectivamente. O PSC adquiriu uma forma permanente após a realização do Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000 (Decisão do Conselho 2001/78/PESC de 22 de Janeiro de 2001). Na sua missão de acompanhamento da situação internacional no âmbito da PESC, o COPS tem por missão: assessorar o Conselho e contribuir para a elaboração das políticas; examinar os projectos de conclusão do Conselho de Assuntos Gerais; coordenar os diversos grupos de trabalho no âmbito da PESC. O COPS desempenha, igualmente, um papel primordial na definição, acompanhamento e supervisão da resposta da UE a um cenário de crise. O Comité é a instância do Conselho que examina todas as opções para a resposta da União a situações de crise. Propõe ao Conselho os objectivos políticos que devem ser alcançados e recomenda um conjunto coerente de medidas com o objectivo de responder a uma crise. Sem prejuízo do papel da Comissão, compete ao COPS supervisionar a aplicação das medidas decididas, bem como avaliar as suas consequências. O Comité pode ser autorizado pelo Conselho a tomar as decisões adequadas quanto ao controlo político e direcção estratégica da operação de gestão de uma crise enquanto esta subsistir. O COPS é assistido por um Comité para os Aspectos Civis de Gestão das Crises (CIVCOM). O COPS é também assistido por um grupo de trabalho político-militar, pelo Comité Militar da UE (CMUE – criado pela Decisão do Conselho 2001/79/PESC, de 22 de Janeiro de 2001, e composto pelos chefes dos Estados-Maiores dos Estados-membros, ou por oficiais em sua representação) e pelo Estado-Maior da União Europeia (EMUE – criado pela Decisão do Conselho 2001/80/PESC, de 22 de Janeiro de 2001; faz parte do Secretariado-Geral do Conselho e é constituído por pessoal militar destacado pelos Estados-membros).

28 O GAERC é composto pelos ministros dos negócios estrangeiros dos Estados-membros que tomam a decisão formal.

29 O COREPER é composto por embaixadores das REPER em Bruxelas dos Estados-membros que discutem os assuntos e preparam as decisões do GAERC.

30 As deliberações para uma potencial operação no âmbito da PESC podem ser iniciadas no PSC, pelo Secretário-geral ou por um dos Estados-membros no Conselho. Os documentos base para o planeamento, tais como o conceito de operação (CONOPS) são analisados pelos vários órgãos – entre os quais o CIVCOM, até que se chegue a um entendimento no PSC. A partir do momento em que se decidiu, o PSC redige uma proposta de acção conjunta (*Joint Action*) – documento que constitui a autorização formal da missão, sendo este documento enviado ao COREPER que o encaminha para o GAERC que, por sua vez, o faz seguir para o Conselho Europeu. Posteriormente, o Conselho adopta a Acção Conjunta do Conselho, sendo formalmente criada uma operação PESC.

As quatro áreas prioritárias identificadas ao nível da gestão civil de crises da União Europeia foram as seguintes: a polícia³¹, o Estado de Direito³² - *rule of law* - a administração civil³³ e a protecção civil³⁴. Foi definido, igualmente, como objectivo específico para a componente policial, a disponibilização de cinco mil efectivos até 2003, dos quais mil teriam um grau de prontidão de 30 dias (vector policial de reacção rápida)³⁵. Em 2004 foram acrescentadas as missões de monitorização e as de apoio aos representantes da UE³⁶. O processo não ficou, porém, por aqui, longe disso. No Conselho Europeu de Nice em 7, 8 e 9 Dezembro de 2000, o sector penal e o sector da justiça foram também incluídos nas áreas prioritárias da gestão civil de crises.

31 Numa conferência ministerial sobre o empenhamento de capacidades policiais em 19 de Novembro de 2001 foi reafirmado o número total de efectivos policiais para as operações da UE, “tendo sido esclarecido que as capacidades policiais incluem forças policiais com estatuto civil e militar, reflectindo a diversidade de modelos policiais dos EM” (Gomes, 2005, 22).

32 Para que o desenvolvimento das missões policiais tenha resultados positivos, torna-se necessário reforçar o Estado de direito, designadamente um sistema judicial e penitenciário credível. Para além da criação de infra-estruturas do sistema judicial como tribunais e estabelecimentos prisionais, é fundamental o empenhamento de pessoal especializado neste domínio. Neste sentido, os EM foram instados a disponibilizar 200 especialistas nesta área (juizes, agentes do Ministério Público, peritos no domínio penitenciário etc.).

33 O Conselho pediu aos EM para melhorar as suas capacidades na selecção, formação e destacamento de peritos em matéria de administração civil para que desempenhem tarefas no âmbito do restabelecimento de sistemas de administração pública desintegrados, designadamente realizar eleições, organizar a fiscalidade, a educação, o abastecimento de água, etc..

34 A protecção civil foi identificada como uma prioridade, nomeadamente em operações de assistência em situação de catástrofe natural, na vertente de busca e salvamento, combate a incêndios, ou outra. A UE deve ser capaz de, num prazo de três a sete horas, disponibilizar três equipas de avaliação compostas por dez peritos, assim como equipas de intervenção compostas por dois mil peritos.

35 Este objectivo foi largamente ultrapassado, tendo os Estados-membros disponibilizado (pelo menos, na teoria) um conjunto de recursos humanos muito acima do previsto, mesmo no domínio da capacidade de resposta rápida.

36 No Conselho Europeu reunido em Bruxelas em 17 de Dezembro de 2004 foram acrescentados aos quatro domínios prioritários, definidos no Conselho Europeu da Feira, as missões de monitorização e as de apoio aos representantes especiais da UE. Os Representantes Especiais da UE chegaram a ser uma figura puramente política e representativa do Alto Representante/ Secretário-geral, mas actualmente têm um papel mais operacional e ligado ao cumprimento dos objectivos da missão. Têm também um papel importante a desempenhar no âmbito da coordenação das vertentes civil e militar, assegurando-se que prosseguem o mesmo objectivo. Foi também focado o aspecto da necessidade de maior investimento na qualidade e na sustentabilidade do pessoal empenhado, bem com na melhoria da capacidade de resposta rápida, tendo sido definido que cinco dias depois de tomada a decisão de início de uma missão PESD num determinado território, deve ser aprovado o conceito de operações pelo Conselho, devendo a missão ser iniciada 30 dias depois.

No Conselho Europeu de Gotemburgo de 15 e 16 de Junho de 2001 foi aprovado um Plano de Acção Policial (PAP)³⁷ e criada formalmente a Unidade de Polícia no seio do Secretariado do Conselho da União Europeia, a qual, se constituiu como um órgão de apoio estratégico e técnico fundamental na fase de planeamento, gestão, acompanhamento e coordenação das missões civis no terreno, responsável por exemplo, pela elaboração dos conceitos de operações.

Em 21 e 22 de Junho de 2002, o Conselho Europeu de Sevilha confirmou, formalmente, a sua intenção de assumir responsabilidade pela missão policial na Bósnia, a qual, foi iniciada em 1 de Janeiro de 2003, sendo designada European Union Police Mission (EUPM) e tornando-se a primeira missão PESD a ser implementada no terreno. Outro documento importante aprovado neste Conselho foi a definição das grandes linhas do contributo da PESC, incluindo a PESD para a luta contra o terrorismo³⁸.

A Unidade de Polícia foi substituída em Agosto de 2007 pela *Civilian Planning and Conduct Capability* (CPCC) no âmbito da reorganização da estrutura de comando e controlo das operações de gestão civil de crises da União Europeia³⁹.

O CPCC encontra-se mandatado para planear e conduzir as operações civis da PESD. Funciona sob o controlo político e direcção estratégica do COPS, de forma

37 Os EM decidiram desenvolver conceitos num conjunto de áreas: planeamento e condução de operações policiais, comando e controlo de operações policiais ao nível político-estratégico e operacional, definir um regime do “Estado de Acordo das Forças” e “Regras de Empenhamento”, acordos necessários à interoperabilidade das forças policiais, formação e identificação de modalidades de financiamento das operações policiais da União.

38 Anexo V às Conclusões da Presidência – Sevilha, 21 e 22 de Junho de 2002 – Declaração do Conselho Europeu relativa ao contributo da PESC, incluindo a PESD, para a luta contra o terrorismo. Segundo esta Declaração a acção da UE na luta antiterrorismo, designadamente a nível da PESC e da PESD, deverá incidir prioritariamente nos seguintes aspectos: intensificar os esforços consagrados à prevenção de conflitos; aprofundar o diálogo político com países terceiros a fim de promover a luta contra o terrorismo, nomeadamente através da promoção dos direitos humanos e da democracia, bem como da não-proliferação e do controlo dos armamentos, e proporcionar-lhes uma assistência internacional apropriada; reforçar os mecanismos de intercâmbio de informações e desenvolver a apresentação de documentos de avaliação da situação e de relatórios de alerta rápido, com base numa gama de fontes tão vasta quanto possível; desenvolver uma avaliação comum da ameaça terrorista contra os Estados-membros ou as forças projectadas para o exterior da União em operações de gestão de crises no quadro da PESD e, nomeadamente, da ameaça que representa a utilização terrorista de armas de destruição maciça; determinar as capacidades militares necessárias para proteger de atentados terroristas as forças deslocadas para operações de gestão de crises conduzidas pela União Europeia; explorar melhor a possibilidade de utilizar capacidades militares ou civis para ajudar a proteger as populações civis dos efeitos de atentados terroristas.

39 O CPCC tem, actualmente, um efectivo aproximado de 60 funcionários, incluindo funcionários do Secretariado do Conselho, polícias, peritos da área da justiça e pessoal administrativo. Cerca de 50% são peritos dos Estados-membros.

a assistir e aconselhar o Alto Representante da União Europeia para a PESC, as presidências e outros órgãos relevantes do Conselho. O Director do CPCC assume a função de Comandante das Operações Civas da União Europeia, exercendo o comando e controlo de nível estratégico, o planeamento e condução de todas as operações de gestão civil de crises, sob o controlo e direcção estratégica do COPS, assim como sob a autoridade geral do Alto Representante.

O Objectivo Global Civil 2008

No Conselho Europeu de Bruxelas de Dezembro de 2004 foi aprovado ainda o Objectivo Global Civil (OGC) – *Civilian Headline Goal* 2008. O OGC 2008 definiu as prioridades da União Europeia até 2008 em relação aos aspectos civis da PESD, nomeadamente o reforço das capacidades necessárias da União. No seguimento da adopção da EES, mais uma vez foi então dado o alerta para a necessidade da União Europeia assumir a sua responsabilidade na segurança mundial, onde a gestão civil das crises se deve constituir como uma componente essencial da PESD.

O OGC 2008 foi desenvolvido e supervisionado ao nível do Conselho, sob coordenação do COPS, com a colaboração do CIVCOM, tendo decorrido em quatro etapas:

- definição das hipóteses de planeamento segundo cenários ilustrativos;
- elaboração da lista de requisitos em matéria de capacidades;
- avaliação das contribuições nacionais e a identificação das lacunas;
- acompanhamento do OGC de forma a realizar periodicamente um balanço das capacidades.

O Objectivo Global Civil 2010

Durante a Presidência Portuguesa da União do segundo semestre de 2007, a nossa terceira, e designadamente na Conferência de Melhoramento das Capacidades Civas, foi aprovado o relatório final do Objectivo Global Civil 2008 e chegou-se a acordo para o OGC 2010. Este novo documento destina-se a assegurar a aptidão da União Europeia para conduzir actividades de gestão de crises, de harmonia com a Estratégia Europeia de Segurança, projectando atempadamente as capacidades civis adequadas.

Entre os seus principais objectivos contam-se a melhoria da qualidade dos meios civis, o reforço da disponibilidade destes meios e a realização de sinergias com as capacidades militares da PESD, com a Comissão, com outras organizações internacionais e países terceiros e com o Terceiro Pilar – Europol, Eurojust, CATS e com

a Task Force dos Chefes Europeus de Polícia – o que revela uma visão cada vez mais transversal e multidimensional da segurança. Como resultado da Presidência Francesa da União Europeia, o Conselho Europeu em 11 e 12 de Dezembro de 2008 aprovou uma declaração sobre capacidades que fixa objectivos quantificados e precisos para que, nos próximos anos, a União Europeia esteja em condições de conduzir uma série de missões civis – entre as quais, uma dúzia de missões civis no quadro da PESD (i.e. missões de polícia, de Estado de Direito, de administração civil, de protecção civil, de reforma do sector da segurança), de diferentes formatos, inclusive em situação de reacção rápida, incluindo uma missão de grandes proporções (até três mil peritos), susceptível de durar vários anos e de operações militares de diferentes envergaduras⁴⁰.

Das Equipas de Resposta Civil

Tendo em conta os novos desafios e a evolução da própria noção de gestão civil de crises, o Conselho apelou ao estudo e à criação de um conceito integrado de reacção rápida. Neste sentido, o Secretariado-Geral apresentou no COPS, em Junho de 2005, um documento intitulado “formato integrado de recursos multifuncionais no âmbito da gestão civil de crises – as equipas de resposta civil”⁴¹. A criação das Civilian Response Teams (CRT) foi inovadora, na medida em que são equipas multidisciplinares, auto-suficientes⁴², multinacionais e compostas por peritos detentores de formação comum ministrada pela União Europeia⁴³ – tudo inovações de monta.

40 Foi definido o destacamento de 60 mil homens em 60 dias para uma operação de grandes proporções, na gama de cenários prevista no Objectivo Global 2010 e no OGC 2010, a planificação e condução simultânea de: a) duas operações importantes de estabilização e de reconstrução, com uma componente civil adaptada, apoiada por um máximo de 10 mil homens e com uma duração mínima de dois anos; b) duas operações de reacção rápida de duração limitada, recorrendo nomeadamente aos agrupamentos táticos da UE; c) uma operação de evacuação de emergência de cidadãos europeus (em menos de 10 dias), tendo em conta o papel preponderante de cada EM em relação aos seus cidadãos e recorrendo ao conceito de Estado líder em matéria consular; d) uma missão de vigilância ou de interdição marítima ou aérea; e) uma operação civil-militar de ajuda humanitária com uma duração máxima de 90 dias. Para as suas operações no quadro PESD a UE recorre aos meios e capacidades dos EM, da UE e, eventualmente à NATO para as missões militares.

41 *Civilian Response Team* (CRT).

42 Os Estados-membros têm que fornecer o material considerado mínimo e necessário e suportar todas as despesas, incluindo transporte e outras despesas com o seu pessoal.

43 Foi ministrada uma formação base a todos os peritos indicados pelos Estados-membros em quatro cursos, um na Alemanha, um na Suécia, um na Dinamarca e um na Finlândia.

Os cem peritos europeus seleccionados são oriundos de um largo espectro de áreas relevantes para a gestão de crises, reunindo competências e experiências diversificadas: polícia (21), justiça (18), administração civil (12), protecção civil (5), monitorização (7), assuntos políticos (18), administração e apoio logístico (19). Segundo a doutrina de emprego desenvolvida no Conselho, as CRT deverão ser utilizadas em três cenários-tipo: em missões exploratórias para recolher informação⁴⁴, na construção inicial de uma missão⁴⁵ e numa situação de apoio ou reforço de uma missão já iniciada. Estas são equipas flexíveis, variando a sua dimensão e composição em função do tipo de missão pretendida.

O elevado grau de prontidão das CRT constitui um outro dos factores relevantes, encontrando-se previsto na sua doutrina de emprego que a projecção das CRT para um determinado teatro de operações não deve ultrapassar os cinco dias após a recepção da solicitação. A duração das missões, por norma, não ultrapassa o período de três meses. Portugal tem cinco peritos seleccionados e formados pela União Europeia, constando portanto da listagem europeia de peritos das CRT: três na especialidade de Polícia e dois na especialidade de administração e apoio logístico. Três destes peritos são Oficiais da PSP (dois na área de polícia e um na de administração), um deles é da GNR e o outro da Direcção-Geral das Alfândegas. Até à presente data, nunca foram projectados para qualquer teatro de operações.

Trata-se de um conceito interessante, mas que tem revelado encerrar dentro de si problemas práticos muito concretos, na medida em que alguns dos especialistas dos Estados-membros inicialmente seleccionados não estão já disponíveis, por razões pessoais ou profissionais, o que faz temer que estas equipas se possam desagregar no futuro, dando desse modo origem a uma necessidade imperativa de seleccionar e formar mais peritos, garantindo a sua efectiva prontidão em caso de necessidade. A sobrevivência desta configuração multi-modular dependerá da cooperação dos Estados-membros, ao nível de recursos humanos, do apoio material mas, sobretudo, ao nível do comprometimento político dos Estados-membros e da consequente utilização, mais frequente e mais diversificada, desta componente.

Aspectos da Componente Policial da Gestão Civil de Crises

Tanto em termos quantitativos como em qualitativos, a componente policial tem-se revelado como a mais importante no quadro das operações de gestão civil de crises da União Europeia. Quase em todas as missões PESH desencadeadas até

44 Na expressão em língua inglesa: *Fact Finding Mission (FFM)*.

45 Na expressão inglesa *Mission Build Up*.

hoje pela União registou-se o empenhamento de contingentes policiais. A primeira missão PESD, como já aludimos, foi a EUPM na Bósnia-Herzegovina que recebeu em 1 de Janeiro de 2003 o legado da componente policial da ONU⁴⁶, onde participaram também elementos da PS

Desde 2003 a União Europeia concluiu sete missões civis⁴⁷ e estão em curso 10 outras⁴⁸. As missões civis são financiadas pela rubrica orçamental da Política Comum de Segurança e Defesa, que é administrada pela Comissão. Segundo estimativas do Conselho, o orçamento total das missões em curso (autorizações plurianuais) é de 534.555.000 euros.

No decorrer da avaliação de capacidades levada a cabo no quadro do OGC 2008, Portugal comprometeu-se a disponibilizar um efectivo policial de 377 elementos para participar na gestão civil de crises da União Europeia: 200 da PSP (dos quais, 129 para uma Unidade Constituída), 160 da GNR (dos quais, 120 para uma Unidade Constituída) e 17 da PJ.

Segundo os dados disponíveis da DGAI, GNR e PSP desde o seu início participaram em missões de gestão civil de crises os seguintes quadros.

46 International Police Task Force (IPTF). da *United Nations Mission in Bósnia-Herzegovina* (UN-MIBH).

47 EUPOL PROXIMA, na Macedónia, entre 15 de Dezembro de 2003 e 14 de Dezembro de 2005 e direccionada para o aconselhamento e formação da polícia local; EUJUST Themis, na Georgia entre 16 de Julho de 2004 e 14 de Julho de 2005 e direccionada para a reforma do sistema de justiça; MVA, em Ache na Indonésia, entre 15 de Setembro de 2005 e 15 de Dezembro de 2006 em apoio à implementação de acordo de paz com movimento de libertação do território; EUPOL Kinshasa, entre Abril de 2005 e Junho de 2007 direccionada para a formação de uma unidade integrada de polícia; Apoio da UE à componente civil da AMIS II no Sudão, entre 18 de Julho de 2005 e 31 de Dezembro de 2007; EUPAT na Macedónia, entre 15 de Dezembro de 2005 e 15 de Junho de 2006 direccionada para o aconselhamento da Polícia local e EU SSR na Guiné-Bissau, entre 2008 e 2010, com vista à reforma do sector de segurança.

48 EUPM, EUJUST LEX no Iraque foi iniciada em 1 de Julho de 2005; EUPOL COPPS nos territórios palestinianos foi iniciada em 1 de Janeiro de 2006; a EUSEC RD Congo foi iniciada a 8 de Julho de 2005; a EUBAM Rafah, em Gaza, foi iniciada a 30 de Novembro de 2005; a EUPOL RD Congo foi iniciada a 1 de Julho de 2007; a EUPOL Afeganistão foi iniciada em 15 de Junho de 2007; a EU SSR Guiné-Bissau foi iniciada em Junho de 2008; a EULEX Kosovo foi iniciada em 16 de Fevereiro de 2008; a EUMM Geórgia foi iniciada em 1 de Outubro de 2008.

GNR

EUPOL Kinshasa e EUPOL Congo	9	Oficiais
	2	Sargentos
EUSSR (Guiné-Bissau)	3	Militares
EUPOL Proxima (Macedónia)	1	Oficial
EUPOL Proxima (Palestina)	1	Sargento
EUPOL COOPS (Palestina)	1	Oficial
EUBAM Rafah (Palestina)	3	Oficiais
	6	Sargentos
EUPM (Bósnia-Herzegovina)	2	Oficiais
EULEX (Kosovo)	1	Oficial
EUMM (Geórgia)	1	Oficial
EUJUST LEX (Iraque)	1	Oficial

TOTAL 31

PSP

EUPM (Bósnia-Herzegovina)	3	Oficiais
	6	Chefes
	10	Agentes
EULEX (Kosovo)	1	Oficial
	15	Chefes
	11	Agentes
EUPOL Kinshasa e EUPOL Congo	6	Oficiais
	5	Agentes
EUPOL PROXIMA (Macedónia)	1	Oficial
	1	Chefe
EUMM Geórgia	1	Chefe

TOTAL 60

As forças de segurança nacionais têm, à data actual, uma presença mais reduzida comparativamente a outros períodos, sobretudo devido aos constrangimentos orçamentais. Em missões da UE, a GNR tem um militar na missão EUPM na Bósnia-Herzegovina e outro na EUMM na Geórgia e a PSP tem onze polícias na EULEX Kosovo e um na EUMM na Geórgia. Se falarmos em operações da ONU, a GNR tem 145 militares na UNMIT (Timor-Leste) e a PSP tem 50 na UNMIT (Timor-Leste) e dois na UNIOGBIS (Guiné-Bissau).

No âmbito da PESD, mas desta feita na vertente militar da gestão de crises da União Europeia, a GNR participou na Operação Althea, na Bósnia-Herzegovina, sendo o seu contingente composto por 72 militares (14 Oficiais, 17 Sargentos e 41 Cabos e Praças) integrados nas áreas de intervenção e manutenção da ordem pública, investigação criminal e no quartel-general da Unidade Integrada de Polícia (IPU).

Portugal teve também três Oficiais colocados na condição de peritos nacionais destacados na Célula Civil-Militar do Conselho da União Europeia (Watchkeeping Capability), dois da PSP e um da GNR.

As operações no quadro da anterior PESD (actual Política Comum de Segurança e Defesa – PCSD) podem ser caracterizadas como de estabilização, de substituição, de reforço ou de reforma, de monitorização ou ainda de apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise⁴⁹. A componente policial pode participar em qualquer destas vertentes. Nas missões de substituição e de estabilização, assume particular importância o emprego de Unidades Constituídas de Polícia, em formato

⁴⁹ As missões de estabilização privilegiam normalmente o empenhamento de forças militares, para separar ou assegurar a separação das partes envolvidas no conflito ou ainda para impor a paz numa determinada área de conflito (caso da Operação Althea), podendo estar integradas nestas forças, unidades constituídas de polícia. Nas missões de substituição (caso em parte da EULEX Kosovo, que tem um mandato híbrido), o mandato é intrusivo e orientado para o resultado pretendido, sendo fundamental, nestes casos que a UE obtenha um firme compromisso por parte das autoridades locais. A força internacional assume responsabilidades de gestão que normalmente estariam a cargo das autoridades locais, sobretudo no sector da segurança (militar e policial) mas também no âmbito do Estado de direito (sistema judicial, sistema prisional). Noutras situações, poderá ser exercido um poder dito “correctivo” ou através de um poder de intervenção subsidiário. Nas missões de monitorização, a principal função é a de supervisionar a implementação de um Acordo (caso da missão no Aceh, na Indonésia e da missão EUBAM Rafah, nos territórios palestinos). Nas missões de apoio a organizações que tenham a cargo a gestão da crise, são usados meios da União para apoiar outras organizações que tem a seu cargo a gestão da crise. Estas operações são de natureza instrumental visto que o esforço principal é desenvolvido pela outra organização. O apoio da UE a outras organizações pode ser independente (caso da missão ARTEMIS na República Democrática do Congo), mas complementar, ou pode ser integrado no próprio esforço de missão, sendo incluído na própria cadeia de comando da outra organização (caso da missão AMIS onde a UE apoio a missão da União Africana).

IPU (Integrated Police Units – Unidades Integradas de Polícia) ou FPU (Formed Police Units – Unidades Formadas de Polícia), sobretudo tendo em consideração a sua capacidade de projecção rápida.

De acordo com a doutrina da União Europeia, as IPU são unidades que se caracterizam por serem auto-suficientes em termos logísticos, pela sua robustez e por terem capacidade de auto-protecção da força. As IPU podem revestir dois formatos: ter um nível de batalhão ou equivalente (cerca de 450 efectivos), o que corresponde a duas ou três companhias – ou um nível de companhia (cerca de 150 efectivos). As FPU têm um efectivo entre 100 e 120 elementos; não têm a componente logística, de alojamento e de alimentação, não sendo por isso auto-suficientes e dependendo do apoio que lhes seja prestado por unidades militares ou por IPU e normalmente, não têm capacidade para auto-protecção da força, designadamente quanto a ameaças de tipo paramilitar.

Tanto as IPU como as FPU podem desempenhar funções de policiamento geral, de ordem pública e de investigação criminal, podendo ser-lhe agregados outras componentes especiais (operações especiais, segurança pessoal, inactivação de explosivos), consoante o mandato da missão.

As missões de reforço ou de reforma⁵⁰ (caso da EUPOL no Congo ou da EU SSR na Guiné-Bissau), são em muitos casos apoiadas pelos Estados-membros (caso de Portugal na Guiné-Bissau na sua missão bilateral de organização do Comando-Geral e da Academia de Polícia) ou pela Comissão Europeia que disponibilizam financiamentos complementares para áreas directamente relacionadas com os objectivos do mandato⁵¹. Neste tipo de missões é importante a presença de quadros policiais com formação e experiência de Estado-maior (gestão, planeamento, concepção de projectos, organização e comando de unidades operacionais e academias de polícia, peritos policiais em áreas específicas, etc.).

Refere-se também o surgimento da EUROGENDFOR (EGF) como um novo actor ainda em fase de afirmação, o qual, foi criado formalmente em Velsen, nos Países Baixos, em 18 de Outubro de 2007, quando foi assinado um Tratado entre Espanha, França, Itália, Países Baixos e Portugal que criou a Força de Gendarmerie

50 Nas missões de reforço ou de reforma pretende-se encorajar e contribuir para a reforma ou reconstrução dos sectores do Estado (principalmente da polícia, da defesa e da reforma do Estado de direito) Estas missões são consideradas por muitos especialistas como sendo as mais complexas e as que constituem um maior desafio. Decorrem ao longo de um maior período de tempo e abrangem geralmente várias especialidades, necessitando do controlo e direcção do Conselho para pressionar, a nível político, as autoridades locais de modo a garantir algum compromisso com vista ao sucesso. Deve existir um acompanhamento permanente para evitar desvios ou paragens.

51 É o caso da missão policial EUPM, na Bósnia; da missão policial PRÓXIMA na Macedónia; da missão EUJUST Themis na Geórgia; a missão EUJUST LEX no Iraque; a missão de polícia EUPOL KINSHASA, etc.

Europeia (EUROGENDFOR)⁵². Este Tratado foi aprovado pela Resolução da Assembleia da República n.º 55/2008, em 18 de Julho de 2008 e ratificado pelo Decreto do Presidente da República n.º 72/2008, de 26 de Setembro. O Tratado veio formalizar o processo de criação da EUROGENDFOR, iniciado em 2004 e operacionalizado desde 15 de Fevereiro de 2005 com o estabelecimento de um Quartel-General Permanente, em Vicenza, na Itália.

O objectivo da EGF consiste em proporcionar um instrumento credível e eficaz às missões policiais em operações de gestão de crises, a ser colocado sobretudo à disposição da União Europeia, contribuindo, assim, para o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e de Defesa, podendo contudo actuar também sob a égide da ONU, da OSCE, da NATO e de outras organizações internacionais ou coligações ad-hoc. Trata-se, portanto, de uma iniciativa intergovernamental não inserida em nenhuma organização internacional pré-existente.

Aspectos da Componente de Protecção Civil da Gestão de Crises

A UE tem criado, ao nível da protecção e socorro, diversas estruturas e esquemas de cooperação e coordenação. Assim, em Setembro de 2001, a Comissão Europeia propôs a criação de um mecanismo comunitário destinado a facilitar uma cooperação reforçada, dentro e fora da União em intervenções de socorro no âmbito da protecção civil que pudessem exigir uma resposta urgente. Este Mecanismo Europeu de Protecção Civil, consubstancia-se numa Força de Intervenção *ad-hoc*, composta por elementos, equipas ou equipamentos oriundos dos Estados-membros participantes e cuja dimensão e formação é adequada à emergência em causa, tendo como objectivo facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil em situações de ocorrência ou iminência de uma emergência grave. O Mecanismo destina-se a contribuir para assegurar uma maior protecção, não só das pessoas mas também do ambiente e dos bens, nomeadamente do património cultural, em situações de emergência grave, como sejam catástrofes naturais, tecnológicas, radiológicas ou ambientais, ocorridas dentro e fora da União Europeia, através de uma melhor coordenação das intervenções de socorro por parte dos Estados-membros e da Comunidade. O Mecanismo assenta fundamentalmente nos seguintes pressupostos:

52 A Declaração de Intenções foi assinada em 17 de Setembro de 2004 em Noordwijk entre os cinco países no sentido de criar esta organização de forças policiais com estatuto militar: Gendarmerie Nationale Francesa, Carabinieri Italianos, Marechaussee Holandesa, Guarda Nacional Republicana Portuguesa e Guardia Civil Espanhola. O sexto membro da EGF, a Roménia, aderiu formalmente em 17 de Dezembro de 2008.

- Criação de um Centro de Informação e Vigilância no seio da Comissão, acessível e pronto a intervir imediatamente 24h/24h, encarregue de acompanhar o desenrolar dos acontecimentos e fornecer informações - MIC (Monitoring and Information Centre);
- Recenseamento preliminar das equipas de intervenção disponíveis nos serviços da protecção civil ou em outros serviços de urgência dos Estados-membros;
- Programa de formação destinado a reforçar as capacidades de reacção aos acontecimentos e melhorar a coordenação e a transmissão de conhecimentos entre as equipas de intervenção;
 - Mobilização de equipas de avaliação e de coordenação que poderão ser enviadas no mais breve espaço de tempo possível de acordo com as necessidades;
 - Sistema comum de comunicação de urgência entre as autoridades dos Estados-membros responsáveis pela Protecção Civil e os serviços competentes da Comissão - CECIS (Common Emergency, Communication and Information System).

O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil foi activado por inúmeras ocasiões de emergência real, sendo de destacar o sismo na Argélia (2003), as cheias no sul de França (2003), o sismo no Irão (2003), o sismo em Marrocos (2004), os incêndios florestais em Portugal (2003, 2004 e 2005) e o tsunami no sudoeste asiático, entre outros. A ANPC e diversos agentes de protecção civil participaram com equipas nacionais nas seguintes intervenções:

- Sismo na Argélia (Maio 2003)
- Sismo no Irão (Dezembro 2003)
- Sismo em Marrocos (Fevereiro 2004)
- Tsunami no Sudoeste Asiático (Dezembro 2004/Janeiro 2005)
- Cheias na Argélia (Fevereiro 2006)
- Incêndios florestais na Grécia (Junho 2007)
- Sismo no Perú (Agosto 2007)
- Sismo na China (Maio 2008)
- Sismo no Haiti (Janeiro 2010)
- Sismo no Chile (Fevereiro 2010)

O Mecanismo Comunitário de Protecção Civil é uma Força de Intervenção *ad-hoc*, composta por elementos, equipas ou equipamentos oriundos dos Estados-membros participantes e cuja dimensão e formação é adequada à emergência em causa, tendo como objectivo facilitar uma cooperação reforçada no quadro das intervenções de socorro da Protecção Civil em situações de ocorrência ou iminência de uma emergência grave.

Conclusões

Face ao exposto, fará sentido distinguir entre gestão civil e gestão militar de crises? Não será mais racional falar apenas em gestão de crises? Dada a crescente complexidade das crises, pugna-se cada vez mais por missões integradas (componente político-diplomática, militar, de justiça, policial, etc.). Todavia, alguns autores referem também que o excesso de integração pode dificultar o pragmatismo da acção internacional. Uma inclusividade excessiva de noções holísticas preferidas na academia pode, “no terreno”, vir a dificultar uma maior clareza categorial e conceptual na circunscrição de espaços, bem como na de prioridades de actuação com vista à necessidade de obtenção de resultados rápidos e tangíveis em cenários truculentos de pós-conflito ou de conflitos “congelados”. O perigo que espreita é o de não lograrmos, em simultâneo, perspectivar o horizonte de realidade de maneira suficientemente ampla, mantendo os pés em terra, razoavelmente, firme.

A participação nacional na gestão civil de crises tem-se assim expandido ao longo dos anos, embora se verifique uma estratégia espartilhada entre tutelas e instituições. Para fazer face ao contexto, cada vez mais patente, de uma crescente transnacionalização da segurança é necessário que os “quatro Ministérios da Soberania” (MAI, MDN, MJ, MNE) actuem coordenadamente nas suas áreas de sobreposição.

Apesar da crescente interpenetração entre “segurança” e “defesa”, e de em Portugal fazer sentido a definição de uma estratégia de Segurança Nacional, não nos parece que se deva caminhar para a fusão do MDN e do MAI, criando um Ministério da Segurança Nacional, como tem sido sustentado por alguns autores, dado que, apesar da actual conjuntura complexa, não existe uma total sobreposição entre actividades de segurança interna e de segurança externa, bem como das missões das polícias e das forças armadas. O MAI e o MDN têm o seu quadro de competências bem definido e a sua especificidade de actuação, tanto em termos nacionais como internacionais, embora se deva pugnar por um crescente trabalho em conjunto, já previsto legalmente (pelo menos, em território nacional), mas ainda pouco operacionalizado no terreno. Para tanto, faltarão a definição de regras de empenhamento e do comando e controlo nas situações em que actuem de forma combinada em missões no estrangeiro e internamente.

A articulação política e institucional, tão propalada nos programas do Governo (i.e. programas dos XVII e XVIII Governos Constitucionais), que permita o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impeça a continuação da dispersão de meios e a fragmentação das acções, sobretudo numa época de grandes restrições orçamentais, está ainda longe de ser conseguida. Apesar da crescente dimensão externa da segurança interna, da defesa, da justiça, da economia, verifica-se

uma clara indefinição de prioridades políticas na participação de forças armadas e forças de segurança em missões internacionais.

Somos, porventura, “imperiais”, da América Latina à Ásia Central, passando por África e acabando na Insulíndia, sem esquecer, claro está, a Europa. Em todo o lado, no entanto, fazemo-lo sem grande massa crítica, nem lugares de decisão ou de acesso a informação importante. Não há estratégia, tomam-se essencialmente medidas avulso, casuísticas e de interesse desconhecido, não se verificando qualquer preocupação em avaliar ou recolher “as lições aprendidas” junto dos diplomatas, militares, polícias, magistrados e peritos em áreas diversas que vão desempenhando (apesar de tudo) algumas posições de relevo no seio de Organizações Internacionais e/ou em determinadas missões.

É vital que a cooperação policial internacional sedimente uma abordagem transversal, transdisciplinar e multi-institucional, recorrendo a “equipas fluidas de peritos, de geometria variável, constituídas de forma *ad hoc*” (Guedes, 2006, 41-53). Raramente tal tem sido o caso – e muitas das insuficiências detectadas radicam precisamente aí.

