

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2009/2010



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DOS SEUS AUTORES, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

COMPREHENSIVE APPROACH
CONTRIBUTOS PARA UM MODELO NACIONAL

NORBERTO FRANCISCO CALMEIRO VAZ

MAJOR DE ARTILHARIA



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**COMPREHENSIVE APPROACH
CONTRIBUTOS PARA UM MODELO NACIONAL**

**Norberto Francisco Calmeiro Vaz
Major de Artilharia**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10.

Lisboa - 2010



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

COMPREHENSIVE APPROACH CONTRIBUTOS PARA UM MODELO NACIONAL

**Norberto Francisco Calmeiro Vaz
Major de Artilharia**

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2009/10.

Orientador: Tenente-Coronel de Cavalaria Henrique Mateus.

Lisboa - 2010



Agradecimentos

Ao Exército, por ter me permitido aprofundar os meus conhecimentos.

Ao meu Orientador, Tenente-Coronel de Cavalaria Mateus, muito lhe estou grato por todo o auxílio, compreensão e estímulo recebido. Sem as suas palavras, o meu caminho seria, certamente, muito mais acidentado.

A todos os entrevistados, pelos contributos valiosos que deram ao trabalho, muito obrigado por me fazerem reflectir. Aos meus camaradas de curso, obrigado pelas discussões profícuas e pela paciência em me aturar.

Enfim, a todos aqueles que me auxiliaram com palavras, estímulos, fontes, documentos, e principalmente apoio: o meu Bem-haja!



Índice

1. Introdução ao tema	1
2. O Estado da Arte	5
a. Nota Introdutória	5
b. Nações Unidas	5
c. União Europeia	7
d. OTAN	9
e. Experiência Multinacional 5	11
f. Perspectivas Nacionais	13
g. Síntese conclusiva	14
3. O Papel da componente militar na Comprehensive Approach.....	16
a. Nota Introdutória	16
b. EBAO vs CA	16
c. Preparar a CA	18
d. Síntese conclusiva	21
4. Estudos de Caso	23
a. Estudo de Caso I - Stabilization and Reconstruction Task Force (START) -	23
(1) Enquadramento	23
(2) O que é a START?	24
(3) Análise	24
b. Estudo de Caso II – Afeganistão – Provincial Reconstruction Team (PRT) –	25
(1) Porquê as PRT e o Afeganistão?	25
(2) O que são as PRT?	26
(3) O Executive Steering Committee (ESC)	26
(4) Síntese Conclusiva	28
5. Um Modelo Nacional.....	30
a. Nota Introdutória	30
b. A Comprehensive Approach no Ultramar	30
c. O Comprehensive Approach e as Crises Internas	32
d. Outros contributos para a edificação de um modelo Nacional	33
e. Síntese conclusiva	35
6. Conclusões e Propostas	37
a. Conclusões	37
b. Propostas	39



Apêndices:	Pag.
Apêndice 1 - Elementos centrais recolhidos nas entrevistas	47
Apêndice 2 - Corpo de conceitos	48
Apêndice 3 - Resumo dos princípios de CA	50
Apêndice 4 - Resumo dos princípios de CA identificados pelo MNE5	52
Apêndice 5 - Elementos verificados e conclusões retiradas	54
Anexos:	Pag.
Anexo A - Estrutura do <i>Global Peace and Security Fund</i>	55
Anexo B - Sistema de Gestão de Crises	56
Anexo C - Constituição de uma PRT (USA)	57
Figuras no Corpo do Trabalho:	Pag.
Figura 1 – Proposta de modelo Nacional de CA	41



Resumo

Dada a complexidade dos **conflitos** e crises, muitos governos e organizações estão, actualmente, num processo de desenvolvimento de conceitos e abordagens à **gestão de crises**.

Não há nenhuma definição comumente aceite para a *Comprehensive Approach*. O presente trabalho faz uma abordagem ao desenvolvimento do termo, descrevendo e analisando a adopção da *Comprehensive Approach* a nível multilateral. **Actores** multinacionais como a ONU, a OTAN e a UE estão a desenvolver novos conceitos para uma aproximação ao pensamento da *Comprehensive Approach* na gestão de crises.

O documento tenta contribuir para a implementação de um modelo Nacional de *Comprehensive Approach*. Para cumprir este desiderato, este trabalho faz algumas recomendações, tendo por base dois estudos de caso que, descrevem organismos que aplicam a CA, numa óptica de **integração dos instrumentos do poder** na abordagem a uma crise.

O Objectivo último do trabalho é a resposta à questão: De que forma é que a *Comprehensive Approach* deve ser adaptada à realidade Nacional?

Na resposta, propomos duas modalidades de acção, a primeira assente numa estrutura capaz de, por si só, efectivar a *Comprehensive Approach* tendo por base o estabelecimento de um órgão interministerial, que integre os vários instrumentos do poder nacional, e a segunda opta por integrar o esforço Nacional, no âmbito das Organizações Internacionais a que Portugal pertence, fazendo incidir o esforço em aspectos relacionados com a adopção de um pensamento de integração e colaboração.

Da análise da componente militar, na abordagem à *Comprehensive Approach*, fica explícito que terá de haver uma adaptação e melhoria em vários domínios, como o treino, comando e controlo e partilha de informação. No entanto, o presente estudo aponta na direcção das mudanças organizacionais, não do ponto de vista estrutural, mas sim numa adopção de pensamento colaborativo, que tenha por foco a integração e o alcançar de objectivos comuns.

O trabalho de investigação faz algumas propostas que se constituem como contributos para a edificação de um **modelo** Nacional, terminando com a proposta de um novo termo e definição em português para *Comprehensive Approach*.

Abordagem Colaborativa: “Abordagem baseada nos efeitos, a um conflito ou crise, interna ou externa, que envolve a aplicação abrangente e integrada de todos os instrumentos de poder, na obtenção dos resultados desejados”



Abstract

Due to the complexity of conflicts and crises, many governments and organizations are currently in a process of developing their concepts and approaches for comprehensive crisis management.

There is no commonly accepted definition for the ‘Comprehensive Approach’, the paper first sets the comprehensive approach in its historical context, describing and analyzing the Comprehensive Approaches adoption at a multilateral level. Multinational actors such as the UN, NATO, and the EU are developing new concepts for a more comprehensive approach to crisis management.

The paper try to set a structure for the implementation of a National comprehensive approach model, to meet this challenge, this paper offers recommendations, that build upon the analysis of two case studies, about the necessary arrangements, mainly in the military, to facilitate interagency and multinational unity of effort.

The paper intent is to respond to the question, how is the concept of Comprehensive Approach should be adapted to national realities?

To meet this goal we proposed two courses of action, the first one based on a structure, within the national instruments of power, and the second one within the international Organizations, such as NATO and EU.

The analysis of the military component contribution to the Comprehensive Approach, make it explicit that there must be an adaptation and improvement in several areas including training, command and control and information sharing, however this study points in the direction of an organizational change, not in the structural point of view, but an adoption of collaborative thinking, which has its focus on integration and reach common goals.

The paper defines the key concepts relevant to the debate on the Comprehensive Approach (CA) and ends with a proposed new term and definition for Comprehensive Approach, in Portuguese.



Palavras-chave

Comprehensive Approach,

Effects Based Operations,

Conflito,

Integração,

Instrumentos do Poder,

Modelo,

Gestão de crises.



Lista de abreviaturas

A

ACT	<i>Allied Command Transformation</i>
AFRICOM	<i>African Command</i>
AJP	<i>Allied Joint Publication</i>
ANA	<i>Afghan National Army</i>

B

BBA	<i>Bilingual Bicultural Advisor</i>
Bi-SC	<i>Bi-Strategic Command</i>

C

CB	<i>Campo de Batalha</i>
CECA	<i>Comunidade Europeia do Carvão e do Aço</i>
CEDN	<i>Conceito Estratégico de Defesa Nacional</i>
CEMGFA	<i>Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas</i>
CFC	<i>CIMIC Fusion Center</i>
CIA	<i>Central Intelligence Agency</i>
CIDA	<i>Canadian International Development Agency</i>
CMCO	<i>Coordenação Civil-militar</i>
CIMIC	<i>Civil-Military Cooperation</i>
CIVAD	<i>Civil Advisor</i>
CIVICOM	<i>Comité Civil de Gestão de Crises</i>
CLCS	<i>Comissões Locais de Contra-Subversão</i>
CMCO	<i>Coordenação Civil Militar</i>
CNPCE	<i>Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência</i>
COPD	<i>Comprehensive Operations Planning Directive</i>
CPCS	<i>Conselho Provincial de Contra-Subversão</i>
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i>
CRO	<i>Crisis Response Operations</i>
CSDN	<i>Conselho Superior de Defesa Nacional</i>
CS	<i>Conselho de Segurança</i>
C ²	<i>Comando e Controlo</i>

D

DFAIT	<i>Foreign Affairs and International Trade Canada</i>
DIIS	<i>Danish Institute for International studies</i>
DND	<i>Department of National Defence</i>
DOA	<i>Department of Agriculture</i>
DOJ	<i>Department of Justice</i>
DOS	<i>Department of State</i>
DPA	<i>Department of Political Affairs</i>
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i>
DTL	<i>Deputy Team Leader</i>

E

EBAO	<i>Effects Based Operations</i>
EEAS	<i>European External Action Service</i>
EMGFA	<i>Estado-Maior General das Forças Armadas</i>



ESC	<i>Executive Steering Committee</i>
EUA	Estados Unidos da América
EU	<i>European Union</i>
F	
FFAA	Forças Armadas
G	
GECSV	Gabinete de Estudos e Coordenação da Contra-Subversão
GOP	<i>Guidelines for Operational Planning</i>
GPSF	<i>Global Peace and Security Fund</i>
H	
H	Hipótese
I	
IPAO	<i>Iraqi Provincial Action Officer</i>
IA	<i>Integrated Approach</i>
IDLG	<i>Director of Independent Directorate for Local Governance</i>
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i>
J	
JDN	<i>Joint Discussion Note</i>
K	
KD	<i>Knowledge Development</i>
M	
M/A	Modalidade de Acção
MC	<i>Military Committee</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
<i>MNE</i>	<i>Ministerial Experiment</i>
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MINUCART	<i>UN Mission in the Central African Republic and Chad</i>
N	
NAC	<i>North Atlantic Council</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NGO	<i>Non-Governmental Organizations</i>
O	
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico



P

PDO	<i>Public Diplomacy Officer</i>
POLAD	<i>Political Advisors</i>
PESD	<i>Política Europeia de Segurança e Defesa</i>
PRT	<i>Provincial Reconstruction Team</i>
PSDC	<i>Política Segurança e Defesa Comum</i>
PSEPC	<i>Public Security and Emergency Preparedness Canada</i>
PSO	<i>Psychological Operations</i>

Q

QC	<i>Questão Central</i>
QD	<i>Questão Derivada</i>

S

SACEUR	<i>Supreme Allied Commander Europe</i>
SEAE	<i>Serviço Europeu de Acção Externa</i>
SG	<i>Secretário-geral</i>
SCR	<i>Senior Civilian Representative</i>
SHIFT	<i>Shared Information Framework and Technology</i>
SNGC	<i>Sistema Nacional de Gestão de Crises</i>
SSI	<i>Sistema de Segurança Interna</i>
START	<i>Stabilization and Reconstruction Task Force</i>

T

TII	<i>Trabalho de Investigação Individual</i>
TI	<i>Tecnologia de Informação</i>
TO	<i>Teatro de Operações</i>
TCN	<i>Troop-Contribution Nations</i>

U

UA	<i>União Africana</i>
UE	<i>União Europeia</i>
UN	<i>United Nations</i>
UNAMA	<i>United Nations Assistance Mission in Afghanistan</i>
USAID	<i>U.S. Agency for International AID</i>



1. Introdução ao tema

“Comprehensive Approach - A mean to ensure a coordinated and coherent response to crisis by all relevant actors.” (COPD; a proposed definition for Comprehensive Approach)

Apesar de não existir uma definição do termo *Comprehensive Approach* (CA) na doutrina da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), transcrevemos, nas primeiras linhas deste trabalho, uma das propostas de definição do conceito aceite por esta organização.

É assumido como certo, na doutrina OTAN, fruto da experiência em várias operações, que o instrumento militar, por si só, é incapaz de prevenir ou resolver crises. (NATO, 2005 a)). Muitos governos e organizações estão actualmente num processo de desenvolvimento da CA, com o objectivo de contribuir para uma resposta a estes desafios, tendo por base uma aplicação integrada dos instrumentos de poder¹.

Nas Forças Armadas (FFAA) Inglesas, a CA é definida de uma forma genérica, podendo ser utilizada num conjunto alargado de actividades, sendo “entendida como um conjunto de princípios num processo colaborativo que potencia a probabilidade de um resultado favorável e duradouro numa determinada situação.” (JDCC, 2005: 1-5).

A OTAN reconheceu e adoptou formalmente o conceito na cimeira de RIGA, em Novembro de 2006. O Conselho do Atlântico Norte (NAC) entendeu que as operações na Bósnia, Kosovo e Afeganistão demonstraram a necessidade de uma maior colaboração entre os diversos actores² presentes e intervenientes no conflito. Na sequência das lições identificadas no Afeganistão, foi indicado, na cimeira de Bucaresta um plano de acção para estes teatros de operações que apontava para o desenvolvimento de “medidas pragmáticas para desenvolver e implementar a contribuição da aliança para um CA.”³

A OTAN caracteriza-se por ser uma aliança essencialmente militar, razão pela qual tem apenas um papel parcial a desempenhar num processo de CA mais abrangente. Assim, a contribuição da OTAN para a CA assenta numa efectiva coordenação interna, na melhoria

¹ Na definição dos instrumentos do poder: Os documentos oficiais OTAN referem-se à sigla DIME- *Diplomatic, Informational, Military, and Economic*; Os EUA referem também estes instrumentos, embora exista um aditamento (FM 3-07.22), referindo a sigla MIDLIFE onde são acrescentados o L-law enforcement, I- information e o F- finance; A doutrina Inglesa refere o DME - *Diplomatic, Military, and Economic*. Consideraremos no nosso trabalho a taxonomia mais recente, proposta no *Report on Progress with Effects Based Thinking*- OTAN de 2 de Fevereiro de 2010, que refere como Instrumentos do Poder: o Político, Civil, Militar e Económico (PCME).

² Sendo um actor, "Uma pessoa ou organização, incluindo entidades estatais e não estatais, dentro do sistema internacional com a capacidade ou desejo de influenciar outros na busca dos seus interesses e objectivos." (NATO, 2007 b)) Identificam-se actores internos: o governo, as partes do conflito, os agentes privados e as Organizações Não Governamentais (ONG); e actores externos: elementos das forças militares em operações, as Organizações Internacionais (OI), os Estados intervenientes e representantes do sector privado.

³ Cimeira de Bucaresta. Declaração (Bucaresta, Roménia 2008).



da cooperação com outros actores, de forma a complementar, apoiar mutuamente e reforçar os esforços para atingir objectivos comuns, dentro duma mesma estratégia (NATO, 2005 a)).

Numa primeira aproximação à contribuição da componente militar para a CA, importa enquadrar o conceito dentro do quadro das *Effects Based Approach to Operations* (EBAO)⁴, o termo é definido como uma “aplicação coerente dos vários instrumentos da aliança combinado com uma cooperação envolvendo actores não OTAN, com o objectivo de criar os efeitos necessários na consecução de objectivos planeados, e em última análise atingir o estado final OTAN.” (NATO, 2007 a): 1-2). Neste contexto, pode afirmar-se que, EBAO pode ser entendida como “ferramenta” ou “processo” utilizado pelas forças militares no contributo para a CA. “Se o *Effects Based Approach to Operations* é uma ferramenta o *Comprehensive Approach* é uma filosofia” (NATO, 2008 c): 1).

O sucesso das operações, e os resultados duradouros, devem envolver um largo espectro de influências e contributos provenientes de diversos actores. Torna-se importante, no meio militar, acompanhar o desenvolvimento da CA, pois a contribuição desta componente é fundamental, nas mudanças a efectuar e nos mecanismos a activar.

Apesar de não delimitarmos a investigação a nenhuma organização, daremos especial atenção ao desenvolvimento do pensamento CA na OTAN. Não delimitaremos o estudo da CA a nenhum nível de actuação pois, como demonstraremos, a articulação dos diversos níveis, desde o nível político ao tático, é essencial para a aplicação da CA, não podendo este conceito ser abordado em níveis estanques. Ainda quanto à delimitação do tema, abordaremos a CA num espectro alargado de actuação, não delimitando o estudo a nenhum tipo de operações, pois, apesar da abordagem a uma operação de assistência humanitária ser radicalmente diferente da abordagem a uma operação de contra-insurgência, o pensamento CA e tudo o que lhe está associado é similar, diferindo, apenas, as intensidades e os tempos de aplicação de cada um dos instrumentos do poder. Adoptámos o termo, crises e conflitos, como cenário de aplicação do estudo e, como tal, face ao tema proposto “*Comprehensive Approach - Contributos para um modelo Nacional*”, identificámos como objectivos da investigação: a análise do desenvolvimento da CA ao nível das OI'S, especialmente da OTAN; a proposta de um conjunto de contributos para a definição, dum possível quadro conceptual Nacional de CA que, entre outros objectivos, tentará encontrar uma definição Nacional para a CA; por fim, com base nos estudos de caso analisados, e no pensamento CA identificado, pretende-se propor algumas linhas orientadoras que contribuam para um

⁴ Apesar de no presente trabalho se fazer referência ao abandono do termo EBAO, importa, nesta fase do trabalho referir qual a relação do conceito com a CA.



modelo Nacional de CA. O objecto do estudo incide essencialmente sobre a integração dos instrumentos do poder, vista maioritariamente pelo prisma do instrumento militar.

A metodologia utilizada na elaboração deste Trabalho de Investigação Individual (TII) (Quivy, 1998: pp. 24-31), iniciou-se com a definição da Questão Central (QC), ou Pergunta de Partida, que pretendemos responder: “**De que forma é que a *Comprehensive Approach* deve ser adaptada à realidade Nacional?**”.

Após uma pesquisa bibliográfica sobre o tema em questão enunciámos as seguintes Questões Derivadas: QD 1 - De que forma é que os instrumentos do Poder Nacional se podem articular na consecução da CA? e QD 2 - De que forma é que a componente militar pode contribuir para uma CA adaptada à realidade nacional?

O presente trabalho de investigação tem por base a construção de um modelo teórico⁵, que procura encontrar respostas para todas as perguntas formuladas, emergindo necessariamente hipóteses, ou seja, uma resposta provável e provisória. Assim, neste estudo foram equacionadas as seguintes hipóteses⁶: H1 - Existem modelos organizacionais adaptados à execução da CA que Portugal possa adoptar, para a edificação de um modelo Nacional; H2 - As Forças Armadas Portuguesas têm estruturas capazes de contribuir para a CA, em coordenação com os outros instrumentos do Poder Nacionais; H3 - A componente militar contribui para a CA através do EBAO; H4 - A adopção da CA exige alterações na componente militar. Após a análise das leituras efectuadas, de forma a confirmar ou reformular a Questão Central e Questões Derivadas, efectuámos entrevistas⁷ com as seguintes entidades e nos seguintes órgãos: General Espírito Santo; Divisão de Planeamento Estratégico-Militar do EMGFA e Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional do MDN. Verificámos se os resultados observados correspondiam aos esperados pelas Hipóteses, ou seja, se a abordagem ao conceito de CA através da doutrina existente, ou em desenvolvimento, e dos estudos de caso abordados, no actual ambiente operacional, permitem estabelecer padrões, e/ou fornecer contributos, para a adopção da CA adaptada à realidade Nacional.

A investigação terminará com a resposta à Questão Central, através de propostas concretas, bem como recomendações que se constituem como linhas orientadoras na

⁵ O método hipotético-dedutivo constrói conceitos sistémicos, hipóteses deduzidas e um modelo teórico no verdadeiro sentido do termo (Quivy, Campenhoudt, 2005: 138).

⁶ Uma hipótese é uma proposição que prevê uma relação entre dois termos, que, segundo os casos, podem ser conceitos ou fenómenos. Uma hipótese é, portanto, uma proposição provisória, uma pressuposição que deve ser verificada (Quivy, Campenhoudt, 2005: 136).

⁷ As contribuições dos entrevistados estão vertidas ao longo do TI, fazendo o Apêndice 1 referência aos elementos centrais recolhidos durante as mesmas.



abordagem à CA, com preponderância para as implicações na componente militar, com o objectivo de contribuir para a adopção da CA a nível Nacional.

O trabalho articula-se em seis capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo pretende analisar o desenvolvimento do conceito e pensamento CA, nas diferentes Organizações Internacionais (OI), com especial incidência para a OTAN. Neste capítulo vamos avaliar a H1 – Existem modelos organizacionais adaptados à execução da CA que Portugal possa adoptar, para a edificação de um modelo Nacional, dando, também, da análise à OTAN, algumas contribuições para responder à QD2 - De que forma é que a componente militar pode contribuir para uma CA adaptada à realidade nacional?

O terceiro capítulo analisa o papel da componente militar na CA, e pretende ainda confirmar, ou não, a H4 – A adopção da CA exige alterações na componente militar. Pretende, ainda, validar a H3 – A componente militar contribui para a CA através do EBAO, bem como fornecer alguns contributos na resposta à QD2 - De que forma é que a componente militar pode contribuir para uma CA adaptada à realidade nacional?

O quarto capítulo apresenta dois estudos de caso, que descrevem duas das formas de aplicação de CA; no conflito do Afeganistão, e cujo tema é o papel do *Executive Steering Committee* (ESC) na coordenação das *Provincial Reconstruction Teams* (PRT); e de âmbito nacional, com a análise de um órgão de CA Canadano, a *Stabilization and Reconstruction Task Force* (START). Pretende-se assim validar a H1 – Existem modelos organizacionais adaptados à execução da CA que Portugal possa adoptar, para a edificação de um modelo Nacional, e contribuir para a resposta à QD2 - De que forma é que a componente militar pode contribuir para uma CA adaptada à realidade nacional?

No quinto capítulo pretende-se analisar da possibilidade e pertinência da edificação de um modelo nacional de CA, com particular incidência para os contributos do instrumento militar. Neste capítulo será analisada a H2 - As Forças Armadas Portuguesas têm estruturas capazes de contribuir para a CA, em coordenação com os outros instrumentos do Poder Nacionais, e será dada resposta à QD1 - De que forma é que os instrumentos do Poder Nacional se podem articular na consecução da CA?

Por último, no sexto capítulo, após resposta à QC, e com base nas sínteses conclusivas dos capítulos precedentes, iremos enumerar um conjunto de propostas e recomendações, referentes à adopção de um modelo de CA Nacional e à possível edificação de estruturas que sustentem esse modelo.



2. O Estado da Arte

a. Nota Introdutória

Com as leituras exploratórias, ficámos com a noção de que mais do que um conceito de aplicações práticas e claras, a CA é uma filosofia, um modo de pensar e interagir.

A quantidade e complexidade de actores, tanto internos como externos, presentes numa crise ou conflito, constituem-se como um desafio particular para o desenvolvimento da CA. Existe um consenso generalizado de que políticas inconsistentes e programas fragmentados acarretam um maior risco de duplicação de recursos, gastos ineficientes, uma maior dificuldade em alcançar objectivos, e basicamente uma menor capacidade na consecução de resultados duradouros. Actores multinacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a OTAN, a União Europeia (UE) e a União Africana (UA), assim como muitos Estados, estão a desenvolver a CA.

Este capítulo pretende resumir o “estado da arte”⁸ da CA a nível multinacional, na ONU, UE, OTAN, e ainda no contexto da MNE5⁹.

b. Nações Unidas

“A ONU tem como objectivo essencial, definido no art.º 1 da Carta de São Francisco, a manutenção da paz e da segurança internacional.” (Moita, 2005:146).

Nesta organização, embora não se use o termo CA, descreve-se a participação integrada na resolução de crises complexas usando uma linguagem muito semelhante. Assim, na ONU o conceito de CA surge com a denominação de Missões Integradas ou *Integrated Approach* (IA). O Secretário-geral da ONU, na sua *Note of Guidance on integrated Missions*,¹⁰ descreve o conceito da seguinte forma: “Uma missão integrada tem por base um plano estratégico comum, um entendimento partilhado de prioridades e tipos de programas de intervenção, a vários níveis. Através deste processo integrado, o sistema da organização procura maximizar as suas contribuições, para com países que emergem de um conflito, ao potenciar as suas diferentes capacidades numa forma coerente e mutuamente suportável” (UN, 2006: 2).

O documento atrás mencionado descreve o conceito de Missões Integradas como um tipo de missão onde existem processos, mecanismos e estruturas, que geram e sustentam um objectivo estratégico comum, assim como uma abordagem integrada entre os sectores

⁸ Com o “estado da arte”, pretendemos analisar qual o entendimento de CA, para cada uma destas OI’S, qual a sua definição e quais os principais problemas, na sua aplicação.

⁹ O grupo de trabalho *Multinacional Experiment (MNE)* e a sua descrição será alvo de subcapítulo próprio.

¹⁰ Nota complementar, à directiva, de 11 Dezembro de 2000, com o objectivo de integração dos representantes da ONU com outros actores em cenários de crise.



políticos, de segurança, de desenvolvimento e de direitos humanos, e onde se inserem também os actores da ONU¹¹.

São vários os departamentos necessários à articulação de uma CA, que representam os diversos instrumentos do poder. Representando o instrumento militar, e na coordenação, das acções militares, o *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO), cuja criação foi concretizada¹² principalmente devido a problemas decorrentes da falta de coordenação existente para o desempenho das funções relacionadas com as operações de paz. O Departamento concentra esforços no que diz respeito ao planeamento, à logística, aos estudos (especialmente através da criação da *Lessons Learned Units*, em 1995 – posteriormente *Best Practices Unit*), ao recrutamento de *peacekeepers*, entre outras funções e responsabilidades. Deve ainda considerar-se o *Department of Political Affairs* (DPA), que em articulação com o Secretário-geral (SG) intervém em acções relativas à manutenção de paz, na esfera de acção do instrumento político e diplomático. A IA, tem sido usada como sinónimo de missões multidimensionais, e neste contexto, refere-se à integração de forças militares e policiais e outras entidades civis, num único organismo ou unidade. Por exemplo, quando o DPKO estabelece uma “*Integrated Mission Training Cell*”, isto significa, que os militares, polícias e civis foram integrados numa única unidade de treino, para actuarem de uma forma abrangente, numa mesma missão.

Não é consensual a opinião acerca do papel da ONU na resolução de crises e conflitos, e conseqüentemente na aplicação da CA. Nesta óptica, Carlos Branco afirma que, apesar de a ONU estar envolvida em vários processos de resolução de conflitos, não é correcto dizer que esta é a organização que, mais facilmente, poderá aplicar ou contribuir para a aplicação da CA. Refere ainda, que dificilmente a ONU obterá desempenhos de excelência no domínio da diplomacia preventiva. As suas vulnerabilidades intrínsecas constituem um obstáculo para se poder tornar num *peacemaker* eficaz. Faltam-lhe os recursos económicos e militares para persuadir as partes; as suas resoluções limitam o espaço de manobra dos seus negociadores. O seu sucesso encontra-se fortemente dependente do apoio activo dos estados-membros, acima de tudo das grandes potências. (Branco, 2004) Na nossa opinião, apesar do sucesso desta organização se encontrar, dependente, do apoio activo das potências, com o respectivo poder de veto no Conselho de Segurança (CS), e de actualmente sofrer duma diminuição das contribuições Europeias para as suas missões,

¹¹ A integração ocorre, na sede da ONU, através do *Integrated Missions Planning Process*, que visa reunir os representantes militares, políticos, civis e humanitários das Nações Unidas na definição de um conjunto de objectivos comuns.

¹² Os principais documentos que impulsionaram estas mudanças foram a Agenda para a Paz e o seu suplemento de 1995.



consequência destes países terem de dividir, as contribuições no âmbito das várias OI'S, a ONU continua a ser uma organização que pelo seu peso, dimensão, experiência e principalmente legitimidade terá um papel fundamental no desenvolvimento e aplicação da CA, aqui traduzido na IA.

c. União Europeia

O desenho de uma política externa, de segurança e defesa (PESD)¹³ comum atribui à UE um papel incontestável na cena internacional e sublinha o compromisso dos seus Estados-membros com a paz. (Moita, 2005: 147)

Os esforços da UE na implementação da CA devem ser entendidos num contexto de crescimento da organização, como actor fundamental na gestão de crises.

A UE tem nos seus pilares,¹⁴ um raio de acção, político, económico mas também militar, que lhe permite em colaboração com outras organizações, privilegiando a OTAN e a ONU, contribuir para o desenvolvimento da CA.

Para além do instrumento militar, que não iremos desenvolver no âmbito desta organização pois não se encontra disponível em permanência, a UE possui outro instrumento basilar na execução da CA, o Comité Civil de Gestão de Crises (CIVICOM) que “assegura as respostas não militares, como as operações policiais, os programas de incentivo ao reforço das instituições estatais, e os instrumentos de administração e protecção civil” (Moita, 2005: 147).

No entanto as experiências dos últimos anos mostraram que a aplicação da coordenação civil-militar (CMCO) na gestão de crises, não tem sido efectiva. “Tendo ao seu dispor um conjunto alargado de instrumentos, não se verificou um aumento da coordenação e eficácia, devido à competição inter-institucional, à definição de diferentes agendas, e diferentes processos de tomada de decisão nos diferentes pilares de actuação”¹⁵ (Gross, 2008: 3).