Tendo em vista a inevitável inércia de que sofrem as instituições, e sobretudo as mais próximas da soberania, decerto que outra coisa não seria de esperar. As mudanças no Mundo, e do nosso lugar nele, não se compadecem, porém, com divisões e estanquidades que se foram formando sobre a base de uma lógica institucional criada para um panorama global muito diferente daquele em que hoje estamos inseridos. Vivemos numa realidade em que os exclusivismos e as competições corporativas são criadoras de ruído e de ineficácia no sistema. A internacionalização de todas as actividades do Estado “vai encontrando respostas sectoriais nos diversos Ministérios e organismos deles dependentes que dispersam internamente os centros de iniciativa e de resposta, afectando a capacidade de uma visão global” (Moreira, 2007, 25). É certo que algumas das características do desenho anterior devem ser mantidas. Verifica-se assim, por exemplo, a necessidade “de articular as respostas num centro regulador, e quando necessário decisor. A função coordenadora, a decisão integradora, a responsabilidade pelos objectivos estratégicos assumidos,

53 “A segurança de pessoas e infra-estruturas irá seguramente ter de caber a *pequenos* grupos, agrupamentos *modulares*, de homens e mulheres altamente profissionalizados, *superiormente* instruídos a nível tático e muitíssimo, *altissimamente*, “info-incluídos”, tão bem treinados quanto possível, muito bem equipados, mais reticulados em termos *funcionais* do que ordenados nos termos *hierárquicos* tradicionais, com *uma grande percentagem de oficiais*, que actuem em conjugação estreita, *muito estreita*, com serviços de informações portugueses e estrangeiros e com operacionais anti-terroristas, de maneira a conseguir infiltrar, tomar o pulso, e neutralizar, os agrupamentos que se dedicam a estes novos tipos de guerra” (Marques Guedes, 2006, 41).

não dispensam nem missões plurais e interdisciplinares, nem autoridade final unificadora" (*ibid.*).

O último esforço de redimensionamento do sistema foi empreendido na vigência do XVII Governo Constitucional. Apesar dos objectivos inicialmente traçados e das expectativas criadas, tudo redundou em pouco e gerou sentimentos ambivalentes: sendo inegável que foram efectuadas alterações importantes na organização, coordenação, competências funcionais e territoriais, ficou a ideia de uma reforma mitigada e a convicção de não terem sido empreendidas as transformações necessárias para um país com recursos limitados como o nosso e com necessidade de racionalizar um sistema pesado e redundante como o que temos.

O que se pretende, afinal, para o futuro? Uma *homeland security*? Um sistema de segurança nacional e não tanto de segurança interna? Uma fusão entre a defesa e a segurança (dita interna)? Mais progressiva e prudentemente, a operacionalização de parcerias e de empenhamento operacional efectivo entre Forças de Segurança e Forças Armadas, não só no quadro da segurança interna, mas também ao nível da segurança externa – nas OAP da ONU e missões PESD da União Europeia? Uma abordagem sistémica entre as vertentes *security e safety*? E para quando uma verdadeira análise custo-benefício? Quanto custa o actual sistema de segurança interna? Quanto poderia custar, com alterações substanciais na sua organização? Tendo em conta a dimensão do nosso país, justifica-se o número existente de instituições com competências de polícia? Diversas polícias, note-se, a actuar em matéria de investigação criminal, que acabam por ter competências concorrentes em diversas áreas de actuação? Será necessário voltar a delinear um diploma legal específico para a gestão de crises? Será preferível rever os diplomas legais em vigor sobre defesa e segurança interna? Ou, antes de mais, mudar mentalidades e (sub)culturas corporativas e institucionais?

Os problemas estruturais da arquitectura de segurança e de defesa têm vindo também a ser reflectidos na sua dimensão internacional. Assim, são comuns os conflitos, as redundâncias e as sobreposições, as iniciativas corporativas, os projectos que visam replicar, sobretudo nos países africanos de expressão portuguesa, *mutatis mutandis*, a arquitectura de segurança interna e de defesa nacional, a pouca consistência entre as "políticas externas" dos Ministérios e sobretudo da cooperação policial, da cooperação judiciária e da cooperação militar.

A diversidade de programas de cooperação bilateral em países em situação de fragilidade, preconiza a coordenação entre as estratégias dos diferentes doadores internacionais. A articulação da estratégia de cooperação portuguesa (incluindo a técnico-militar e técnico-policial), ao nível da CPLP, com a de Estados com maiores recursos económicos e tecnológicos, poderá ser muito mais proveitosa para os

receptores de apoio, pois permitirá potenciar o nosso capital humano, experiência e ligações históricas a alguns destes países, em conjugação com a capacidade económica de potências mundiais ou regionais.

Portugal poderia, eventualmente, equacionar a celebração de uma parceria estratégica com o Brasil, neste âmbito, devido à capacidade tecnológica e logística daquele país, de modo a obter uma maior consistência e eficácia da nossa cooperação. Os fantasmas que, pelo menos do nosso lado, a isso resistem, são pouco mais que isso mesmo, fantasmas.

Do mesmo modo, parece-nos importante articular a actuação da cooperação portuguesa com a de outros parceiros multilaterais como a ONU (PNUD), a União Europeia (Conselho e Comissão), a OSCE, a União Africana (UA), entre outras.

As OAP da ONU ou de gestão de crises da União Europeia não devem ser o monopólio de uma única componente, quer seja a militar, a policial, ou a civil. A aposta terá que ser cada vez mais no planeamento integrado, na interoperabilidade de meios – tendo em vista a realização de missões conjuntas ou complementares e a racionalização de recursos, a qual, poderá ser potenciadora de sinergias entre as diferentes componentes e da obtenção de melhores resultados ao nível da pacificação e reabilitação do Estado de Direito. O empenhamento de magistrados, militares, quadros policiais, especialistas em protecção civil com elevada formação, com experiência de gestão e planeamento e de peritos em áreas específicas representa uma mais-valia para ambos os lados da equação.

“A definição de uma estratégia de segurança interna para a União Europeia, em cujas prioridades os EM e os cidadãos se revejam” (Gomes, 2005, 24), parece-nos fundamental, assim como “procurar uma abordagem transversal no quadro da União Europeia: entre a gestão civil e a gestão militar de crises; entre cooperação policial, cooperação aduaneira e cooperação judiciária; entre a prevenção criminal, a ordem pública e a investigação criminal; entre a criminalidade de massa e a criminalidade organizada, de forma a melhor responder a fenómenos tão claramente caracterizados pela complexidade e pela multidimensionalidade” (Gomes, 2005, 25).

Outra vertente relevante será procurar uma maior coordenação entre as áreas JAI e PCSD, dada a evidente intercomunicabilidade de efeitos nas vertentes da segurança interna e externa numa “Europa a 27”. O aumento das capacidades operacionais da Europol, designadamente ao nível das operações conjuntas de investigação e o reforço do princípio da disponibilidade entre os Estados-membros da União Europeia será também prioritário, de forma a tornar a Europol um pivot central da troca de informações entre os Estados-membros, incrementando a cooperação operacional e obrigando os Estados a organizarem-se internamente.

Deverá também ter lugar, e tê-lo de maneira sustida, uma verdadeira troca de informações entre a Europol e as diferentes missões de gestão de crises da UE (casos

sintomáticos são os países europeus em vias de adesão à União Europeia, Balcãs, a Palestina, o Norte de África, o Cáucaso), de forma a prevenir e combater formas de criminalidade transnacional que têm como ponto de origem ou de trânsito os países objecto de intervenção da UE. Este intercâmbio poderá proteger o espaço europeu, bem como permitir estancar alguns destes problemas nos territórios em crise ou situação pós-crise.

O incremento do intercâmbio de boas práticas em diversas áreas da actividade policial, o desenvolvimento de projectos em parceria entre diversos Estados-membros nas áreas JAI e PCSD, candidatura a programas de financiamento, organização de seminários, reuniões técnicas e harmonização de curricula deverão ser também algumas das vias a explorar. Os cursos de formação ministrados ao nível do CEPOL deverão ser mais operacionais, alargados a um maior número de polícias europeus, deixando de ter um cariz vincadamente académico.

A nível interno, por assim dizer, verificam-se ainda sérias lacunas - ou ruídos na coordenação inter-ministerial (MAI-MDN-MNE), em relação às operações de paz da ONU e de gestão de crises da União Europeia, de forma a definir uma estratégia de acção que permita a Portugal fazer uma escolha mais criteriosa das missões em que participa, bem como eventual candidatura a posições-chave nas missões ou em organizações internacionais e ainda entre o MAI-MJ-MNE no âmbito da área JAI.

Apesar de ser um factor a ter em conta, não nos parece que a dimensão das unidades/contingentes, que um elevado número de polícias e militares seja, por si só, garantia de visibilidade nas missões. É evidente que os contributos nacionais têm que ser prioritizados, activos e credíveis. No entanto, parece-nos que, para além do formato de unidades constituídas [o qual nos dá um peso inegável nos teatros de operações respectivos], as forças armadas e forças de segurança deverão, nas missões consideradas prioritárias para a política externa nacional, nomear Oficiais de Estado-Maior para ocupar posições-chave, de decisão, no quadro das organizações internacionais e das missões no terreno, para que Portugal possa tentar conseguir um maior peso específico e uma maior capacidade de influência nas mesmas.

Alguns passos há ainda a dar se quisermos alcançar uma melhor e mais ágil adequação das nossas estruturas nacionais às novas realidades em que decidimos agir. Será necessária uma maior supervisão e arbítrio ao nível inter-ministerial, de forma a evitar iniciativas individuais corporativas de forças e serviços que dispersam recursos. Um ponto a não subestimar, para o qual esforços de monta devem ser envidados. Reacções institucionais requerem respostas institucionais de fundo - tem sido um erro considerar que intervenções personalizadas e avulsas as contêm de maneira continuada.

Por outro lado, parece existir uma tendência para assumirmos compromissos em cenários e contextos securitários múltiplos, e uma propensão marcada em fazê-lo

de maneira pouco coerente: ambição, mas sem uma “consciência épica delirante” (Guedes, 2011). Dada a disparidade entre os meios e a ambição, Portugal tem que saber fazer escolhas.

Como é evidente, importa garantir algumas salvaguardas a que fomos fazendo alusão a par e passo. A cooperação portuguesa e a CTP em particular, deverá respeitar a cultura e necessidades dos países beneficiários e não tentar replicar os modelos e organização policial ou a arquitectura de segurança interna nacional, tendo em consideração as especificidades e contexto sócio-político e económico dos diferentes Estados com quem cooperamos.

É essencial que se verifique uma maior congruência entre a cooperação militar, policial, judicial, alfandegária, na área da administração pública, de forma a potenciar os recursos e experiência de alguns destes vectores e a imprimir um carácter holístico aos programas desenvolvidos pela cooperação portuguesa. Um dos pontos fortes da CTP consiste na qualidade dos formadores policiais das forças e serviços de segurança e dos programas de formação ministrados e um dos pontos menos fortes está relacionado com o investimento quase exclusivo no capital humano, e muito pouco na doação de bens, infra-estruturas ou serviços – o que constitui uma desvantagem competitiva face a outros países doadores. Há que pensar em colmatar esta desvantagem, o quanto antes, gizando para tanto uma estratégia com pés e cabeça.

Num plano mais ‘táctico’, ou menos macro, notam-se ainda lacunas na preparação de quadros nacionais para missões internacionais, designadamente a falta de briefings regulares promovidos ao nível do MNE em parceria com o MDN, MAI, MJ, entre outros, sobre os interesses estratégicos nacionais no teatro de operações, contexto sócio-político e eventuais riscos e ameaças para os interesses portugueses. Por outro lado, a realização de debriefings prioritariamente direccionados para os militares/polícias/diplomatas/civis portugueses que desempenharam *key positions*, no quadro de diversas missões internacionais, deveria constituir, igualmente, uma prática sistemática, de modo a poder ser colhida informação de âmbito estratégico, táctico ou operacional, levantamento de problemas e dificuldades, bem como para corrigir erros através das lições aprendidas ou replicar boas práticas (*do's and dont's*). Assimilar as *lessons learned*...

A formação integrada e conjunta entre quadros e unidades militares, policiais, de emergência médica, de protecção civil (incluindo exercícios regulares) que ajudem a robustecer e a consolidar uma intervenção integrada em cenários de crise parece-nos também essencial. Esta formação para cenários internacionais poderia ser rentabilizada ao nível interno, através da sistematização de procedimentos em situações de desordem pública de grande dimensão, atentado terrorista e catástrofe natural de âmbito nacional, o que nem sempre tem sido o caso.

Consideramos igualmente relevante o aprofundamento de uma cultura de *intelligence* transversal aos diversos Ministérios e às forças e serviços de segurança. Nos teatros de operações deverão ser criados mecanismos integrados de pesquisa de notícias e tratamento de informações, de forma a obter uma perspectiva e contextualização mais aprofundada dos problemas dos territórios alvo de intervenção (sendo estes inputs remetidos aos Ministérios/serviços respectivos, de modo a sistematizar uma visão holística de sectores como a segurança interna, defesa, justiça, situação política e económica, etc. dos diferentes teatros de operações). Por outro lado, mesmo que Portugal não tenha interesses específicos em certas zonas de conflito ou pós-conflito, o acesso antecipado ou atempado à informação da situação política e do estado de segurança nesses teatros, é também uma forma de defender os interesses estratégicos nacionais e de identificar ou prevenir ameaças e riscos no nosso país.

As forças armadas desempenham um papel crucial nestes contextos críticos, tanto em termos qualitativos e quantitativos, sendo também a parte mais visível das operações de gestão de crises. No entanto, outras dimensões da reconstrução pós-conflito não devem ser esquecidas: componente humanitária, de direitos humanos, de justiça, eleitoral, etc.

Parece-nos poder concluir-se – sem quaisquer hesitações – que as forças e serviços de segurança e as unidades de protecção civil desempenham um papel decisivo em OAP da ONU, nas missões de gestão civil de crises da União Europeia, na cooperação policial europeia e na CTP no seio da CPLAs limitações e insuficiências apontadas em nada derogam nesta constatação. O que há a lamentar é o desconhecimento a que tal papel tem sido votado.

Apesar dos constrangimentos identificados, os mecanismos cooperativos criados e hoje bem instalados são cruciais para a garantia da segurança internacional, a consolidação do Estado de Direito, a democratização e sustentabilidade das forças armadas e forças de segurança locais – e, daí, tornam-se essenciais para o consequente desenvolvimento dos países alvo de intervenção. Apesar da crescente interpenetração, da chamada “interdependência complexa”, existe ainda uma excessiva compartimentação conceptual, ao nível global e nacional, entre patamares e dimensões da segurança que afecta as estratégias de intervenção reticulares e abordagens dinâmicas. Embora nela muito haja que pode e deve ser melhorado, o certo é que a projecção internacional da cooperação policial, judiciária, de protecção civil constitui sem sombra de dúvida um eixo essencial da política externa nacional, sendo potenciadora de alterações qualitativas ao nível do enquadramento legal, organizacional e na agilização dos mecanismos de coordenação no quadro de segurança interna.

O simples facto de existirem paralelismos óbvios entre o modo como a *security and safety* e a *security and defense* têm sido programaticamente enquadradas – com dispositivos de reinforced ou structured cooperations e headline goals que são, mutatis mutandis, naturalmente análogos e dotados de ritmos de convergência e mecânicas de entrosamento semelhantes – demonstram uma crescente necessidade de desfazer fronteiras conceptuais estanques. Mas muito há também a ser feito, e tem de o ser o quanto antes – pela Europa, se pretender “não perder o barco” das transformações globais em curso; por Portugal, se quiser, como parece querer, continuar a contribuir para que a Europa continue a desempenhar um papel relevante na arena internacional, de modo a nós próprios continuarmos a usufruir da escala ampliada que daí resulta, num Mundo em mudança acelerada.

Bibliografia

- Bauman, Zygmunt, 2000. *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich, 1992. *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage Publications.
- Brandão, Ana, 2004. “Segurança: Um Conceito Contestado em Debate” in *Informações e Segurança: Estudos em Honra do General Pedro Cardoso*, Adriano Moreira (coord.). Lisboa: Editora Prefácio.
- Buzan, Barry, Waeber, Ole e Wilde, Jaap, 1998. *Security, a New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Collins, Alan, 2007. *Contemporary Security Studies*. New York: Oxford University Press.
- Dwan, Renata, 2004. “Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations”, A Human Security Doctrine for Europe, Barcelona Report. Barcelona: Study Group on Europe’s Security Capabilities.
- Elias, Luís e Guedes, Armando Marques, 2011. *Controlos Remotos – Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina, Centro de Investigação do ISCPPI.
- Elias, Luís, 2006. *A Formação das Polícias nos Estados Pós-Conflito. O Caso de Timor-Leste*. Lisboa: Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

- Fernandes, Luís Fiães, 2005. "As Novas Ameaças como Instrumento de Mutação do Conceito 'Segurança'", in I Colóquio de Segurança Interna. Coimbra: Almedina.
- Gomes, Paulo, 2005. *A Cooperação Policial na União Europeia: Um Desafio Estratégico para a PST* Trabalho Final do 1.º CDEP. Lisboa: ISCPSI.
- Guedes, Armando Marques, 2007. *Ligações Perigosas. Conectividade, Coordenação e Aprendizagem em Redes Terroristas*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, Armando Marques, 2006. "Pensamento Estratégico Nacional: que Futuro?" em J. M. Freire Nogueira e João Vieira Borges, *O Pensamento Estratégico Nacional*, 243-299. Lisboa: Cosmos e Instituto da Defesa Nacional.
- Guedes, Armando Marques, 2005. *Estudos sobre Relações Internacionais*, Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. Instituto Diplomático.
- Lindbog, Chris, 2001. *European Approaches to Civilian Crisis Management*, Washington DC: British American Security Information Council.
- Nelson, Thall, 1996. "TV, Radio, Multimedia", in *Le Monde*, 6 et 7 Octobre.
- Nowak, Agnieszka, (ed.) 2006. "Civilian Crisis Management: the EU Way", in *Chaillot Paper n° 90*. Paris: European Union, Institute for Security Studies.
- Ramonet, Ignacio, 2001. *Geopolítica do Caos*. Rio de Janeiro: Editora Vozes [1997].
- Robert, Philippe, 2002. *O Cidadão, o Crime e o Estado*. Lisboa: Editorial Notícias, [1999].
- Sarmiento, Cristina Montalvão, 2007. *Políticas de Segurança na Sociedade Contemporânea. Lição Inaugural do Ano Lectivo 2007/2008*. Lisboa: ISCPSI.
- Sousa, Pedro Miguel Lopes Ferreira Lourenço, 2008. *O Direito Penal e a Defesa Nacional*. Coimbra: Edições Almedina.
- Teixeira, Nuno Severiano (coord.), 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interno*. Relatório Preliminar. Lisboa: IPRI, Universidade Nova de Lisboa.

Extra Dossîe

Notas sobre a Grande Estratégia dos Estados Unidos*

José Alberto Loureiro dos Santos
General (R)

* Comunicação apresentada no seminário internacional “A Evolução do Sistema Internacional”, realizado no dia 6 de Junho de 2011 no IDN.

De um modo geral, a grande estratégia seguida pelos Estados Unidos, com algumas alterações provocadas pelo aparecimento de questões novas e, particularmente, por resistências internas de projectos estratégicos alternativos, está a ser caracterizada pelas linhas de orientação geral que vêm da campanha eleitoral feita por Obama e das suas primeiras comunicações públicas durante o mandato. A *National Security Strategy*, saída à luz do dia em Maio de 2010, confirma estas linhas, por mim já apresentadas no Instituto da Defesa Nacional em 2009. Tentarei fazer uma análise de algumas das principais questões que se estão a colocar aos EUA, dentro da linha geral desta grande estratégia, já iniciada no segundo mandato do Presidente Bush, quando foi negociado com o Iraque o “acordo sobre a situação das forças norte-americanas no país” onde ficou estabelecida a retirada de todas os militares dos EUA até ao fim de 2011.

É uma grande estratégia que poderá ser definida como de “retraimento militar e reforço da acção política”, ou seja, retirar as forças militares, mas manter e acrescentar presença e pressão política. As razões principais desta alteração residem, por um lado, na necessidade de libertar parte substancial dos meios militares envolvidos em operações com a finalidade de ter suficientes forças disponíveis para acorrerem a uma ou várias crises que venham a surgir, assim readquirindo a liberdade de acção de que os EUA precisam; por outro lado, a premência de diminuir fortemente as despesas que mantêm o gigantesco deficit que restringe as capacidades de intervenção norte-americana no mundo e condiciona muitas das suas atitudes face aos desafios provenientes da China – por exemplo, o orçamento da Defesa deste ano atinge o valor de 553 mil milhões de dólares, com as operações no Afeganistão a custarem 10 mil milhões por mês; finalmente, no facto de a globalização ter provocado a emergência no tabuleiro internacional de outras grandes potências, cujo poder se vai acentuando, e ter gerado uma crescente complexidade e fragilidade das sociedades, fazendo com que múltiplas ameaças transversais tenham que ser respondidas em conjunto, já que nenhuma potência é capaz de as resolver isoladamente.

As grandes questões internacionais são abordadas pelos EUA com uma certa continuidade, à medida que as diversas administrações se sucedem, tanto republicanas como democratas. Os equilíbrios dos órgãos de poder norte-americano dificultam mudanças bruscas no modo como encaram os principais problemas, equilíbrio por vezes de tendência paralisadora, tanto no domínio interno como externo, decorrente das eleições intercalares para o Congresso. Apesar de a Constituição ser presidencialista, o Congresso constitui um poderoso crivo para a adopção de qualquer política, especialmente pelo travão orçamental em que se pode transformar.

O poder nacional norte-americano, embora se possa considerar um tanto abalado pelas crises económica e financeira, continua a manter-se sem paralelo, quando

comparado com o de qualquer outro país, mesmo aqueles que emergem como seus futuros eventuais rivais. O principal deles, a China, aproxima-se a passos largos do seu “irmão siamês”, em termos económicos e financeiros. Irmão siamês, porquanto estas duas potências ficaram de tal modo interligadas em termos económicos e financeiros, que qualquer medida, económica ou financeira da iniciativa de alguma delas que afecte significativamente a outra, terá um efeito de retorno atingindo também quem a desencadeou.

É como se vigorasse entre os dois países uma situação de dissuasão pelo “terror económico”, por analogia com a que vigorava durante a Guerra Fria entre os EUA e a URSS – dissuasão pelo terror nuclear. De tal modo assim é que aumentam as ocasiões em que o entendimento prévio entre ambos é indispensável e só a partir dele se poderão abrir portas para entendimentos mais alargados. A utilização frequente da sigla G2 para designar esta parilha mundial como os mais poderosos do planeta, traduz com clareza a sua preponderância global, com frequentes tensões, de que se destacam as decorrentes da existência de uma persistente “guerra cambial”, entre as duas potências, com os EUA a acusarem a China de subsidiar as suas exportações através da desvalorização intencional do yuan.

Em Maio último, por proposta norte-americana, efectuou-se uma reunião dos EUA com a China que, pela primeira vez, acrescentou ao diálogo económico já existente a componente estratégica, onde ficaram acordadas consultas mútuas a respeito da situação estratégica na Ásia Pacífico. Ficou assente que estes encontros – em que também participam chefes militares –, o “Diálogo Estratégico e Económico” (S&ED, no acrónimo anglo-saxónico), terão lugar todos os anos, o que significa o reconhecimento pelos EUA do crescente papel da China na região.

Obama marcou o objectivo de poupar o total de 400 mil milhões de dólares durante os próximos 12 anos nas despesas militares que, desde 2001, subiram 70% em termos reais. Leon Panetta, o novo secretário da defesa, iniciará a operação de redução orçamental, dadas as provas que já deu na concretização do emagrecimento de orçamentos noutros domínios da administração.

A primeira prioridade de todas as estratégias norte-americanas continua intocável. Abrange o desenvolvimento e desencadeamento das medidas e dos instrumentos, incluindo inovações tecnológicas, que consigam barrar os eixos de acesso ao território dos EUA – por mar, ar, espaço exterior e ciberespaço –, o que também envolve acordos internacionais de controlo do acesso, produção, ensaios e emprego de armas de destruição massiva, incluindo “armas” ciberespaciais. Neste domínio, foi recentemente publicada a estratégia dos EUA para o ciberespaço onde, a par de considerar indispensável a liberdade da sua utilização e de prever acções de segurança ciberespacial das suas infra-estruturas críticas, defende a colaboração

com outros Estados, nomeadamente no âmbito global, procurando acordos no âmbito da ONU para estabelecer regras de “*arms control of cyber weapons*” aceites por todos os Estados.

As grandes operações militares no exterior serão substituídas, progressivamente e à medida que as forças destacadas forem retirando dos teatros de operações onde se encontram empenhadas, por uma estratégia operacional que Petraeus, à frente da CIA, iniciou brilhantemente no Médio Oriente, quando era comandante do Comando Central dos EUA. Consiste no uso de forças de Operações Especiais em missões cobertas, de que a eliminação de Ossama Bin Laden é paradigma, sobre objectivos obtidos pelos serviços de informações norte-americanos, incluindo a CIA, através das actividades de informações ou explorando as que já existam. Estas operações, determinadas em Setembro de 2009, definiam como áreas de pesquisa e operação a Arábia Saudita, Jordânia, Irão e outras zonas exteriores aos teatros de operações tradicionais. Também foi Petraeus que ampliou o uso de aviões não tripulados da CIA (que se enquadram na mesma estratégia), na fronteira noroeste do Paquistão. Isto é, trata-se de abandonar as operações de contra-subversão (*nation-building*), prolongadas no tempo e dispendiosas em excesso, por acções de contra terrorismo, pontuais, instantâneas e que ficam bem mais baratas.

Elas são levadas a efeito nos espaços estratégicos onde se configurem ameaças, particularmente novas ameaças (terrorismo, conflitos étnicos e religiosos, instabilidade regional, existência de zonas desestruturadas e de Estados falhados, pirataria marítima), que possam colocar em perigo o território nacional dos EUA e/ou interesses norte-americanos.

Prevê-se que o tandem constituído por Leon Panetta e Petraeus (o primeiro que sai da CIA para a secretaria da defesa, e o segundo que assume as funções deixadas pelo primeiro), será o eixo básico desta mudança estratégica singular, que coloca a pressão sobre os adversários dos EUA num patamar intermédio entre a pura pressão com os vectores de natureza civil e o puro nível militar tradicional, dado o tipo de inimigos que é necessário neutralizar – novos actores de natureza não estatal interessados no controlo de território.

Aliás, a doutrina de Obama para o uso da força militar, que pode deduzir-se do seu discurso que justifica a participação dos EUA na implementação da resolução do Conselho de Segurança na Líbia, embora continuando a ser fundamentada nas situações concretas avaliadas caso a caso, não deixa de ser condicionada pelo factor custos. Trata-se de uma doutrina (se é que se pode chamar doutrina a esta postura), cujo traço essencial é o pragmatismo de abordagem e resolução dos problemas. Por um lado, mantém-se o princípio de que a força militar será empregue sempre que estejam em causa os interesses vitais norte-americanos, o que, pela ambiguidade

que este pressuposto contém, deixa suficiente margem de manobra ao decisor. Por outro, considera a possibilidade de ser utilizada quando surjam questões de natureza económica que afectem os interesses dos EUA, e ainda nas situações que se configurem como graves infracções aos direitos humanos, qualquer delas a merecer uma análise específica, em função das circunstâncias que as envolvam e caracterizem.

O retraimento das forças expedicionárias ainda em acção no Iraque e no Afeganistão tornou-se num problema crucial para atenuar a impopularidade do modo como os EUA têm actuado nestes dois teatros de operações, mas, principalmente, é um componente fundamental da redução das despesas militares. Ao mesmo tempo, consegue recuperar reservas de força militar para atender a crises imprevistas e a posicionar os EUA em melhores condições para enfrentar os novos desafios que a retirada das forças militares provocarão, associados aos efeitos que as revoltas árabes certamente irão originar.

Do Iraque, onde se encontram cerca de 50 mil efectivos, todas as forças deverão sair até ao fim deste ano, conforme o “acordo sobre a situação das forças norte-americanas”. Os EUA desejam manter algumas unidades militares naquele país, com a finalidade de terem alguma hipótese de contenção da influência do Irão, o que tem sido difícil conseguir, dado o peso de Moqtada Al Sadr no governo iraquiano. As pressões dos curdos e dos sunitas iraquianos, interessados na presença norte-americana, terá permitido alguma abertura de Maliki, o primeiro-ministro, até porque há necessidades logísticas para manter o material das forças iraquianas fornecido pelos EUA, de apoio aéreo e na defesa das fronteiras. Os números anunciados andam por um efectivo de cerca de 16 mil militares. Registe-se que a presença do pessoal diplomático norte-americano será muito reforçada e disporá de elevado número de contratados a empresas militares para funções de segurança própria. Esta questão encontra-se em aberto, num braço de ferro entre os adeptos e os opositores da influência do Irão.

No Afeganistão, onde se encontra definido um período de transição, de Julho de 2011 até ao fim de 2014, para ceder todas as responsabilidades às forças de segurança (externa e interna) afegãs que estão a ser formadas e treinadas, criaram-se condições políticas para antecipar o regresso das forças estrangeiras aos respectivos países com o desaparecimento de Bin Laden. Resta saber se os ganhos adquiridos com o reforço de 30 mil efectivos decidido em 2008 e consequente estratégia de Petraeus estarão suficientemente consolidados para a situação não reverter.

Embora os EUA tenham entendimentos com Karzai para a continuação de algumas bases dos EUA no país, é precipitado dar isso por certo. Tudo dependerá da natureza dos acordos que forem feitos com os talibãs, com quem foram aceleradas

as negociações directas pelos norte-americanos após a morte de Bin Laden, o que depende das circunstâncias existentes em termos de segurança. O Paquistão ficará sempre em condições de exercer grande influência sobre o governo afegão, uma vez que vê os terroristas como o braço longo da sua estratégia contra a Índia – o seu inimigo existencial, mas principal aliado estratégico dos EUA na área –, o que poderá ser complementado com o reforço da aproximação à China. A tendência geral será para regressar a um equilíbrio regional instável, onde se procurarão defender os interesses norte-americanos através da posição da Índia, no caso de se virem a deteriorar as relações dos EUA com o Paquistão, o que parece provável, especialmente pelas dúvidas decorrentes do eventual apoio dos seus militares à dissimulação de Bin Laden no país.

No Norte de África e no Médio Oriente, grande parte da fermentação democrática que aí se vive resulta das estratégias de promoção da democracia levadas a efeito pelas acções de formação, treino e financiamento de activistas políticos, especialmente dinamizadas durante a Era Bush, através dos Institutos Republicanos e Democráticos dos EUA, que foram criados pelo Congresso e são financiados através do *National Endowment for Democracy*, muitas vezes em contraste, mesmo clara oposição com os enormes apoios fornecidos às lideranças autocráticas dos vários países, o que provocou muitos momentos de grande tensão entres tais lideranças e a Administração norte-americana.

Com as revoltas árabes, perante as quais a postura dos EUA se tem procurado adaptar às circunstâncias de cada caso concreto em função dos seus interesses, a relação com a região tenderá a modificar-se substancialmente. Qualquer que seja o resultado de cada uma das mudanças em curso, o “povo árabe” passará a ter bastante mais influência nos processos de decisão política dos governos do que até agora, configurando-se uma situação de diminuição do peso regional dos norte-americanos. Por outro lado, as posições dos vários actores regionais para com Israel e o conflito israelo-palestiniano, modificar-se-ão, tendencialmente a favor dos palestinianos, e o Irão aumentará o seu poder regional. Tudo isto fará com que os EUA tenham mais dificuldade em apoiar os israelitas, que se verão forçados a mudar a sua postura estratégica regional de permanente agressividade.

Os instrumentos de intervenção dos EUA na região basear-se-ão nas garantias de segurança que derem aos principais países sunitas, especialmente à Arábia Saudita e aos restantes Estados-membros da Organização da Conferência Islâmica, relativamente ao Irão e na política que adoptar perante o conflito israelo-palestiniano. No seu discurso de 19 de Maio último, foi visível a preocupação de Obama em compensar os potenciais efeitos negativos das revoltas árabes com a defesa pública do estabelecimento de dois estados soberanos, contíguos e seguros, com base nas

fronteiras de 1967, para resolver o conflito israelo-palestiniano, o que sucedeu pela primeira vez.

Há um aspecto que poderemos considerar como novo. Trata-se do enquadramento em que a força militar pode ser usada e do seu peso relativo nas estratégias concebidas e aplicadas, em relação ao emprego dos restantes factores do poder nacional.

Em primeiro lugar, assistimos a uma atitude mais multilateral do que unilateral. Existe a preocupação de resolver as grandes questões que se colocam aos EUA, frequentemente com efeitos transversais, num quadro de natureza cooperativa, no âmbito das organizações internacionais, e procurando permanentemente a legitimidade que a ONU concede. No caso da Líbia, esta preocupação foi patente. De igual modo, foi claro o interesse em deixar de aparecer publicamente como a potência líder da coligação constituída, embora isto tenha diminuído a eficácia da actuação dos aliados, o que pode ter origem principalmente em razões de política interna, como a impopularidade das guerras americanas no mundo muçulmano e, particularmente, nos próprios EUA.

A esta postura não são alheios o facto da questão líbia não afectar os interesses vitais norte-americanos e ainda a percepção que Obama pretende transmitir ao mundo islâmico, em coerência com o discurso que proferiu no Cairo, no dia 4 de Junho de 2009, no qual propõe um “recomeço nas relações entre os Estados Unidos e o mundo islâmico, com base no interesse mútuo e no respeito mútuo”, num contexto que deve ser marcado por um ambiente em que “a América e o Islão não se excluem mutuamente e não precisam de estar em competição”.

Em segundo lugar, as estratégias adoptadas, em vez de privilegiarem o uso da força militar, têm o cuidado de procurar resolver as situações com outros vectores de intervenção de natureza não militar, resguardando o instrumento de coacção para último recurso ou integrando-o numa globalidade de processos civis de intervenção com a finalidade de garantir a segurança da sua aplicação. É aquilo que vem sendo designado *comprehensive approach* ou “abordagem estratégica abrangente”.

Registe-se que estas modalidades de acção, sendo atitudes deliberadas da administração dos EUA, se sustentam na nova realidade das relações de forças internacionais imposta pela globalização, pela complexidade e fragilidade crescentes das sociedades modernas, pela natureza transversal das novas ameaças e pela ascensão das potências emergentes sem cuja colaboração se torna impossível resolver os principais problemas com que o mundo actualmente se confronta: crises financeira e económica, o terrorismo internacional, os efeitos dos conflitos regionais, a proliferação das armas de destruição massiva, as regiões desestruturadas e os Estados falhados, a pirataria marítima, os conflitos cambiais, a pressão de procura dos recursos estratégicos, tanto alimentares, como energéticos e minérios raros.

Apesar da NATO ser uma organização de segurança multilateral, os pontos essenciais do seu novo conceito estratégico permitem-nos uma visão geral da grande estratégia dos Estados Unidos, já que a aliança é, cada vez mais, um dos instrumentos para os EUA defenderem os seus interesses com legitimidade política acrescentada com colaboração dos seus parceiros. Os EUA, pólo dominante da Aliança, são como que um sol rodeado por satélites que giram à sua volta. No caso de um dos satélites conseguir configurar-se como potência capaz de ter interesses importantes em divergência com o a potência líder, tenderá a sair da sua órbita, só ou acompanhada por unidades políticas que lhe sejam próximas, seguindo o seu próprio destino na arena internacional, como a Alemanha parece começar a querer fazer.

Embora a NATO tivesse ficado caracterizada como aliança regional, como pretendiam os europeus, os EUA conseguiram impor a possibilidade de agir globalmente, quando as ameaças à sua segurança se localizarem “fora de área”, sempre que possível com a colaboração de potências ou organizações de segurança, situados na sua proximidade e também afectadas por elas, para o que serão estabelecidas “parcerias estratégicas”. Este quadro de intervenção global é o reconhecimento, pelos EUA, da indispensabilidade de assegurar alianças para agir multilateralmente. Deduz-se que esta atitude se não alterará, em termos estritamente nacionais, com excepção de casos extremos em que tenham capacidade bastante para agir sozinhos.