¹³ Com o tratado de Lisboa, a PESD evolui para uma Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), e que inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum da UE que conduzirá a uma defesa comum quando assim for decidido pelo Conselho Europeu. A nova PSDC trata das chamadas «missões de Petersberg», mas alarga o seu âmbito a missões de estabilização no final do conflito, incluindo acções em países terceiros, missões que podem contribuir para a luta contra o terrorismo.

¹⁴ O pilar comunitário, que corresponde às três comunidades: a Comunidade Europeia, a Comunidade Europeia da Energia Atómica (EURATOM) e a antiga Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) (primeiro pilar). O pilar consagrado à Política Externa e de Segurança Comum, que está abrangida pelo título V do Tratado da União Europeia (segundo pilar). O pilar consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal, que está abrangida pelo Título VI do Tratado da União Europeia (terceiro pilar).

¹⁵ Embora as disposições institucionais do Tratado de Lisboa preverem algumas melhorias, abolindo a divisão entre os pilares e aumentando a coerência da política externa através da criação do Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE), o calendário de aplicação destas disposições, bem como a sua impacto na gestão de crises, é incerta devido ao processo, em curso, de ratificação do Tratado.



A UE vê a CA com o objectivo de definir um enquadramento para o planeamento eficaz da coordenação entre os seus vários agentes.

Dentro do contexto PESD, a UE desenvolveu o conceito CMCO que se refere à necessidade de uma coordenação das acções, de todos os actores relevantes da UE, envolvidos no planeamento e subsequente implementação de uma operação.

Outra das consequências da aproximação da UE ao pensamento CA foi o desenvolvimento de formas sistemáticas de empenhamento, em conjunto com as ONG'S, na gestão de crises.

Como referido, por representantes da UE, num Seminário de iniciativa finlandesa, sobre CA, “São dois os pré-requisitos, para a adopção da CA na UE, o primeiro refere melhorias a incidir na cultura de cooperação, o segundo refere-se à melhoria na troca de informação com outros actores” (CAS, 2008). A cultura de cooperação deve ser construída a nível pessoal assim como ao nível institucional. Existe, ainda, uma deficitária cooperação de âmbito civil/militar, nos actuais métodos de treino. Em situações de crise a necessidade de colaboração com outros actores, é também um dos requisitos a adoptar pela UE no desenvolvimento da CA, tal como foi salientado no Comunicado da Comissão Europeia sobre prevenção de conflitos, a UE deve acentuar a cooperação com outros actores da cena internacional, tais como a ONU, a OTAN o G8, a Cruz Vermelha Internacional e ONG'S.

Podemos afirmar, que ter os instrumentos todos sobre o mesmo “tecto”, não se tem traduzido numa mais fácil coordenação. “A experiência de coordenação civil e militar de gestão de crises, nas operações na Bósnia em particular, ilustra as dificuldades de coordenar os mandatos, e ter em conta as diferenças operacionais e estruturais entre operações civis e militares na gestão de crises. Como parte do seu mandato, para obtenção de garantias de segurança, a EUFOR focou-se, em parte, no combate ao crime organizado, uma abordagem que não estava consonante com a missão policial da UE.” (Gross, 2008: 31)

Apesar da tentativa de integração interna, e externa com outros actores, com a criação de estruturas, como a *European External Action Service* (EEAS), a implementação, destes mecanismos continua vaga, e sem prazo estipulado de implementação. Uma das medidas já tomadas, no desenvolvimento da CA, foi a nomeação do *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy*.

Importa, ainda, referir que a relação OTAN/UE parece ser central na equação da CA, muitos observadores apontam a janela de oportunidade, criada pela integração da França na estrutura militar da OTAN e pelo fortalecimento da componente de defesa da UE, que advém do Tratado de Lisboa.



d. OTAN

A OTAN está envolvida em operações de diversas tipologias; operações de combate e estabilização no Afeganistão, operações de manutenção de paz no Kosovo, operações de patrulhamento no Mediterrâneo e operações de luta contra a pirataria, entre outras.

“A actual tentativa da OTAN identificar e depois integrar esforços civis e militares tem a sua origem na *Comprehensive Political Guidance* (CPG). O NAC identificou a CPG como um substituto¹⁶ para um Conceito Estratégico da OTAN, um conceito actualizado pela última vez em 1999 no 50.º aniversário da Aliança e anterior aos ataques terroristas de 11 de Setembro de 2001.” (Mariano, 2009: 89)

A OTAN é essencialmente uma aliança militar e pode apenas dispor-se como tal, não possuindo todas as capacidades civis que a CA requer, pode assim contribuir para a CA sendo no entanto, incapaz de atingir um efeito amplo, por si própria.

O Relatório do *Danish Institute for International Studies* (DIIS) sobre a CA na OTAN, atribui à Aliança um duplo desafio, “à medida que procura desenvolver o seu contributo para a CA, deverá conseguir pôr a sua casa em ordem de forma a criar um entendimento comum do seu papel na CA, assim como a mentalidade, doutrina e procedimentos que lhe permitam empregar os seus próprios recursos de acordo com as necessidades da CA. Em adição, deve também ser desenvolvido um entendimento e um relacionamento cooperante com as organizações e actores locais.” (DIIS, 2008:3) Em resumo, a OTAN, deve conduzir as suas próprias actividades de acordo com pensamento CA, e ao mesmo tempo estar disponível e capaz de criar ligações com actores que possam trazer as capacidades que são requeridas para alcançar os objectivos políticos numa dada operação.

Todas as operações OTAN incluem interacção civil/militar, com actores não OTAN, e a organização vê a CA a diferentes níveis: estratégico e político e no âmbito do teatro de operações. Prevê-se, que no futuro, a Aliança continuará a ser predominantemente uma organização militar e irá englobar apenas uma parte da CA. Externamente, a OTAN pretende focar-se em melhorar a sua cooperação prática, com a ONU, UE, UA e ONG’S no planeamento e condução das operações.

O Relatório do DIIS identifica desacordos, dos Estados-membros, em três áreas distintas, que podem atrasar a efectivação da CA no seio da organização. A primeira é o desacordo acerca do papel da OTAN nas políticas mundiais. Deverá a organização manter-se como um actor regional com enfoque na região transatlântica, ou deve tornar-se um actor

¹⁶ Na nossa opinião, apesar de podemos considerar que a CPG, de 2006, procurou colmatar algumas lacunas no conceito Estratégico da OTAN, actualizando-o, não o substituiu formalmente.



na gestão de assuntos de segurança globais em cooperação com outros países, noutras partes do mundo tais como a Austrália, o Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul. A segunda área de desacordo refere-se à extensão do envolvimento militar. Determinar o papel que os militares devem desempenhar na CA, é um tópico de debate tanto ao nível nacional no interior de Estados-membros como ao nível da Aliança. Tendo por fundo os TO's do Kosovo, Afeganistão e Iraque, a maior parte dos Estados-membros da OTAN reconheceu que os exércitos envolvidos podem ter de preencher as falhas e conduzir tarefas civis num período de transição caso não hajam actores civis presentes para o fazer.

A terceira área, identificada no referido relatório, a criar problemas à implementação da CA é o desacordo interno a que a missão *International Security Assistance Force* (ISAF) da OTAN, no Afeganistão deu origem. Para os EUA, a ISAF é uma operação de contrainsurgência, que equivale a CA e pode envolver um combate de alta intensidade. Por contraste, alguns estados-membros da OTAN, incluindo a Alemanha, a Itália e a Espanha, interpretam que a operação ISAF se deve focar na “conquista dos corações e mentes” através da reconstrução e desenvolvimento, sendo este o verdadeiro pensamento CA.

O *Allied Command Transformation* (ACT) está envolvido num número de actividades que podem facilitar a adopção da CA por parte da Aliança. Destaca-se o esforço de incorporação dos aspectos de uma EBAO na actual doutrina e procedimentos da OTAN como parte da agenda alargada de transformação. Apesar da proposta dos comandos estratégicos OTAN, de abandono do termo EBAO, de forma a evitar confusão com a CA, o estado avançado da discussão sobre EBAO, deverá facilitar a adopção da CA pois, como refere o *Bi-Sc Pre-Doctrinal Handbook* da OTAN sobre EBAO, a ideia é fornecer “uma mais abrangente, coerente e coordenada forma de pensamento, que possibilite aos comandantes e planeadores verem além dos meios militares empregues, ao introduzirem a discricção dos efeitos na melhoria de interacção com outros actores”. (NATO, 2007 a): 1-1)

No âmbito da integração com outras organizações, destaca-se o relacionamento OTAN-UE ao nível da gestão de crises, que tem por base o Acordo Berlim-plus¹⁷. “... Estão a dar-se passos mais significativos para poder haver uma coordenação mais rápida na resposta a crises através da criação de um OTAN/UE *Crisis Management Center*”, na relação entre estas OI'S estará, porventura, a melhoria na situação Afegã onde “uma Estratégia comum é essencial, actuando cada uma na sua área de «conforto»: a OTAN como instrumento militar e a UE na área da *Governance* e na cooperação para o desenvolvimento, contribuindo para uma verdadeira CA...” (Garcia, 2010: 4).

¹⁷ O acordo é um pacote abrangente de acordos entre a NATO e a UE, com base nas conclusões da Cimeira da OTAN em Washington.



Os maiores desafios internos, da organização são os melhoramentos dos seus instrumentos de gestão de crise, incluindo os procedimentos de planeamento.

Em termos de doutrina oficial, destaca-se a edição *draft* da *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD) que, previsivelmente, irá substituir as *Guidelines for Operational Planning* (GOP), de Julho de 2005. Tendo por base a contribuição da OTAN para a CA, o objectivo das COPD é identificar os procedimentos e responsabilidades relativos a elaboração, aprovação, avaliação, implementação e revisão de planos, para garantir uma CA ao nível do planeamento. A COPD cobre em detalhe os princípios do planeamento baseado em efeitos. A COPD refere que uma série de publicações, recentemente desenvolvidos, lhe será complementar, nomeadamente o *Knowledge Development Handbook* e o *Assessment Handbook*.