Apesar do sistema internacional tender para a multipolaridade e mostrar alguns aspectos cruciais onde já existe essa realidade relativamente às relações de forças entre os principais actores – particularmente no G 20, quanto à abordagem de questões económicas e financeiras –, os EUA continuam a destacar-se nos factores básicos do poder nacional. Mantêm-se a primeira economia mundial, embora a perseguição da China ameace colocá-los segundo lugar. Em termos do factor militar, também se destacam a grande distância dos mais fortes competidores, particularmente no âmbito naval, aéreo, aeroespacial, onde dispõem de domínio absoluto, além das capacidades ciberespaciais onde estão entre os primeiros. Só apresentam algumas dificuldades no ambiente terrestre, dadas a características específicas de atrito e correspondente desgaste deste ambiente.

O factor geográfico físico traz-lhes vantagens assinaláveis: tanto na extensão – um país continente e dotado de vastos recursos naturais – como na posição – entre dois oceanos que os protegem e que dominam. No respeitante ao factor geográfico humano, apresentam-se como o único estado desenvolvido com uma demografia dinâmica, em que a taxa de fertilidade se manterá elevada – os nascimentos ultrapassarão o número de mortes em 30 milhões nos próximos 20 anos, ao contrário dos restantes países ricos, cuja tendência é para a diminuição, com a população

activa a aumentar 0,5% ao ano. A sua população passará dos 310 milhões actuais para 374 milhões em 2030.

Os EUA também nos surgem distanciados das outras grandes potências, no respeitante aos factores intangíveis do potencial estratégico. Em termos de conhecimento e avanços tecnológicos continuam a apresentar-se persistentemente nos primeiros lugares dos rankings mundiais. A sua cultura projecta-se em todo o mundo e a língua que falam constitui o latim do nosso tempo.

Este conjunto de capacidades, materiais e imateriais, faz com que os EUA sejam verdadeiramente indispensáveis na resolução dos grandes problemas globais. Podem não ser capazes de resolver, isolados, as grandes questões com que eles e o mundo se confrontam. Mas sem eles nenhuma delas será resolvida.

De modo geral, os países procuram a sua aliança para se preservarem de muitas das ameaças que os afectam. Face às ameaças não intencionais, com origem na natureza ou em comportamentos humanos, ou intencionais, os restantes Estados procuram a sua protecção. Embora esta situação seja visível na maioria das regiões do planeta, isto é mais visível no Médio Oriente, perante o Irão; na Europa, face à Alemanha e à Rússia; na Ásia, tendo em vista a China; em todo o mundo, para se defenderem do terrorismo. Continuam a ser a principal potência regional nestas regiões e pertencem às várias aliança que se constituem para responder a essas ameaças.

Com uma certa paridade com a China no âmbito da economia, os Estados Unidos aceitaram manter a paridade estratégica nuclear ofensiva com a Rússia, através de um novo START. Mas lançaram novamente a esperança de o mundo poder caminhar para se livrar dos grandes arsenais nucleares, com o discurso de Obama sobre este tema, em 24 de Setembro de 2009, aliás na sequência do discurso de Praga no dia 5 de Abril do mesmo ano. O Conselho de Segurança, presidido por Obama, aprovou uma resolução em que se “pede aos países signatários do Tratado de não Proliferação Nuclear que respeitem as obrigações que o TNP implica” (reduzir progressivamente os seus arsenais). E apela aos países não signatários que se juntem aos primeiros.

Na sua proclamação, o Presidente dos EUA afirma que se deve caminhar para um mundo não nuclear, assim diminuindo as probabilidades de extremistas se apoderarem deste tipo de armas, e indica que será possível dissuadir ataques convencionais de outros Estados, (razão que tem levado algumas potências a avançarem para as armas nucleares como o Irão e a Coreia do Norte) sem armas nucleares. A verdade é que só os EUA têm essa capacidade, o que se torna em mais um motivo para os Estados que receiam os norte-americanos procurarem armar-se com este engenhos.

Neste domínio, os EUA aceitaram assinar um novo Tratado de limitação dos arsenais nucleares estratégicos com a Rússia, o que beneficia o Kremlin, pois garante-lhe a paridade estratégica nuclear com a maior potência militar mundial. Em troca, recebeu mais apoios da Rússia no Afeganistão, que também baixou o tom quanto à sua oposição aos sistemas ABM da NATO na Europa, com a promessa de que permitiria ter uma ampla participação na sua implantação e operação.

Estas questões encontram-se ainda em desenvolvimento, com a Rússia a ameaçar retirar do START se os EUA prosseguirem com um sistema ABM independente que, segundo as declarações americanas, visam deter ataques nucleares limitados, como os que poderão vir do Irão. Ainda não conseguiram convencer a Rússia de que não têm intenções de evoluir para a capacidade de se oporem a ataques nucleares massivos, o que, a acontecer, tornaria inúteis os vastos arsenais russos.

A grande estratégia dos EUA no que se refere a medidas que impeçam o acesso dos extremistas às armas nucleares, no âmbito de todas as medidas que tentam impedir o emprego de armas de destruição massiva, pode passar pela previsão de efectuar raids ao armamento nuclear do Paquistão para o controlar. Esta questão veio a lume, a propósito da operação norte-americana ao complexo onde se escondia Bin Laden, sem que os sistemas de detecção do Paquistão a tivesse conseguido detectar, o que levou muitos “comentadores paquistaneses a considerarem que as suas armas nucleares, considerada a capacidade mais importante do Paquistão, podem não estar a salvo de um raide a efectuar pelos EUA ou mesmo pela Índia”.

As conclusões das minhas observações, a respeito da grande estratégia norte-americana, vão desembarcar na afirmação de Madeleine Albright, Secretária de Estado de Bill Clinton que, à data, considerava os EUA como a potência indispensável. Paradoxalmente, num mundo que já não é unipolar, numa época em que o seu poder, embora bem destacado do das outras grandes potências, perdeu posição em termos relativos, passou a ser mais indispensável do que nunca. Na minha opinião, nenhum dos grandes problemas que afectam o planeta ou cada uma das suas regiões geopolíticas se resolve sem a colaboração dos EUA.

O Isolamento Internacional de Taiwan e a Abertura de Canais Diplomáticos Não Governamentais

Jorge Tavares da Silva

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Resumo

Apesar do aumento das interações socioeconómicas e da melhoria generalizada das relações entre a China e Taiwan,¹ esta ilha permanece jurídica e politicamente fragilizada no sistema internacional. Pressionada por Pequim, a República da China (ROC) está impossibilitada de participar em muitos organismos regionais e globais, em especial aqueles que incidem em questões de segurança. Os insulares, no entanto, beneficiam de um conjunto de intermediações individuais, processos e redes da sociedade civil de natureza não governamental, que ajudam não só a sair do seu isolamento como a estabelecer relações com a China continental. O nosso objectivo é avaliar de que forma essas dinâmicas se têm evidenciado nas relações bilaterais e qual o seu contributo para a transformação do conflito.

Abstract

Taiwan International Isolation and the Opening of Non-governmental Diplomatic Channels

Despite the increase in socio-economic interactions across the Taiwan Straits, and the general improvement of relations between China and Taiwan, the island remains legally and politically weakened in the international system. Pressed by Beijing, the Republic of China is unable to participate in many regional and global organizations, especially those that focus on issues of international security. The islanders, however, benefit from a set of non governmental processes and networks that not only help to get out from political isolation as to establish relations with the mainland China. Our main objective is to assess how these dynamics have been relevant to bilateral relations and what are their contributions to the transformation of the conflict.

1 Neste trabalho usamos indistintamente as designações Formosa, República da China (ROC) ou Taiwan quando fazemos referências à ilha e China ou República Popular da China (RPC) no caso da China continental.

Introdução

O sistema internacional continua a contar com um conjunto considerável de estados ditos “irregulares”, o que de acordo com as linhas gerais da Convenção de Montevideu¹ são aqueles que detêm um reduzido reconhecimento político.² São exemplos a Somalilândia, o Sara Ocidental, a Abecásia, Taiwan ou a Palestina, entre outros.³ Limitados na sua acção diplomática devido aos condicionalismos políticos, os governos não reconhecidos desses territórios, recorrem habitualmente a canais de comunicação informais e não oficiais⁴ (Silva, 2010, 163-179). Trata-se de um conjunto de contactos e dinâmicas comunicacionais, desenvolvidas entre indivíduos, grupos ou redes socioeconómicas, fora da esfera governamental, independentemente do maior ou menor grau de conflitualidade.⁵ O aumento destas interacções, nos seus

-
- 1 Na designação completa *The Montevideo Convention on the Rights and Duties of States* (1933), encontramos no seu artigo 1.º os critérios tradicionais para a formação de soberania: uma população permanente, um território definido, um governo e a capacidade de se relacionar com os outros estados (Raič, 2002, 24).
 - 2 Segundo o direito internacional existem duas teorias distintas sobre a atribuição de “reconhecimento” a um determinado governo ou estado: a teoria constitutiva e a teoria declaratória. A primeira define o Estado como um sujeito de direito internacional público que para adquirir soberania necessita de ser reconhecida pelos outros. A segunda preconiza que o reconhecimento é um acto voluntário, preenchendo os requisitos do artigo 1.º da Convenção de Montevideu, necessitando apenas de uma declaração para que se torne sujeito de Direito Internacional Público (Dixon, 2007, 126-129; Raič, 2002, 28-33).
 - 3 Ainda que muitas vezes os processos sejam mais políticos que jurídicos, os países com limitações de reconhecimento internacional são de dois tipos. Em primeiro lugar, aquelas que apresentam o domínio completo ou parcial do território reivindicado, tendo portanto um governo autónomo “de facto” e declaram o direito de independência. Em segundo lugar, aqueles que apesar de não possuírem o domínio sobre o território reivindicado, recebem o reconhecimento de pelo menos uma nação reconhecida, sendo portanto uma reivindicação *de jure*. Na verdade, segundo Malanczuk (2007, 88-89), esta é uma asseveração tecnicamente incorrecta, porque deveria aplicar-se, em primeiro lugar, aos governos ou ao poder e não aos estados.
 - 4 Consideramos existir uma diferença semântica importante entre “diplomacia informal” e “diplomacia não oficial”. Enquanto a classificação de “informal” procura designar um tipo de diplomacia que, ainda que possa ser praticada por membros de um governo, decorre num ambiente relaxado, não sujeito a regras rígidas, registos escritos ou protocolos, que condicionam o comportamento dos intervenientes, a expressão “não oficial” pretende designar a diplomacia praticada sem a permissão ou aprovação de uma determinada autoridade, em que os actores e as práticas estão totalmente fora da esfera governamental.
 - 5 De acordo com o *Conflict Barometer* da Universidade de Heidelberg (2010) os conflitos aparecem divididos por não violentos (níveis 1 e 2) e violentos (níveis 3 a 5). Os primeiros, estão enquadrados no grupo dos conflitos de baixa intensidade e no seio destes encontramos o conflito latente e o declarado. O conflito latente, de nível 1, define-se por possuir uma diferença de posição sobre valores definidos de importância nacional, atendendo que as reivindicações são articuladas por uma das partes e percebida pelas outras como tal. O conflito declarado, de nível 2, em que se enquadra o caso de Taiwan, inclui o uso de medidas que estão na fase preliminar ao uso de violência, incluindo a pressão

diversos níveis, tem dado origem a uma plêiade de novos conceitos que apesar de focarem as mesmas dinâmicas variam de caso para caso, são eles: *citizenship diplomacy*, *second track*, *multi-track diplomacy*, *problem-solving workshops*, *interactive conflict resolution e back-channel diplomacy*, entre outros (Azar, 2003, 23; Chigas, 2003). O fenómeno ganhou expressão desde o fim da guerra fria e do colapso do comunismo, altura em que emergiu na cena internacional um novo tipo de activismo que tem colocado os cidadãos, as fundações privadas, as empresas, as universidades e as ONG a partilharem muitas tarefas que anteriormente pertenciam apenas ao domínio dos Estados. Estas interações enquadram-se de forma geral no que se denomina por “nova diplomacia”, baseada em interações do tipo *bottom-up*, isto é, desenvolvidas a partir dos níveis inferiores da sociedade até às elites. Podemos dizer que estas dinâmicas contribuem para a criação de pontes de compreensão entre comunidades ou sociedades em desarmonia tendendo para aumentar a confiança, corrigir incompreensões, alterar mentalidades acerca de como é o “outro”. O crescente protagonismo dos cidadãos nos assuntos de interesse público pode ser visto, por exemplo, no recente projecto de “Grande Sociedade” desenvolvido por David Cameron, em Inglaterra, o qual pretende descentralizar o poder, colocando pais e professores a dirigir as escolas, médicos a eleger hospitais, eleitores a escolher chefes de polícia, e assim por diante (Micklethwait, 2010, 10). No mesmo sentido, também constatamos que as operações de *peacekeeping* são hoje desempenhadas por entidades diversas para além dos estados, quer colectivas ou individuais, dando força à máxima de que “a paz não é estabelecida entre líderes, mas entre povos” (Garrison e Philips, 1989, xiii; McDonald, 1993).

Este fenómeno justifica-se também pelo facto de as interações oficiais apesar de serem as mais predominantes, aparecerem marcadas por uma certa ineficiência e provocarem até efeitos nefastos em determinados cenários. Torna-se evidente esta situação em contextos de conflito, sobretudo aqueles que denominamos de longa duração⁶, quer internos ou internacionais, motivados por questões étnicas,

verbal, a ameaça explícita com violência, ou a imposição de sanções económicas. Os segundos, estão enquadrados no grupo dos conflitos de média (nível 3) e alta intensidade (níveis 4 e 5). Os de média intensidade, também apodados de conflitos de crise, referem-se a situações de tensão nas quais pelo menos uma das partes usa a força da violência em incidentes esporádicos. Os de alta intensidade estão divididos por crise grave (nível 4), quando o uso de violência se faz de forma frequente e organizada e, finalmente, o estado de guerra (nível 5), na qual o uso da violência é usado não só de forma organizada, mas também continuada e sistemática.

6 Os conflitos de longa duração (CLD) são analisados e classificados por Edward Azar (2003, 15-30), por aqueles que assentam, grosso modo, na perpetuação de hostilidade e insegurança, na oscilação da intensidade do conflito, na ausência de um ponto de término previsível e no intricar dos efeitos e na alteração da natureza dos mesmos.

de soberania ou religiosas. Nestes casos as exigências para a transformação destes conflitos não se podem confinar a interações oficiais, formais e imediatistas, pois a profundidade das problemáticas obriga ao empenho de dinâmicas duradouras, envolvendo actores não estatais, em ambientes de baixa pressão, discretos e seguros, sem intimidação jurídica ou coerciva. Estas atmosferas permitem a participação de todos os grupos sociais implicados no conflito, o que normalmente não é possível através das práticas governamentais. Acontece também com alguma frequência, determinados líderes apenas conseguirem expressar os seus pontos de vista sobre questões mais sensíveis quando estando em ambientes relaxados. Ao mesmo tempo, as trocas de impressões e as ideias ali levantadas são registadas e levadas aos membros do governo, provocando o que Dália Dassa Kaye (2007, xiii) classifica por “efeito de transmissão”.

O caso que nos propomos analisar – a “Questão de Taiwan” – é um dos que melhor exemplifica a importância e necessidade das dinâmicas informais no aumento da confiança entre os povos. Desde a década de 1970 que este pequeno território tem sentido dificuldades em resistir ao isolamento internacional a que foi votada, tendo actualmente relações diplomáticas com apenas vinte e três pequenos países e a participação condicionada num número reduzido de organismos internacionais.⁷ Esta “Questão” permanece para Pequim como um “assunto interno” e portanto indisponível para ser abordada em instituições de natureza multilateral e oficial. Ainda assim, fruto de uma nova arquitectura regional e do florescimento de um conjunto de novos organismos vocacionados para o desenvolvimento e segurança, Taipé tem conseguido participar em algumas plataformas informais sob determinadas condições. O presente ensaio pretende demonstrar quais as linhas principais que marcam as interações deste género, toda a sua amplitude, *i. e.*, desde as dinâmicas semi-formais desenvolvidas por membros do governo às interações colectivas da sociedade civil, de forma a verificar como estas estão a contribuir para a transformação do conflito. Começamos por analisar a evolução da situação da ilha de Taiwan no enquadramento geopolítico da RPC, as principais motivações de Pequim na reclamação de soberania e os riscos inerentes, não deixando de fazer referência aos contornos principais do conflito, em especial os factores que conduziram ao estado de impasse. Segue-se uma análise à situação de isolamento da Formosa no sistema internacional, destacando para além de uma escassa diplomacia oficial, um subtil

7 A República da China (ROC), mantém relações diplomáticas com os seguintes países: Em África, com o Burquina Faso, a Gâmbia, São Tomé e Príncipe e a Suazilândia; na América Central e do Sul, com o Belize, a República Dominicana, El Salvador, a Guatemala, o Haiti, as Honduras, a Nicarágua, o Panamá, o Paraguai, São Cristóvão e Nevis, Santa Luzia, São Vicente e Granadinas; na Europa com o Vaticano e na Oceânia, com o Kiribati, as Ilhas Marshall, Nauru, Palau, as Ilhas Salomão e Tuvalu.

conjunto de “canais”⁸ diplomáticos não governamentais que procuram superar as imposições de Pequim e procurar uma afirmação política internacional. Por último, analisaremos com algum detalhe o conjunto daquelas interacções no estreito de Taiwan, de forma a perceber o dinamismo das relações entre as duas comunidades, como se interligam e podem ajudar a desembaraçar o impasse político.

Taiwan no “Imaginário Geopolítico” de Pequim

A inclusão de Taiwan como objectivo primordial na política de reunificação territorial da RPC é um fenómeno que resulta de alguns condicionalismos históricos, de factores geoestratégicos, económicos e políticos. Para as autoridades chinesas perder Taiwan poderia significar um sinal de fraqueza, a abertura de precedentes capazes de incendiar territórios como o Tibete ou Xinjiang. Por outro lado, é indiscutível a capacidade económico-financeira da ilha, um dos tigres asiáticos que serviu de inspiração à abertura da China na década de 1970 e 1980. Além disso, e talvez um dos aspectos mais importantes, a sua localização geográfica tem implícitas motivações de ordem geopolítica. Taiwan e também a ilha de Hainan, têm condições para funcionar como “escudo” na defesa do território chinês e na protecção do tráfego marítimo (Wachman, 2007, 142-152). A verdade é que a China comunista tem alargado a sua área de influência a um espaço regional entre a Ásia Central, o Sudeste Asiático e a Ásia Oriental (Kaplan, 2010, 22-41). A ideia passa pelo estabelecimento de laços de cooperação e de postos de controlo costeiros que Pequim vai estabelecendo no espaço entre o seu litoral e o mar arábico de forma a assegurar as linhas de abastecimento de recursos naturais (Silva, 2009, 221-251). Sabemos que o milagre económico chinês se desenvolve predominantemente nas zonas do litoral onde estão instaladas algumas das suas principais cidades e, portanto, vulnerável à ameaça externa. Não admitir que a ilha Formosa pertença aos domínios de Pequim significa disponibilizar um valioso activo a um qualquer adversário, incluindo naturalmente os EUA. É curioso verificar, no entanto, como a ilha de Taiwan entrou e saiu várias vezes da cartografia oficial chinesa, alternando de acordo com interesses circunstanciais, num quadro geográfico “imaginário” criado pelos sucessivos governos. Este fenómeno não é mais que um processo mental em que uma determinada comunidade constrói o seu próprio território e delimita o do “outro”, este aparecendo classificado, por

8 A expressão “canais” tem origem latina e refere-se ao desvio e transporte de água de um curso principal, que por analogia aqui se entende como desvio do fluxo diplomático principal (oficial).

vezes, como “terra de bárbaros” (Said, 1978, 54).⁹ A ilha Formosa começou por ser olhada como um lugar perigoso, habitado por “selvagens” que se encontrava muito para “além dos mares” (Teng, 2004, 1-15). E tanto estava fora dos domínios políticos do país que em alguns períodos foi decretada pelas autoridades chinesas a proibição de emigrar para regiões insulares, sob pena de execução pública (Roy, 2003, 11). Desta forma Taiwan foi permanecendo apenas como refúgio de exilados políticos, piratas e aventureiros. A fuga de um grupo de resistentes à dinastia Qing no século XVII, dedicados à pirataria e liderados por Coxinga – em chinês Zheng Chenggong – é interpretado por muitos pro-integracionistas como a primeira governação chinesa na Formosa (Clements, 2004, 70-108; Cunha, 2008, 28). A verdade é que mesmo Mao Zedong, numa primeira fase, revelou desinteresse pela ilha e chegou a apoiar a sua independência, tratando os taiwaneses no mesmo pé de igualdade que os coreanos e os hainaneses (Wachman, 2007, 84-85).

O combate fratricida entre comunistas e nacionalistas e o trauma da ingerência do Japão, acabou por refinar o pensamento de Mao, e moldou o discurso do Exército Popular de Libertação (EPL) (Carricho, 2006, 61), voltando a ilha a ser recolocada no “mapa do imaginário” chinês. A partir daqui, nunca mais os comunistas deixaram de reclamar e até tentar recuperar a soberania da ROC. Olhando para o contexto actual, podemos dizer que o conflito, grosso modo, representa uma reminiscência da guerra civil chinesa, que assolou o Império do Meio na primeira metade do século XX, e a consequência da disputa ideológica e territorial protagonizadas pelas duas grandes potências mundiais no período da guerra fria (Silva, 2008, 321). A complexidade da situação dá-se com a fuga dos nacionalistas para a ilha de Taiwan, em 1949 e a posterior protecção americana. A ilha vê-se atirada para uma situação de segunda ocupação externa, depois da entrada dos japoneses, e a ONU depara-se com um problema de reconhecimento diplomático face à existência de “duas Chinas”.¹⁰ A ROC de Chiang Kai-shek, por influência dos EUA, ganhou o estatuto de uma das cinco grandes potências, tendo sido membro permanente do Conselho de Segurança. A China Popular, por sua vez, não consegue a representação no seio da ONU,¹¹

9 Usamos a noção de “geografia imaginária” por adaptação ao conceito de Edward Said na sua obra *Orientalism* (1978) quando este pretende designar o complexo grupo de ideias e imagens em que concepções geográficas tais como “Oriente” e “Ocidente” são historicamente produzidas na mente das pessoas (Teng, 2004, 15).

10 As forças nacionalistas instalaram-se no território desde 1945, logo após a capitulação do Japão, com cerca de 20000 soldados e 200 oficiais, mas a desorganização e má conduta das tropas provocou a indignação das populações, pelo que a chegada em massa em 1949, foi sentida e aumentou a população da ilha com mais 2 milhões de pessoas (Lin e Keating, 2008, 57-61).

11 Em Novembro de 1949 o Governo da China Popular, através do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Chou En-lai, envia um telegrama ao Secretário-Geral da ONU, Trygve Lie, dando-lhe a

sendo sistematicamente boicotada a sua entrada por Washington. Mais uma vez se verifica que o reconhecimento dos países obedece mais a imperativos políticos que jurídicos (Shaw, 2008, 146-147). Num *volte-face*, em 1971, a Assembleia-Geral da ONU votou favoravelmente o reconhecimento da RPC como únicos e legítimos representantes de todo o território chinês naquele organismo, ao passo que ficou deliberado expulsar os representantes nacionalistas. A partir de 1972, com o restabelecimento das relações diplomáticas entre os EUA e a China, que incluiu o encontro entre Nixon e Mao, e o posterior reconhecimento mútuo e o estabelecimento formal de relações de 1978 (Cunha, 2008, 37-47), a situação agrava-se e a ROC cai num progressivo isolamento internacional, embora tenha recebido protecção militar de Washington através do *Taiwan Relations Act* (TRA).

As Dinâmicas Quase-governamentais de Taiwan no Sistema Internacional

Desde a década de 1970 que a ROC tem vivido entre os interesses geopolíticos de Washington, que vai seguindo uma política de “ambiguidade estratégica”, e a inflexível política de unidade nacional de Pequim. O governo taiwanês sujeita-se a seguir uma “soberania funcional”, reconhecida internamente pelo poder normativo dos factos, mas estando internacionalmente destituída de reconhecimento, aparecendo na catalogação dos denominados “povos mudos”, tal como lhes chamou o presidente Sukarno (Monteiro, 2001, 24; Cunha, 2008, 97). A situação difícil destes povos levou à criação da Organização das Nações e Povos não Representados (*Unrepresented Nations and Peoples Organization: UNPO*), fundada em 1991 em Haia, a qual visa a representação de 50 milhões de pessoas sem voz internacional.¹²

Desde 1993 que a ROC tem intensificado a tentativa de representação na ONU, mas apesar de algum apoio internacional, tal como a resolução do Parlamento Europeu de 1997, tem sido rejeitada a tentativa de colocação na agenda daquele organismo. Em alguns casos Pequim vai usando o seu poder de veto para actuar contra o que se poderá designar por “Estados inimigos”, ou seja, aqueles que teimam em apoiar a posição taiwanesa na sua tentativa de afirmação internacional. Em 1997 e em 1999, a China vetou as resoluções para estabelecer uma missão de observação na Guatemala e para renovar outra das Nações Unidas na Macedónia, tendo em conta que estes países tinham relações diplomáticas com Taiwan (Wounters e Ruys, 2005, 11). Esta

conhecer de que os “nacionalistas deixaram de ter capacidade para representar o povo chinês” naquele organismo (Cunha, 2008, 33 *apud* Notícias de Macau).

12 Veja-se <http://www.unpo.org/>

postura não retira a vontade da Formosa em tentar participar em organismos internacionais que sirvam os seus interesses. Um dos casos mais conhecidos é o esforço para entrar na Organização Mundial de Saúde (*World Health Organization: WHO*), com vista a proteger os direitos de saúde dos seus 23 milhões de habitantes. A verdade é que se trata de um actor que muito tem contribuído para o desenvolvimento do sector da saúde, em especial no combate a algumas pandemias que ameaçam a região asiática. Só muito recentemente conseguiu participar neste organismo como observador fazendo uso do nome de *Chinese Taipei* (Bradsher, 2009). Entretanto, os esforços diplomáticos alargam-se a outros organismos com relativo sucesso, sendo os de domínio económicos os que mais se salientam. Em 2002, Taiwan tornou-se membro de pleno direito na Organização Mundial de Comércio (*World Trade Organization: WTO*), embora sobre a designação de *Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu*. Taiwan participa ainda em 27 outras organizações internacionais, incluindo o Banco de Desenvolvimento Asiático (*Asian Development Bank: ADB*), na figura de observador, mas também como membro associado em 21 outras, aparecendo com estatutos diferenciados (ver quadro 1).

Uma parte significativa dos organismos internacionais de que Taiwan é membro tem uma natureza económica, ou está vocacionado para as questões do desenvolvimento. As matérias relacionadas com segurança no estreito, que seriam de extrema importância para o futuro das relações bilaterais estão fora da agenda dos fóruns de discussão regional. Taiwan não participa na *Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)* e nem na *ASEAN Regional Forum (ARF)*, organismos onde poderia multilateralmente debater e encontrar soluções para transformar o conflito. Ainda assim, está presente na *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)* e no *Boao Forum for Asia*. Este último, é um organismo não governamental e sem fins lucrativos que junta, entre outros, líderes de governos, do mundo dos negócios e académicos da Ásia para partilhar ideias sobre questões de interesse comum (Boao Forum, 2010). Nesta instituição, a delegação taiwanesa tem oportunidade de discutir directamente com os quadros oficiais da RPC, embora as relações bilaterais não passem da esfera da informalidade. Alguns analistas dizem que encontros deste tipo são de extrema relevância ao permitirem que pessoas influentes de ambos os lados do estreito interajam e proporcionam uma boa oportunidade para “testar as águas” das matérias que a China está disposta a negociar (Taiwan Today, 2010). Limitada nas relações governamentais, é na denominada diplomacia não governamental, tanto através de interacções comunicacionais individuais, como através de processos estruturados ou dinâmicas espontâneas que se vão estabelecendo em rede, que o conflito entre a China e Taiwan tem encontrado factores de apaziguamento. Segundo Linjun Wu (1996, 45) as relações informais e sobretudo não oficiais ajudam Taiwan, pelo menos, a manter o *status quo* político,

Quadro 1
Participação e Estatuto de Taiwan em alguns Organismos Internacionais

Organismo	Designação	Organismo	Designação
Fundo Monetário Internacional (IMF: <i>International Monetary Fund</i>)	<i>Chinese Taipei</i>	Comité Internacional da Cruz Vermelha (ICRC: <i>International Committee of the Red Cross</i>)	<i>Republic of China</i>
Comité Olímpico Internacional (IOC: <i>International Olympic Committee</i>)	<i>Chinese Taipei</i>	Confederação Mundial do Trabalho (WCL: <i>World Confederation of Labour</i>)	<i>Taiwan</i>
Organização Mundial de Saúde (WHO: <i>World Health Organization</i>)	<i>Chinese Taipei (Observer)</i>	Organização Mundial de Saúde Animal (WOAH: <i>World Organization for Animal Health</i>)	<i>Taipei China</i>
Banco Mundial (WB: <i>World Bank</i>)	<i>Chinese Taipei</i>	Banco de Desenvolvimento Asiático (ADB: <i>Asian Development Bank</i>)	<i>Chinese Taipei</i>
Banco Centro-Americano de Integração Económica (BCIE: <i>Banco Centroamericano de Integración Económica</i>)	<i>Republic of China</i>	Sistema de Integração Centro-Americana (SICA: <i>Sistema de la Integración Centroamericana</i>)	<i>Republic of China</i>
Câmara de Comércio Internacional (ICC: <i>International Chamber of Commerce</i>)	<i>Republic of China</i>	Organização das Nações e Povos Não Representados (UNPO: <i>Unrepresented Nations and Peoples Organization</i>)	<i>Taiwan</i>
Conselho de Cooperação sobre Segurança na Ásia (CSCAP: <i>Council for Security Cooperation in the Asia Pacific</i>)	<i>Participation with individual capacity</i>	Organização Mundial do Comércio (WTO: <i>World Trade Organization</i>)	<i>Separate Customs Territory Taiwan, Pengu, Kinmen e Matsu</i>
Forum Boao para a Ásia (BFA: <i>Boao Forum for Asia</i>)	<i>Chinese Taipei</i>	Cooperação Económica Ásia-Pacífico (APEC: <i>Asia-Pacific Economic Cooperation</i>)	<i>Chinese Taipei</i>

Fonte: Silva, 2010, 169.

a prosperidade económica e a evitar ficar mais isolada internacionalmente. Taipé, de forma muito subtil, vai fazendo uso de uma diplomacia pragmática com muitos países que não lhes atribuem reconhecimento, através de escritórios comerciais, consulados ou outros organismos similares. A natureza destes fluxos diplomáticos é de semi-formalidade ou quase-governamentalidade com funções que procuram equivaler a embaixadas (Rawnsley, 2000, 22-48).

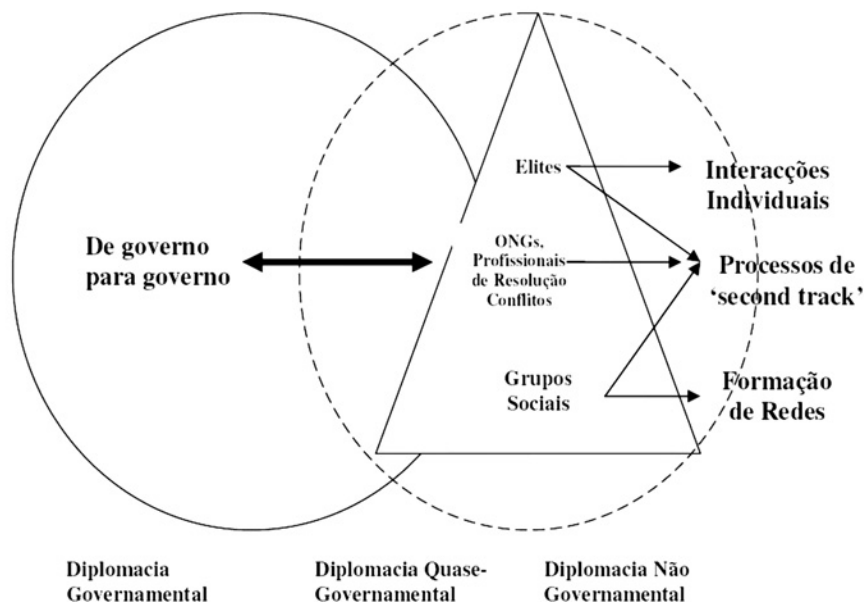
A Diplomacia não Governamental nas Relações Sino-Taiwanesas

O não reconhecimento da ROC por parte de Pequim obriga a que as relações bilaterais entre os dois governos sejam apenas possíveis através de encontros informais, fazendo uso de organizações não governamentais ou quase-governamentais, por vezes sob apertado secretismo. Trata-se, na verdade, de uma tendência que marca os fluxos comunicacionais globais, assentes em crescentes ligações e interacções na sociedade civil classificadas por Parag Khanna (2011) por “mega-diplomacia”, que consiste num jogo de coligações entre tecnocratas, activistas, empresários, filantropos, entre outros. As interacções desta natureza são muitas vezes apontadas como sendo de *second-track*, mas que no nosso entendimento é uma visão redutora de todas as dinâmicas possíveis uma vez que aquelas apenas se referem a processos de mediação com estruturas com alguma formalidade e bem organizadas. Elas começaram por aparecer associadas apenas as acções dos profissionais da resolução de conflitos e envolvendo ONG, mas gradualmente foram-se alargando a outras dinâmicas, como intercâmbios culturais e científicos, envio de delegações comerciais e equipas desportivas (Notter e Mcdonald, 1996). Neste sentido, as interacções de *second track* foram-se descentralizando até à acção individual e aos grupos da sociedade civil, estando na realidade cada vez mais próxima do conceito de “diplomacia *multi-track*”, na medida em que esta consegue incluir num mesmo sistema uma plêiade de actores e dinâmicas em acções de *peacebuilding*. Desta forma, para além da esfera governamental, que se estabelece de governo para governo, existe também uma esfera não governamental, que segundo a nossa interpretação e seguindo de perto os níveis de liderança propostos por John Lederach (1999, 37-61), deve ser dividida em três importantes dinâmicas, distintas mas interligadas: a intermediação das “elites de poder”¹³, políticas, académicas, económicas ou militares, entre outras,

¹³ As “elites de poder” podem ser definidas como pequenos grupos de pessoas que controlam uma dose substancial de poder, riqueza, privilégios e têm acesso facilitado aos meios políticos e ao seu processo de decisão (ICON Group International, 2008, 81).

fazendo uso das relações pessoais, os processos mais ou menos dirigidos de mediação de conflitos, normalmente apelidados de *second track*, envolvendo um leque variado de actores entre ONG, grupos religiosos ou profissionais de resolução de conflitos, e as dinâmicas colectivas e espontâneas da sociedade civil, não estruturadas, muitas das quais com crescente tendência para se institucionalizar (figura 1).

Figura 1
Esquema Representativo das Esferas de Envolvimento da Diplomacia Governamental, Quase-governamental e Não-governamental



Nas relações actuais entre a China e Taiwan encontramos, grosso modo, o enquadramento teórico anterior. Desde logo porque as dinâmicas ditas informais fazem parte da matriz cultural local, pois a Ásia tem uma tendência natural para este tipo de interações, visível, por exemplo, no código de conduta estabelecido entre os membros da ASEAN, cujo modelo é conhecido por *ASEAN Way* (Goh, 2003, 113-118). Por outro lado, as relações pessoais estão assentes na filosofia confucionista, conhecidas por *guanxi*, e são baseadas na defesa da interacção das pessoas e na confiança de uma nas outras. Estas relações, ao contrário da visão legalista, demasiado rígida, entram na lógica de favores e retribuições e são muito flexíveis.

As Interações não Governamentais: Individuais, Processuais e Reticulares

Para além das dinâmicas de quase-oficialidade que se estabelecem que os dois governos através do *Straits Exchange Foundation* (SEF) e da *Association for Relations Across Taiwan Strait* (ARATS),¹⁴ há um conjunto de interações totalmente fora da esfera governamental que pela sua relevância passamos a fazer referência. Desde logo, destacamos a actuação de alguns actores individuais da sociedade civil taiwanesa como agentes de *peacebuilding*, embora de alguma forma possam ter passado ou tenham relações próximas da esfera governamental. Muitos académicos, homens de negócios, líderes religiosos, entre outros, pertencentes a uma certa “elite de poder”, devido à sua enorme capacidade de envolvimento, autoridade e experiência, têm funcionado como intermediários ou interlocutores junto das autoridades chinesas e influenciado as políticas para a região.¹⁵ Personalidades como Terry Guo, por exemplo, um dos mais famosos empresários da elite económica de Taiwan, têm uma enorme capacidade de penetração e influência nos meios políticos chineses. Interessados no bom relacionamento entre as duas partes, muitos destes homens de negócio a operar na China – também conhecidos por *Taishang* – têm usado as suas ligações de *guanxi* e reforçado a cooperação bilateral (Hsing, 1998, 4). Por exemplo, o estabelecimento de voos directos entre os dois lados do estreito resultou da pressão da *China Airlines* de Taiwan (Entrevista, Huang, 2009). Algumas intervenções individuais têm sido feitas também através de encontros, conferências de cooperação económica na região como o caso da APEC, que já abordámos anteriormente. Embora não estejamos aqui perante um processo de mediação tradicional, as ligações informais e pessoais que se estabelecem nestes eventos tem um enorme potencial ao permitir troca de impressões, pontos de vista e sugestões cujos conteúdos são registados e chegam facilmente ao conhecimento de ambos os governos. De uma forma geral, estas elites taiwanesas tanto podem actuar como beneméritos em acções de responsabilidade social, como líderes de opinião junto dos quadros oficiais chineses, muitas vezes com relações pessoais com as elites políticas da China, participar em

14 Estes organismos resultaram de um processo negocial secreto ocorrido entre Hong Kong, Pequim e Taipé, impulsionado por empresários de Taiwan (Wachman, 2007, 7). Tratam-se, na verdade, de dois veículos negociais entre a RPC e a ROC, articulando-se como verdadeiros canais de negociação (Mendes, 2004, 182). Apesar de serem consideradas duas organizações não governamentais (ONG), mantêm estreitas ligações com os respectivos aparelhos políticos e são por eles comandados, pelo que não entram verdadeiramente no domínio não oficial.

15 As políticas oficiais chinesas, em especial a política externa, grosso modo, são mais ou menos influenciadas por: o Partido, o Conselho de Estado, o Exército Popular de Libertação, o sector empresarial, os governos locais, as instituições académicas e de investigação, a imprensa e os cidadãos (Jakobson e Knox, 2010; Leonard, 2008; Zhao, 2004).

fóruns regionais, em alguns em representação do governo taiwanês, mas também em processos de mediação. Trata-se de um conjunto de dinâmicas que passam pela comunicação, convivência, amizade, influência e mediação. Um exemplo interessante foi protagonizado Chang Yung-fa, fundador do grupo taiwanês *Evergreen*, quando na década de 1990 procurou intermediar um encontro secreto entre o presidente de Taiwan, Lee Teng-hui e o presidente chinês, Jiang Zemin, a ocorrer num navio no meio do estreito de Taiwan (Kyodo News, 2005). Embora a iniciativa não fosse finalizada, em parte devido às transformações políticas que na altura decorriam na ilha, percebe-se a capacidade de envolvimento de um só indivíduo na esfera política chinesa. Em termos de participação em fóruns ou conferências regionais, importa notar que o governo taiwanês está ausente das principais plataformas de diálogo multilaterais, como o caso da ASEAN ou da *ASEAN Regional Forum*, e nas que participa, como o caso da APEC, apesar da oportunidade que representa, apresenta bastantes condicionalismos. Ainda assim, o ingresso nestas iniciativas semi-oficiais tem uma enorme importância, mesmo que com limitações. Muitas vezes acontece que, após a realização das sessões de trabalho decorrem momentos de confraternização que se designam por *hallway chats*, ou seja, as “conversas de corredor”, onde, frequentemente, de forma descontraída, são afloradas as questões mais sensíveis, os pontos de vista pessoais, e feitos até pedidos e sugestões. Nestas trocas de opiniões, é normal os representantes chineses aligeirarem as posições oficiais, funcionando estes diálogos como *Confidence Building Measures* (CBM), o que simultaneamente os coloca na acção preventiva do conflito (Lanteigne, 2005, 96). E se nos *fora* económicos ainda é possível encontrar representantes taiwaneses, nas questões de segurança a “Questão de Taiwan” está totalmente bloqueada nas agendas, embora muitas vezes as questões económicas abram espaço para as de segurança. Destacamos ainda Zhengyan, líder budista da *Tzu Chi Association* (Ciji), que apesar de procurar não imiscuir-se em matérias políticas, as suas actividades no campo humanitário na China Popular têm sido um enorme factor de socialização e integração na região (Liberté, 2004, 86).

A par das conferências ou fóruns de cariz económico, as quais proporcionam um misto de intermediações individuais, devemos falar também de processos de *second track*, aqueles que verdadeiramente se especializam em casos de mediação e discussão de questões de segurança. É sobretudo neste tipo de organismos, em que normalmente juntam ONG, grupos religiosos ou académicos e também alguns líderes da elite que falámos anteriormente, que os representantes de Taiwan podem encontrar mais algum espaço para a discussão das temáticas mais quentes, mas que mesmo assim a RPC procura vedar os diálogos. O caso mais interessante é o do CSCAA criação deste organismo em 1993, enquadrado no guarda-chuva

institucional da ASEAN e ancorado ao ARF, tem procurado preencher as lacunas deste último ao acolher e promover de forma consistente as iniciativas de natureza informal. Na verdade, a participação taiwanesa neste organismo também foi muito criticada por Pequim. A China optou por ver o CSCAP como uma instituição semi-governamental em vez de não-governamental, pelo que só em 1995 é que se junta a este organismo. Tudo isto depois de esclarecer que a participação de Taiwan será, como noutros organismos, sobre “condições muito controladas” (Lanteigne, 2005, 95). Trata-se de uma instituição vocacionada para a promoção da cooperação e do diálogo nas questões de segurança regional, sendo dotado de uma substancial dose de autonomia capazes de explorar e reinventar as oportunidades criadas. A grande vantagem do CSCAP em relação ao ARF é a sua maior flexibilidade, independência, informalidade e, sobretudo, o seu carácter inclusivo, ao procurar acolher membros ou participantes para lá da esfera estatocêntrica. O *modus operandi* passa por intermediar discussões de grupos representativos da sociedade civil, como institutos, universidades, organizações não-governamentais, passando pelo universo empresarial até ao governo (Evans, 2000, 163). A função mais importante deste organismo é filtrar os contributos da investigação académica e outras discussões, através dos seus grupos de trabalho e transportá-las até diplomatas e quadros de segurança dos países membros. Encontramos vários exemplos de sucesso alcançados com os *workshops* do CSCAP, cujos especialistas envolvidos levaram, por exemplo, à harmonização do uso de tecnologias nas exportações, emissão de um memorando sobre protocolos de cooperação marítima, estudos sobre desenvolvimento da capacidade regional em acções de *peacekeeping* e consultas com o ARF sobre conceitos e princípios de diplomacia preventiva (Williams e Job, 2007, 7-10).

Apesar de o CSCAP ser provavelmente a instituição mais importante na Ásia Oriental, do âmbito da diplomacia de *second track*, podemos encontrar outras iniciativas onde representantes de Taiwan têm oportunidade de participar. Temos, por exemplo, o *Shangri-La Dialogue*, um organismo que oscila entre a diplomacia formal e informal (para alguns *track 1.5*), que junta delegações governamentais encabeçadas por ministros da defesa e outros oficiais da região da Ásia-Pacífico (Weissmann, 2008, 73). Taiwan não participa oficialmente no corpo principal dos trabalhos, mas costuma enviar uma pequena delegação não oficial. Na edição de 2009, por exemplo, na delegação taiwanesa estiveram presentes como “convidados” Li Fu-kuo, da Universidade Nacional de Chengchi e Andrew Yange, do *Chinese Council of Advanced Policy* e Philip Yang, da Universidade Nacional de Taiwan (Minnick, 2009). Referimos ainda o *Northeast Asia Cooperation Dialogue* (NEACD), o *East Asian Vision Group* (EAVG) e o *Network of East-Asian Think Tanks* (NEAT) como importantes organismos de diplomacia não governamental na região, este último

promovido pelo governo chinês pelo que não conta com a participação de Taipé, pelo menos de forma directa (Weissmann, 2008, 71-73).

Na base das interações não governamentais devemos ainda abordar os grupos da sociedade civil e as redes que estabelecem entre si, cujas dinâmicas embora escapem à imagem da diplomacia e mediação tradicional, são de um enorme potencial para a transformação do conflito. É interessante verificar como ao longo de décadas as imposições políticas não demoveram a sociedade civil a interagir, mesmo sob o risco de severas sanções. Desde a década de 1980, com a abertura do presidente Chiang Ching-kuo, que se intensificaram os fluxos entre os dois lados do estreito, impulsionando uma integração progressiva das duas comunidades, no que Yung Wei (1997) considera como “comunidades de ligação”.¹⁶ Os grupos sociais em escala e importância tornaram-se um elemento central como pressão perante autoridades oficiais chinesas, sobretudo locais (Lee, 2010, 37-71), mas também na transformação das mentalidades colectivas. No geral, trata-se de grupos de pessoas unidas com o mesmo propósito que vão desenvolvendo amplos contactos com o sistema oposto, ganhando entre si uma crescente empatia, compreensão e novas sensibilidades (Wei, 1997, 23-24). As dinâmicas desta natureza criam uma espécie de *local knowledge*, em que as dinâmicas do dia-a-dia fazem com que o pensamento fique ao serviço da acção. Em vez de se aplicarem técnicas formais de aproximação, as pessoas desenvolvem soluções de oportunidade (Rogoff, 1999, 7). As redes de negócio, académicas, culturais e religiosas estabelecidas entre chineses e taiwaneses de ambos os lados do estreito são exemplos destas dinâmicas. Um simples concerto de música, um encontro de entusiastas de uma determina arte, a actividade comercial, as ligações pela internet ou torneios desportivos são factores não só de socialização como na formação de elos de ligação que se vão reforçando com o tempo. Nestas interações são partilhadas preocupações comuns, experiências e conhecimentos que muitas vezes se vão institucionalizando. É normal que após a criação de estruturas mais formais estes organismos ganhem protagonismo e possam posteriormente participar em iniciativas de mediação. Em parte este fenómeno é fomentado pelas novas tecnologias da comunicação e informação, em sintonia com os conceitos de “Sociedade em Rede” de Manuel Castells (2010) ou da “Aldeia Global” de Marshall McLuhan (1962). Numa sociedade interligada desta forma, mesmo o simples comentário entre amigos ao jantar pode funcionar como um bater de asas de uma borboleta e iniciar uma tempestade de reconcilia-

16 No original *linkage community*.

ção ou uma escalada de um conflito com “seis graus de separação” (Nan, 2008, 113).¹⁷ Para o bem e para o mal, as redes estão a ganhar aceitação generalizada, deslocando as tradicionais fontes de poder, diversificando os canais comunicacionais e influenciando as políticas públicas (Famula e Florez, 2006, 10).

Conclusão

O conflito que divide a ilha de Taiwan da China continental ultrapassa em muito os ditames jurídicos, revelando-se uma questão predominantemente política. O isolamento que a ROC se vê forçada a enfrentar no sistema internacional, vai limitando a sua acção diplomática e deixa poucas oportunidades para que o diferendo seja debatido nos fóruns internacionais. Ao entendermos esta como uma “questão” capaz de provocar repercussões regionais e até globais, seria importante levar esta matéria processos de discussão sobre segurança, tal como o ARF. Não é assim o entendimento de Pequim, por a considerar uma problemática “interna”, blindando grande parte da acção diplomática taiwanesa. A verdade é que as limitações impostas pela China não são suficientes para impedir os insulares de encontrarem formas alternativas de contactos na cena internacional, ou seja, de usarem um conjunto de canais diplomáticos não governamentais. A par de uma subtil série de consulados e escritórios comerciais que lhe vão permitindo interagir internacionalmente numa quase-oficialidade, uma parte em relações directas com Pequim, Taiwan e as relações com a China popular beneficiam ainda de um conjunto de dinâmicas fora da esfera governamental. Entre elas destacamos as acções das “elites de poder” ligadas, sobretudo, ao sector económico-financeiro e académico, os processos de *second track*, como o caso do CSCAP e outras estruturas regionais, ou ainda as interacções espontâneas da sociedade civil, estas não estruturadas embora por vezes com tendência para a institucionalização. Algumas das recentes políticas de cooperação e abertura das duas partes, em que se inclui um abrandamento dos discursos, parece estar a responder às aspirações da sociedade civil demonstrada em todas aquelas interacções. A verdade é que ambas as comunidades – taiwanesa e chinesa – vão entrando num processo gradual de integração, desmistificando velhas ideias, aumentando a compreensão mútua e a confiança. Destacamos, por exemplo, o papel de alguns filantropos de Taiwan na ajuda ao desenvolvimento na China que,

¹⁷ No original *Six Degrees of Separation*, conceito criado por Frigyes Karinthy e popularizado na peça com o mesmo nome de John Guare, que alude às ligações em redes humanas de cada indivíduo com os demais na terra, em média com pelo menos seis pessoas (Nan, 2008, 112).

desta forma, vão contribuindo para um processo gradual de unidade, bem como as conferências conjuntas entre académicos de ambos os lados para discussão de questões de interesse comum, ou a acção pacificadora de grupos religiosos como a Ciji. Estes e outros factores de igual importância ajudam, por um lado, à partilha de experiências, pontos de vista e percepções conjuntas; por outro, têm a capacidade de influenciar os decisores políticos, provocando nestes uma vontade de tomar medidas que favoreçam a integração dos dois povos.

Bibliografia

- Azar, E., 2003. "Protracted Social Conflicts and Second Track Diplomacy", in Davies, J. e Kaufman, E. (Eds.), *Second Track/Citizens Diplomacy – Concepts and Techniques for Conflict Transformation*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, 15-30.
- Boao Forum for Asia, 2010. Disponível em: <http://www.boaoforum.org/Html/home-en.as> Acedido em 18/12/2010.
- Bradsher, K., 2009. "Taiwan Takes Step Forward at U.N. Health Agency", *The New York Times*. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2009/04/30/world/asia/30taiwan.html>. Acedido em 10/01/2011.
- Cariço, Alexandre, 2006. *De Cima da Grande Muralha: Política e Estratégia de Defesa Territorial da República Popular da China, 1949-2010*. Lisboa: Prefácio.
- Castells, M., 2010. *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture*, vol. 1. West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Chigas, Diana, 2003. *Track II (Citizen) Diplomacy*. Beyond Intractability Version IV. Disponível em: http://www.beyondintractability.org/essay/track2_diplomacy/. Acedido em 28/06/2010.
- Clements, J., 2004. *Coxinga and the Fall of the Ming Dynasty*. Gloucestershire: Sutton Publishing.
- Cunha, L., 2008. *China – Cooperação e Conflito na Questão de Taiwan*, Lisboa: Prefácio.
- Dixon, M., 2007. *Textbook on International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Evans, M., 2000. "Assessing the ARF and CSCAP" in Tien, H. e Chieng, T. (Eds.) *The Security Environment in the Asia-Pacific: Many Problems, Few Building Blocks* (154-172). New York: ME Sharpe.

- Famula, K., Florez, G., 2006. "How to Build Peace Networks", *European Peace University Research Paper*, 02/06. Stadtschlaining: European Peace University.
- Garrison, J., Philips, J., 1989. *The New Diplomats – Citizens as Ambassadors for Peace*. Devon: Green Books.
- Goh, G., 2003. "'The 'ASEAN Way' – Non Intervention and ASEAN's Role" in *Conflict Management, Stanford Journal of East Asian Affairs*, 113-118.
- Heidelberg Institute for International Conflict Research, (HIIK) 2010. *Conflict Barometer 2010*, Heidelberg: HIIK. Disponível em: <http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/>. Acedido em 20/01/2011.
- Hsing, Y., 1998. *Making Capitalism in China – The Taiwan Connection*. Oxford: New York.
- Huang, S., 2009. Director da *Bush Taiwan Corporation*, entrevistado pelo autor em Taipé, 23 de Junho.
- ICON Group International, 2008. *Sociologies: Webster's Quotations, Facts and Phrases*, California: ICON Group International.
- Jakobson, L., Knox, D., 2010. "New Foreign Policy Actors in China", *SIPRI Policy Paper*, 26 September, Solna: SIPRI.
- Kaplan, R. D., 2010. "The Geography of Chinese Power", *Foreign Affairs*, May/June, 22-41.
- Kaye, D. D., 2007. *Talking to the Enemy – Track Two Diplomacy in the Middle East and South Asia*. Santa Monica: Rand.
- Khanna, P., 2011. *How to Run the World: Charting a Course to the Next Renaissance*. New York: Random House.
- Kyodo News, 2005. *Lee Says Canceled Secret Summit with China for Sake of Democracy*, February 3. Disponível em <http://asia.news.yahoo.com/080203/Kyodo/d8uinffg0.html>. Acedido em 8/04/2009.
- Lanteigne, M., 2005. *China and International Institutions: Alternative Paths to Global Power*. New York: Routledge.
- Lederach, J. P., 1999. *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute of Peace Press.
- Lee, C., 2010. "Taiwanese Entrepreneurs and Local Chinese Governments", *Journal of Current Chinese Affairs*, 37-71.

- Leonard, M., 2008. *What Does China Think?* London: Fourth Estate.
- Liberté, A., 2004. *The Politics of Buddhist Organizations in Taiwan, 1989-2003: Safeguarding the Faith, Building a Pure Land, Helping the Poor.* New York: Routledge.
- Lin, A. C. J., Keating, J. F., 2008. *Island in the Stream: A Quick Case Study of Taiwan's Complex History,* Taipei: SMC Publishing.
- Malanczuk, P., 2007. *Akehurst's Modern Introduction to International Law.* New York: Routledge.
- McDonald, J., 1993. "Guidelines for Newcomers to Track Two Diplomacy", *Occasional Paper* no. 2, Institute for Multi-Track Diplomacy. Arlington: IMTD.
- McLuhan, M., 1962. *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man.* Toronto: University of Toronto Press.
- Mendes, Carmen Amado, 2004. "O Conflito no Estreito de Taiwan - 'Uma China, Uma Nação, Dois Lados?'" , Gonçalves, Arnaldo M. A. (Coord.) *O Diálogo Europa-China-Ásia-Pacífico: Desafios e Turbulências no Século XXI.* Leiria: Magno Edições, 175-197.
- Micklethwait, J., 2010. "Treme Leviatã", *O Mundo em 2011 - The Economist*, 8-10.
- Minnick, W., 2009. "Taiwan Issues Discussed Backstage at Shangri-La", *Defense News.* Disponível em: <http://www.defensenews.com/story.php?i=3558147&c=AME&s=TO> Acedido em 24/01/2011.
- Monteiro, R. L., 2001. *A África na Política de Cooperação Europeia.* Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Nan, S. A., 2008. "Conflict Resolution in a Network Society", *International Negotiation*, 13, 111-131.
- Naughton, B., 1997. *The China Circle: Economies and Technology in the PRC, Taiwan and Hong Kong.* Washington: Brookings Institution Press.
- Notter, J., McDonald, J., 1996. *Track Two Diplomacy: Nongovernmental Strategies for Peace.* Denver: Institute for Multi-track Diplomacy.
- Raič, D., 2002. *Statehood and the Law of Self-determination.* Hague: Kluwer Law International.
- Rawnsley, G. D., 2000. *Taiwan's Informal Diplomacy and Propaganda.* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Rogoff, B., 1999. "Introduction: Thinking and Learning in Social Context" in Rogoff, B. e Lave, J., (Eds) *Everyday Cognition: Development in Social Context*. London: Harvard University Press, 1-8.
- Roy, D., 2003. *Taiwan: A Political History*. Ithaca: Cornell University Press.
- Said, E., 1978. *Orientalism*. New York: Pantheon.
- Shaw, M. N., 2008. *International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Silva, J. T., 2008. "New Trends in the Taiwan Strait Conflict: the Cooperative and Quarrelsome Framework" in Tomé, L. (Ed.) *East Asia Today*. Lisboa: Prefácio, 321-340.
- Silva, J. T., 2009. "O Porto Paquistanês de Gwadar no Enquadramento Geopolítico da República Popular da China", *Geopolítica*, Junho, 221-251.
- Silva, J. T., 2010. "A Condição Internacional de Taiwan e a Abertura de Canais Diplomáticos Submersos como Janela de Oportunidade: o Caso do CSCAP", *Universitas: Relações Internacionais*, 8, 2, 163-179.
- Taiwan Today, 2010. *Cross-strait Leaders to Talk Business at Boao Forum*. Taipei: Government Information Office. Disponível em: <http://www.taiwantoday.tw/ct.asp?xitem=98119&CtNode=414>. Acedido em 28/12/2010.
- Teng, E. J., 2004. *Taiwan's Imagined Geography - Chinese Colonial Travel Writing and Pictures, 1683-1895*. Taipei: SMC Publishing.
- Wachman, A. M., 2007. *Why Taiwan? Geostrategic Rationales for China's Territorial Integrity*. Stanford: Stanford University Press.
- Wei, Y., 1997. "'Multi System Nations', 'Linkage Communities' and 'Intra-National Commonwealth': General Concepts on the Unification of Divided States and Their Application to the Chinese as Well as Korean Cases". *New Asia* 4, 17-33.
- Weissman, M., 2008. "Peacebuilding in East Asia: The Role of Track 2 Diplomacy, Informal Networks, and Economic Social, and Cultural Regionalization" in Bercovitch, Jacob et al (Eds.) *Conflict Management, Security and Intervention in East Asia - Third-party Mediation in Regional Conflict*. London & New York: Routledge, 66-78.
- Williams, E. E., Job, B. L., 2007. The Imperative of Multilateral Security Cooperation, in Job, Brian L., (Ed.) *CSCAP Regional Security Outlook 2007*. Vancouver: CSCAP, 1-12.

- Wouters, J., Ruys, T., 2005. *Security Council Reform: A New Veto for a New Century?*. Gent: Academia Press.
- Wu, L., 1996. "Limitations and Prospects of Taiwan's Informal Diplomacy", in Henckaets, J., (Ed.) *The International Status of Taiwan in the New World Order: Legal and Political Considerations*. London: Kluwer Law International, 35-52.
- Zhao, S., (Ed.) (2004) *Chinese Foreign Policy – Pragmatism and Strategic Behaviour*. London: M.E. Sharpe.

Das Operações Baseadas em Efeitos à Comprehensive Approach

Guillém Colón

Licenciado em Sociologia e em Ciências Políticas. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Autônoma de Barcelona. Doutor em Segurança Internacional pelo Instituto Geral Gutiérrez Mellado (Madrid). Professor na área de Ciência Política da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha) e de Estudos Estratégicos no Instituto Geral Gutiérrez Mellado.

Resumo

As Operações Baseadas em Efeitos (EBO) constituíram, durante cerca de uma década, uma das ideias mais comentadas na esfera militar. Relacionadas com a *Revolução nos Assuntos Militares* e concebidas como um dos princípios que deviam guiar os processos de transformação militar, as EBO foram inicialmente concebidas como um processo para a selecção de alvos a bater, constituindo-se, com o passar do tempo, como uma forma de entender as operações que integravam o esforço militar e não-militar. Esta nova forma de operar que devia garantir vitórias rápidas, decisivas e sem efeitos colaterais teve o seu baptismo de fogo durante a invasão do Afeganistão e do Iraque. Os seus modestos resultados em ambas as campanhas junto com a mudança de rumo tomada pela transformação americana e a emergência do *Comprehensive Approach* como novo paradigma da gestão integrada civil-militar de crises, desprestigiaram este conceito tendo provocado o seu desaparecimento das agendas de transformação militar de vários países.

O presente artigo faz uma revisão do nascimento, evolução e ocaso das operações baseadas em efeitos nas suas duas principais concepções: a original norte-americana e a sua interpretação por parte dos aliados.

Abstract

From Effects Based Operations to the Comprehensive Approach

During the last decade, the Effects-Based Operations (EBO) were one of most discussed concepts among the defense community all over the world. Closely related to the Revolution in Military Affairs and encumbered as one of the guiding principles of the military transformation processes of the advanced countries, they were initially conceived as a new style of targeting; but they were later understood as a new way of conducting full-spectrum operations characterized by the total integration of military and non-military efforts. Although this new way of fighting that should guarantee rapid, decisive and clean operations had its baptism of fire in Afghanistan and Iraq; its modest results in both campaigns, the change of track taken by the American military transformation and the development of the Comprehensive Approach as the new model for conducting civilian-military crisis management operations, have discredited this concept and provoked its disappearance of the transformational agendas of the advanced countries.

Bearing these elements in mind, this article will analyse the birth, evolution and crisis of the Effects Based Approach in its two main conceptions, the American and the Allied ones.

Introdução

Conhecidas popularmente pelo seu acrónimo EBO (*Effects Based Operations*), as Operações Baseadas em Efeitos constituíram, durante mais de uma década, uma das ideias mais mediatizadas na esfera militar, estreitamente relacionadas com a Revolução nos Assuntos Militares (*Revolution in Military Affairs* – RMA) e caracterizadas como um dos princípios que deviam guiar os processos de transformação militar das nações avançadas.

Inicialmente, as EBO foram concebidas como um novo processo para a selecção de alvos a abater (*targeting*), mas com o tempo prefiguraram-se como um novo estilo de entendimento das operações, integrando desde o primeiro momento e ao mais alto nível, o esforço militar e não-militar. Esta nova forma de operar que devia garantir vitórias rápidas, decisivas e sem efeitos colaterais teve o seu baptismo de fogo durante a invasão do Afeganistão e do Iraque, mas os modestos resultados em ambas as campanhas junto com a mudança de rumo tomada pela transformação militar norte-americana e a emergência do *Comprehensive Approach* como novo paradigma da gestão integrada civil-militar de crises, desprestigiaram este conceito provocando seu desaparecimento das agendas de transformação de vários países. O presente artigo fará uma análise do nascimento, evolução e ocaso das EBO nas suas duas principais concepções (a original norte-americana e a sua interpretação por parte dos países aliados), uma ideia encarada à altura como um dos pilares de numerosos processos de transformação militar e hoje em dia remetida quase ao esquecimento pela comunidade de defesa internacional.

As Operações Baseadas em Efeitos (EBO)

Muitos foram os generais que, ao longo da História e através das acções das suas campanhas, procuraram obter os maiores efeitos possíveis sobre o moral e a vontade de combater do adversário.

As origens das EBO remontam ao ano de 1991, quando vários analistas de defesa norte-americanos – fascinados pela actuação da Força Aérea durante a Operação Tempestade do Deserto e seduzidos pela Revolução nos Assuntos Militares que prometia transformar a arte da guerra – vaticinaram que o poder aéreo se transformaria na peça central da guerra século XXI¹.

1 Uma breve análise da Revolução nos Assuntos Militares pode ser encontrada em O'Hanlon, 2000 e em Sloan, 2002.

Para justificar tão ousada afirmação, pensadores como John Boyd, John Warden, David Deptula, Robert Pape ou Edward Luttwak, recuperaram as teses dos teóricos do bombardeamento estratégico da Segunda Guerra Mundial e aplicaram-nas à conjuntura internacional do momento, prevendo que as novas tecnologias (sofisticados sistemas C⁴ISTAR e modernas armas de precisão) permitiriam, ao poder aéreo, destruir os centros de gravidade do dispositivo de qualquer adversário com uma rapidez, efectividade e precisão sem precedentes, neutralizando com isso qualquer possibilidade de resposta e minando a sua vontade para continuar com as operações de combate, e tudo isto sem que fosse necessária a destruição física do seu potencial militar (Warden, 1998; Luttwak, 1996; Fadok, 1994; Pape, 1996).

Além disso, John Boyd – criador do conceito *OODA loop* para se referir ao processo de tomada de decisões baseado na Observação, Orientação, Decisão e Actuação – declarou que os sofisticados sistemas de informação e comunicações próprios da RMA permitiriam realizar este ciclo de forma muito mais rápida e efectiva que no passado, penetrando-se muito mais facilmente no processo de tomada de decisões do adversário, paralisando-o totalmente sem requerer a destruição completa do seu potencial militar (Osinga, 2005).

Na mesma linha, David Deptula assegurou que os novos materiais tecnologicamente avançados que estavam a ser incorporados no catálogo de capacidades da Força Aérea norte-americana – especialmente os sofisticados sistemas C⁴ISTAR, os primeiros exemplares de veículos aéreos não-tripulados ou os avançados modelos de armamento – permitiriam realizar operações de Guerra Paralela (*Parallel Warfare*), atacando em simultâneo e de forma rápida e decisiva todos os centros de gravidade do adversário, alcançando a sua total e completa paralisia e forçando a sua rendição sem ter de recorrer à invasão terrestre (Deptula, 1996, 127-56).

Essas ideias foram amplamente aceites na Universidade da Força Aérea norte-americana, que no período imediato do pós Guerra Fria estava em fase de identificação das lições aprendidas na sua participação na Guerra do Golfo e a analisar os possíveis efeitos da RMA sobre os equipamentos, procedimentos e organização da Força Aérea. Os estudos realizados não só concluíram que esta revolução alteraria completamente a forma de conceber e dirigir a guerra aérea, como também que a sua exploração requereria desenvolver novos conceitos operativos que se iriam concretizar nas EBO, na Guerra Paralela, nas Operações Rápidas e Decisivas e de Domínio Rápido.

Assim, enquanto as EBO se materializariam como uma nova forma de seleccionar os objectivos a bater (*targeting*) sendo determinadas pelos efeitos que a sua neutralização poderia ter para a consecução dos objectivos estratégicos, operacionais

e táticos da campanha², a Guerra Paralela basear-se-ia neste novo enfoque para atacar simultaneamente todos os sistemas de combate do inimigo, as Operações Rápidas e Decisivas (*Rapid Decisive Operations*) (USJFCOM J9 Concepts Division, 2001) derrotariam o adversário de forma decisiva, e as de Domínio Rápido (*Rapid Dominance*) visariam paralisar o inimigo com ataques rápidos e coordenados contra os seus centros de gravidade (Ullman e Wade, 1996).

Em breve estas ideias transcenderam as fronteiras do poder aéreo para se integrarem no corpo doutrinário norte-americano expresso na *Joint Vision 2010*, documento marcante da Revolução Americana nos Assuntos Militares (Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996). Não obstante, enquanto as Operações Rápidas e Decisivas, a Guerra Paralela ou a Dominação Rápida passaram para um segundo plano devido tanto aos discretos resultados obtidos nos projectos experimentais Global Engagement IV (1998), Joint Expeditionary Force Experiment (1999) ou Rapid Decisive Operations (2000) como às disputas entre seus defensores e detractores destas abordagens conceptuais.

Nesta diatribe as EBO saíram reforçadas porque, junto com o conceito de Guerra em Rede (*Network-Centric Warfare*), foram caracterizadas como um dos pilares da transformação militar norte-americana, um processo originalmente destinado a reforçar a RMA e a preparar as forças armadas do país para os desafios futuros, mediante o planeamento e *tailoring* de umas forças plenamente conjuntas, organizadas em rede, operando segundo o conceito de EBO e combatendo em todo o espectro das operações (Office of the Secretary of Defense, 2003).

Foi, pois, neste momento que as EBO, que tinham arrancado como uma nova forma de *targeting* e tinham evoluído para uma original filosofia operacional baseada em efeitos, se consolidaram como um novo enfoque das operações integrando os diferentes instrumentos militares à disposição do Estado para oferecer uma resposta coerente e satisfatória a qualquer crise internacional (Glesson *at al.*, 2001).

Realmente, em princípios de 2001 um dos mais influentes e reputados centros de estudo vinculados ao Pentágono publicou uma investigação que colocava a possibilidade de aplicar este novo conceito de EBO como instrumento de emprego do potencial nacional utilizando-o tanto em tempos de paz como em situações de crise ou de guerra. Esta ideia, à altura revolucionária, teve uma fantástica recepção entre a comunidade de defesa norte-americana, tendo sido logo incluída na doutrina oficial.

2 Tal como sustenta a doutrina básica da USAF: "...fundamental to the Air Force's success in the next century is its ability to focus on the effects desired to achieve campaign objectives, whether at the strategic, operational, or tactical levels [...] Planners should clearly define the desired effect, then identify the optimum capability for achieving that effect." (Department of the Air Force, 1991).

Assim, o Comando Conjunto Norte-americano (*United States Joint Forces Command* – USJFCOM) – órgão encarregado de implementar a transformação militar americana – publicou no final de 2001 um livro branco sobre as Operações Baseadas em Efeitos onde as definia como “...um processo destinado a obter um resultado ou efeito estratégico sobre o adversário através da aplicação sinérgica e acumulativa de todas as capacidades, tanto militares como não-militares, em todos os níveis do conflito – (USJFCOM J9 Concepts Division, 2001)³. Por outras palavras, uma operação deste tipo fundamentava-se num amplo conhecimento do ambiente operacional – um sistema de sistemas formado por elementos políticos, militares, económicos, sociais, infra-estruturais e informacionais (PMESII)⁴ – com o fito de influenciar o comportamento dos actores e/ou as características do sistema mediante o emprego integrado dos instrumentos do poder nacional (meios diplomáticos, informacionais, militares ou económicos) para alcançar os objectivos estratégicos e o *end state* desejado.

Estas ideias sofisticadas tiveram uma grande aceitação internacional e países como a Grã-Bretanha, o Canadá, a Itália, a França, Israel, a Austrália, Singapura, a China e inclusive a Aliança Atlântica tentaram associar – em na sua concepção inicial de *targeting* ou no caso da Aliança no planeamento estratégico integral – este novo enfoque às operações procurando integrá-las nas doutrinas nacionais.

No entanto, foi também da esfera internacional que saíram as bases teóricas do *Comprehensive Approach*, o concorrente conceptual mais directo das EBO.

Esta conceptualização foi iniciada pela Grã-Bretanha. As suas forças armadas, que concebiam as EBO como “...operações desenhadas para influenciar a vontade do adversário, das nossas forças ou de terceiros mediante a aplicação coordenada das capacidades militares e assim alcançar os objectivos estratégicos desejados” (Joint Doctrine & Concepts Centre, 2004, 12); entendiam que estas constituíam a vertente militar da denominada Abordagem Baseada em Efeitos (*Effects Based Approach*), definida como “...a aplicação coordenada e harmonizada das capacidades derivadas dos três instrumentos do poder nacional [político, económico e militar] com o fito de alcançar os fins estratégicos desejados.” (Joint Doctrine & Concepts Centre,

3 Três anos mais tarde publicar-se-ia outro trabalho onde se definiriam as Operações Baseadas em Efeitos como: “...operations that are planned, executed, assessed, and adapted based on a holistic understanding of the operational environment in order to influence or change system behaviour or capabilities using integrated application of select instruments of power to achieve directed policy aims.” (USJFCOM J9 Concepts Division, 2004).