Com a aplicação da COPD nomeadamente no que diz respeito à CA, existirão algumas alterações no planeamento Estratégico na OTAN, com potenciais melhorias na clarificação e definição dos procedimentos ao nível estratégico; no sentido de melhor informar os decisores do NAC e de melhor dirigir os comandos subordinados; na interacção entre os vários níveis da OTAN; na interacção Civil-Militar; na utilização dos efeitos na concepção das operações, e ainda na melhoria da relação entre o *Knowledge Development* (KD) e a avaliação.

e. Experiência Multinacional 5

O Grupo de trabalho *Multinacional Experiment 5* está a testar a CA num contexto de coligação, embora difira das abordagens organizacionais descritas anteriormente, é aqui apresentado em virtude da sua natureza multinacional.

O processo *Multinacional Experiment (MNE)* começou em 2001 com o MNE1, que investigou a capacidade de uma *Task Force* combinada e conjunta, de conduzir o planeamento militar, num ambiente de colaboração técnica. Os primeiros países participantes foram a Alemanha, Austrália, Reino Unido e os Estados Unidos. À MNE2, em 2003, juntou-se a OTAN no estudo dos diversos factores que têm impacto na capacidade das nações partilharem informações vitais para o planeamento militar. Em 2004, a França foi acrescentada à lista de nações participantes no MNE3, este grupo de trabalho analisou as questões relacionadas com planeamento baseado em efeitos. No MNE4, realizado em 2006, efectuou-se uma primeira tentativa para expandir a abrangência dos actores envolvidos em operações de coligação. Em Junho de 2006, a comunidade MNE decidiu concentrar os seus esforços no MNE5, focado na integração dos resultados individuais, obtidos em experiências anteriores, e analisar o envolvimento de todas as agências, nações e organizações, a fim de apoiar o planeamento de gestão de crises. O MNE5 passou a incluir 18 países da OTAN e



União Europeia, além da Austrália, Japão e Singapura. A Coreia do Sul esteve envolvida como observador.

No contexto do MNE5, a CA é descrita como um “vasto leque de acções desenvolvidas, de forma coordenada e em colaboração com a nação afectada, pelas autoridades nacionais e multinacionais, agências governamentais, forças militares, OI’S e ONG’S, para conseguir uma maior harmonização na análise, planeamento, gestão e avaliação das acções necessárias para prevenir, aliviar, atenuar e/ou resolver as condições que precipitam a crise.” (MNE5, 2009 b): 6)

O tema central no MNE5 é o “*Whole-of-Government*”¹⁸ e a “*Comprehensive Approach*”. Para este grupo de trabalho a moldura conceptual da CA é aplicável desde as intervenções pré-crise até estabilizações pós-conflito, assim como na reconstrução e durante o processo de transição de responsabilidades para as autoridades locais.

O conceito de CA, para o MNE5 baseia-se no fornecimento de capacidades através das quais as nações e organizações podem harmonizar pontos de vista e interesses, potencialmente divergentes, de forma a responder de uma forma articulada.

O MNE tem sido criticado em virtude de ser liderado por militares e sub-representado por actores civis relevantes, e pelo seu escasso envolvimento com as Nações Unidas, no entanto este grupo de trabalho tem difundido recomendações sobre CA, entre os quais os *Basic Principles for Comprehensive Approach Reconstruction and Stabilization* que estão resumidos no apêndice 4, do presente TII.

Este grupo de trabalho identificou vários desafios para a implementação da CA, dos quais destacamos; O difícil consenso, a nível estratégico, entre todos os actores intervenientes numa coligação e a exigência de políticas, processos e tecnologias que permitam a partilha de informação suficiente para apoiar a realização da CA. Algumas das questões deste desafio incluem os impactos sobre as posturas de segurança de cada membro, a vontade dos membros em partilhar informações, e as capacidades técnicas que serão obrigados a desenvolver para efectivar a colaboração entre organizações.

Será ainda importante explicar dois conceitos desenvolvidos pelo MNE5, o KD e o *Shared Information Framework and Technology* (SHIFT). O KD assenta em “métodos integrados, processos, estruturas e tecnologias que permitem que os parceiros militares e civis mantenham uma compreensão global do ambiente operacional num contexto multinacional e interinstitucional”. O Conceito SHIFT fornece uma abordagem que promove o “uso de uma plataforma de informação comum onde a informação é disponibilizada por

¹⁸ *Whole-of-Government* - perspectiva abrangente na abordagem à crise, envolvendo actores diversificados como as forças armadas, as forças policiais e o sistema judicial.



diferentes actores multinacionais que desejem participar numa comunidade de partilha de informações de âmbito geral. A Informação que reside na base de dados SHIFT é examinada para atestar da fiabilidade e utilidade, para os usuários.” (MNE5, 2009 a): 21)

Importa ainda fazer referência à logística na CA, pois este grupo de trabalho tem actuado nas lições identificadas, na assistência humanitária a recentes catástrofes, que enfatizaram a necessidade de um guia de logística ao nível operacional e multinacional que descreva como a logística militar deve sincronizar o planeamento e execução do apoio logístico.

O MNE5 está em fase de elaboração de um guia para integração da área logística dentro da CA “*A Guide to Multinational Logistics within the Comprehensive Approach.*”

f.Perspectivas Nacionais

É importante notar que os governos nacionais representados nas diferentes OI’S desempenham um papel vital, na demonstração de coerência das suas abordagens nacionais. As abordagens nacionais tornam-se consistentes através das OI’S, isto se os representantes nacionais na OTAN, ONU e na UE falarem a uma só voz. Várias nações chegaram à conclusão que uma abordagem intragovernamental é indispensável para uma performance efectiva e eficiente e para o sucesso em intervenções em situações de crise¹⁹.

Uma das questões vitais na abordagem às perspectivas nacionais parece ser a coordenação e compatibilidade das abordagens nacionais e multinacionais. O principal desafio é a questão de como alcançar esta compatibilidade. Parece-nos que a interdependência entre CA a nível nacional e internacional deve ser muito clara, pois a coerência das CA nacionais, podem facilitar uma melhor coerência de respostas multilaterais.

Num ambiente internacional caracterizado por crises cada vez mais complexas - criados pela natureza ou por humanos – Portugal, tal como outros países, é frequentemente chamado a contribuir, com as suas competências e recursos de apoio, à prevenção de conflitos, consolidação da paz, manutenção da paz e acções humanitárias. Os diferentes países, e de acordo com a sua dimensão, optam por contribuir, integrados dentro das OI’S ou abordarem estas crises com estruturas próprias. Assim, alguns, apesar de integrarem as OI’S reconhecem a crescente necessidade de uma resposta coordenada nacional, ou seja, uma CA Nacional. Abordaremos no capítulo – casos de estudo – a *Stabilization and Reconstruction*

¹⁹ Exemplos destas abordagens incluem:

Canadá: Unidade de Estabilização e Reconstrução (*The Stabilisation And Reconstruction Task Force-START*)

Reino Unido: Unidade de Estabilização (antiga Unidade de Reconstrução Pós-Conflito – PCRU)

EUA: Gabinete do Coordenador para a Reconstrução e Estabilização (SCRS)

Noruega: Grupo de Trabalho Interdepartamental no Afeganistão



Task Force (START), criada com o objectivo de aumentar a capacidade do Governo do Canadá na resposta a crises internacionais.

Tal como foi referido na publicação, *Trends, Challenges and possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*, ao nível nacional, “será importante combinar os conhecimentos e experiência de unidades de avaliação (civil e militar) em departamentos de desenvolvimento com prática no progresso mensurável em gestão de crises. Isto ajudaria a desenvolver práticas de avaliação que incluem indicadores qualitativos e quantitativos e fornecem informação precisa acerca do progresso e do impacto que uma operação está a ter no terreno.” (CAS, 2008: 22)

Nem sempre é evidente que uma intervenção mais firme, baseada numa CA nacional, teria efeitos positivos na CA multilateral. Poderia ainda complicar o processo se as agências nacionais chegassem ao Teatro de Operações (TO) com as mãos “amarradas” a objectivos nacionais. Contudo, é necessário começar a CA “em casa” de forma a ter uma “posição” nacional em situações internacionais, mas de forma que possa ser alterada se as circunstâncias assim o exigirem. Ter uma CA nacional, deve ser um conceito entendido mais no sentido duma política nacional de desenvolvimento consistente e não das operações propriamente ditas. A flexibilidade é a chave do sucesso, pois um país ou uma organização devem ajustar-se constantemente à disponibilidade dos seus recursos.

g. Síntese conclusiva

Da análise ao presente capítulo, pode concluir-se que embora tenha havido um progresso substancial nas organizações analisadas, elas têm ainda um longo caminho a percorrer no desenvolvimento interno da CA.

Em relação à ONU a opinião acerca do seu papel na resolução de crises e conflitos não é consensual, no entanto a ONU continua a ser uma OI que terá um papel fundamental no desenvolvimento e aplicação do pensamento CA, traduzido nas Missões integradas. A OTAN é essencialmente uma aliança militar e pode apenas dispor-se como tal, não possuindo todos os instrumentos do poder, que a CA requer. Na opinião de alguns autores a OTAN deve melhorar a sua cooperação com outras OI'S, no planeamento e condução das operações. Neste âmbito, destaca-se o relacionamento OTAN-UE onde a criação de um NATO/UE *Crisis Management Center*, parece concorrer para uma complementaridade das duas organizações.

Em relação à UE, esta tem um raio de acção, político, económico e militar, que lhe permite afirmar-se como uma das organizações, que mais pode contribuir para a CA. O Tratado de Lisboa prevê algumas melhorias estruturais que contribuem para a CA, por exemplo abolindo a divisão entre os pilares e através da criação do *European External*



Action Service (EEAS), bem como, com a nomeação do High Representative for Foreign Affairs and Security Policy.

O *MNE*, dada ao espectro de participantes constitui-se como um fórum privilegiado para, analisar o envolvimento de todas as organizações, no apoio à resolução de crises.

Conclui-se ainda que, é necessário começar a CA “em casa”, levantando estruturas que permitam contribuir, integrados no seio das OI’S ou abordarem estas crises isoladamente, hipótese que na nossa opinião facilitaria a aplicação da CA em crises internas, e forneceria uma maior flexibilidade na abordagem às crises externas.

Não foi identificada nenhuma definição oficial de CA, no seio das OI’S abordadas. Uma variedade de práticas emergiu baseada em percepções de actores e missões e respectivas interpretações do conceito. No entanto, julgamos que com a aprovação de alguns documentos ao nível OTAN, por exemplo a COPD, e com os contributos de estruturas de âmbito nacional, ou de grupos de trabalho mais alargados, como o *MNE*, o termo encontrará uma definição única. Como foi referido no capítulo introdutório do TII, é também objectivo deste trabalho apresentar uma proposta, em português, de definição para CA, que efectivaremos no final do TII. Apesar disso, importa, e após analisado o estado da arte em algumas OI’S, e identificados os vários modelos em desenvolvimento, retirar das várias propostas de definições e interpretações de CA existentes, os aspectos mais importantes e comuns às várias perspectivas. Podemos afirmar que a CA, no contexto de crise ou conflito: tem que ter por base um plano estratégico comum e um entendimento partilhado; exige coordenação dos agentes internos de uma organização e integração com outros actores externos; necessita da maior ou menor aplicação de todos os instrumentos do poder; carece de integração de esforços civis e militares; é uma abordagem baseada nos efeitos e foca-se na obtenção de resultados duradouros. A este conjunto de factores identificados, vamos, a partir deste ponto do estudo, denominar de requisitos da CA.

Assim este capítulo analisou a evolução do conceito de CA, nas diferentes OI’S com especial incidência para a OTAN, e conseqüentemente para a sua componente militar. Neste capítulo identificámos nestas organizações preocupações quanto ao desenvolvimento de doutrina CA, que Portugal deve acompanhar e adoptar, para a edificação de um modelo Nacional. É através das organizações internacionais, OTAN, ONU e UE que as abordagens nacionais se tornam consistentes, assim Portugal deve integrar os grupos de trabalho sobre CA, e as futuras estruturas dentro destas organizações, no entanto é necessária a existência de um quadro de CA nacional, que permita uma abordagem nacional coerente, que implique, ou não, a edificação de uma estrutura de aplicação de CA.



3. O Papel da componente militar na Comprehensive Approach

a. Nota Introdutória

Apesar de apresentarmos a CA como um modo de pensar ou uma filosofia, torna-se necessário definir algumas capacidades que efectivem este pensamento e analisar medidas concretas a adoptar para a efectivação da CA. Assim após a definição do estado da arte nas diferentes OI'S, e da identificação de pontos comuns na abordagem e definições propostas para CA, importa, antes de iniciar o estudo da CA na componente militar, definir o que entendemos que podem ser as capacidades de CA. Dividimos as capacidades CA, em capacidades gerais, que dizem respeito aos factores necessários para a efectivação da CA, por exemplo capacidades que facilitem a integração e a interoperabilidade; e capacidades particulares, que são as conferidas por cada um dos instrumentos do poder, por exemplo a capacidade de negociação do poder diplomático, a capacidade de combate do poder militar ou a capacidade financeira conferida pelo poder económico.

Como temos observado ao longo deste trabalho a dimensão militar da CA, deve ser vista como uma pequena parcela, e não como a construção final. Contudo, a importância deste instrumento não deve ser subestimado; a CA não pode existir sem a dimensão militar. Os militares são os únicos capazes de proporcionar um ambiente estável e seguro nos complexos ambientes de conflito, onde se pretende que a CA actue eficazmente. Será difícil assegurar o desenvolvimento futuro das capacidades da CA, se a doutrina militar, envolvida no complexo ambiente de conflito, não reflectir a filosofia inerente à CA. Assegurar que o pensamento CA está vertido na doutrina militar, constitui-se como um primeiro passo lógico, sendo importante referir, que na nossa opinião a componente militar deve liderar no desenvolvimento de linguagem, vocabulário e definições harmonizadas, que permitam a todos os intervenientes uma consolidação, rápida, do significado e implicações da CA.

b. EBAO vs CA

As propostas emergentes de definição de CA conduziram a OTAN, a alguma incerteza acerca da semelhança do conceito EBAO com a ideia emergente de CA. Assim sugere-se no *Report on Progress with Effects Based Thinking*, que de forma a evitar confusão com a ideia de uma CA o termo da OTAN, EBAO, deve ser abandonado. No entanto o mesmo documento conclui que o uso de efeitos no planeamento e condução de operações é ainda válido porque serve para diferenciar “fazer as coisas certas” de “fazer as coisas da maneira certa”. Assegura que o enfoque está no efeito desejado (em vez de focar na luta contra um alvo militar) e indica a forma como isso pode ser alcançado reflectindo as interdependências através das diferentes linhas de operações, e da utilização dos diferentes



instrumentos de poder. Como tal, é ainda pertinente abordar o EBAO, pois o seu conteúdo continua a ser a parte de CA, correspondente à componente militar.

O desenvolvimento da EBAO é uma tentativa de reduzir a complexidade produzida pela interacção nos conflitos actuais. A OTAN, através dos seus grupos de trabalho EBAO, define o termo como sendo “... A aplicação coerente e integrada dos vários instrumentos da Aliança, combinada com a cooperação prática com actores não-OTAN, para criar os efeitos necessários para atingir os objectivos planeados, e sobretudo o estado final da OTAN”. (NATO, 2007 a): 1-2)

O EBAO desmultiplica o campo de batalha (CB) nas suas diferentes dimensões (além da militar) aquando da tomada de decisão, considerando as dimensões política, económica, social, infra-estrutural e de informação do campo de batalha, harmonizando-as na procura de efeitos desejados, para alterar o comportamento de adversários, minimizando os resultados indesejáveis.

O que a implementação da EBAO traz para a construção das capacidades da CA é uma moldura doutrinal, com uma estrutura de Comando e Controlo (C²) concreta, que está melhor equipada para encaixar os princípios da CA. Usar o EBAO irá aumentar a sinergia da CA a todos os níveis, desde o nível político ao tático.

O Comité Militar (MC) definiu²⁰ os princípios do conceito EBAO²¹, incluindo a relação entre acções, efeitos, e objectivos na procura do estado final da OTAN. Definiu ainda a necessidade de coerência com o desenho operacional a todos os níveis; a aplicação abrangente de instrumentos de gestão de crise da OTAN, tanto militar como civil; coordenação do planeamento com actores não-OTAN; e um ciclo continuo de avaliação.

A abordagem conjunta dos dois comandos estratégicos OTAN ao EBAO tem sido sempre evolucionária e não revolucionária, com o Grupo de Trabalho *Bi-SC* EBAO a tomar passos pragmáticos, para ultrapassar o pensamento puramente conceptual, com lições aprendidas nas operações da OTAN em curso.

Como vimos ao longo do segundo capítulo o conceito de CA aponta para a integração de vários instrumentos do poder, daí surge a natural confusão do termo quando comparada com o modelo EBAO. Este recorre a uma visão holística do adversário como um sistema, e que permite a sua influência através de acções, empregues pelos instrumentos de poder.

²⁰ MCM-0052-2006, *MC Position on an Effects Based Approach to Operations*, Junho de 2006.

²¹ O EBAO foi descrito como tendo quatro funções inter-relacionadas: *Knowledge Development* (KD), Planeamento, Execução e Avaliação. (NATO, 2007 a): 7)



O *Report on Progress with Effects Based Thinking*, refere outra ideia principal da EBAO, a coordenação com actores não-OTAN, que criou alguma discussão, já que esta ideia foi vista como um dos aspectos políticos do EBAO. Desde a Cimeira de Bucareste, esta ideia tem ganho um novo ímpeto com soluções e propostas práticas, resultantes em particular de experiências na ISAF.

Como já referimos, no mesmo relatório sugere-se que “...de forma a evitar confusão com a ideia de uma CA no futuro, o termo da OTAN, EBAO, deve ser abandonado.”

Outra razão, apontada pelo relatório supracitado, para abdicar do termo EBAO é o facto de o termo sugerir que existe uma crença de que as diferentes dimensões do CB podem ser controladas pela criação deliberada de efeitos. No entanto ao lidarmos com sistemas adaptativos complexos, as mudanças de comportamento não podem ser previstas, podendo contudo ser atribuída algum grau de probabilidade. Mesmo numa análise posterior é impossível concluir que uma determinada acção tenha causado o efeito desejado. A renúncia ao termo EBAO contribuiria para o evitar possíveis falhas de previsão à causalidade entre acções e efeitos.

Mas qual o impacto efectivo (em termos de procedimentos, organização, recursos) da adopção de CA, na componente militar?

c. Preparar a CA

O treino e a formação são instrumentos chave para vencer os desafios relacionados com a implementação da CA. Muitos países enfatizam o valor da partilha de práticas e avaliações de treino com os actores intervenientes, embora a maioria ainda organize o treino militar e civil separadamente.

Medidas efectivas, identificadas da CA são “uma maior integração de elementos civis em módulos de treino militar e a necessidade de organizar mais treinos com organizações internacionais. Foi reconhecido, no entanto, que as expectativas devem ser realistas, devido a limitações de tempo e de recursos financeiros.” (CAS, 2008: 20) Estas medidas, afiguram-se como imprescindíveis para a construção da confiança e do entendimento, embora existam opiniões que atribuam o actual afastamento maioritariamente às ONG’S.