4 Para analisar este meio complexo estabeleceu-se a Análise Operacional em Rede (Operational Net Assessment – ONA), que o examinava como um sistema de sistemas cujos domínios PMESII poderiam ser alterados pelas EBO nas esferas diplomática, informacional, militar e económica.

2004, 13). No entanto, e em breve, esta Abordagem Baseada em Efeitos – adoptada também por países como a Austrália e o Canadá (Graham e Smith-Windsor, 2004 e Australian Defence Force, 2005) – passou a denominar-se de *Comprehensive Approach* (Joint Doctrine & Concepts Centre, 2006).

Enquanto este novo modelo de actuação, baseado no emprego integrado dos diferentes instrumentos do poder nacional passou a receber grande atenção por parte da comunidade internacional (muitos são os países que estão a desenvolver cada um dos conceitos de *Comprehensive Approach*), as EBO foram perdendo atracção.

Esta menor atracção foi muito mais reforçada aquando da invasão do Afeganistão e do Iraque quando se deu início às operações de estabilização, contra-insurreição e contra-terrorismo num cenário híbrido (Hoffman, 2007) e contra um adversário irregular (Colom, 2009). Mais tarde, em 2006, Israel – que durante a década de noventa tinha importado e integrado na sua doutrina estes conceitos e ideias – ao aplicá-las para combater o Hezbollah em território libanês, obteve resultados pouco satisfatórios (Mattews, 2008).

Eventos como estes não só motivaram uma mudança de rumo na transformação militar norte-americana, que se tornaria efectiva com a nomeação de Robert Gates para Secretário da Defesa (Kagan, 2006, 323-25); como também incitaram ao recém nomeado Chefe de Estado Maior-General das Forças Armadas norte-americanas, o General James N. Mattis, a emitir uma circular na qual instava os três ramos a abandonarem as EBO já que estas campanhas atrás referidas tinham revelado as grandes lacunas desta abordagem doutrinária (Mattis, 2008).

Muitas eram as razões avocadas por Mattis para apoiar tão drástica decisão, indo desde a especial referência ao descomunal volume de informação necessário para a sua correcta aplicação, à impossibilidade prática de prever as reacções do adversário, à sua excessiva fé na análise quantitativa ou à sua incapacidade em influenciar decisivamente a actuação dos actores não estatais.

Esta decisão provocou uma grande polémica entre as fileiras da US Air Force (USAF), a qual tinha até ao momento sido a promotora e principal defensora deste conceito doutrinário. Havia-se atingido um ponto de viragem e os restantes ramos não tardariam a abandonar estudos no sentido de uma maior e melhor operacionalização das EBO.

Abordagem às Operações Baseadas em Efeitos (EBAO) no Contexto NATO

A Aliança Atlântica também aderiu à ideia das operações baseadas em efeitos com a sua peculiar Abordagem às Operações Baseadas em Efeitos (*Effects Based Approach*

to Operations – EBAO), apresentado de maneira apócrifa como o princípio do seu processo de transformação militar. Muito similar à sua contra-parte norte-americana – não foi em vão que esta surgiu quando o Chefe do recém criado Comando Aliado de Transformação (ACT) era Edmund Giambastiani, um fervoroso seguidor da Revolução nos Assuntos Militares, e que assumiu um maior protagonismo quando o General da Força Aérea Lance Smith assumiu o comando do ACT. A EBAO tem as suas origens em Agosto de 2004, quando os recém-criados Comando Aliado de Operações (ACO) e ACT apresentaram o primeiro documento marcante sobre como deveria ser definido o processo de transformação militar da NATO (NATO Strategic Commanders, 2004).

Uma das ideias recolhidas por este estudo foi que a maioria das operações de gestão de crises que se tinham realizado no pós-Guerra Fria tinha requerido o emprego de uma variada gama de ferramentas de tipo militar e civil (políticas, diplomáticas, judiciais, económicas, humanitárias, informacionais, policiais, etc.). Portanto, se a Aliança Atlântica queria manter a sua privilegiada posição na gestão de crises internacionais, era vital que reforçasse os laços com organizações como as Nações Unidas ou a União Europeia e empregasse todos os meios à sua disposição mas sem ultrapassar os limites fixados pelo Guia de Política Geral (*Comprehensive Political Guidance*), que determina que a NATO não desenvolverá capacidades específicas para fins civis⁵.

Estes planeamentos foram ratificados na Cimeira de Istambul, onde nasceu o compromisso político com vista a empreender o desenvolvimento da EBAO, como um novo enfoque conceptual às operações, caracterizado pela harmonização dos diferentes instrumentos do potencial aliado (político, económico, civil e militar)⁶ reforçado com a cooperação prática e pragmática com os restantes actores participantes na gestão das crises, pretendendo alcançar um planeamento e condução das operações militares de forma mais eficiente, coerente e sustentada nas acções e efeitos que pudessem realizar-se tanto na esfera militar como civil, tudo isto com o fim de resolver a crise de forma satisfatória e duradoura.

5 O Guia de Política Geral – aprovado pelo Conselho do Atlântico em 2005 e referendado na Cimeira de Riga um ano depois – analisa as grandes tendências estratégicas dos próximos quinze anos, identifica as ameaças mais previsíveis com que a Aliança deverá confrontar-se e define as capacidades que esta deverá desenvolver para lhes fazer frente. Isto transformou-o, de facto, num pseudo-conceito estratégico que marcou a direcção política aliada até à aprovação do novo Conceito Estratégico em 2010 na Cimeira de Lisboa.

6 Neste sentido, o instrumento político entende-se como o emprego de meios políticos e diplomáticos em cooperação com outros actores internacionais relevantes; o económico como a utilização de incentivos e sanções económicas adoptadas pelas Nações aliadas ou ONU; o civil como actuações de natureza judicial, policial, educativa, informativa ou administrativa; e o militar como a dissuasão ou emprego efectivo da força.

No entanto, para realizar a EBAO não bastava integrar o instrumento militar e civil, mas também que as forças da Aliança pudessem projectar-se rapidamente para qualquer ponto do globo e uma vez lá assegurar uma sustentação logística integrada. Adicionalmente, e uma vez no teatro de operações, as forças da NATO deveriam conhecer melhor o território que as forças inimigas, podendo operar em rede em todo o espectro das operações, assegurando que os efeitos produzidos pelas operações militares fossem coerentes com os gerados pelos restantes instrumentos não militares do potencial aliado. Em consequência, a coerência nos efeitos, a superioridade na decisão e o desdobramento e apoio conjunto das operações não só deviam corresponder aos elementos necessários para uma efectiva execução das EBAO, mas também deveriam estar em sintonia com as áreas básicas elencadas para a transformação militar aliada.

O desenvolvimento conceptual da EBAO foi atribuído ao ACT, que apresentou dois projectos do Conceito para as Operações Futuras da Aliança (*Concepts for Alliance Future Joint Operations* - CAFJO), um documento que apresentava o catálogo de capacidades necessárias para a NATO enfrentar os desafios do terceiro milénio, enquadrando-os conceptualmente neste novo modelo. No entanto, ante a impossibilidade de alcançar o consenso requerido para aprovar o documento, o Comité Militar optou por desenvolver a EBAO em duas fases: uma inicial, orientada para definir militarmente o conceito e outra posterior para criar um documento estratégico similar ao CAFJO.

Após árduas discussões entre as delegações nacionais sobre o alcance e implicações da EBAO, em meados de 2006 o Comité Militar aprovou pelo procedimento de silêncio este conceito, definido como "...a aplicação coerente e integral dos diferentes instrumentos do potencial aliado que, junto com a cooperação com actores externos à NATO, criará os efeitos precisos para atingir os objectivos planeados, alcançando assim a situação final desejada pela Aliança." (MCM-0052-2006, 2006); e procedeu imediatamente ao seu desenvolvimento e implementação com a criação de um grupo de trabalho com representantes de ambos os comandos estratégicos de modo a integrar a EBAO na doutrina militar aliada.

Foi precisamente nesta conjuntura que se alavancaram as bases conceptuais da Abordagem Abrangente (*Comprehensive Approach*), que se viria a prefigurar, indiscutivelmente, como a grande iniciativa quanto ao futuro *modus operandi* da Aliança Atlântica (Smith-Windsor, 2008). Enquanto se estava a articular a EBAO, em Abril de 2006 um grupo de sete países formados pelo Canadá, República Checa, Dinamarca, Hungria, Holanda, Noruega e Eslováquia apresentaram um curto documento denominado *Concerted Planning and Action*, como objectivo alimentar o debate sobre a natureza e implicações da EBAO. Este trabalho propunha várias medidas destinadas

a favorecer a coordenação dos meios militares e civis à disposição da NATO em coordenação com outros actores internacionais relevantes em matéria de gestão de crises. O enfoque partiu da necessidade de, de uma forma coerente, como referido no Guia de Política Geral, melhorar a coordenação interna na Aliança e entre esta e os outros actores, descartando no entanto o desenvolvimento de capacidades específicas para fins civis.

Na Cimeira de Riga de Novembro de 2006 lançou-se esta iniciativa – considerada inicialmente como a vertente civil da EBAO ou uma referência geral de actuação da Aliança Atlântica em matéria de gestão de crises – com a denominação provisória de *Concerted Action* antes de passar à denominação definitiva de *Comprehensive Approach*.

Desde então, e de acordo com a solicitação do Secretário-Geral, a configuração da *Comprehensive Approach*, corre a cargo de um Comité Político Reforçado (*Political Committee at Senior Level Reinforced – SPC-R*) que está a desenvolver um documento conceptual e um plano de acção destinados a aplicar e impulsionar a *Comprehensive Approach* dentro da estrutura político-militar aliada.

Mesmo que ainda não se tenha conhecimento público de detalhes concretos sobre a evolução deste trabalho conceptual (além de que este versará sobre a melhoria dos instrumentos internos da Aliança em matéria de gestão de crises e das suas relações com outros actores relevantes na avaliação da situação) o planeamento e condução das operações incluirá medidas para melhorar o intercâmbio de informação, o treino conjunto e a comunicação pública entre os representantes civis e militares aliados, as ONG e as organizações internacionais como a OSCE, a União Europeia ou as Nações Unidas (Jacobsen, 2008). Além disso, este plano de acção constitui a base sobre a qual trabalha a *Comprehensive Approach Task Force*, um grupo de estudo multidisciplinar formado por representantes do Estado-Maior Internacional, do Comando Aliado para as Operações, do Comando Aliado para a Transformação, do Comité Militar e outros órgãos auxiliares com o objectivo de implementar esta iniciativa no seio da Aliança.

Nas Cimeiras de Bucareste, de Abril de 2008 e de Estrasburgo-Kehl um ano depois, os Chefes de Estado e de Governo aliados ratificaram o valor da *Comprehensive Approach* para a gestão de crises internacionais e enalteceram os esforços realizados pelo SPC-R na sua definição, articulação e implementação. Nesta última cimeira os governantes elogiaram a nova estratégia da NATO para o Afeganistão que, baseada na aplicação prática da *Comprehensive Approach*, pretende concertar o esforço aliado nos planos político, diplomático, militar, informacional, e de ajuda ao desenvolvimento para reforçar a credibilidade e a imagem local da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF) e assim contribuir para a estabilização do país.

Em resumo, a *Comprehensive Approach* – uma iniciativa patrocinada por uma NATO ávida por manter a sua razão de ser e apresentada ante a opinião pública euro-atlântica como a grande iniciativa para adaptar o funcionamento, estrutura e capacidades da Aliança aos desafios do terceiro milénio – substituiu de facto a EBAO como *modus operandi* e fulcro dos debates político-militares sobre o futuro da Aliança Atlântica. Não obstante, a estrutura militar continuou a desenvolver estudos sobre a definição da EBAO (com a elaboração de um manual pré-doutrinário onde se integrou esta filosofia no novo processo de planeamento operacional e se desenvolveram ferramentas informáticas para facilitar o seu planeamento, condução e avaliação), apesar de esta abordagem ter os dias contados.

A sentença de morte da EBAO como conceito operacional e pilar conceptual do processo de transformação militar aliado foi ditada por James N. Mattis, o mesmo General que acabou com a EBO norte-americana. A circular elaborada por Mattis – que até Setembro de 2009 também tinha sido o comandante do ACT, ia dirigida às suas forças armadas e sublinhava que esta decisão não tinha extrapolação automática para a EBAO. No entanto, a suspensão da EBO iria alastrar, inevitavelmente, para a EBAO.

Apesar desta conjuntura desfavorável, as autoridades militares aliadas não abdicaram de revitalizar a EBAO. Concomitantemente, não só tentaram apresentar esta ideia como a vertente militar da *Comprehensive Approach* como também promoveram um Pensamento Baseado em Efeitos (*Effects Based Thinking*) que refinasse o corpo doutrinário aliado e melhorasse o processo de planeamento aos níveis estratégico e operacional. Foi também lançada uma nova terminologia – Capacidade Integral para o Planeamento e Condução de Operações (*Comprehensive Operations Planning and Execution Capability*) – que acentuava a integração dos diferentes instrumentos do potencial aliado e abandonava qualquer possível relação com o legado das EBO.

No entanto, este conjunto de iniciativas serviu de muito pouco e a EBAO foi finalmente banida da linguagem aliada em Fevereiro de 2010 com a apresentação de um relatório no qual os dois comandos estratégicos resolviam abandonar definitivamente o conceito. Deste conceito somente se manterá o Pensamento Baseado em Efeitos com o intuito de enquadrar o desenvolvimento da *Comprehensive Approach* e facilitar a compreensão política da complexidade contida em qualquer processo de planeamento operacional. O conceito de efeito empregar-se-á para identificar os objectivos a alcançar nos níveis estratégico e operacional. O resto dos elementos vinculados à EBAO desaparecerão e a transformação militar aliada – um processo vagamente definido – terá perdido o que era, de facto, o seu princípio fundamental.

Conclusões

Veneradas por militares, políticos e académicos de todo o mundo durante mais de uma década, as Operações Baseadas em Efeitos surgiram como um produto da Revolução nos Assuntos Militares e materializam-se como um dos princípios que deviam guiar os processos de transformação militar de muitos dos Estados ocidentais. Mesmo que, no plano teórico, este novo estilo de planeamento militar promettesse muitos sucessos, as experiências afegã, iraquiana ou libanesa encarregaram-se de expor as suas carências e importantes limitações. Esta reduzida utilidade prática, unida à mudança de rumo assumida pelos processos de transformação militar e à ascensão da *Comprehensive Approach* como novo paradigma da gestão integrada civil-militar de crises, materializou o declínio das Operações Baseadas em Efeitos e o posterior desaparecimento deste conceito das agendas político-militares dos países aliados.

Actualmente, as Operações Baseadas em Efeitos já são parte da história, sendo muitas as Forças Armadas que integraram este conceito no seu processo de planeamento operacional e muitos os países que também estão a adoptar o derivado directo das EBO: o *Comprehensive Approach*.

Por outras palavras, mesmo que as conceptualizações associadas às Operações Baseadas em Efeitos – tal e qual como foram pensadas originalmente – tenham sido ultrapassadas, estas não passaram ao esquecimento, pois a sua filosofia ainda continua viva e a sua herança persiste, especialmente fora da esfera militar.

Bibliografia

- Australian Defence Force, 2005. *Future Warfighting Enabling Concept: Effects Based Operations Discussion Paper*. Canberra: Ministry of Defence. Disponível em: www.defence.gov.au/strategy/fwc/documents/EBO_DP.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Chairman of the Joint Chiefs of Staff, 1996. *Joint Vision 2010*. Washington DC: U.S. Government Printing Office. Disponível em: www.dtic.mil/jv2010/jv2010.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Colom, G., 2009. “Estados Unidos en Afganistán e Iraq y los límites de la transformación”. In F. Américo e J. Peñaranda (comp.) *Dos décadas de Posguerra Fría*, Madrid: IUGGM-UNED, 81-95.

- Department of the Air Force, 1991. *AFDD1 – Air Force Basic Doctrine*. Washington DC: U.S. Government Printing Office, 32. Disponível em: www.dtic.mil/www.dtic.mil/doctrine/jel/service_pubs/afdd1.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Deptula, D., 1996. “Parallel Warfare: What is it? Where did it Come From? Why is it Important?”. In W. Head e E. Tilford (eds.) *The Eagle in the Desert: Looking Back on U.S. Involvement in the Persian Gulf War*. Westport: Praeger, 127-56.
- Fadok, D., 1994. *John Boyd and John Warden: Air Power’s Quest for Strategic Paralysis*. Maxwell: Air University Press.
- Glesson, D. et al., 2001. *New Perspectives on Effects-Based Operations*. Alexandria: Institute for Defense Analyses Disponível em: www.handle.dtic.mil/100.2/ADA395129. [Data de acesso: 04/10/10].
- Graham, J. e Smith-Windsor, B., 2004. *Effects Based Approach to Coalition Operations: A Canadian Perspective*. Ottawa: National Defence Headquarters Disponível em: www.dodccrp.org/events/2004_CCRTS/CD/papers/165.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Hoffman, F., 2007. *Conflict in the 21st Century: the Rise of Hybrid Wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies Disponível em: www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Jacobsen, P., 2008. *NATO’s Comprehensive Approach to Crisis Response Operations: A Work in Slow Progress, DISS Report 2008-15*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies. Disponível em: www.diis.dk/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Joint Doctrine & Concepts Centre, 2004. *The UK Approach to the Planning, Execution and Assessment of Effects-based Operations*. Shrivenham: Ministry of Defence, 12.
- Joint Doctrine & Concepts Centre, 2006. *The Comprehensive Approach*. Shrivenham: Ministry of Defence. Disponível em: www.mod.uk/NR/rdonlyres/25A7F4A2-31C2-49D8-A857-4D31750CBD6F/0/20071218_jdn4_05_U_DCDCIMAPPS.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Kagan, F., 2006. *Finding the Target: The Transformation of American Military Policy*. New York: Encounter Books.
- Luttwak, E., 1996. “A Post-Heroic Military Policy” In *Foreign Affairs*, 75, 4, 33-44.

- Mattews, M., 2008. "We Were Caught Unprepared: The 2006 Hezbollah-Israel War", *The Long War Series, Occasional Paper 26*. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press. Disponível em: www.carl.army.mil/download/csipubs/matthewsOP26.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- Mattis, J., 2008. *Assessment of Effects Based Operations, Memorandum for U.S. Joint Forces Command*. Disponível em: www.smallwarsjournal.com/documents/usjfcomebomemo.pdf. [Data de acesso: 04/10/10].
- NATO Military Committee, 2006. *MC Position on an Effects Based Approach to Operations*. MCM-0052-2006, 6 de Junho.
- NATO Strategic Commanders, 2004. *Strategic Vision, the Military Challenge*. Brussels: NATO Public Information Office. Disponível em: <https://transnet.act.nato.int/WISE/StrategicV/StrategicVhttps://transnet.act.nato.int/WISE/StrategicV/StrategicV>. [Data de acesso: 04/10/10].
- O'Hanlon, M., 2000. *Technological Change and the Future of Warfare: Understanding the Revolution in Military Affairs*. Washington DC: The Brookings Institution Press.
- Office of the Secretary of Defense, 2003. *Military Transformation: a Strategic Approach*. Washington DC: Department of Defense. Disponível em: www.oft.osd.mil/library/library_files/document_297_MT_StrategyDoc1.pdf, 28-35. [Data de acesso: 04/10/10].
- Osinga, F., 2005. *Science, Strategy and War: The Strategic Theory of John Boyd*. The Hague: Euborn. Disponível em: www.chicagoboyz.net/blogfiles/OsingaBoydThesis.pdf
www.chicagoboyz.net/blogfiles/OsingaBoydThesis.pdf. [Data de acesso 04/10/10].
- Pape, R., 1996. *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War*. Ithaca: Cornell University Press.
- Sloan, E., 2002. *The Revolution in Military Affairs*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Smith, E., 2002. *Effects-Based Operations: Applying Network-Centric Warfare in Peace, Crisis and War*. Washington DC: Command & Control Research Program Press. Disponível em: www.dodccrp.org/files/Smith_EBO.PDF. [Data de acesso 04/10/10].
- Smith-Windsor, B., 2008. *Hasten Slowly: NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations: Making Sense of Past and Future Prospects*. Rome: NATO Defence College. Disponível em: www.kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/

ISN/92060/ipublicationdocument_singledocument/e3c6789a-1821-4029-b200-56176a1ff520/en/rp_38en.pdf. [Data de acesso 04/10/10].

Ullman, H. e Wade, J., 1996. *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*. Washington DC: National Defense University. Disponível em: www.dodccrp.org/files/Ullman_Shock.pdf. [Data de acesso 04/10/10].

USJFCOM J9 Concepts Division, 2001a. *Effects-Based Operations White Paper Version 1.0*. Suffolk: U.S. Joint Forces Command, 13.

USJFCOM J9 Concepts Division, 2001b. *Rapid Decisive Operations Concept Paper*. Suffolk: U.S. Joint Forces Command.

USJFCOM J9 Concepts Division, 2004. *Operational Implications of Effects-Based Operations*. Joint Doctrine Series 7. Fort Monroe: Joint Warfighting Center, 32. Disponível em: www.dtic.mil/doctrine/jel/other_pubs/jwfcam7.pdf. [Data de acesso 04/10/10].

Warden, J., 1998. "Air Theory for the Twenty-First Century". In B. Schneider e L. Grinter (eds.) *Battlefield of the Future*. Maxwell: Air University Press, 103-124.

O Controlo de Exportações de Armamentos como Meio de Prevenção de Conflitos Armados

José Carlos Mira

Tenente-coronel da Força Aérea. Pós-graduado em Estudos da Paz e da Guerra pela UAL. Oficial de Estado-Maior, Divisão de Recursos do Estado-Maior da Força Aérea

Resumo

O controlo de exportações de armamento é um instrumento pouco conhecido de intervenção no relacionamento inter-estados e, mais do que isso, também no controlo dos armamentos convencionais que poderiam ser empregues por actores não-estatais ou em regiões de conflito.

Se correctamente empregue, aquele instrumento permite intervir sobre a capacidade de iniciar ou manter um conflito armado, sendo portanto de grande utilidade nas diligências ligadas à prevenção de conflitos.

O presente artigo pretende debruçar-se sobre a negação ou restrição da obtenção do armamento necessário à manutenção ou incremento da capacidade bélica de um ou mais contendores. Aborda as características do comércio internacional de armamento, o enquadramento teórico do controlo de exportações, os seus enquadramentos político e jurídico e a concretização prática do mecanismo estudado.

Abstract

Control of Armaments Exports as a Tool of Armed Conflicts Prevention

Armament export controls are a not-so-well known instrument of intervention in inter-state relationships and, furthermore, also in conventional armaments control that are used by non-state actors in conflict regions.

If correctly employed, this instrument will allow the intervention over the capability of starting or maintaining an armed conflict, hence being of great utility in the demarches related to conflict prevention.

This article intends to address the denial or restriction of obtaining the armament necessary to maintain or increase the war fighting capability of one or more warring parties. It touches on the characteristics of international armament trade, the theoretical framework of armament export controls, its political and jurisdictional frameworks and the practical enforcement of the mechanism under study.

Introdução

O caso mediático ocorrido, em Julho e Agosto de 2009, com o navio cargueiro russo Arctic Sea, cujos contornos não são ainda totalmente conhecidos, poderá constituir um exemplo de violação das normas jurídicas (neste caso, da Federação Russa) relativas ao controlo de exportações de armamento, isto a crer na teoria segundo a qual o navio executava o transporte dissimulado, para o Golfo Pérsico e sem a emissão da correspondente licença de exportação, de sistemas de mísseis superfície-ar S-300PMU (código NATO: SA-10/GRUMBLE) enviados por uma organização criminosa do enclave de Kaliningrado¹.

Em que consiste o controlo de exportações de armamento, que características apresenta e de que forma se integra no relacionamento inter-estados e na prevenção de conflitos armados? É objectivo deste artigo² responder a tais questões, sem excessivas pretensões académicas, mas procurando lançar alguma luz sobre um assunto ainda algo desconhecido em vários sectores ligados às Relações Internacionais.

Pode afirmar-se que a eclosão ou manutenção de um conflito armado seja ele intra ou inter-estatal, depende de dois factores respeitantes a cada parte: vontade e capacidade.

A vontade, dos actores em presença, de iniciar ou de manter um conflito armado será, talvez, o factor de mais complexa análise, dado que está ligado às múltiplas causas sociais e políticas que afectam um grupo ou grupos, à história e cultura desse(s) grupo(s) e até à psicologia dos seus membros, em especial dos seus dirigentes. O presente texto não pretende incidir sobre tal questão, por importante que ela seja.

O artigo agora apresentado, pretende, sim, debruçar-se sobre aspectos relacionados com o segundo factor, ou seja, com a capacidade dos actores de iniciarem ou manterem um conflito armado. Este factor, que muitas vezes pode ser trabalhado de forma numérica, uma vez que pelo menos alguns dos seus aspectos podem ser quantificados, está ligado à questão dos recursos necessários ao conflito, recursos esses humanos, financeiros e materiais.

1 Conforme relatado em BBC News (2009 e 2009a). Veja-se, ainda, o parágrafo 7 do documento, datado de 8 de Fevereiro de 2010, disponível em <http://www.guardian.co.uk/world/us-embassy-cables-documents/247712>.

2 Baseado numa monografia destinada à obtenção da pós-graduação em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais, do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa e motivado por um anterior desempenho de funções como Chefe de Divisão na Direcção-Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa do MDN.

Entende-se que a prevenção dos conflitos armados deverá incidir sobre os dois factores acima identificados: desejável e principalmente sobre a “vontade”, por ser esta a abordagem que garantirá resultados mais duradouros e profundos na resolução do conflito. No entanto, concorrentemente com tal abordagem, ou separada dela em caso de dificuldade na sua aplicação, outra abordagem deverá incidir sobre o factor “capacidade”, nomeadamente pela negação ou restrição dos recursos humanos, financeiros e materiais a uma ou mais das partes em conflito.

Também não é pretensão deste texto abordar a totalidade de tais tipos de recursos, mas unicamente o aspecto dos recursos materiais, concretamente o armamento empregue no conflito³ e especificamente no que diz respeito à sua obtenção a partir de fontes exteriores ao(s) Estado(s) no(s) qual(ais) aquele ocorre, por meios legais ou ilegais segundo o Direito Internacional⁴.

Se no caso do factor “vontade”, a prevenção (ou resolução) do conflito recorre a uma panóplia de instrumentos que a diplomacia preventiva⁵ consagrou (*negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement*) (United Nations, 1945) ou mesmo a operações de *peacekeeping*, já a intervenção sobre a “capacidade” dos contendores poderá utilizar instrumentos políticos, legais e administrativos, por parte dos actores neutrais no conflito, para controlo do acesso das partes beligerantes ao necessário armamento. É neste tipo de intervenção que se inscreve o mecanismo designado por “controlo de exportações”.

Genericamente, tal mecanismo consiste nas medidas legais e administrativas que cada Estado entende pôr em vigor, no seu Direito interno mas com reflexos em termos de Direito internacional, para evitar a proliferação indesejada de armamento⁶, especialmente para regiões em conflito. A violação dolosa daquelas medidas configura o crime vulgarmente conhecido por “tráfico de armas”.

3 Este artigo, focar-se-á apenas no armamento dito convencional, o qual “não é nuclear, nem biológico, nem químico”. Tradução de NATO (2006).

4 Refira-se que a perspectiva adoptada neste artigo é a de considerar apenas os aspectos de relações internacionais envolvidos nas transferências inter-estatais de armamentos. A perspectiva incidindo sobre movimentações de armamento intra-estados para fins criminosos comuns, sendo igualmente importante, não será focada, a não ser para mencionar que, nalguns países, também estas movimentações acabam por assumir contornos políticos, nomeadamente quando ocorrem em larga escala.

5 “Preventive diplomacy is action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur”. Em *An Agenda for Peace* (A/47/277 - S/24111,17 June 1992), citado em Duarte (2008).

6 Armamento esse designado de forma mais abrangente, nos *fora* e documentos da especialidade, como “bens e tecnologias militares”. A expressão sinónima “material de guerra” tem sido historicamente empregue em Portugal, sendo “material bélico” a expressão brasileira equivalente.

O controlo de exportações pode ainda apresentar uma outra vertente (que, na realidade, é a mais tradicional) quando o Estado (ou conjunto de Estados) que exerce aquele controlo é, não uma entidade neutral no conflito armado (existente ou potencial) mas sim uma das partes nele envolvidas. O controlo de exportações procurará, assim, impedir que o adversário, ou potencial inimigo, tenha acesso, directa ou indirectamente, a bens ou tecnologias militares que possam vir a ser usados contra o(s) primeiro(s)⁷. Configura, assim, uma medida não-militar de Defesa Nacional.

É de sublinhar ainda que uma visão “realista” da questão do controlo de exportações considerará que aqueles mecanismos poderão servir também como barreira à disseminação (“fuga”) de tecnologias de elevado valor comercial, no sentido de evitar conferir vantagens comerciais aos seus receptores, mesmo sendo estes Estados considerados amigos.

Nem só as entidades estatais (políticas, diplomáticas e militares) têm interesse nas matérias relativas ao controlo de exportações. Também o mundo empresarial tem interesse nesta temática, em especial as empresas que desenvolvam e pretendam exportar bens ou tecnologias que tenham potencial interesse militar. Por vezes, tal interesse surge em áreas onde, à partida, seriam pouco expectáveis como, por exemplo, na indústria corticeira.

Sendo certo que, como se disse, este artigo incide sobre o controlo de exportações de armamento como medida de restrição do acesso ao mesmo de partes em conflito, cabe dizer que tal mecanismo é também aplicável aos chamados bens e tecnologias de duplo-uso, os quais, segundo o *site* das alfândegas portuguesas, são definidos na legislação comunitária como: “quaisquer produtos, incluindo suportes lógicos e tecnologia, que possam ser utilizados tanto para fins civis como para fins militares, incluindo todos os bens que possam ser utilizados tanto para fins não explosivos como para, de qualquer modo, auxiliar no fabrico de armas nucleares ou outros engenhos explosivos militares.” (DGAIEC).

⁷ Um exemplo significativo desta situação é mencionado no parágrafo G. ii (Parlamento Europeu, 2008) onde se pode ler: “A evolução da Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD), no âmbito da qual estão a ser realizadas cada vez mais missões militares e civis durante as quais o pessoal da União Europeia pode ser ameaçado com armas fornecidas anteriormente por Estados-membros”.

O Comércio Internacional de Armamento

Segundo a organização não-governamental sueca SIPRI (Stockholm International Peace Research Institute) “não existem actualmente convenções ou tratados globais proibindo ou restringindo transferências de armas convencionais. Os embargos da ONU são as únicas proibições globais e juridicamente obrigatórias de transferências de armas. Alguns grupos de Estados concordaram em regras e padrões mínimos para regular as exportações de armas convencionais e estão em curso discussões, no âmbito da ONU, sobre a viabilidade, âmbito e parâmetros para um Tratado sobre Comércio de Armas, global e juridicamente obrigatório.”⁸.

Neste enquadramento, verifica-se um intenso e vultoso comércio internacional (legal) de armamento, abarcando desde as armas de fogo ligeiras⁹ até sistemas de armas de elevado custo e complexidade como navios, aeronaves ou electrónica militares.

Será necessário, então, tentar quantificar o valor financeiro de tal comércio. Ainda segundo o SIPRI “A única forma de fazer avaliações do valor financeiro do comércio de armas é confiando nos dados oficiais fornecidos pelos governos e entidades industriais. Existem limitações significativas no uso de dados oficiais nacionais desta forma. Primeiro, não existe uma definição internacionalmente aceite sobre o que são ‘armas’ e os governos usam diferentes listas quando coligem e reportam dados sobre os valores financeiros das suas exportações de armas. Segundo, não existe uma metodologia padronizada referente a como coligir e reportar tais dados...”¹⁰.

De qualquer forma, a página do SIPRI apresenta os seguintes valores para o comércio internacional de armamento (milhões de dólares americanos, a preços constantes de 2007):

8 Tradução do autor com base em SIPRI (2009).

9 As chamadas Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre (ALPC), em inglês *Small Arms and Light Weapons* (SALW).

10 Tradução do autor com base em SIPRI (2009).

Tabela 1: O comércio internacional de armamento
(em milhões de dólares americanos)

Ano	Valor
1998	45 449
1999	44 022
2000	35 709
2001	30 541
2002	35 311
2003	40 192
2004	46 158
2005	42 469
2006	45 118
2007	50 593

Fonte: [http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/researchissues/measuring_atrans/
/financial_values/constant](http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/researchissues/measuring_atrans/financial_values/constant)

O SIPRI apresenta ainda um ficheiro sobre as exportações por país (também em milhões de dólares americanos), do qual transcrevemos, por ordem decrescente, apenas os dados respeitantes aos exportadores com mais de um milhão de dólares de exportações em 2007 e os valores respeitantes a Portugal¹¹:

¹¹ No caso português, apresenta-se o valor da exportação de bens e de serviços de manutenção de equipamento militar.

Tabela 2: Exportações de armamento por país
(em milhões de dólares americanos)

Estado	Valor (2007)
EUA	12 793
Rússia	7 400
França	6 211
Israel	4 300
Reino Unido	4 142
Áustria	1 877
Itália	1 734
Suécia	1 421
Alemanha	1 412
Espanha	1 277
Bélgica	1 232
Países Baixos	1 196
Portugal	37

Fonte: http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/measuring/financial_values/Constant_USD.xls

Nota-se, na tabela, o posicionamento elevado de Israel, com valores superiores aos de potências industriais como o Reino Unido, a Itália ou a Alemanha, gerados por uma indústria de Defesa de primeira linha, inovadora a nível mundial em várias áreas e resultante dos especiais requisitos militares daquele país.

Sublinha-se ainda que, se se somar os valores respeitantes aos dez Estados-membros da UE constantes da lista, se obtém um total de 20 539 milhões de dólares americanos, o que excede em muito o valor exportado pelos EUA, fazendo da UE o maior exportador mundial de armamento.

O SIPRI diz-nos ainda, no seu *SIPRI Yearbook Summary 2009* (SIPRI, 2009), quais foram as dez maiores empresas de armamento do mundo em 2007:

Tabela 3: As dez maiores empresas de armamento do mundo
(em milhões de dólares americanos)

Empresa	Vendas de material militar
Boeing (EUA)	30 480
BAE Systems (Reino Unido)	29 850
Lockheed Martin (EUA)	29 400
Northrop Grumman (EUA)	24 600
General Dynamics (EUA)	21 520
Raytheon (EUA)	19 540
EADS (Europa)	13 100
L-3 Communications (EUA)	11 240
Finmeccanica (Itália)	9 850
Thales (França)	9 350

Fonte: adaptado de SIPRI, 2009

Vista a oferta, impõe-se dizer algo sobre a procura, ainda recorrendo ao *SIPRI Yearbook Summary 2009*. Assim, os cinco maiores importadores de armas convencionais entre 2004 e 2008 foram:

Tabela 4: Os cinco maiores importadores de armas convencionais

Estado	Percentagem das importações a nível mundial
China	11
Índia	7
Emirados Árabes Unidos	6
República da Coreia	6
Grécia	4

Fonte: adaptado de SIPRI, 2009

É já vulgar ver referida, em diversas fontes, a crescente dimensão militar da China, acompanhando o seu crescimento económico, não tanto no que respeita

aos aspectos quantitativos, que sempre foram invulgares, mas sim à melhoria do aspecto qualitativo, induzida quer por importações muito significativas de material de fabrico russo (caças Su-27, navios de guerra, mísseis SA-10, etc.) quer pela introdução de material de fabrico doméstico, resultante muitas vezes da obtenção de tecnologias militares de origem estrangeira (caso, por exemplo, do caça J-10). Obviamente que estes desenvolvimentos são seguidos com muito interesse por várias entidades, especialmente aquelas ligadas à questão de Taiwan.