No âmbito da OTAN, em termos doutrinários, existe já uma base de trabalho na abordagem à CA. Como refere o relatório do DIIS sobre a CA na OTAN, “A doutrina existente da OTAN sobre CIMIC²² contem muitos dos princípios necessários para a

²²Se analisarmos os princípios CIMIC de consciência cultural, objectivos comuns, responsabilidade partilhada, transparência e comunicações eficazes, deve ficar claro que a doutrina existente não contém todas as peças necessárias à CA. Ajustamentos doutrinários são necessários, visto que na OTAN a doutrina CIMIC enfatiza a



implementação da CA”, esta conclusão advém da constatação de que “O pessoal da OTAN treinado de acordo com a doutrina da OTAN CIMIC está familiarizado com a lógica geral e princípios da CA, sendo que estas doutrinas enfatizam a importância de estabelecer cooperação efectiva com actores civis.” (DIIS, 2008: 19)

A prevista aprovação da COPD, estabelece um quadro conceptual comum para o planeamento das operações, onde é tida em conta a contribuição da OTAN para a CA. A directiva é deliberadamente detalhada e, fornece as ferramentas necessárias para produzir planos de operações ao nível estratégico e operacional, sempre com foco na CA.

São ainda de considerar, na preparação da CA, outras iniciativas OTAN, nomeadamente o curso pré-destacamento PRT, que a Escola da OTAN tem vindo a conduzir desde 2006. A OTAN e os seus estados-membros têm também conduzido uma série de seminários, conferências, simulações e exercícios CA. Finalmente, os cursos CIMIC oferecidos pelo Centro de Excelência da OTAN CIMIC podem ser considerados relevantes, do ponto de vista da CA.

A partilha de informação e a interoperabilidade são também, identificados como factores vitais nas operações em ambientes de crise ou conflito. Identificámos que a estrutura organizacional dos vários actores não está desenhada com o objectivo de partilhar informação. As organizações estão frequentemente estruturadas de forma a reflectir a sua visão, missão e actividades. As organizações continuam a planear e a procurar informação para a sua própria missão organizacional, ignorando parcialmente a realidade multi-actor existente. De modo a possibilitar uma acção efectiva da CA a informação deve fluir, tanto internamente na organização, como entre organizações. O uso de novas plataformas de tecnologias da informação no planeamento e tomada de decisão está a ser promovido por um conjunto alargado de países.

O uso de linguagens e terminologias variadas, constituem potenciais obstáculos à comunicação entre actores, constituindo-se assim como falhas de comunicação. É claro que as novas plataformas da tecnologia da informação podem facilitar a comunicação entre diferentes tipos de actores, mas as ferramentas de Tecnologia de Informação (TI) usadas pelos diferentes países/organizações nem sempre são tecnicamente interoperáveis.

Apesar destas dificuldades, a questão da interoperabilidade na integração dos diversos actores representantes dos diversos instrumentos do poder, deixa de ser considerada

primazia da missão militar. Um exemplo desta adopção pode ser encontrado na doutrina CIMIC Britânica, recentemente ajustada aos requisitos da CA. (DIIS, 2008: 19)



como um assunto prioritariamente relacionado com a tecnologia, em detrimento da interoperabilidade organizacional e humana.

Existem várias iniciativas na procura de uma resolução deste problema, tais como o *Shared Information Framework and Technology* (SHIFT), iniciativa do MNE5, que faz uso de uma plataforma de informação comum, abrangendo os aspectos de carácter geral, não classificada, como suporte para todos os actores dentro num quadro de CA. O SHIFT é usado para fazer com que os fluxos de informação, entre todos os actores que participam numa operação, por exemplo entidades governamentais, ONG'S, militares, privados, agentes locais e outros, se agilizem.

Outra das preocupações reais, em termos de transposição da CA para o terreno, é o comando e controlo, pois as entidades intervenientes nestes ambientes, compreendem um misto de capacidades conferidas pelas FFAA e por outros actores. Pode afirmar-se que uma maior eficiência na actuação destas estruturas pode passar pelo estabelecimento de uma unidade comando ao nível operacional. “A actuação deste tipo de estruturas conjuntas criam situações onde o comandante não controla directamente todas as organizações na sua área, assim na ausência de comando, estes têm que cooperar, negociar e atingir consensos de modo a alcançar a unidade.” (Stringer, 2010:53)

Normalmente, a condução das operações em ambientes de crise ou conflito reveste-se de algumas dificuldades, fruto dos representantes dos diferentes instrumentos do poder se organizarem de modo diferente e não existir qualquer autoridade que as integre.

A dificuldade de integração das acções militares e civis, ao nível operacional é um tema recorrente nos inúmeros conflitos das últimas décadas. Esta lacuna produziu um conjunto de obstáculos na consecução dos objectivos políticos. Exemplos destas dificuldades remontam a operações na Somália²³ “onde um aspecto crítico se prendeu com a falta de pessoal e equipamento apropriado por parte das organizações civis, assim tarefas como a negociação com as facções e o auxílio ao estabelecimento de estruturas locais e de segurança teve de ser assegurado por elementos das equipas de Assuntos Civis do Exército Americano, com prejuízo para outras missões.” (Stringer, 2010:56)

Na operação no Haiti²⁴, os militares planearam toda a operação sem qualquer capacidade de coordenação com os outros instrumentos do poder, o que se veio a revelar ineficaz a todos os níveis.

No entanto como refere Stringer “a unidade de comando não deve ameaçar a independência de nenhuma organização. Apenas uma parte específica das estruturas deve ser

²³ *Operation Restore Hope* (1992-1993)

²⁴ *Operation Uphold Democracy* (1994-1997).



posta sob a autoridade de um comando unificado. A necessidade de uma integração entre as diferentes agências requer a formação de equipas de ligação e desenvolvimento de culturas organizacionais comuns.” Julgamos que um dos maiores entraves, em termos de unidade de comando, se deve principalmente à referida ameaça de perda de independência. Um modelo de sucesso em termos de unidade de comando, é o modelo adoptado no African Command (AFRICOM) pelos EUA. Este foi desenhado dentro do entendimento que as relações entre segurança, desenvolvimento, diplomacia e prosperidade são indissociáveis. Como tal o AFRICOM reflectiu uma maior integração de representantes de vários organismos e departamentos do Estado. Apesar de apresentar uma estrutura militar clássica, comporta um *deputy* civil, do *Department of State* (DOS), que tem por missão coordenar todas as funções não militares em África. Apesar desta organização se apresentar como de alguma forma precursora da CA, Robert Munson (Citado por Stringer), sugere num seu artigo sobre a organização: “A minha primeira proposta é o estabelecimento da AFRICOM como uma verdadeira Inter-agência com um comando que para além da componente militar deveria integrar as componentes política e de desenvolvimento”, antevendo a necessidade de ampliar o conceito de actuação da organização para uma verdadeira CA.

d. Síntese conclusiva

Apesar do abandono do termo EBAO, o uso de efeitos no planeamento e condução de operações é ainda válido, sendo que, este conceito apoia também melhorias no desenvolvimento e manutenção de um entendimento abrangente do ambiente operacional. Conclui-se, que o EBAO pode ser visto como um potenciador para a contribuição da Aliança para a CA, podendo afirmar-se que a componente militar contribui para a CA maioritariamente através do EBAO.

Após a definição de capacidades de CA, será necessário definir, o treino e formação, o comando e controlo e a procura de interoperabilidade, como medidas necessárias à implementação da CA, que não sendo mais do que alguns exemplos, a partir deste ponto denominaremos como medidas de CA.

Identificámos que em relação ao treino e formação no contexto de CA, é inevitável a procura de maior interligação entre civis e militares.

Quanto ao comando e controlo, pode afirmar-se, que o estabelecimento de mecanismos de comando sobre as diferentes organizações governamentais, presentes numa crise, apesar de importante para a CA, pode ser expresso em termos de unidade de esforço e não em termos de unidade de comando, é de realçar que por vezes a cultura organizacional, centrada no pensamento CA, consegue superar algumas destas dificuldades. Identificou-se



como necessário a adopção de medidas de CA a adoptar por todos os actores, como a partilha de informação.

Podemos ainda concluir que tipicamente a estrutura organizacional dos vários actores não é desenhada com o objectivo de colaborar e partilhar informação. Uma das medidas de CA infere que a informação deve fluir, tanto internamente na organização como entre organizações, o que sugere que ao nível da componente militar devam existir esforços e investimentos em interoperabilidade, de equipamentos, procedimentos e plataformas tecnológicas, o que será um primeiro passo para que o mesmo aconteça entre actores doutros instrumentos do poder. A procura de novas soluções como o SHIFT são também prova de que a componente militar deve liderar para além do desenvolvimento de linguagem, vocabulário e definições harmonizadas, na implementação de medidas que facilitem a CA.

Da análise ao treino, comando e controlo e partilha de informação, ficou claro que a estrutura militar tem todos os mecanismos necessários, embora seja necessária a adopção de medidas, que na nossa opinião devem ser tomadas, partindo sempre da iniciativa do instrumento militar.

Importa ainda concluir que a componente militar, para além de uma natural liderança no desenvolvimento do conceito, traz para a construção das capacidades de CA uma moldura doutrinal com uma estrutura de Comando e Controlo (C2) concreta, que está melhor equipada para enquadrar a CA.



4. Estudos de Caso

a. Estudo de Caso I - Stabilization and Reconstruction Task Force (START) -

(1) Enquadramento

Uma das possibilidades de aplicação de CA nas situações de crise e conflito é a abordagem intragovernamental, de cariz nacional, que muitas nações consideram indispensável para uma performance efectiva e eficiente e para o sucesso nestas situações.

Vamos tratar, neste capítulo, um órgão, nacional, Canadiano, com o objectivo de identificar qual a sua abordagem à CA, e a sua estrutura.

A START está perfeitamente integrada na estrutura política, e tem actuado com sucesso a nível operacional, num largo espectro de operações, desde operações de ajuda humanitária, no Haiti, até à participação no conflito do Afeganistão. Pretendemos identificar opções, no que à aplicação da CA nacional diz respeito, bem como o nível onde esta estrutura se integra, e quais as suas missões.