Junta-se ao comércio legal atrás quantificado, o comércio internacional ilegal de armamento (vulgo, tráfico de armas), o qual o controlo de exportações, entre outras medidas, visa combater.

Enquadramento Teórico do Controlo de Exportações de Armamento

Não sendo o ponto fundamental que se pretende transmitir neste artigo, julga-se adequado, no entanto, fazer uma breve abordagem dos aspectos teóricos das Relações Internacionais relacionados com o controlo de exportações, sublinhando especialmente a passagem de um paradigma de uma intervenção quase exclusiva dos Estados nestas questões, para um outro, no qual mais actores se movimentam, de forma cada vez mais sensível.

As considerações até agora apresentadas permitem deduzir que as actividades de controlo de exportações de armamento evoluem no contexto das relações entre os Estados integrantes do Sistema Internacional. Assim, poderá colocar-se a questão sobre de que forma o controlo de exportações de armamento poderá ser relacionado com os diversos modelos de análise das Relações Internacionais.

Analisando as três grandes tradições teóricas em Relações Internacionais e respectivas características (a tradição “realista”, a tradição “universalista” e “liberal” e a tradição marxista e neo-marxista¹²) e considerando o que foi dito até agora, parece-nos poder definir o mesmo, à partida, como uma expressão da tradição “realista”. Com efeito, os elementos centrais da teoria “realista” são¹³:

- Quanto aos actores: a centralidade do Estado;
- Quanto ao contexto da acção: a anarquia internacional;
- Os Estados como actores racionais, autónomos e unitários, representantes do interesse nacional;

12 De Moita (2008a).

13 Segundo Moita (2008).

- O choque dos interesses como fonte da visão conflitual da vida internacional;
- A diplomacia e a guerra como expressões do relacionamento inter-estatal;
- O equilíbrio dos poderes como factor de contenção face à anarquia.

É o Estado que cria os instrumentos jurídicos que concretizam, no seu território, o controlo de exportações, é o Estado que, representando o seu interesse nacional, dialoga com os seus homólogos, num cenário de anarquia internacional, sobre o comércio internacional de armamento e seu controlo, procurando todos os participantes gerir os choques dos vários interesses em jogo, é a diplomacia que se assume, também neste campo, como a expressão do relacionamento inter-estatal.¹⁴

No entanto, como se disse, o paradigma está a mudar. Se a visão anterior, realista “pura”, era a existente até há alguns anos, a chamada “globalização”, a grande preocupação que muitos sectores da sociedade civil “ocidental” actualmente demonstram pela circulação internacional de armamentos, a cada vez maior actividade das organizações não governamentais no campo das questões humanitárias e de direitos humanos¹⁵, levam a que se comece a configurar um cenário de uma maior aproximação à teoria “universalista” ou “liberal”, concretizada na movimentação de actores como, além dos Estados, os organismos internacionais¹⁶, as firmas multinacionais da indústria de Defesa e as referidas ONG. Verificam-se assim, também no campo do controlo de exportações, maior integração, transnacionalismo, multilateralismo e cooperação, criando-se uma rede de diversos interesses e agendas.

Ainda relativamente à abordagem realista, uma outra perspectiva a considerar, hipoteticamente, seria a transferência para as armas convencionais da visão de Kenneth N. Waltz¹⁷ relativa às armas nucleares, ou seja, e simplisticamente, quanto

14 Seja dito que, também nesta matéria, se verifica a chamada “hierarquia das potências”, um dos temas-chave do realismo: as potências mais fortes e industrializadas têm tendência a impor os seus critérios e pontos de vista às restantes, no que respeita a destinos sensíveis, materiais a controlar, etc.

15 Se ainda não participam nos trabalhos dos regimes inter-estatais de controlo de exportações, já o fazem, algumas com direito a intervenção, nas conferências da ONU relativas a armamento: por exemplo, as da Convenção das Armas Convencionais.

16 Além de regimes de controlo de exportações (como o Acordo de Wassenaar e o MTCR, ambos a explicitar adiante) e da ONU, a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Comunidade Económica dos Estados da África do Oeste (CEDEAO), pelo menos, têm documentação sobre transferência de armamentos, especialmente sobre ALPC. Sublinhe-se que a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) não parece interessar-se por este tema, o que poderá merecer uma reflexão, dada a presença na mesma de um país com forte indústria de defesa (Brasil) e de outro com grandes quantidades de material militar excedentário (Angola).

17 Professor adjunto de Ciência Política na Universidade de Columbia.

maior a proliferação, maior a probabilidade de paz, o que levaria, como corolário, à quase extinção dos mecanismos de controlo de exportações de armamento.

Embora as teorias de Waltz não possam ser directamente transferidas do campo nuclear para o convencional, a realidade parece conferir alguma solidez àquela visão. Por exemplo, o já mencionado SIPRI foi estabelecido em 1966 para comemorar 150 anos de paz ininterrupta na Suécia¹⁸. Esta paz, dirão talvez os “realistas”, não aconteceu apenas devido à neutralidade, a uma apurada diplomacia e a uma louvável atitude não-agressora: a Suécia foi (e ainda é) um dos países mais bem armados da Europa, possuindo uma indústria de Defesa de primeira linha. A Suíça, país também normalmente associado à paz, dados a sua neutralidade e o estatuto que Genebra possui no que respeita a contactos internacionais, é também, desde há décadas, um dos países militarmente mais forte do continente europeu¹⁹.

Enquadramento Político e Jurídico do Controlo de Exportações de Armamento

As linhas que se seguem incluem no seu âmbito o enquadramento jurídico nacional do tema em análise, vigente à data da redacção do presente artigo. No entanto, encontra-se em desenvolvimento nova legislação sobre esta matéria, baseada em normas europeias, a qual deverá entrar em vigor a breve prazo. No entanto, ambos os enquadramentos legislativos possuem conceitos fundamentais comuns.

Em Portugal, exportação é, no âmbito da Defesa Nacional e segundo a Lei n.º 49/2009 de 5 de Agosto, “a saída de Portugal, temporária ou definitiva, de bens e tecnologias militares, com destino a países terceiros²⁰, bem como a transmissão para o estrangeiro, por meios telefónicos ou electrónicos, de bens ou tecnologias militares, e ainda a prestação de assistência técnica ou o fornecimento de dados técnicos relativos àqueles bens ou tecnologias”.

Na ausência de definição nacional explícita de controlo de exportações de armamento, mas baseando-nos no texto da referida Lei (artigo 3.º) tal controlo poderá ser definido como sendo o conjunto das medidas tendentes a assegurar que aquelas exportações, incluídas pela Lei nas actividades de comércio de armamento, ocorram “em estrita subordinação à salvaguarda dos interesses da defesa e da economia

18 Em SIPRI (2009).

19 Ver, por exemplo Mira (2003).

20 Ou seja, que não sejam Estados-membros da UE. As expedições de bens e tecnologias militares para os outros Estados-membros obedecem a regras aplicáveis às chamadas “transferências intra-comunitárias”.

nacionais, da tranquilidade pública, da segurança interna e externa e do respeito pelos compromissos internacionais do Estado português”.

Também têm relevância para a matéria as definições, constantes daquela Lei, de bens militares (“os produtos, suportes lógicos, equipamentos ou os componentes respectivos, especificamente concebidos, desenvolvidos, produzidos ou transformados para fins militares”) e de tecnologias militares (“todas as informações, qualquer que seja o suporte material, necessárias ao desenvolvimento, produção, ensaio, transformação e uso para fins especificamente militares, excepto tratando-se de informações do domínio público ou resultantes do trabalho experimental ou teórico efectuado principalmente tendo em vista a aquisição de novos conhecimentos e primariamente orientado para uma finalidade ou aplicação específica”).

A definição de exportação atrás vista inclui a expressão “...prestação de assistência técnica...”. Isto significa que actividades como, por exemplo, a manutenção de equipamento militar de outro país, estão sujeitas aos mesmos critérios das exportações físicas de material²¹ no que respeita ao controlo de exportações de armamento.

A decisão de exportar, ou de recusar a exportação (*export denial*) de armamento (ou seja, bens e tecnologias militares²²) é uma decisão política, enquadrada na soberania de cada Estado. Tal está bem expresso na legislação portuguesa sobre a matéria: no Decreto-Lei n.º 1/86 de 2 de Janeiro e, especialmente, na recente Lei n.º 49/2009 de 5 de Agosto, a qual regula as condições de acesso e exercício das actividades de comércio e indústria de bens e tecnologias militares (revogando alguns diplomas mais antigos). Neste diploma legal, pode ler-se que compete ao ministro da Defesa Nacional:

- “a) Estabelecer, por acordo com as entidades competentes de outros países, a aceitação de encomendas de bens e tecnologias militares para execução pela indústria nacional de armamento;
- b) Autorizar as empresas nacionais a aceitar as encomendas referidas na alínea anterior com destino a outros países e autorizar a exportação, reexportação e o trânsito de bens e tecnologias militares;
- c) Sancionar a exportação de bens e tecnologias militares alienados pelas Forças Armadas ou pelas forças de segurança;
- d)...
- e)....

21 Desde há alguns anos que a maior actividade exportadora portuguesa neste âmbito consiste na manutenção de aeronaves militares estrangeiras, conforme referido nos Relatórios de Actividade da Divisão de Controlo de Exportações e Importações de Bens e Tecnologias Militares, do Ministério da Defesa Nacional, (MDN, 2003).

22 Incluindo, em Portugal e como se viu atrás, a prestação de assistência técnica.

Apresenta ainda especial relevância o seguinte texto do mesmo diploma, provando a estreita ligação destas matérias aos aspectos de política externa:

2 – Compete ao Ministro dos Negócios Estrangeiros pronunciar-se sobre a oportunidade e conveniência das operações mencionadas nas alíneas a) a c) do número anterior, do ponto de vista da política externa.”

Outros diplomas nacionais aplicáveis a esta temática são o Decreto-Lei n.º 436/91, de 8 de Novembro, que estabelece os procedimentos que permitem controlar as operações comerciais de bens e tecnologias sujeitos a licenciamento e cria os impressos para o efeito e a Portaria n.º 439/94, de 29 de Junho, a qual aprova a lista dos bens e tecnologias sujeitos a licenciamento e certificação prévios.

Esclarece-se que, em Portugal, o controlo de armas de uso civil²³, se encontra definido na Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro (com as alterações introduzidas pela Lei n.º 59/2007, de 4 de Setembro) a qual aprova o novo regime jurídico das armas e suas munições. Quando as armas, munições e acessórios sejam classificados como tendo utilização militar, as autorizações para exportação e o respectivo processo de notificação internacional seguem o disposto na legislação anteriormente vista, no âmbito do Ministério da Defesa Nacional.

Dada a qualidade de Portugal como Estado-membro da União Europeia, impõe-se referir que a União possui instrumentos aplicáveis ao controlo das transferências internacionais de armamentos, salientando-se o Código de Conduta da União Europeia sobre a Exportação de Armas (Código de Conduta) como o principal instrumento nesta matéria, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

O Código de Conduta, sendo anteriormente apenas politicamente condicionante, sofreu em 2008 uma alteração de estatuto para Posição Comum, o que o transformou num instrumento juridicamente vinculativo para o controlo da exportação de armas em todos os Estados-membros. Em documentação emanada do Parlamento Europeu, pode ler-se (Parlamento Europeu, 2009):

“Neste contexto, congratula-se com a adopção da Posição Comum 2008/944/PESC do Conselho, de 8 de Dezembro de 2008, que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares, que torna vinculativo o Código de Conduta relativo à Exportação de Armas; congratula-se, além disso, com o facto de os Estados-membros da UE poderem continuar a adoptar medidas mais rigorosas a título individual.”

23 Fundamentalmente armas de caça, defesa pessoal, desporto e colecção.

O Código constitui o principal guia que os Estados-membros da União utilizam na análise dos pedidos de exportação de bens e tecnologias militares. Todos os Estados-membros concordam em aplicar o Código de Conduta quando avaliarem pedidos de exportação de itens listados na Lista Militar Comum, pretendendo também o Código melhorar a troca de informações entre Estados-membros e aumentar a compreensão mútua das respectivas políticas de controlo de exportações.

Associado ao Código e destinado a auxiliar os Estados-membros na sua aplicação, existe um Guia dos Utilizadores. O Guia faz uma resenha das orientações acordadas para a interpretação dos critérios do Código e aplicação das suas disposições operativas. Destina-se, principalmente, a ser usado por funcionários do licenciamento de exportações.

Finalmente, é publicado anualmente um relatório sobre o Código de Conduta, detalhando as exportações de armamento realizadas pelos Estados-membros.

A coordenação de políticas dos Estados-membros relativas à efectiva aplicação do Código ocorre no Grupo de Trabalho do Conselho da União Europeia sobre Exportações de Armas Convencionais (sigla COARM) um dos Grupos de Trabalho que funciona no âmbito da PESC.

O primeiro embargo de armas aplicado pela UE terá ocorrido em 1984, com o embargo de armas ao Irão e ao Iraque (Teles, 2007, 46). Subsequentemente, a União Europeia tem aplicado uma larga categoria de sanções e medidas restritivas, que incluem embargos de armas e equipamento militar, com vista a parar o fluxo de armamento para áreas de conflito e para regimes repressivos que usem essas capacidades para repressão interna e/ou para perpetrarem agressões contra outro país. As medidas aplicam-se tanto a países terceiros como a entidades não-estatais e a indivíduos de países não membros, como a grupos terroristas ou a líderes repressivos²⁴.

Por outro lado, em 2005 “o Conselho Europeu adoptou a Estratégia Europeia de luta contra a acumulação ilícita e o tráfico de armas ligeiras e de pequeno calibre (ALPC) e respectivas munições. No contexto da execução dessa estratégia, a UE apoia o programa de acção da ONU neste domínio e continuará a desenvolver actividades de combate à ameaça que as ALPC ilícitas representam.” (União Europeia, 2008).

Podem ainda considerar-se outros aspectos das políticas europeias neste domínio (União Europeia, 2008):

“A UE apoia com determinação a ideia de um tratado internacional sobre o comércio de armas e decidiu apoiar o processo que deverá conduzir à sua celebração. A UE é

24 Medidas restritivas listadas em http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm

também um dos mais importantes doadores no contexto da luta contra as minas, tendo desempenhado um papel activo de apoio e promoção da Convenção de Otava sobre as Minas Antipessoal²⁵ em todo o mundo. A Convenção de Oslo sobre as munições de fragmentação²⁶, aprovada em Dublin em Maio de 2008, constitui um avanço significativo no plano da reacção aos problemas humanitários provocados por este tipo de munições, que suscitam a maior preocupação de todos os Estados-membros. A aprovação de um protocolo sobre este tipo de munições, a adoptar no quadro das Nações Unidas, associando todas as grandes potências militares seria um importante passo em frente”.

Deduz-se da anterior enumeração de alguns tratados, programas e convenções relativas a armamento convencional que o Direito Internacional Humanitário tem uma especial preocupação com tal temática. Diz a Cruz Vermelha que “o direito internacional humanitário é um conjunto de normas destinadas a limitar os efeitos dos conflitos armados. Esse direito ... põe limites aos meios e métodos de combate a serem utilizados pelos combatentes.”. Assim, “o Direito Internacional Humanitário contém normas e princípios fundamentais que regulam a escolha e proíbem o emprego de certas armas, meios e métodos de guerra” (CICV).

Daqui decorre que o Direito Internacional Humanitário procura garantir, entre outros aspectos, que as armas, seja as que estão em uso, seja as que estão em desenvolvimento, respondem às normas internacionais existentes.

Documentos como as já referidas Convenção de Otava sobre Minas Antipessoal ou Convenção de Oslo sobre Munições de Dispersão e ainda a Convenção das Nações Unidas sobre a Proibição ou Restrição do Uso de Certas Armas Convencionais que Causem Ferimentos Excessivos ou que Tenham Efeitos Indiscriminados, e respectivos Protocolos Adicionais (Convenção das Armas Convencionais), são exemplos de instrumentos internacionais que incluem, nos seus articulados, medidas de restrição ou proibição de transferência inter-estados das munições objecto dos seus textos.

Especificamente no que respeita à Convenção das Armas Convencionais, os seus Protocolos “regulamentam a proibição ou limitação do uso daquelas armas, da seguinte forma: Protocolo I – armas que deixem fragmentos indetectáveis no corpo humano, Protocolo II – minas, armadilhas e outros dispositivos idênticos,

25 E não “minas anti-pessoais” como tantas vezes se vê escrito na imprensa. Também é frequente ver o termo “minas anti-tanque”, quando o termo militar português correcto é “minas anti-carro” (de combate).

26 Erro frequentíssimo, nos *media* e mesmo em documentos oficiais, como se vê, na tradução para português do termo inglês *cluster munitions*. O termo técnico militar português correcto é “munições de dispersão”.

Protocolo III – armas incendiárias, Protocolo IV – armas *laser* cegantes e Protocolo V – explosivos remanescentes de guerra.” (MDN, 2003).

Explicitando um pouco mais este aspecto: “No respeitante às regras sobre armas, está em causa a abolição ou proibição de algumas delas, assim como a regulamentação de outras, restringindo o seu emprego.” (Carreira, 2004).

E ainda: “São armas proibidas as que têm efeitos indiscriminados (não distinguem militares de civis) v.g. minas anti-pessoais (*sic*); as que causem males supérfluos, v.g. que produzam fragmentos não detectáveis por raios X no corpo humano; ou, ainda, as que causem efeitos traumáticos excessivos, v.g. armas incendiárias; assim como as armas *laser* que se destinem a provocar cegueira.” (Carreira, 2004).

Neste enquadramento, o controlo de exportações permite concretizar as medidas de restrição ou proibição de transferências, bem como as medidas de interrupção completa ou parcial das relações económicas, previstas no art.º 41º do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, especialmente no que se refere aos já mencionados embargos de armas, decididos através de Resoluções do Conselho de Segurança²⁷.

Refira-se que, embora tais Resoluções sejam oriundas do Conselho, os assuntos de desarmamento e não-proliferação são também tratados, na ONU, pelo seu Departamento de Assuntos de Desarmamento o qual, entre outros objectivos, promove os esforços de desarmamento na área das armas convencionais, especialmente minas terrestres e armas ligeiras²⁸.

Neste campo, há algum tempo (6 de Dezembro de 2006) foi adoptada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas e com o apoio de 153 Estados-membros, a Resolução A/RES/61/89, “Towards an arms trade treaty: establishing common international standards for the import, export and transfer of conventional arms”.

Ainda a bem da transparência internacional no campo do armamento convencional, a ONU mantém, desde 1992, um Registo de Armas Convencionais (United Nations Register of Conventional Arms) ao qual os Estados são obrigados a declarar as transferências de qualquer item das sete categorias consideradas, nomeadamente carros de combate; veículos blindados de combate; sistemas de artilharia de grande calibre; aviões de combate; helicópteros de ataque; navios de guerra (incluindo submarinos) e mísseis e lança-mísseis (incluindo sistemas de defesa aérea portáteis)²⁹.

27 Sendo exemplos recentes os casos do Irão e da Coreia do Norte. Segundo o SIPRI, a ONU decretou 27 embargos de armas entre 1990 e 2006 (Fruchart *et al.*, 2007).

28 Ver <http://www.un.org/disarmament/>

29 ONU (2007).

Finalmente, é de mencionar que a NATO, tradicionalmente ausente das actividades diplomáticas de não-proliferação e controlo de armamento convencional, começa a assumir um papel nesta área, por exemplo com a criação do Euro-Atlantic Partnership Council's Ad Hoc Working Group on Small Arms and Light Weapons (SALW) and Mine Action (MA)³⁰.

Aplicação Prática do Controlo de Exportações de Armamento

Para aplicar efectivamente as decisões políticas referentes a controlo de exportações de armamento existem, nos diversos Estados, estruturas governamentais de variáveis graus de complexidade e dimensão, consoante o volume de exportações de cada um³¹. Genericamente, tais estruturas executam as funções de licenciamento (*licensing*) e controlo (*enforcement*).

Assim, em Portugal, o Artigo 33.º da já mencionada Lei n.º 49/2009 de 5 de Agosto refere que:

“1 - Incumbe à DGAED a supervisão das actividades de comércio e indústria de bens e tecnologias militares³² em Portugal e, quando desenvolvida por entidades de nacionalidade portuguesa ou que tenham residência ou sede em Portugal, no estrangeiro.”

A “DGAED” mencionada é, actualmente, a DGAIED (Direcção-Geral de Armamento e Infra-estruturas de Defesa), do Ministério da Defesa Nacional, encarregue dos procedimentos administrativos de licenciamento das exportações de bens e tecnologias militares, a montante e a jusante da decisão política de exportação ou de recusa de exportação.

Para tal, a DGAIED cumpre e faz cumprir o preceituado no já referido Decreto-Lei n.º 436/91, de 8 de Novembro, o qual estabelece os procedimentos que permitem controlar as operações comerciais de bens e tecnologias sujeitos a licenciamento e cria os impressos para o efeito.

Se o licenciamento das exportações de armamento está a cargo da DGAIED, o controlo físico dos bens (fiscalização ou *enforcement*) encontra-se atribuído à Direc-

30 NATO (2009).

31 Refira-se que alguns Estados, nomeadamente extra-europeus, com notáveis indústrias de Defesa, apresentam estruturas de controlo de exportações muito rudimentares, de duvidosa eficácia.

32 Viu-se já que as exportações são incluídas pela Lei nas actividades de comércio de armamento.

ção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, através das suas delegações aduaneiras, as quais verificam se a documentação de exportação se encontra correcta e se o material a exportar corresponde efectivamente ao que foi autorizado.

Sublinha-se, ainda, o papel insubstituível dos Serviços de Informações, internos e externos, no apoio prático a um eficaz controlo de exportações de armamento, através da pesquisa, processamento e disseminação de informação sobre transferências de armamento e suas tecnologias.

Assim, poderá dizer-se que o controlo de exportações de armamento se processa no triângulo “serviços de informações – entidades de licenciamento – entidades de fiscalização”.

A nível internacional, vários Estados coordenam as suas actividades de controlo de exportações de armamento convencional e trocam informação no seio de dois grupos ou regimes, já superficialmente abordados neste texto. Assim, tem-se:

- *Missile Technology Control Regime*³³ (MTCR). Foi criado em 1987, com o objectivo de obstar à proliferação de mísseis³⁴ e veículos aéreos não pilotados, que possam lançar armas de destruição maciça, e seu equipamento e tecnologias associadas, integrando actualmente a participação de 33 países. Portugal faz parte do Regime desde 1992. (MDN, 2003).
- Acordo de Wassenaar sobre Controlos de Exportação para Armas Convencionais e Bens e Tecnologias de Duplo Uso³⁵. Foi criado em Dezembro de 1995 e estabeleceu as suas bases estruturais em Julho de 1996, de forma a contribuir para a segurança e estabilidade regionais e internacionais, pela promoção da transparência e maior responsabilidade nas transferências de armas convencionais e bens e tecnologias de duplo uso, prevenindo, assim, situações desestabilizadoras. Os Estados participantes procuram, através das suas políticas nacionais, assegurar que as transferências destes itens não contribuem para o desenvolvimento ou melhoria de capacidades militares que prejudiquem aqueles objectivos e que tais itens não são desviados para apoiar aquelas capacidades. Fazem parte do Acordo de Wassenaar 33 países (MDN, 2003).

Ainda a respeito do Acordo de Wassenaar, este é o sucessor do grupo internacional designado por COCOM (abreviatura de Coordinating Committee on Multilateral

33 Ver www.mtcr.info

34 Desde que capazes de transportar uma carga útil de 500 quilogramas a 300 ou mais quilómetros, ou armas não-convencionais.

35 Ver <http://www.wassenaar.org/>

Export Controls), um acordo informal iniciado em 1949³⁶ e que visava coordenar o controlo das exportações de bens e tecnologias considerados estratégicos, de modo a não caírem em poder da União Soviética ou países com ela alinhados³⁷, incluindo a República Popular da China. Fundaram este grupo a Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, República Federal da Alemanha, Grécia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido e Turquia. Mais tarde, Espanha e Austrália entraram no grupo. Existiam, ainda, países cooperantes com o COCOM, nomeadamente Áustria, Finlândia, Irlanda, Nova Zelândia, Suécia e Suíça.

O Acordo de Wassenaar apresenta uma significativa diferença relativamente ao seu antecessor: enquanto o COCOM previa que os Estados submetessem os pedidos de exportações aos outros Estados participantes para fins de aprovação (podendo qualquer um deles vetar uma exportação alheia), o Acordo de Wassenaar baseia-se na “prerrogativa nacional”, ou seja, os Estados participantes partilham objectivos e listas de controlo comuns, com cada Estado a decidir como implementar aqueles objectivos e listas de controlo. Quando um Estado participante informa os restantes, através do Secretariado do Acordo, em Viena, que recusou uma exportação para determinado Estado não-participante, nenhum dos outros Estados participantes aprovará uma exportação semelhante para o mesmo utilizador final sem consulta prévia ao Estado que recusou a exportação (Cox, 1999).

O Acordo de Wassenaar baseia-se, assim, no consenso entre os Estados participantes, sendo idêntico, nestas matérias, o modo de funcionamento da União Europeia, nomeadamente no já mencionado Grupo de Trabalho do Conselho da União Europeia sobre Exportações de Armas Convencionais (COARM).

As listas de controlo acima referidas são documentos publicamente disponíveis, nos três grupos (MTCR, Acordo de Wassenaar e COARM), listando os bens e tecnologias sujeitos a licença. Em Portugal, a lista em vigor é a que consta da já mencionada Portaria n.º 439/94, de 29 de Junho, especialmente os seus capítulos XIII e XIV, semelhantes à Lista Militar Comum da UE³⁸.

Existe um aspecto do controlo de exportações de bens e tecnologias militares que, passando algo despercebido dado que não diz respeito a bens físicos mas sim a informação, poderá ser polémico: trata-se do controlo da transferência de

36 Embora nos Estados Unidos, por exemplo, o controlo de exportações existisse já desde antes da Segunda Guerra Mundial, com vista a assegurar que existiriam *stocks* suficientes de bens estratégicos para o caso de guerra (Cox, 1999).

37 Em particular, países do COMECON, organização económica que agrupava os países da órbita soviética.

38 Portaria que deverá ser substituída aquando da entrada em vigor da nova legislação atrás mencionada.

informação técnica para cidadãos estrangeiros, por telefone, *e-mail* ou em aulas de âmbito tecnológico³⁹. Em países muito industrializados, as Universidades técnicas possuem regras específicas sobre esta última situação⁴⁰.

É um facto que, nos Estados industrializados, as actividades de controlo de exportações de armamento decorrem num difícil equilíbrio entre as pressões de vários actores nacionais e internacionais (organizações não-governamentais (ONG) nacionais e estrangeiras, governos estrangeiros), as quais visam restringir a exportação daquele tipo de bens, e as pressões da indústria de Defesa local, que procura maximizar as suas oportunidades de negócio⁴¹.

Assim, o controlo de exportações evolui num sistema de forças no qual existe tracção das indústrias, por motivos económicos, no sentido de maior liberalização dos controlos e mais exportações; tracção de vários actores internacionais, por motivos humanitários, no sentido de maior aperto dos controlos e menos exportações; e tracção de algumas entidades responsáveis pela segurança e defesa, em cada Estado, também no sentido de maior aperto dos controlos e menos exportações, por motivos de manter superioridade tecnológica em armamento⁴².

Como apontamento final, cabe dizer que o controlo de exportações de armamento constitui o último meio não-bélico para limitar o factor “capacidade” de um ou mais contendores, subseqüentemente às *démarches* diplomáticas. Em caso de falha deste mecanismo, restarão instrumentos com potencial ou efectivo emprego de violência, como a intercepção em viagem de meios de transporte de material bélico⁴³ (o campo de actuação da chamada PSI – Proliferation Security Initiative) e, em último caso, operações militares visando a neutralização *in loco* deste material⁴⁴.

39 A já vista “...transmissão para o estrangeiro, por meios telefónicos ou electrónicos, ... e ainda a prestação de assistência técnica ou o fornecimento de dados técnicos...” mencionadas na lei portuguesa aplicável.

40 Ver, por exemplo (COGR, 2004).

41 Isto mesmo é reconhecido pelo Parlamento Europeu: “As recentes declarações de alguns Estados-membros manifestando vontade de aumentar as exportações de armas como meio de promover os interesses económicos”. Parlamento Europeu, 2008.

42 Neste último aspecto, algumas das soluções encontradas consistem em: (1) o material exportado ter capacidades degradadas relativamente àquele em uso pelo Estado exportador e ou (2) o Estado importador ter um acesso muito limitado às tecnologias de base do material por si adquirido, acordando em que este seja inspeccionado localmente, sempre que o Estado exportador assim o entenda, para que este se assegure que não houve desvio dos bens adquiridos. Estaremos, neste último caso, perante uma quebra de soberania?

43 O que poderá ter acontecido no caso do “Arctic Sea”, ocorreu efectivamente na anterior situação do cargueiro “Karine A” (BBC News, 2002) e também, mais recentemente, no caso do cargueiro “Francop” (BBC News, 2009b).

44 Aplicando uma estratégia contraforça (Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, 451) mas de âmbito convencional (*conventional counterforce*).

Conclusões

Do que fica exposto, pode afirmar-se que o controlo de exportações de armamento é uma ferramenta indispensável, quer nos aspectos operacionais, quer nos aspectos estruturais da prevenção de conflitos e contribui para a prevenção de conflitos armados através da intervenção sobre a capacidade de os iniciar ou manter, criando restrições de acesso aos armamentos convencionais que poderiam ser empregues por actores não-estatais ou em regiões de conflito.

Os instrumentos políticos, legais e administrativos que constituem este mecanismo permitem concretizar as medidas de restrição ou proibição de transferência inter-estados das munições que são objecto dos tratados, programas e convenções relativas a armamento convencional que o Direito Internacional Humanitário enquadra, bem como permitem operacionalizar as medidas de interrupção completa ou parcial das relações económicas, previstas no art.º 41º do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, especialmente no que se refere aos embargos de armas, decididos através de Resoluções do Conselho de Segurança.

O controlo de exportações de armamento encerra ainda uma outra vertente, mais tradicional: a de impedir que um adversário, ou potencial inimigo, tenha acesso, directa ou indirectamente, a bens ou tecnologias militares que possam vir a ser usados contra o(s) Estado(s) que institui(em) o referido mecanismo.

É da maior importância a coordenação das actividades dos Estados no controlo de exportações de armamento convencional, feita no seio de dois grupos ou regimes, o Missile Technology Control Regime (MTCR) e o Acordo de Wassenaar sobre Controlos de Exportação para Armas Convencionais e Bens e Tecnologias de Duplo Uso.

No caso particular dos Estados-membros, a União Europeia tem aplicado uma larga categoria de sanções e medidas restritivas, incluindo o embargo de armas e equipamento militar, salientando-se a observância do Código de Conduta da União Europeia sobre a Exportação de Armas, no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, operacionalizado no âmbito do Grupo de Trabalho do Conselho da União Europeia sobre Exportações de Armas Convencionais (COARM).

Constituindo o controlo de exportações de armamento o último meio não-bélico para limitar o factor “capacidade” de um ou mais contendores, subsequentemente às *démarches* diplomáticas, atribuímos-lhe uma elevada importância, que não transparece do relativo desconhecimento a que ainda está sujeito.

Bibliografia

- BBC News, 2009. "Israel link in Arctic Sea case". 9 September 2009. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8247273.stm>. [Acedido a 7 de Outubro de 2009].
- BBC News, 2009a. "Arctic Sea Iran arms link denied". 8 September 2009. [Acedido a 7 de Outubro de 2009]. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8243714.stm>
- BBC News, 2009b. "Israelis 'seize Iran arms ship'". 4 November 2009. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8341737.stm. [Acedido a 7 de Outubro de 2009].
- BBC News, 2002. "Arms ship captain acted 'under orders'". 8 January 2002. [Acedido a 7 de Outubro de 2009]. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1747859.stm
- BBC News, 2000. "Israel scraps China radar deal". 12 July, 2000. Disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/830609.stm. [Acedido a 7 de Outubro de 2009].
- Carreira, José Manuel Silva, 2004. "O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares" in *Cadernos Navais*, n.º 11, Out-Dez 2004.
- CICV (Comité Internacional da Cruz Vermelha). *O Direito Internacional Humanitário e os Direitos Humanos*. Disponível em: <http://www.cruzvermelha.pt/movimento/direito-int-humanitario.html>. [Acedido em 16 de Maio de 2011].
- COGR, 2004 (Council on Governmental Relations). *Export Controls and Universities: Information and Case Studies*. Washington, DC: COGR, February 2004.
- Correia, José Manuel, 2008. "Dossier B-26: Um bombardeiro misterioso na Força Aérea Portuguesa-1ª Parte", in *Mais Alto, Revista da Força Aérea*, n.º 375, Set.-Out. 2008, 19-29.
- Cox, Christopher *et al.*, 1999. *Final Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the Peoples' Republic of China*. Chapter 9. Washington, D.C.: The United States House of Representatives. Disponível em <http://www.house.gov/coxreport/chapfs/ch9.html>. [Acedido a 7 de Outubro de 2009].

- DGAIEC, (Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo). *O que são "bens e tecnologias de duplo uso"?* Disponível em: http://www.dgaiec.min-financas.pt/pt/licenciamento/bens_tecnologias_duplo_uso/que_sao_bens_tecnologias_duplo_uso.htm. [Acedido em 16 de Maio de 2011].
- Dougherty, J. e Pfaltzgraff Jr., R. L., 2003. *Relações internacionais. As Teorias em Confronto*, 5ª ed. Lisboa: Gradiva.
- Duarte, Maria Luísa, 2008. *A Prevenção de Conflitos e o Peacemaking*. Apontamentos de Direito Internacional Público. Curso de Estado-Maior Conjunto.
- European Union, *Sanctions or Restrictive Measures*. Disponível em: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/index_en.htm. EU: European External Action Service. [Acedido em 16 de Maio de 2011].
- Fernandes, Ana Paula, 2008. *Financiamento dos Conflitos*. Apontamentos de Direito Internacional Público. Curso de Estado-Maior Conjunto. Acessível no Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Fruchart, Damien, et al. (2007). *United Nations Arms Embargoes: their Impact on Arms Flows and Target Behaviour*. Disponível em: <http://books.sipri.org/files/misc/UNAE/SIPRI07UNAEprelims.pdf>. Solna/Uppsala: SIPRI/Uppsala Universitet. [Acedido em 16 de Maio de 2011].
- Hubmann, Shanay Artemis, 2006. *US-exportkontrollen und das embargo gegenüber dem Iran - auswirkungen für europäische unternehmen*. Tese apresentada ao FH Joanneum - University of Applied Sciences. Graz: [s.n.].
- Hung, Shirley K., 2004. *US Export Controls on Encryption Technology*. Tese apresentada ao Departamento de Ciência Política do Massachusetts Institute of Technology (MIT) visando a obtenção do grau de *Master of Science* em Ciência Política pelo MIT. Harvard: [s.n.].
- LEI n.º 49/2009 de 5 de Agosto. *Diário da República*, 1.ª série, n.º 150 (09-08-05), 5065-5072.
- Lending, Jona, 2006. *Megarian Decree*. Disponível em: http://www.livius.org/pb-pem/peloponnesian_war/peloponnesian_war.html/. [Acedido a 6 de Outubro de 2009].
- MDN, 2003. (Ministério da Defesa Nacional). *Relatório da Actividade da Divisão de Controlo de Exportações e Importações de Bens e Tecnologias Militares Realizada em 2003*. Ministério da Defesa Nacional: DGAED. Disponível em: http://www.sipri.org/research/armaments/transfers/transparency/national_reports/portugal/Por_2003_in%20Portuguese.pdf. [Acedido em 16 de Maio de 2011]

- Mira, José, 2008. *O Conceito de Agressão no Direito Internacional: Actos Proibidos*. Trabalho de Investigação Individual da disciplina de Direito Internacional Público do Curso de Estado-Maior Conjunto (2008-2009) do Instituto de Estudos Superiores Militares. Lisboa: [s.n.].
- Mira, José, 2003. "Aviação Militar Suíça: Uma Força Aérea *sui generis*" in *Mais Alto, Revista da Força Aérea*, n.º 342, Mar.-Abr. 2003, 30-38.
- Moita, Luís, 2008. *O "realismo" em Relações Internacionais*. Apontamentos de Modelos de Análise das Relações Internacionais. Curso de Estado-Maior Conjunto. Acessível no Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Moita, Luís, 2008a. *Três Grandes Tradições Teóricas em Relações Internacionais*. Apontamentos de Modelos de Análise das Relações Internacionais. Curso de Estado-Maior Conjunto. Acessível no Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Moita, Luís, 1991. "O futuro do sistema internacional" in *Público*, 12 de Abril de 1991.
- NATO, 2009. *NATO's role in Conventional Arms Control*. Bruxelas: NATO. Disponível em: http://www.nato.int/issues/arms_control/. [Acedido a 26 de Maio de 2011].
- NATO, 2006. *AAP-6 NATO Glossary of Terms and Definitions (English and French)*. Bruxelas: NATO Standardization Agency. Disponível em: <http://www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2006.pdf>. [Acedido em 16 de Maio de 2011].
- NATO, 1996. *NATO/WEU Operation Sharp Guard*. Bruxelas: NATO. Disponível em: <http://www.nato.int/IFOR/general/shrp-grd.htm#1>. [Acedido a 7 de Outubro de 2009]
- OJE, 2009 (O Jornal Económico). "China Cresce 8,9 % e sustenta retoma global", 23 de Outubro de 2009.
- Parlamento Europeu, 2008. *P6_TA(2008)0101: Resolução do Parlamento Europeu de 13 de Março de 2008 sobre o Código de Conduta da União Europeia relativo à Exportação de Armas*. Não aprovação pelo Conselho da posição comum que transformaria o Código num instrumento juridicamente vinculativo (2009/C 66 E/08), Bruxelas: Parlamento Europeu.
- Parlamento Europeu, 2009. *A6-0032/2009: "Resolução sobre a Estratégia Europeia de Segurança e a PESD (2008/2202(INI))"*. Bruxelas: Comissão dos Assuntos Externos, 28 de Janeiro de 2009.

- Parviainen, Simo-Pekka, 2000. *Cryptographic Software Export Controls in the EU*. Tese apresentada ao Departamento de Direito Público da Faculdade de Direito da Universidade de Helsínquia, Helsínquia: [s.n.].
- Rezende, Pedro Paulo, 2009. "Brazil concludes major acquisition deal with France" in *Jane's Defence Weekly*, Volume 46, Issue 37, 16 September 2009, 5.
- Ribeiro, Félix, 2004. "Geopolítica Mundial: Tendências Pesadas, Incertezas e Possíveis Evoluções - Um Apontamento" in *Informação Internacional*, Vol. I, 289-298.
- SIPRI, 2009. *SIPRI Yearbook Summary 2009*. Estocolmo: SIPRI. Disponível em: <http://www.sipri.org/yearbook/2009/files/SIPRIYB09summary.pdf>. [Acedido a 17 de Outubro de 2009].
- Teles, Patrícia Galvão *et al.*, 2007. *Política Externa Europeia. Consequências para Portugal*, Luís Moita (org.), 2.^a ed. Lisboa: EDIUAL.
- Tomé, Luís, 2008. *Segurança Europeia*. Apontamentos de Geoestratégia das Grandes Potências e Regiões Instáveis. Curso de Estado-Maior Conjunto.
- Tomé, Luís, 2007. "O Grande Jogo Geopolítico nos Espaços do 'Espaço Pós-Soviético'" in *Geopolítica*, n.º 1, Setembro de 2007, Centro Português de Geopolítica, 187-240.
- Tomé, Luís, 2006a. "Quatro-quatro-quatro: a estratégia antiterrorista da União Europeia" in *Segurança e Defesa*, n.º 1, Novembro 2006, 24-33.
- União Europeia, 2008. *S407/08: Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança - Garantir a Segurança num Mundo em Mudança*. Bruxelas: União Europeia, 11 de Dezembro de 2008.
- United Nations, 2007. *United Nations Register of Conventional Arms Information Booklet 2007*. Disponível em: <http://www.un.org/disarmament/convarms/Register/DOCS/ReportingGuides/InfoBooklet2007/MOD%20ENGLISH.PDF> [Acedido a 26 de Maio de 2011].
- United Nations, 1945. *Charter of the United Nations*, Chapter VI, Pacific Settlement of Disputes, Article 33, 1. Disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter6.shtml>. [Acedido em 16 de Maio de 2011].

O Papel da Geopolítica na Posição da Alemanha na I e na II Guerras Mundiais*

Marisa Fernandes

Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela FCSH da Universidade Nova de Lisboa

Resumo

Este artigo tem como principal objectivo demonstrar em que medida é que a Geopolítica poderá ou não ter influenciado o papel desempenhado pela Alemanha na I Guerra Mundial (1914-1918) e na II Guerra Mundial (1939-1945), fazendo uma análise da geopolítica alemã no período entre guerras e reflectindo sobre as relações existentes entre o espaço da Geografia Política de Friedrich Ratzel (1844-1904) e o poder da Alemanha de Guilherme II e, entre o espaço da Geopolítica de Karl Haushofer (1869-1946) e o poder da Alemanha de Adolf Hitler.

Abstract

The Role of Geopolitics in Germany between the 1st and the 2nd World Wars

This article has as its main objective to demonstrate the extent to which the Geopolitics may or may not have influenced the role played by Germany in World War I (1914-1918) and in World War II (1939-1945). The object of study is an analysis of German geopolitics in the interwar period, reflecting on the relationship between the space of Political Geography of Friedrich Ratzel (1844-1904) and the power of Germany's Wilhelm II and, the space between the Geopolitics of Karl Haushofer (1869-1946) and the power of Adolf Hitler's Germany.

* A Herr Morgado. Este texto, desenvolvido a partir da dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais (área de especialização em Relações Internacionais) na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas - Universidade Nova de Lisboa, foi orientado pelo Prof. Doutor António Horta Fernandes e defendido publicamente a 26 de Março de 2010. Aqui deixo os meus agradecimentos ao Centro Português de Geopolítica (CPG), do Instituto Superior de Ciências da Informação e da Administração de Aveiro, e em particular ao Professor Doutor António Horta Fernandes e ao Major-General José Manuel Freire Nogueira, bem como ao Dr. Nuno Morgado e à minha família.

Objecto e Metodologia

Neste texto pretende-se apresentar as nossas conclusões quanto à seguinte questão de partida: em que medida é que a geopolítica poderá ou não ter influenciado o papel desempenhado pela Alemanha na I Guerra Mundial (1914-1918) e na II Guerra Mundial (1939-1945).

E, para tal, mantendo a perspectiva analítico-descritiva, maioritariamente qualitativa, já anteriormente adoptada, assumimos como objecto da nossa análise o período compreendido entre o ano de 1890, cuja importância se deve à saída de Bismarck do poder, e consequente alteração das percebidas relações entre o espaço e o poder germânicos decorrente da *Weltpolitik*, e o ano de 1945, em que se verificou o fim da II Guerra Mundial.

Este texto encontra-se dividido em duas grandes partes intituladas “Enquadramento histórico e conceptual” e “Os contributos de Friedrich Ratzel e de Karl Haushofer na Alemanha entre Guerras”. Na primeira procuramos, por um lado, introduzir o tema da Geopolítica em associação com o caso alemão sobre o qual nos debruçaremos mais adiante, e pelo outro, apresentar a perspectiva de mudança que é tão característica nas relações entre o Espaço e o Poder em virtude do passar do Tempo. É, todavia, na segunda parte que se encontra o essencial da nossa investigação, na medida em que primeiramente abordaremos os aspectos que consideramos como fundamentais do pensamento de Friedrich Ratzel (1844-1904) no contexto da passagem da Alemanha de Bismarck para a Alemanha de Guilherme II, e do atinente às relações estabelecidas entre o poder e o espaço germânicos em termos práticos e com impacto na política externa alemã até ao eclodir da I Guerra Mundial (1914-1918); e em seguida, debruçar-nos-emos sobre o pensamento de Karl Haushofer (1869-1946) desde a República de Weimar (1919-1933) até à Alemanha de Adolf Hitler (1933-1945), quanto às suas principais características, procurando identificar pontos convergentes e divergentes entre a geopolítica daquele e a acção política deste último. Por fim, quer no caso de Ratzel, quer no caso de Haushofer, procuraremos determinar até que ponto é que as suas teorias terão influenciado ou não os dirigentes políticos alemães de então, e contribuído para o início da I e da II Guerras Mundiais.

Enquadramento Histórico e Conceptual

A Geopolítica quanto à sua Origem, Desenvolvimento e Associação com o Caso Alemão

Conhecimento moderno, a Geopolítica nasceu numa era de rivalidade imperialista, de expansionismo colonial e industrialização, num período de modernização

industrial e tecnológica, bem como de profundas transformações sociais e culturais, tendo acompanhado o surgimento dos nacionalismos entre a década de 70 do século XIX e o ano de 1945 (Tuathail, 2006, 17), e encontrando-se intimamente ligada à história europeia e mundial (Fernandes, 2003, 1).

Lorot & Thual (1997, 67) consideram que “Le nationalisme est un facteur géopolitique de première importance, non seulement parce qu’il est l’affirmation de la spécificité voire de la supériorité d’un groupe sur les autres, mais qu’il est toujours revendicatif”². Neste sentido, é de referir a importância de que se reveste a ideia de uma *Großdeutschland*³, a presente ideia de *Reich* integrante do subconsciente alemão em todas as épocas, crenças e ideologias, que mais não é do que o desejo de regresso e concretização a um dos mitos da Nação alemã, o do Império Carolíngio (Vives, 1972, 22-23).

A consolidação da Alemanha como potência hegemónica no espaço europeu é um aspecto transversal ao *II Reich* politicamente unificado por Otto von Bismarck em 1871, à Alemanha de Guilherme II e, posteriormente, à Alemanha de Adolf Hitler.

Entre os finais do século XVIII e a primeira metade do século XX são várias as teorias filosóficas e científicas, provenientes quer de pensadores germânicos (como Johann Fichte (1807-1808), um precursor do pangermanismo, conhecido pela autoria dos *Reden an die Deutsche Nation*⁴ (1807-1808)), quer de pensadores germanófilos e não germânicos (como Joseph Arthur de Gobineau (1816-1882) que, no seu *Essai sur l’inégalité des races humaines*⁵ (1865), defendia um racismo biológico explicando o destino dos povos, a ascensão e a queda dos impérios através da desigualdade racial, e da superioridade da raça caucasiana na qual incluía os germânicos (Correia, 2004, 126), uma raça de elite que conservava a beleza, a força, a inteligência e a superioridade da expressão verbal (Gallois, 1990, 234-235); ou como também Houston Chamberlain (1885-1927), em *The Foundation of the 19th Century*⁶ (1899), acreditando que o futuro da Europa e do Mundo se encontrava na Alemanha, uma vez que esta se caracterizava por uma força expansiva manifesta em todos os domínios que fomentaram a tese da superioridade do povo germânico, da sua raça, do seu sangue, da sua língua, da sua cultura.

2 Tradução livre da autora: “O nacionalismo é um factor geopolítico de primeira importância, não apenas porque é a afirmação da visão específica de superioridade de um grupo sobre os outros, mas também porque se constitui como uma forma de protesto” (Lorot & Thual, 1997, 67).

3 Grande Alemanha.

4 *Discursos à Nação Alemã*.

5 *Ensaio sobre a Desigualdade das Raças Humanas*.

6 Os fundamentos do século XIX.

É a vitória prussiana nas guerras contra a Áustria (1866) e a França (1870/1871) o “elemento aglutinador da identidade nacional da nova Alemanha” (Fischer, 2007, 98). Triunfou a ideia de *Kleindeutschland*⁷ de Otto von Bismarck, enquanto o pan-germanismo ansiava por uma *Großdeutschland*, que reunisse todos os alemães, e a burguesia por uma política colonial e por uma *Weltpolitik*⁸ que só conheceu depois da saída deste chanceler do poder.

A ideia de *Großdeutschland* voltou a ser afastada novamente depois da I Guerra Mundial, pelas disposições do Tratado de Versalhes e do Tratado de Saint-Germain-en-Laye (1919). Todavia, numa Alemanha especialmente insatisfeita, a antiga ideia de *Reich* semelhante à estrutura supranacional com pretensão universal que havia sido o Império de Carlos Magno, filho do último dos Pepinos, “uma das mais brilhantes épocas dos germanos” (Dawson, 1941, 12), ressurgiu durante a República de Weimar, mas sobretudo com o *II Reich* de Adolf Hitler.

Associada à teorização relativa à superioridade do povo germânico, foi a ideia de *Reich* que influenciou o desenvolvimento de uma concepção geopolítica própria, pois tal como defende Chauprade (Bessa e Dias, 2007, 21), a cultura de cada Estado influi na disciplina. E de facto, cada um dos Estados rivais do Império Britânico como a Rússia, a França, a Itália, os EUA, mas sobretudo e a pouco e pouco, o *II Reich*, e mais tarde o Japão, desenvolveu o seu próprio discurso geopolítico (Tuathail, 2006, 17).

Todavia, no respeitante às designadas geopolíticas clássicas europeias são de destacar a britânica e a germânica, com os “seus dois maiores expoentes e rivais”, Halford Mackinder e Karl Haushofer respectivamente (Fernandes, 2003, 1), graças à competição existente entre o Império Britânico e as crescentes aspirações imperiais da Alemanha no centro da Europa. No caso alemão, é de referir que o nascimento da Geopolítica se verificou apenas após o fim da I Guerra Mundial, uma guerra cujo espírito se revela através das palavras de Rupert Smith (2008, 141):

“Numa combinação de orgulho nacional e entusiasmo militar, a noção de guerra como a coroa de glória lógica da época era acenada por políticos, soldados e civis. O orgulho na capacidade industrial da nação também atestava a sua capacidade militar (...); o crescimento da sua população também era a prova da sua capacidade industrial de colocar homens no campo de batalha, assim como o comprimento e velocidade dos caminhos-de-ferro e esquadras. A prosperidade da época comprovava a prontidão para a guerra”.

7 Pequena Alemanha.

8 Política mundial.

Ainda antes do fim da II Guerra Mundial, e sobretudo a partir do ano de 1942, iniciou-se um processo de descredibilização da Geopolítica com a publicação de diversos trabalhos da autoria de imigrantes oriundos da Europa Central, radicados nos EUA. São de destacar, a título exemplificativo, Hans Weigert⁹ e Robert Strausz-Hupé¹⁰.

De igual modo, num artigo intitulado “*Geography versus Geopolitics*” (1942), Isaiah Bowman considerava que a Geopolítica representava uma visão distorcida das relações históricas, políticas e geográficas do Mundo e das suas partes, sendo que os argumentos geopolíticos tal como eram desenvolvidos na Alemanha apenas serviam para sustentar o caso da agressão alemã (Fernandes, 2003, 22). Hans Morgenthau encarava mesmo a Geopolítica como uma pseudociência, referindo-se, neste sentido, a uma visão particular da Geopolítica, a *Geopolitik*, ou seja, a Geopolítica do *III Reich* (Fernandes, 2002, 23).

Com o fim da Guerra Fria, o aparecimento de conflitos que se afastam da confrontação ideológica e o maior distanciamento temporal face à II Guerra Mundial verificou-se a reintrodução do termo com autores como Yves Lacoste, Michel Korinman, Pierre Gallois, Paul Claval, François Thual, ou Alexandre Del Valle (Fernandes, 2002, 13). Nos EUA, a reentrada do termo ocorreu graças à utilização que Henry Kissinger fez da palavra, durante a década de 70, nas suas análises sobre conflitos internacionais, associando-a ao realismo político (Fernandes, 2002, 14). No entanto, tal acarretou consigo a mediatização do discurso geopolítico e, conseqüentemente, verificou-se a banalização do termo (Correia, 2008, 22-23).

Em Portugal, neste esforço de recuperação da escola geopolítica portuguesa são de destacar o papel desempenhado por António Marques Bessa, Políbio Valente de Almeida, entre outros nomes como o de Adriano Moreira, Borges de Macedo, Loureiro dos Santos, Araújo Geraldês, François Martins, ou Virgílio de Carvalho (Nogueira, 2007, 14-15), nas Escolas Superiores das Forças Armadas e no actual Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (Bessa e Dias, 2007, 13-14). É ainda de relevar o importante contributo que o Centro Português de Geopolítica, fundado em 2005 e que a partir de 2007 passou a contar com a publicação da *Revista Geopolítica*, tem vindo a desenvolver neste âmbito.

9 Autor de *Generals and Geographers: The Twilight of Geopolitics* (Generais e Geógrafos: O Crepúsculo da Geopolítica, 1942).

10 Com o trabalho *Geopolitics: The Struggle for Space and Power* (Geopolítica: A Luta pelo Espaço e pelo Poder, 1942).

O Poder e o Espaço: uma Relação Evolutiva no Tempo

Tratando-se de um conhecimento específico e multidisciplinar, a Geopolítica pertence mais à Ciência Política do que à Geografia (Werner Cahman, *apud*, Bessa & Dias, 2007, 27), sendo esta ideia partilhada pelo criador sueco do vocábulo Rudolf Kjellén (1864-1922), no início do século XX. Envolve o estudo da actividade humana na sua relação com o espaço, tendo como factores fundamentais o espaço, o tempo e o poder (Bessa e Dias, 2007, 17, 27 e 48).

Espaço é poder, o que desde sempre originou diferendos quer para conservar o equilíbrio já existente (agonística defensiva), quer para conquistar novos equilíbrios (agonística ofensiva) (Defarges, 2003, 93-95).

Factor estático, o espaço permanece (Coutau-Bégarie, 2008, 821-822), enquanto a guerra e a política se constituem como produtos particulares da época em que ocorrem (Defarges, 2003, 97).

Sendo o conhecimento espacial e a consciência geográfica humana indissociáveis das evoluções económicas, culturais e políticas, importará certamente salientar os Descobrimentos como um ponto de viragem naquela que era a visão da terra conhecida ou o conhecimento e representação do espaço. De facto, se até aos Descobrimentos apenas se representavam e cartografavam fragmentos da terra conhecida, no século XVI e como fruto das grandes viagens, o homem aceitou a representações da totalidade da terra (Defarges, 2003, 23-24).

Entre os séculos XVI e XVIII, a Geografia passou a assumir-se como uma ciência, sendo mesmo uma disciplina cujo conhecimento passou a afigurar-se essencial, especialmente após o Congresso de Viena em 1815, ao deixar de ser um conhecimento exclusivo de príncipes, chefes militares, exploradores ou comerciais para passar a ser um conhecimento generalizado, graças à obrigatoriedade do seu ensino (Lorot, 1995, 8).

Assistiu-se de igual modo ao nascimento das primeiras sociedades de geógrafos¹¹ organizando missões¹² e pesquisas, publicando livros e revistas e à internacionalização da Geografia com a realização do primeiro congresso em Antuérpia, no ano de 1871 (Defarges, 2003, 25-26).

O século XIX é ainda caracterizado por uma espécie de “mística do espaço”, ao existir a necessidade de conquistar novos territórios capazes de albergar simulta-

11 Em Paris (1821), em Berlim (1828), em Londres (1830), na Rússia (1845) e em Nova Iorque (1852).

12 Os geógrafos eram sobretudo viajantes, utilizando as viagens para acumular conhecimentos sobre as diferentes regiões do globo. Este foi, por exemplo, o caso de Alexander von Humboldt (1769-1859).

neamente, e sob uma mesma organização política, população nacional residente e população nacional emigrada. Terá sido este o objectivo da Alemanha, desde 1848 até à I Guerra Mundial (Defarges, 2003, 35). Este é ainda um período de exploração dos continentes, com destaque para África, destinada à procura de matérias-primas e de novos mercados para o escoamento de produtos (Dias, 2005, 54).

Os Contributos de Friedrich Ratzel e de Karl Haushofer na Alemanha entre Guerras

Friedrich Ratzel (1844-1904), a Alemanha de Guilherme II e a I Guerra Mundial (1914-1918)

Desde 1871, ano da sua unificação política, até ao início da I Guerra Mundial em 1914, a Alemanha experimentou uma série de mudanças políticas e intelectuais que transformaram radicalmente o seu carácter (Fullbrook, 2008, 137) e que acabaram por influenciar o pensamento de Friedrich Ratzel (1844-1904) (Gallois, 1990, 209): da *Klein-deutschland* de Bismarck à política colonial e desta à *Weltpolitik* de Guilherme II.

A Alemanha de Ratzel, compreendendo a era Bismarckiana (1862-1890) e mais tarde a era Guilhermina (1888-1918), tinha três traços essenciais:

- recentemente unificada e em crescimento;
- *die verspätete Nation*¹³ em relação à partilha do mundo e ávida de ter um espaço de expansão para si própria;¹⁴
- auto-considerada como a nação da ciência (Defarges, 2003, 70-73).

Se a Alemanha de Bismarck foi apresentada como “uma nação satisfeita”, atin-gida a unificação política e arquitectada uma política de alianças fundada sobre o equilíbrio de poderes, a Alemanha de Guilherme II, com a saída de Bismarck a partir de 1890, queria uma *Weltpolitik*, sendo que para tal deveria investir na Colonização: “ter colónias é dispor de mercados, de matérias-primas, é ser grande e respeitado!” (Defarges, 2003, 72 e 98).

Espaço é segurança, num período em que o Darwinismo Social se aplicava à cena internacional, onde a ameaça é constante, analisando as rivalidades entre os Estados como uma luta pela sobrevivência. A Alemanha sentia-se ameaçada a Oeste pela França e a Leste pela Rússia, naquela que julgava ser uma insuficiente dimensão, constituindo-se como um enclave na Europa Central.

13 A Nação atrasada.

14 Ambição acentuada com a crise económica de 1873 (Defarges, 2003, 71).

“La position médiane est toujours très menacée; elle ne possède pas de frontières naturelles, ce qui lui confère généralement quelque chose d’incertain et de fluctuant. (...) La position médiane est généralement aussi une position close, du fait que l’État central se trouve pressé de tous côtés.”¹⁵ (Ratzel, 1988, 256).

Este sentimento acentuar-se-ia com a aproximação franco-russa consubstanciada no estabelecimento de uma aliança em 1893-1894 (Defarges, 2003, 97).

Friedrich Ratzel, enquanto pangermanista, defendia que a Alemanha devia reunir num só Estado todos os alemães (Defarges, 2003, 77) pelo que apoiava quer o projecto de Mitteleuropa¹⁶ quer um projecto colonial, considerando que o Reich se deveria elevar à categoria de continente¹⁷ de forma a assumir a posição de Weltmacht¹⁸.

“La communauté de langue et de coutume favorise l’unification politique et prépare l’extension du territoire national. Cette communauté suscite progressivement dans les consciences (...) un sentiment national et exerce dès lors une fonction de rassemblement et de cohésion”.¹⁹ (Ratzel, 1988, 201).

A par deste espaço continental, e influenciado por Alfred Mahan (1840-1914) (Murphy, 1997, 7), importava igualmente o domínio marítimo – “il s’agit de la maîtrise des mers, condition d’une domination universelle (...)”²⁰ (Ratzel, 1988, 224) –, pelo que defendia a criação de uma frota capaz de equilibrar o poder marítimo britânico e reforçar o poder internacional alemão (Bessa e Dias, 2007, 34; Correia, 2004, 131). E defendia-o já em 1900, aquando da publicação da sua obra *Das Meer*

15 Tradução livre da autora: “a posição mediana está sempre muito ameaçada; não possui fronteiras naturais, o que lhe confere geralmente qualquer coisa de incerto e flutuante. (...) A posição mediana é geralmente também uma posição fechada, o que faz com que o Estado central se sinta pressionado por todos os lados (...)”

16 Um conceito original de Friedrich Naumann (1860-1919), que consistia na liderança alemã da Europa do Meio, ou seja, do Mar do Norte e Mar Báltico até ao Mar Adriático e Mar Negro, dispondo da linha que vai da foz do Reno à foz do Danúbio como diagonal (Correia, 2004, 131).

17 Esta ideia de elevar o Reich alemão à categoria de continente surgiu após a viagem que realizou aos EUA em 1873. Foi igualmente esta viagem que o terá levado a publicar a sua primeira obra completa *Die Vereinigten Staaten von Nord-Amerika* (Os EUA da América do Norte), em 1878-1880, antecedida por *Städte-und Kultur Bilder aus Nord-Amerika* (Quadros das Cidades e da Civilização da América do Norte), e a dedicar-se aos estudos da geografia, ainda que a sua formação de base fosse em farmácia e em zoologia (Korinman, 1990, 33).

18 Potência mundial.

19 Tradução livre da autora: “a comunidade de linguagem e costumes favorece a unificação política e prepara a extensão do território nacional. Esta comunidade suscita progressivamente nas consciências (...) um sentimento nacional e exerce, portanto, a união e a coesão.”

20 Tradução livre da autora: “o domínio dos mares é uma condição para a dominação do mundo (...)”

als Quelle der Völkergrösse²¹, antes mesmo que o projecto do Almirante Tirpitz tivesse sido aceite por Guilherme II (Korinman, 1990, 76).

Com efeito, Ratzel pretendia que a sua geografia política se tornasse num instrumento útil ao serviço dos dirigentes alemães absorvidos num plano nacional, propondo-lhes uma solução em que a ciência e a política não se excluíssem mutuamente e pretendendo lançar as bases de uma ciência espacial do poder estatal (Bessa e Dias, 2007, 34; Defarges, 2003, 74). Desejando ser o conselheiro do príncipe na formulação justa da política (Defarges, 2003, 76), a importância de Ratzel e da sua teorização viria a ser reconhecida sobretudo após o fim da I Guerra Mundial por aquela que viria a ser a futura Escola de Munique. A obra *Politische Geographie*²² foi mesmo lida pelos geopolíticos alemães como se de um catecismo se tratasse (Korinman, 1990, 45). Todavia, como considerou Korinman (1990: 85):

“On risquera donc l’hypothèse suivante: la geodoxa ratzélienne avait certainement pénétré les milieux gouvernementaux (...) mais à titre d’idéologie. (...) Le dogme ratzélien ne se discutait pas. Une fois assimilé par les politiques, il pouvait leur tenir lieu de philosophie du monde, sous-jacente, d’autant plus dangereuse qu’elle se présentait comme une science”.²³

Neste sentido e a título de ideologia, Ratzel terá contribuído de algum modo para o Imperialismo alemão deste período, à semelhança do que se verificou também, por exemplo, com o historiador Heinrich von Treitschke (1834-1896), que tendo exercido uma grande influência sobre os jovens intelectuais, exaltava a política de poder e fazia a apologia da guerra. A Alemanha, na sua perspectiva, devia possuir colónias de forma a assegurar o seu poder. Ratzel e von Treitschke partilhavam em conformidade com uma visão assente na superioridade do povo alemão, à semelhança de outros intelectuais alemães dessa época que mais não

21 *O Mar, Fonte de Poder dos Povos*. Ratzel retomou e desenvolveu nesta obra um assunto que já havia abordado no capítulo XXII da *Politische Geographie*, em 1897.

22 *Geografia Política*. Editada em 1897 pela primeira vez, constitui a mais completa adequação de conhecimentos geográficos à evolução das sociedades políticas. Com esta teoria da questão do poder do Estado e das respectivas formas territoriais (Lorot, 1995,14), Ratzel pretendeu fornecer um instrumento para os dirigentes prussianos fundamentarem espacialmente as suas decisões políticas, mediante o desenvolvimento de um *geographischer Sinn* – sentido geográfico (Korinman, 1990, 37).

23 Tradução livre da autora: “Arrisquemos a seguinte hipótese: a *geodoxa* ratzeliana tinha penetrado certamente nos meios governamentais (...) mas a título de ideologia. (...) O dogma ratzeliano não se questionava. Uma vez assimilado pelos políticos, podia manter o seu lugar de filosofia do mundo, subjacente, da sua ainda mais perigosa apresentação como uma ciência” (Korinman, 1990, 85).

foram do que “produto uns dos outros”, este desejo de incentivar, embora com ângulos de visão diferentes, o expansionismo sob a direcção do Estado prussiano (Correia, 2004, 131; Da Silva, 2003, 2; Korinman, 1990, 84; Poidevin, 1983, 30). Assim, Ratzel esforçou-se por conferir um fundamento científico aos impulsos de extensão imperial alemã, pelo que no fim do século XIX e no início do século XX, foi mesmo considerado como o chefe da escola alemã de geografia humana²⁴ (Gallois, 1990, 214).

Porém, e por um lado, será de recordar que Ratzel morreu em 1904, dez anos antes do eclodir da Guerra de 1914-1918, sem testemunhar a rivalidade franco-alemã pelo controlo de Marrocos, nas crises em Tânger (1905) e em Agadir (1911), nem assistir à crescente instabilidade e ao estado de paz armada que a partir de 1911 se instalou na Europa, associados ao acentuar da tensão entre as potências nos Balcãs (Defarges, 2003, 77-78; Milza, 1999, 177). Por outro lado, a I Guerra Mundial teve múltiplas origens na sua eclosão, tendo resultado não apenas numa questão de luta política e económica entre os Estados principais, mas também como fruto do processo de desenvolvimento económico, político e social de “modernização” de toda a sociedade Ocidental (Calleo, 1990, 29).

Já no decurso da Guerra, a *Geographische Zeitschrift*²⁵ propôs análises da evolução das operações recorrendo a uma abordagem que, para além de não se afastar da geografia física, também não ultrapassava a descrição das incidências dos factores naturais. Os oponentes da Alemanha não são encarados como actores capazes de intencionar, reagir e se adaptar às manobras armadas alemãs. Deste modo, justificou-se o facto do general Erich Ludendorff (1865-1937), que assumira o comando supremo das Forças Armadas no dia 29 de Agosto de 1916 juntamente com Paul von Hindenburg (1847-1934)²⁶, se ter referido ao saber dos geógrafos como *Professorenweisheit*²⁷, uma vez que não permitia a obtenção de nenhuma visão estratégica (Defarges, 2003, 78; Fischer, 2007, 241).

Efectivamente, e em jeito de síntese, “Ratzel não deixou directivas concretas para a acção política”, todavia lançou as bases do pensamento geopolítico que viria a surgir com o fim da I Guerra e, sobretudo, na sequência da imposição do Tratado de Versalhes à Alemanha.

24 Área sobre a qual começou inicialmente por teorizar, tendo publicado em 1882 *Antropogeographie* (Antropogeografia), onde procurou estudar os mecanismos de interacção entre a natureza e as comunidades humanas, e que acabaria por servir de base à obra *Politische Geographie* (Defarges, 2003, 76).

25 *Revista de Geografia*, fundada em 1895.

26 Tendo estabelecido na Alemanha uma ditadura militar (Fischer, 2007, 241).

27 Saber professoral.

Karl Haushofer (1869-1946), a Alemanha de Adolf Hitler e a II Guerra Mundial (1939-1945)

O Tratado de Versalhes (1919) é entendido como o ponto de partida para o surgimento do pensamento geopolítico²⁸ na Alemanha durante a República de Weimar, uma vez que, com todas as imposições que consigo acarretou para o espaço e poder germânicos, acabou por acentuar a já generalizada sensação de crise²⁹ (Forman, 1983, *apud* Da Silva, 2003, 3).

A Alemanha encontrava-se numa luta pela sobrevivência tanto ao nível externo (imposições do Tratado Versalhes³⁰, de que o Estado francês foi mesmo o principal responsável tendo em vista o ansiado isolamento da Alemanha), como ao nível interno (resultado do declínio da energia biológica³¹ e da ignorância geopolítica dos seus cidadãos (Murphy, 1997, 46). Neste sentido, caberia à Geopolítica, enquanto *Wegweiser*³², traçar o caminho em direcção a um futuro melhor evitando cometer os erros do passado (Murphy, 1997, 21).

O ano de 1924, em que a *Zeitschrift für Geopolitik*³³ começou a ser publicada, é tido como o verdadeiro ano de nascimento da Geopolítica. Com esta publicação mensal, destinada a fazer da Geopolítica um saber de massas, pretendia-se que o poder da vontade, as qualidades raciais e a excepcionalidade da tecnologia alemã invertessem a crise, rectificando a sua posição política temporariamente enfraquecida e ensinado aos alemães qual a melhor forma de explorar a sua posição geográfica (Murphy, 1997, 47 e 54).

28 Murphy (1997, 46) considera até que sem este Tratado, os geopolíticos nunca teriam saído da obscuridade; foram as críticas desenvolvidas a este *Diktat* que contribuíram para a sua inserção na vida pública alemã.

29 Crise política, económica, moral, intelectual, cultural e científica, resultante de uma rápida industrialização, do aumento populacional e da crescente urbanização verificadas na ausência de estruturação económica, política e social num período de disputas espaciais quer no seio da própria Europa, quer pelas colónias ultramarinas em busca de mercado consumidor e de matérias-primas (Da Silva, 2005, 3).

30 *Vide* Milza, 2007, 19-21.

31 A I Guerra Mundial acarretou consigo um enorme custo humano para a Alemanha: de uma população de 70 milhões perdeu, entre 1914-1918, dois milhões de homens (Bessa & Pinto, 2009, 166 e 167), nas operações militares, e devido à falta de condições de higiene, às privações e às doenças. De atentar é também o défice de nascimentos alemães, de 3 705 000, que se verificou em virtude da separação de casais, sendo que a taxa de natalidade alemã nunca voltaria a atingir os elevados valores que registava antes do início da Guerra (Milza, 2007, 25).

32 Guia prático para a acção política.

33 *Revista de Geopolítica*.

Karl Haushofer (1869-1946) integrou o grupo da revista³⁴, que foi sofrendo várias alterações³⁵, desde o início da sua publicação até ao momento em que, enquanto director, recebeu, a 2 de Setembro de 1944, a ordem de cessar a publicação da mesma (Korinman, 1990, 317).

Tido como um dos expoentes máximos da geopolítica alemã (Haushofer *apud* Tuathail, 2006, 53), este general geógrafo era um conhecedor dos espaços da Ásia e do Pacífico (De Almeida, 1990, 119). Aliás, foi da sua missão no Japão, entre 1908 e 1910, onde desempenhou funções de conselheiro como instrutor de artilharia e estudou o próprio exército japonês, que nasceu a sua vocação pela geopolítica: “Le grand amour que je porte à la culture et à la géographie du Japon vient de ce que j’ai vécu pendant deux ans dans l’intimité de ce pays et de cette civilisation”³⁶ (Haushofer, 1986, 160). E, neste sentido, é de referir que a sua experiência no Extremo Oriente se reflectiu em obras como:

- *Dai Nihon. Betrachtungen über Gross-Japans Wehrkraft, Westellung und Zukunft* em 1913;³⁷
- *Japan und die Japaner* em 1923;³⁸
- *Der deutsche Anteil an der geographischen Erschliessung Japans un des sub-japanischen Erdraums un deren Förderung durch den Einfluß von Krieg und Wehrpolitik* em 1914;³⁹
- *Grundrichtungen in der geographischen Entwicklung des Japanischen Reichs (1854 bis 1919)* em 1919;⁴⁰
- *Das Japanische Reich in seiner geographischen Entwicklung* em 1921.⁴¹

34 Importa também salientar que, para além de Haushofer, Kurt Vowinckel foi único nome que sempre constou na revista (Da Silva, 2003, 8).

35 Do grupo que se reuniu pela primeira vez nos dias 15 e 16 de Dezembro de 1923, em Berlim, integrado por Kurt Vowinckel, Karl Haushofer, Erich Obst, Otto Maull, Hermann Lautensach e Fritz Hesse, é de referir, por exemplo, que tanto Obst como Maull abandonaram a revista no final de 1931 (Da Silva, 2003, 6 e 7; Korinman, 1990, 163 e 263).

36 Tradução livre da autora: “O grande amor que tenho à cultura e à geografia do Japão vem do que vivi durante dois anos na intimidade deste país e desta civilização.”

37 *O Grande Japão. Observações Sobre a Defesa, a Posição Mundial e o Futuro do Grande Japão.*

38 *O Japão e os Japoneses.*

39 *A Contribuição Alemã na Exploração Geográfica do Espaço Sub-japonês do Japão assim como o Desenvolvimento (destas zonas geográficas) pela Influência da Guerra e da Política de Defesa.*

40 *Direcções Básicas Geográficas no Desenvolvimento do Império Japonês (de 1854 até 1919).*

41 *O Império Japonês no seu Desenvolvimento Geográfico.* Estas três últimas obras são consideradas fundamentais na sua carreira como académico (Losano, 2007, 224).

Foi igualmente influente no processo de reconstrução das relações culturais entre a Alemanha e o Japão⁴² (Losano, 2007, 229), bem como na criação do Pacto Anti-Komintern, assinado entre os dois Estados, a 25 de Novembro de 1936, em Berlim.

Talvez também por esta experiência, enquanto membro do grupo da *Zeitschrift für Geopolitik*, Haushofer tenha ficado encarregue da discussão de assuntos ligados ao Indo-Pacífico, ao passo que os demais membros ficariam alocados do seguinte modo: Erich Obst trataria das temáticas da Europa e do Norte de África, a Fritz Termer corresponderiam a América e as demais áreas de África, sendo que o âmbito da literatura geral e sistemática geopolítica respeitaria a Hermann Lautensach. Kurt Vowinckel encarregar-se-ia da organização dos temas e da formatação e Fritz Hess seria o chefe de redacção (Da Silva, 2003, 6).

Relativamente ao pensamento geopolítico alemão, nascido durante a República de Weimar, são de considerar a existência de dois períodos distintos: o primeiro, entre o ano de 1919 e o ano de 1933, correspondente ao surgimento da *Zeitschrift für Geopolitik* cujas linhas principais temos vindo a destacar; o segundo, entre os anos de 1933 e 1945, assumindo-se o ano de 1933, com a subida de Adolf Hitler ao poder, como um ponto de viragem na publicação. De facto, se “até 1933, a revista tinha a ver com a Alemanha – porque pretendia a restauração do poder germânico – mas não tinha qualquer compromisso com o nazismo” (De Almeida, 1990, 21), a partir daí, a geopolítica alemã deixou de pertencer ao campo da ciência para se converter num mecanismo do Estado (Vives, 1972, 52), destinado à justificação das políticas raciais e expansionistas do Nacional-Socialismo, considerado o pior inimigo da geopolítica (Murphy, 1997, 23).

O curso da carreira de Haushofer, sob o Nacional-Socialismo na Alemanha, acabou mesmo por acompanhar o destino das ideias geopolíticas em geral, entre 1933 e 1945: da sua proeminente influência no meio académico, substituída pelo desencantamento político e perda pessoal, à irrelevância do seu pensamento no curso da vida política do *Reich* (Murphy, 1997, 145 e 244), sobretudo a partir da invasão da União Soviética, na designada *Operação Barbarossa*, em 1941.

No que respeita a este segundo período na vida da *Zeitschrift für Geopolitik* e da sua Escola Alemã, podemos ainda dividi-lo em duas fases: a viragem, de 1933 a 1936 e o caminho para a extinção, de 1936 a 1945.

42 Como, por exemplo, a fundação do Instituto Alemão-Japonês, em Berlim, e do Instituto Japonês-Alemão, em Tóquio. De referir, ainda, o facto de Haushofer se ter constituído como membro da *Deutsche-Japanische Gesellschaft* – Sociedade Germânico-Japonesa – na Baviera (Losano, 2007, 230 e 231).

Nesta primeira fase, propagandística, a Escola Alemã foi sujeita à pressão do *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* (NSDAP), denotando-se a influência do seguidor das teorias germanófilas de Gobineau e de Chamberlain, Alfred Rosenberg (1893-1946), o principal teórico da doutrina racista ariana do *III Reich* (Correia, 2004, 147).

Desde Março de 1934, que Rudolf Hess atribuiu três funções, de acordo com a doutrina *Blut und Boden*,⁴³ ao *Arbeitsgemeinschaft für Geopolitik*⁴⁴: constituição de uma ciência de Estado em matéria de política espacial; educação das massas alemãs em conformidade com os princípios do NSDAP, que deviam integrar; e, em colaboração com o Ministério da Propaganda, o desenvolvimento do prestígio do *Reich* no estrangeiro (Korinman, 1990, 263-264).

Tornou-se imperiosa a necessidade de modernização da *Zeitschrift für Geopolitik*, associada à importância que a Escola Alemã percepcionava na tecnologia. Passou, assim, a ser frequente o recurso aos meios de comunicação e, sobretudo, a cartografia geopolítica assumiu um papel essencial enquanto instrumento pedagógico de divulgação e efectivação do ideário geopolítico alemão a todas as camadas da população ao exprimir o desejo expansionista e a supremacia racial ariana (Da Silva, 2003, 12).

Ruppert von Schumacher, engenheiro e geógrafo austríaco, apresentou em 1934 e 1935 propostas de cartografia, considerando a utilização das cores e dos sinais para destacar certos elementos em detrimento de outros. Uma das ideias, presente num dos mapas mais conhecidos de Schumacher, era a de que a Alemanha se encontrava ameaçada por todos os lados, sendo o recurso à força a única solução (Da Silva, 2003, 12).

A contribuição de Schumacher permitiu que a *Zeitschrift für Geopolitik* se tornasse num instrumento relevante para a actuação prática, acessível a todo o tipo de público que, deste modo, passaria a estar consciente da situação presente da Alemanha na Europa e no Mundo (Da Silva, 2003, 11-13), e dos outros países, e a tomar contacto com uma doutrina de segurança e de poder para a pátria e com as grandes opções para o futuro do *Reich* (Claval, 1996, 30).

Quanto à segunda fase, compreendida entre os anos de 1936 e de 1945, a Escola de Munique ficou inteiramente submetida à política do *III Reich*, tendo-se tornado num instrumento de promoção do esforço bélico Hitleriano. Segundo o acordo de 10 de Dezembro de 1936 (Vives, 1972, 53), a geopolítica passou a ser encarada como uma ciência de fundamentação territorial e racial determinante no desenvolvimento

43 Sangue e solo.

44 Grupo de Trabalho para a Geopolítica, criado em 1931 sob orientação de Kurt Vowinckel e que era composto por membros do NSDAP. Mais tarde passou a exercer funções de censura sobre os artigos publicados na revista (Da Silva, 2003, 9).

dos povos e dos Estados (Correia, 2004, 147), a ciência política oficial do *III Reich*, de orientação política e estratégica internacional (Vives, 1972, 59-60).

A 25 de Outubro de 1936, assinou-se um acordo entre a Alemanha e a Itália, estabelecendo uma cooperação entre ambos no respeitante à questão da Guerra Civil Espanhola, que os aproximou e contribuiu de algum modo para a criação do Eixo Roma-Berlim, e à área danubiana (Milza, 2007, 194).

Durante o ano de 1937, sucederam as visitas de dirigentes alemães a Itália, sendo que, em 16 de Novembro de 1937, a Itália aderiu ao Pacto anti-Komintern, juntando-se à Alemanha e ao Japão (Milza, 2007, 194).

A 22 de Maio de 1939, a Alemanha e a Itália assinaram o Pacto de Aço, do qual se destaca o artigo 3.º, estipulando que se uma das partes entrar em guerra, a outra deverá entrar igual e imediatamente em guerra, como aliada e apoiando-a de todas as formas: na terra, no mar e no ar (Milza, 2007, 215).

Albrecht Haushofer notou, em Julho de 1939, relativamente à razão motivadora da proibição da segunda edição do livro do pai, Karl Haushofer, *Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung*⁴⁵ (1939) que qualquer oposição feita à actual situação do Tirol do Sul despoletava a ira de Hitler, sendo que esta era a única região na Europa em que uma revisão fronteiriça conforme o princípio das nacionalidades não seria mencionada (Defarges, 2003, 81; Korinman, 1990, 294).

No respeitante à *Zeitschrift für Geopolitik* e com o início da II Guerra Mundial (1939), foi-se registando de ano para ano uma diminuição do número de páginas, sendo que, a partir de 1942 e de forma progressiva, as contribuições de Karl Haushofer, o mentor da Escola de Munique, se reduziram. As crónicas desapareceram da revista e os seus trabalhos resumiam-se a uma espécie de catálogo de palavras-chave, a um amontoado de títulos e nomes e a uma série de datas. Haushofer limitava-se a um realce histórico, aspecto que se acentuou em 1944, sendo disso exemplo a obra *Binnenbau, Raumordnung und Staatsführung in der Geschichte*⁴⁶ (Korinman, 1990, 317, 320-321). Em 1943, os artigos “literários” deste general geógrafo resumiam-se às relações entre a geopolítica e a religião, a geopolítica e a medicina, a geopolítica e a etnologia (Korinman, 1990, 321).

No mesmo ano, verificou-se a fusão da *Zeitschrift für Geopolitik* com a revista *Schule der Freiheit*⁴⁷ anti-semita e anti-soviética, o que possibilitou uma publicação, a 1 de Julho, de um volume maior destinado a um leque mais amplo de leitores.

45 *As Fronteiras no seu Significado Geográfico e Político.*

46 *Estrutura Interna, Desenvolvimento do Espaço e da Política na História*, pleno de citações de Haushofer às suas próprias obras (Korinman, 1990, 321).

47 *Escola da Liberdade.*

Em 2 de Setembro 1944, enquanto director da *Zeitschrift für Geopolitik*, Haushofer recebeu ordem para cessar a sua publicação (Korinman, 1990, 317).

Também em 1944, Karl Haushofer e o filho Albrecht foram presos, tendo este último sido libertado ao fim de oito semanas. O atentado perpetrado contra Adolf Hitler, a 20 de Julho, conhecido como *Operation Walküre*⁴⁸ e no qual Albrecht terá estado envolvido, acabou por conduzi-lo novamente à prisão, juntamente com o seu irmão Heinz (1906-1986), sendo que na noite de 22 para 23 de Abril de 1945, Albrecht foi assassinado (Korinman, 1990, 324).

Com o fim da II Guerra Mundial, as forças americanas detiveram e interrogaram Haushofer que, no decorrer do Outono de 1945, foi ouvido no processo de Nuremberga como testemunha (Defarges, 2003, 82), tendo referido que tudo o que disse ou escreveu desde 1933 fê-lo sob pressão e sob censura (Haushofer, 1948, *apud* Tuathail, 2006, 53-54).

Haushofer nunca esteve sozinho com Hitler. A última vez que o viu foi a 8 de Novembro de 1938, na presença de testemunhas. Tendo entrado em desacordo com Hitler a propósito da Operação Barbarossa e sobretudo a partir do momento em que Rudolf Hess viajou em Maio de 1941, ficou exposto às perseguições da Gestapo. Recusou-se a rever *Mein Kampf*⁴⁹ antes da sua publicação, por não se tratar de uma obra relacionada com a geopolítica mas sim de um livro destinado à agitação alemã (Haushofer, 1948, *apud* Tuathail, 2006, 55; Losano, 2005, 286).

Na perspectiva de Karl Haushofer, Hitler nunca compreendeu correctamente os princípios de geopolítica que lhe foram transmitidos por Hess, que juntamente com o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Konstantin Freiherr von Neurath (1873-1956), ainda revelava um certo conhecimento desta, sem contudo estar capacitado para a praticar. Joachim von Ribbentrop (1893-1946), a quem o general geógrafo ensinou a analisar um mapa, foi o principal responsável pela distorção da geopolítica na mente do *Führer* alemão. Assim, os conceitos geopolíticos acabaram distorcidos e usados de forma incorrecta pelo *III Reich* (Haushofer, 1948, *apud* Tuathail, 2006, 54; Walsh, 1948, *apud* De Almeida, 1990, 123-124). Um exemplo desta distorção pode ser encontrado na definição que o conceito de *Lebensraum*, originariamente da autoria de Ratzel, vai assumir pela Escola Alemã já durante o regime de Hitler e, principalmente, após o momento em que passou a integrar a sua política.

Se, para Ratzel, o *Lebensraum* consistia no *Politisches Raum*⁵⁰, ou seja, o espaço ou território em que se desenvolve a actividade de um Estado (Vives, 1972, 70),

48 Operação Valquíria.

49 *A Minha Luta*.

50 Espaço político.

para Haushofer, também um pangermanista, o conceito em causa identifica-se com a fórmula *Blut und Boden*, consistindo na “capacidade de um determinado espaço geográfico para atender às necessidades da sociedade humana (etnologicamente diferenciada) que o habita” (IAEM, 1982, *apud* Dias, 2005, 128). Tal interpretação Haushoferiana deve-se ao facto deste ser adepto da concretização da ideia de *Grossdeutschland*, já defendida por Ratzel e pelo sueco Rudolf Kjéllen (1864-1922), que reunisse num mesmo espaço e corpo único todos os povos de língua e cultura germânicas (Klein, 1986, 127). Assim, e de forma a sobreviver na cena internacional às pressões laterais da França e da Rússia, a Alemanha deveria conquistar *Lebensraum*, dispondo este de um sentido simultaneamente económico, ao possibilitar a concretização de uma auto-suficiência alemã (De Almeida, 1990, 126).

No entanto, é de referir que até 1936, os geopolíticos alemães não pareciam considerar o espaço vital como fundamento de uma política de expansão de qualquer Estado, preferindo utilizar o termo *Raumgefühl*⁵¹. Foi preciso que a política se apossasse do termo *Lebensraum* para que este passasse a representar as reivindicações naturais alemãs, equivalendo assim ao direito do *Reich* de possuir o seu próprio lugar ao Sol, reunindo dentro das suas fronteiras todo o povo alemão espalhado pelo mundo (nomeadamente em Estados como a Áustria, a Checoslováquia e a Polónia, segundo Bessa & Pinto, 2009, 186) e todo o espaço que, no mundo, fosse necessário ao seu sustento vital (Vives, 1972).

Deste modo, a fórmula Haushoferiana, *Blut und Boden*, converteu-se em irredentismo nacionalista e autarquia económica, pelo que desde aí a necessidade de *Lebensraum* se constituiu como justificação dos desígnios de expansão territorial Nacional-Socialista e, como fundamentação preparatória de uma eminente agressão militar (De Almeida, 1990, 125; Vives, 1972, 71-72). Vale assim a pena salientar, que o *Anschluss* da Áustria, a que se seguiram as invasões da Checoslováquia e da Polónia, se constituiu como uma concretização do ideário de Haushofer transformado de acordo com a *Weltanschauung*⁵² Hitleriana.

A guerra de 1939-1945 constituiu um prolongamento das razões beligerantes da guerra de 1914-1918: darwinismo social, reivindicações de espaço vital. O objectivo de Karl Haushofer era encontrar o justo lugar da Alemanha no Mundo, na sequência do fim da I Guerra Mundial, mas sobretudo perante as imposições do Tratado de Versalhes que acabaram por deixar fora da Alemanha várias minorias alemãs (Defarges, 2003, 82-83 e 105-106). Com efeito, o Revisionismo era um desejo partilhado por Haushofer, por Hitler e pela maioria dos alemães neste período (Klein, 1990, 32), ainda que de forma diversa.

51 Sentido de espaço.

52 Visão do mundo.

Hitler era o *Führer* de uma ideologia totalitária e Haushofer cientista de uma disciplina não ideológica, a geopolítica, entendendo-se esta como uma ciência prática⁵³ fundada a partir da análise dos factos, destinada a fornecer uma consciência geográfica capaz de conduzir ao acto político (Defarges, 2003, 83). A geopolítica alemã trazia consigo um ideal conservador, possivelmente reaccionário e aristocrático, sem o objectivo de preparar caminho para a agressão Nacional-Socialista na Europa (Vives, 1972, 50).

Hitler e Haushofer tinham em comum a rejeição do que se encontrava consignado no Tratado de Versalhes e o desejo de uma Alemanha maior. No entanto, as ideias geopolíticas do general geógrafo são utilizadas de forma viciada, os seus conselhos são ignorados, a moderação pedida e a sua oposição aos excessos políticos e militares que o *III Reich* levava a cabo não eram tidas em conta (Gallois, 1990, 262-263).

O espaço cultural alemão deveria reencontrar a sua unidade, *Volkstum*, na sua área de expansão natural, a Europa Central (Defarges, 2003, 83). A conquista de *Lebensraum* e a reconquista do poder mundial pela Alemanha assentava em duas alianças (ou eixos), capazes de integrar um bloco continental: uma com o Japão, de forma a fazer face às potências marítimas, a Grã-Bretanha e os EUA⁵⁴; e outra com a União Soviética, tendo em vista o domínio do *Heartland*⁵⁵ de Halford Mackinder (1861-1947)⁵⁶ (Claval, 1996, 30; Klein, 1986, 28).

O centro da divergência entre Haushofer e Adolf Hitler era a União Soviética (De Almeida, 1990, 132). Para Adolf Hitler, a União Soviética, continha em si o perigo bolchevique, constituindo o principal adversário da Alemanha. Durante séculos a União Soviética, colosso do Este, mantivera-se graças ao núcleo germânico das suas esferas superiores, entretanto substituído por judeus, fermento de decomposição. O fim do domínio judaico na União Soviética seria também o fim da União Soviética como Estado. A Alemanha seria, deste modo, testemunha de uma catástrofe que se constituiria como a prova da verdade da teoria racista (Hitler, 2003, 250).

53 E dinâmica, características que levaram Haushofer a recusar a publicação de um manual de Geopolítica, considerando que tal poderia dificultar as aplicações práticas deste saber (Klein, 1986, 25).

54 Muito embora, segundo Defarges (2003, 86), os EUA fossem ignorados ou subestimados pela geopolítica de Haushofer.

55 Tratava-se de uma enorme massa continental dominante, situada na Eurásia, entre a Europa Oriental e a Sibéria, contendo muitas matérias-primas necessárias à industrialização, o que lhe permitiria tornar-se no centro do poder mundial. A dificuldade nos acessos, a extensão da área e o clima rigoroso garantir-lhe-iam a capacidade de defesa (Dos Santos, 2008, 33-34).

56 Cuja obra *The Geographical Pivot of History* Haushofer considerou como uma obra magistral da geopolítica (Weigert, 1942, *apud* Tuathail, 2006, 24).

A reestruturação racial da sociedade alemã constituía o âmago da política interna Nacional-Socialista, sendo que a Raça era igualmente central no respeitante à política externa. Os geopolíticos consideravam a Raça importante, mas sempre como estando subordinada ao Espaço: “*Raum, not Rasse, was at the core of their understanding of the world*”⁵⁷ (Murphy, 1997, 247). Verifica-se, assim, uma diferença de perspectivas, quanto ao papel desempenhado pela Raça, em cada uma destas duas visões do mundo.

Em discurso proferido quarenta e oito horas após o início da Operação Barbarossa em que se verificou a invasão da União Soviética pela Alemanha, a 22 de Junho de 1941, Hitler referiu a inconcretização do seu desejo inicial de estabelecer uma aliança entre a Grã-Bretanha e a Alemanha, perdida para o futuro (Hitler, 2003, 15).

Por oposição, a Escola Alemã, inspirada na visão de Mackinder a propósito da importância do *Heartland*, estava interessada na constituição de um poder continental, pelo que a Alemanha se devia aliar à União Soviética, capaz de suplantar o poder marítimo da Grã-Bretanha, que era indiferente para a política externa Nacional-Socialista (Da Fonseca, 2003, 13), pois para Hitler era o *Drang nach Osten*⁵⁸, destinado a estabelecer uma relação natural entre a densidade e o aumento populacional e a extensão e a qualidade do espaço habitado, garante da subsistência da raça ariana (Hitler, 2003, 243), que desempenhava um papel primordial na sua *Weltanschauung*.

Prova disso é o facto de, nas vésperas da II Guerra Mundial, no final do mês de Agosto de 1939, Hitler ter desejado obter a condescendência da Grã-Bretanha para com o plano Nacional-Socialista em direcção ao Leste europeu, oferecendo em troca a garantia do *III Reich* não interferir no espaço do Império Britânico (Murphy, 1997, 246).

O desejo de Hitler em contrair uma aliança com a Grã-Bretanha é manifesto, em 1926, aquando da redacção da segunda parte do seu livro. Para o *Führer* alemão, se a Alemanha pretendia lutar por se assumir como um poder mundial, e se essa luta se fazia pela existência da pátria, da unidade da nação alemã, e necessitando de obter aliados na Europa, só a Grã-Bretanha e a Itália deviam ser tidas em conta (Hitler, 2003, 234).

A Grã-Bretanha, embora não admitisse a Alemanha como potência mundial, não queria uma França cujo punho militar, livre de todo o impedimento na Europa, entrasse em conflito com os interesses britânicos. A Itália, tendo interesses territoriais no Mediterrâneo, não poderia ver com agrado a consolidação da supremacia

57 Tradução livre da autora: “O espaço, não a raça, esteve no centro da sua compreensão do mundo” (Murphy, 1997, 247).

58 Expansão para o Leste.

francesa na Europa. Aliás, o objectivo italiano de entrada na I Guerra Mundial, não era contribuir para o fortalecimento francês, mas sim destruir a Áustria, a sua odiada rival no Adriático (Hitler, 2003, 234).

Haushofer defendia igualmente a concretização de um eixo entre Berlim e Roma, embora os eixos Berlim-Tóquio e Berlim-Moscovo fossem mais relevantes para o poder alemão. No caso das Pan-Regiões, só o Japão, “poder nascente no Pacífico e a maior região fisiográfica do mundo”, e a União Soviética, “imenso poder continental proveniente do Leste dos Urais” (De Almeida, 1990, 131), tinham a seu cargo uma função directora na Pan-Ásia Oriental e na Pan-Rússia respectivamente.

Em termos práticos, verificou-se a reaproximação entre a Alemanha e o Japão, graças a Haushofer, consubstanciada no Pacto anti-Komintern de 1936 (Klein, 1986, 38). Quanto a Itália, o general geógrafo só admitia uma participação mais activa desta na Pan-Euroáfrica, que seria orientada pela Alemanha (De Almeida, 1990, 130). Korinman (1990, 313) e considerava, neste sentido, que o Fascismo e o Nacional-Socialismo se associaram por necessidade geopolítica.

A influência prática da teoria de Haushofer é igualmente visível num documento inédito de 1943, um Tratado entre os Estados do Eixo, que não tendo chegado a ser ratificado, entre a Alemanha, a Itália e o Japão, consignava uma tentativa de dar forma jurídica homogénea a todas as conquistas territoriais do Eixo em todo o mundo, uma magna carta para as colónias da Alemanha na Europa, da Itália no Mediterrâneo e em África, do Japão na Ásia no contexto da nova ordem mundial, em que a Grã-Bretanha e a França seriam encaradas como “intrusas” (Losano, 2005, 281 e 293).

Destinando-se a coordenar o *Drang nach Osten* do *III Reich*, com o *Spazio al sole* da Itália e com o *Greater East Asian Co-Prosperity Sphere* do Japão, tratava-se de uma proposta para organizar os Grandes Espaços ou Pan-Regiões, definidos como *Großstaaten*⁵⁹ e dotados de personalidade jurídica na nova Comunidade Internacional. Em conformidade com o Direito Internacional proposto por Carl Schmitt, estes três Estados assumir-se-iam como Estados-guia ou Poderes-guia, capazes de exercer a sua supremacia sobre os demais Estados. Seria a Alemanha e a Itália na Europa, e o Japão na Ásia Oriental (Losano, 2005, 281-282, 287 e 291).

Entre 1933 e 1940, Hitler terá multiplicado as tentativas para demonstrar que os fins perseguidos pelos Nacional-Socialistas correspondiam às teorias e às previsões geopolíticas. Para tal, serviu-se de um artigo publicado em 1933, da autoria de Karl Haushofer, *Der nationalsozialistische Gedanke in der Welt*⁶⁰ e, em 1939, fez um balanço

59 Grandes Estados.

60 *O Pensamento Nacional-Socialista no Mundo*.

positivo da política externa da Alemanha na realização da maioria dos objectivos partilhados pelos partidários do *Deutschtum* (Klein, 1986, 36).

No entanto, os planos de conquista imperial nunca foram favorecidos por Haushofer (1948, *apud* Tuathal, 2006, 54), nem as anexações de território estrangeiro ao povo germânico. A concepção Haushoferiana assentava na união cultural e linguística germânica sobre um mesmo espaço, numa *Großdeutschland* tal como já referimos anteriormente, pelo que foi favorável ao *Anschluss* da Áustria, à recuperação dos Sudetas e do Memel, já que estes consagravam o triunfo da ideia de *Volkstum* (Klein, 1986, 36).

Foi, sobretudo, durante a II Guerra Mundial que a geopolítica Haushoferiana e o projecto Hitleriano divergiram de forma acentuada. A geopolítica não inspirou verdadeiramente os dirigentes do *III Reich* e Haushofer terá desempenhado um papel limitado na elaboração da política estrangeira do seu país. A invasão da União Soviética foi condenada desde o início por Haushofer (Klein, 1986, 36-37).

Podemos concluir que Haushofer enquanto pangermanista não partilhava os ideais racistas do Nacional-Socialismo⁶¹, tendo a sua família sido perseguida a partir do momento em que a protecção de Hess se deixou de verificar (Klein, 1986, 38-39). Ao invés, Hitler ter-se-á apropriado da geopolítica Haushoferiana, adaptando-a à sua *Weltanschauung*, já que “Hitler podia convencer multidões”, mas era “a ‘Escola’ que convencia as elites” (De Almeida, 1990, 124).

Conclusões Finais

Como verificamos, tanto Ratzel como Haushofer eram pangermanistas, adeptos da *Großdeutschland*, segundo um método próprio, o da Geografia Política e o da Geopolítica, respectivamente.

Ambos desejavam ser conselheiros da política espacial germânica, que seria, posteriormente, decidida e accionada por Guilherme II e Adolf Hitler. Na perspectiva de conselheiro político, Haushofer esteve mais próximo do que Ratzel, falecido algum anos antes do eclodir da I Guerra Mundial e sem perceber a importância que o seu pensamento viria a desempenhar não para a política Guilhermina, mas no lançamento das bases do surgido pensamento geopolítico, de que Haushofer viria a ser considerado o expoente máximo, com o fim da I Guerra Mundial e, sobretudo, face às imposições do *Diktat* de Versalhes.

61 Ainda que por vezes tenha sido sensível aos argumentos do anti-semitismo político (Klein, 1986,38).

Contudo, é de ressaltar que apesar da sua maior proximidade ao poder, a partir de 1933, o trabalho de Haushofer e da Escola de Munique tornou-se num instrumento ao serviço da propaganda Nacional-Socialista e, desde 1936, a geopolítica alemã foi adoptada como fundamentação territorial e racial determinante na orientação política e estratégica do *III Reich*.

Haushofer esteve preso, o filho Albrecht foi morto pela Gestapo, e acabou por se suicidar, juntamente com a mulher, de origem judia, após o fim da II Guerra Mundial. Aconselhou Hitler a não invadir a URSS, e o Japão a não invadir a China. Motivados por razões ideológicas, militares, económicas, ou porventura até estratégicas, quer o governo de Hitler, quer o governo japonês optaram por fazer exactamente o contrário (Bessa e Dias, 2007, 54), divergindo do aconselhamento que a geopolítica de Haushofer lhes havia ministrado.

Neste sentido, e tendo procurado com esta investigação compreender em que medida é que a Geopolítica poderá (ou não) ter influenciado o papel desempenhado pela Alemanha no eclodir da I e da II Guerras Mundiais, esperamos também ter contribuído para o recuperar da Geopolítica clássica alemã, nem sempre encarada de forma isenta, desapaixonada e científica, dado as ligações e as contribuições que habitualmente se acredita terem existido de forma manifesta, no caminho de expansionismo racista trilhado pelo *III Reich* alemão em direcção à II Guerra Mundial, uma guerra total.

Será ainda de assinalar que este estudo visou, sobretudo, despertar um maior interesse pela questão alemã do período entre guerras, não apenas no que ao estudo da Geografia Política e da Geopolítica diz respeito, como também no concernente ao pensamento da Alemanha deste período, cuja bibliografia em português muitas vezes escasseia, dificultando o acesso à cultura germânica.

Em jeito de conclusão, na nossa perspectiva, a influência da Geopolítica no papel desempenhado pela Alemanha na I e na II Guerras Mundiais reduz-se ao facto de ser aos governos que, pese embora toda a instrução e educação científica fornecidas quanto às relações entre o espaço e poder, cabe a decisão e acção política.

Bibliografia

Bessa, A. & Pinto, J. (2009). *Introdução à Política. O Poder na História*. Lisboa/São Paulo: Editorial Verbo.

Bessa, A., & Dias, C. (2007). *O Salto do Tigre*. Lisboa: Prefácio.

- Calleo, D. (1990). *The German problem reconsidered. Germany and the World Order 1870 to the Present*. Nova Iorque: Cambridge University Press.
- Claval, (1996). *Géopolitique et Géostratégie. La pensée politique, l'espace et le territoire au XXe Siècle*. Paris: Nathan Université.
- Correia, (2008). "Derivações Semânticas da Geopolítica". *Geopolítica*, (2), 13-44.
- Correia, (2004). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia (Vol.1)*. Coimbra: Quarteto.
- Da Fonseca, S. (2003). *Uma Introdução à Geopolítica Clássica: de Ratzel a Haushofer*. <http://www.ig.ufu.br/2srg/4/4-81.pdf>. Data de acesso 20/11/2008.
- Da Silva, A. (2003). *A Geopolítica Alemã na República de Weimar: o Surgimento da Revista de Geopolítica*. <http://cecemca.rc.unesbr/ojs/index.php/estgeo/article/viewFile/265/221>. Data de acesso 15/02/2009.
- Dawson, W. (1941). *Pequena História da Alemanha*. Lisboa: Inquérito.
- De Almeida, (1990). *Do Poder do Pequeno Estado: Enquadramento Geopolítico da Hierarquia das Potências*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Defarges, (2003). *Introdução à Geopolítica*. Lisboa: Gradiva.
- Dias, C. (2005). *Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinos*. Lisboa: Prefácio.
- Dos Santos, E. (2007). *O Conceito de Geopolítica: Uma Aproximação Histórica e Evolutiva (1.ª Parte)*. http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=430. Data de acesso 15/03/2009.
- Fernandes, J. (2003). *A Geopolítica clássica revisitada*. http://www.jptfernandes.com/docs/art_acad_geopolitica_rev.pdf. Data de acesso 15/11/2008.
- Fernandes, J. (2002). *Da Geopolítica clássica à Geopolítica pós-moderna: entre a ruptura e a continuidade*. http://www.jptfernandes.com/docs/art_acad_geopolitica.pdf. Data de acesso 23/02/2009.
- Fischer, M. (2007). *Guilherme II – O Último Imperador da Alemanha*. Estoril: Principia.
- Fulbrook, M. (2008). *A Concise History of Germany*. Cambridge: University Press.
- Gallois, (1990). *Geopolitique. Les Voies de la Puissance*. Paris: Plon.
- Haushofer, K. (1986). *De la Géopolitique*. Paris: Fayard.
- Hitler, A. (2003). *Mi Lucha. Mein Kampf: discurso desde el delirio*. Barcelona: Fapa Ediciones.

- Korinman, M. (1990). *Quand l'Allemagne Pensait le Monde*. Paris: Fayard.
- Lorot, P., & Thual, F. (1997). *La Géopolitique*. Paris: Montchrestien.
- Losano, M. (2007). "La Missione Militare di Haushofer in Giappone e la Geopolítica". *Rivista degli Studi Orientali*, (20-22), 223-236.
- Losano, M. (2005). "I 'Grandi Spazi' in un Inedito Progetto di Trattato del 1943 fra gli Stati dell' Asse". *Rivista degli Studi Orientali*, (LXXVIII), 281-303.
- Milza, (2007). *As Relações Internacionais: de 1918 a 1939*. Lisboa: Edições 70.
- Milza, (1999). *As Relações Internacionais: de 1871 a 1914*. Lisboa: Edições 70.
- Murphy, D. (1997). *The Heroic Earth. Geopolitical Thought in Weimar Germany, 1918-1933*. Kent, Ohio: The Kent State University Press.
- Nogueira, J. (2007). "Em jeito de introdução...". *Geopolítica*, n.º1, 11-17.
- Ratzel, F. (1988). *Géographie Politique*. Paris: Economica
- Smith, R. (2008). *A Utilidade da Força: A Arte da Guerra no Mundo Moderno*. Lisboa: Edições 70.
- Tuathail, G. (2006). *The Geopolitics Reader*. Londres e Nova Iorque: Routledge.
- Vives, J. (1972). *Tratado General de Geopolítica*. Barcelona: Editorial Vicens-Vives.

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa

Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61

europress@mail.telepac.pt

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal edited by the Portuguese National Defence Institute and is dedicated to the area of security and defence both at the national and international levels. Thus, *Nação e Defesa* aims to be an open forum for the exchange of ideas and views over the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent security issues.

The publication pays special attention to the Portuguese situation, being a space for reflection and debate of broad choices which Portugal faces in terms of security and defence as well as important international matters with potential impact over the Portuguese national interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1401&area=106>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

A revista Nação e Defesa poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da Nação e Defesa.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent as a Microsoft Word document by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://www.idn.gov.pt/index.php?mod=1401&area=106>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned by in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Address _____

Localidade/City _____

Cod. Postal/Zip _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

Renovação/Renewal – Assin. n.º/Subscrinr. _____

Nova assinatura/New subscription (nrs. 130, 131 e 132)

Assinatura/Signature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 n.ºs /issues)

Instituições/Institutions 20,00 €

Individuais/Individuals 15,00 €

Estudantes/Students 12,50€ (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each + portes/
/postage charges

Pré-Pagamento/Prepayment

Numerário

Cheque n.º _____ Banco _____ à ordem do IDN

Transferência Bancária NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

Bank Transfer (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt
idn.publicacoes@defesa.pt
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

idn nação e defesa

EXTRA DOSSIÊ

JOSÉ ALBERTO LOUREIRO DOS SANTOS NOTAS SOBRE A GRANDE ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS, JORGE TAVARES DA SILVA O ISOLAMENTO INTERNACIONAL DE TAIWAN E A ABERTURA DE CANAIS DIPLOMÁTICOS NÃO GOVERNAMENTAIS, GUILLÉM COLÓN DAS OPERAÇÕES BASEADAS EM EFEITOS À COMPREHENSIVE APPROACH, JOSÉ CARLOS MIRA O CONTROLO DE EXPORTAÇÕES DE ARMAMENTOS COMO MEIO DE PREVENÇÃO DE CONFLITOS ARMADOS MARISA FERNANDES O PAPEL DA GEOPOLÍTICA NA POSIÇÃO DA ALEMANHA NA I E NA II GUERRAS MUNDIAIS.



idn Instituto
da Defesa Nacional

ISSN 0870-757X