A START surge da constatação, por parte do governo Canadiano, que as abordagens *ad-hoc* à gestão de crises, consequência da inexistência de uma estrutura Nacional integrada a nível político, não eram suficientes para a consecução dos objectivos nacionais.

O processo de envolvimento da START numa crise tem origem no poder político, que escolhe os países em que o Canadá se deverá envolver, após o que atribui um orçamento a cada um. (A grande porção do actual empenhamento está orientado para o Afeganistão, Sudão, Haiti e Líbano). “A decisão do Canadá em apoiar um processo de paz baseia-se numa avaliação da capacidade existente, das necessidades requeridas pela situação, da possibilidade de obter resultados, da análise dos agentes e actores já envolvidos no processo, e da oportunidade.” (Wijeyaratne, 2008: 4)

A integração dos vários instrumentos do poder, na abordagem a uma crise, é um dos requisitos que identificámos como fundamentais para a CA. Será importante abordar, e analisar este mecanismo canadiano na perspectiva de integração ministerial. “Como um órgão interministerial de consulta, o Conselho Consultivo START garante o desenvolvimento de políticas integradas e de prevenção de conflitos, de resposta a crises e pós-conflito, construção da paz e iniciativas de estabilização. Representantes do *Foreign Affairs and International Trade Canada* (DFAIT), do *Canadian International Development Agency* (CIDA), *Department of National Defence* (DND), *Public Security and Emergency Preparedness Canada* (PSEPC), *the Royal Canadian Mounted Police* (RCMP) e *Privy Council Office*, entre outras organizações, trabalham juntos na coordenação e identificação de respostas significativas para as crises internacionais.” (START a), 2006:3)



O Anexo A ilustra o enquadramento da START na estrutura Política, e é prova da integração de todos os instrumentos do poder, num órgão que actua sob a autoridade do poder político, e que abarca um largo espectro de capacidades.

(2) O que é a START?

A START foi criada em Setembro de 2005 com o objectivo de coordenar toda a abordagem do Canadá aos países em crise. A START é responsável tanto pela programação como pelo desenvolvimento de políticas de actuação nos países em crise e é composta de cinco equipas²⁵

A missão da START é “certificar-se que existem respostas eficazes para enfrentar crises internacionais, oportuna e coordenadamente, que exijam uma acção integrada do governo. Planear e fornecer uma prevenção eficaz na resposta a crises, e iniciativas de estabilização em países em transição, que envolvam interesses nacionais. Gerir o *Global Peace and Security Fund* (GPSF), utilizado para desenvolver iniciativas de paz e segurança, incluindo a segurança humana, operações de apoio à paz global, e segurança.”

(START, 2006: 4)

Este órgão aplica a CA a nível Nacional, com uma estrutura própria, no entanto integra-se com outros parceiros. “O Canadá trabalha em estreita colaboração com os parceiros do G8, outros governos nacionais, e outras organizações regionais como a UE, a UA, e a OTAN”. (START, 2006: 5)

Identificamos algumas das intervenções de sucesso da START; no Sudão, por exemplo, a START reforçou a liderança num número de áreas chave, incluindo o apoio às conversações de paz de Abidjan e garantiu a protecção dos direitos de género no Acordo de Paz de Darfur.

A START participou em 18 projectos de construção da paz. No Afeganistão, o compromisso da START está intimamente ligado ao envolvimento do Canadá nas PRT em Kandahar, esta integração acontece pois ao nível político e estratégico onde existe um quadro coerente que define objectivos comuns na intervenção externa do Canadá, decorrentes da estratégia nacional.

(3) Análise

Da descrição sucinta deste órgão é notória a capacidade de CA presente, que confere ao Canadá a liderança neste tipo de actividades, ligadas à gestão de crises. Identificámos nesta estrutura alguns dos requisitos da CA, dos quais, em nossa opinião, se destacam como importantes para o sucesso, a existência de um plano estratégico comum e de um

²⁵ *Conflict Prevention and Peace Building; Peacekeeping and Peace Operations; Humanitarian Affairs and Disaster Response; Mine Action and Small Arms;* e um Secretariado.



entendimento partilhado, que tem origem no nível político; a coordenação dos agentes internos de uma organização e integração com outros actores externos; a aplicação de todos os instrumentos do poder e a integração de esforços civis e militar, tudo isto, como demonstra o sucesso alcançado, com o foco na obtenção de resultados duradouros.

Identificámos facilidade de integração, deste órgão noutras OI'S. Podemos, assim validar um pressuposto identificado no primeiro capítulo, onde referimos que é necessário começar a CA “em casa” de forma a ter uma “posição” nacional em situações internacionais, o que muito pragmaticamente significa, que quem não integrar os seus instrumentos do poder internamente terá de se sujeitar a agendas de outros, quando em situação externas. Grande parte do sucesso desta organização reside na existência de uma estratégia Nacional, bem definida, para o envolvimento do Canadá em países em crise.

Apesar da CA, como temos referido, ser essencialmente vista em termos modo de pensar e interagir, a existência de estruturas bem integradas num sistema de aplicação dos instrumentos do poder, é importante quando se trata daquilo a que chamámos de CA nacional.

**b. Estudo de Caso II – Afeganistão – Provincial Reconstruction Team (PRT) –
(1) Porquê as PRT e o Afeganistão?**

“A PRT deve fazer uso de cada instrumento do poder nacional – diplomático, económico e militar.” (NATO, 2010 b): III- 4)

Torna-se necessário estudar um caso relacionado com o Afeganistão, pois como observámos, anteriormente, a CA surge em primeira instância, como resposta aos desafios da estabilidade e contrainsurgência, existentes nos conflitos recentes, nomeadamente neste TO e no Iraque. Apesar da “adopção de uma CA fazer sentido para qualquer forma de gestão de crises, é especialmente importante quando se está a lidar com a insurgência. A contra-insurgência faz face a um problema político que requer uma resposta política ampla e uma resposta governamental cruzada de forma coordenada: por outras palavras requer uma estratégia. Uma estratégia, para ser implementada, requer uma CA. Sem ela, departamentos e agências correm o risco de actuarem isoladamente, perturbando os esforços de outros ou mesmo não agindo de todo.” (Alderson, 2009: 33)

Alguns autores afirmam que mesmo numa missão de alta prioridade como a da ISAF, iniciativas de desenvolvimento civil, político e económico permanecem largamente desconjuntadas e desligadas de esforços de segurança. Esta observação levanta a questão: porque está a NATO e outras organizações internacionais, tais como a UE e ONU, a viver tamanhas dificuldades em implementar a CA, sendo este, como vimos, um conceito tão largamente aceite?



(2) O que são as PRT?

As PRT'S são equipas multinacionais, lideradas por 14 nações, em 26 das 34 províncias Afegãs. De acordo com o Manual PRT da ISAF, “uma PRT é uma organização civil/militar capaz de introduzir-se em áreas instáveis e inseguras devido à sua componente militar, e capaz de estabilizar estas áreas devido às suas capacidades combinadas de diplomacia, militares e económicas.”²⁶ (NATO, 2010 b): II-4)

As PRT foram inicialmente desenvolvidas para preencher o vazio existente entre as operações militares de contra-insurgência, e os esforços de reconstrução e desenvolvimento, liderados por civis. A ideia era usar pequenos grupos de civis e militares, para alargar a legitimidade do governo central de Cabul e facilitar o processo de reconstrução. A capacidade de CA, traduzida na constituição das PRT, é apresentada no Anexo C.

Em Março de 2008 o Atlantic Council publicou um relatório, intitulado *Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action* no qual alertava para o facto a “comunidade internacional não estar a ganhar no Afeganistão”. (NATO, 2008 a): 1)

A operacionalização das PRT, no final de 2002, no Afeganistão foi conduzida pelo sentimento crescente que o projecto de construção estatal estava a ficar para trás. Não existe um consenso alargado sobre a eficácia das PRT'S, muitos advogam que estas apenas obedecem a interesse nacionais, efectuando assim apenas uma CA nacional, na nossa opinião além deste factor de difícil sustentação, à que considerar que por vezes a ineficácia destas equipas advêm de uma falta de orientação política e estratégica, o que implica uma quebra de CA entre os diversos níveis de actuação, factores que melhor serão compreendidos na análise que faremos ao seu órgão coordenador.

(3) O Executive Steering Committee (ESC)

O ESC tem “autoridade”, para fornecer orientação às PRT'S baseada na sua composição multi-organizacional e multinacional, e na estratégia de desenvolvimento do Afeganistão. A constituição²⁷ deste comité parece dar resposta, pelo menos académica, ao consenso alargado de CA, que sugere a busca de uma abordagem com o objectivo de integrar os instrumentos do poder nas missões internacionais.

²⁶ Ao contrário das equipas de Assuntos Civis/CIMIC que funcionam em apoio da missão militar as PRT promovem objectivos mais alargados, e são constituídas por pessoal militar (75%-90%), *Political Advisors (POLAD)* e peritos na área do desenvolvimento.

²⁷ “O Comité é liderado pelo *Director of Independent Directorate for Local Governance (IDLG)* e co-presidido pelo UN SRSG, pelo NATO *Senior Civilian Representative (SCR)* e pelo ISAF *Commander or Deputy Chief of Staff Stability*. Os seus membros incluem os embaixadores de todas as PRT *Troop-Contribution Nations (TCM'S)*, delegados dos ministérios das Finanças, Assuntos externos, Obras Públicas, Reabilitação Rural e Desenvolvimento Urbano locais; o *European Union Special Representative (EUSR)*, assim como o Banco Mundial, a Comissão Europeia e as Forças Americanas no Afeganistão e representantes das políticas da UE.” (NATO, 2004: 3)



No entanto, e como refere William C. Butcher, “...no contexto da actual Carta do Comité não existem princípios directamente relacionados com a missão do ESC. A mais próxima afirmação de facto ou causa é a afirmação de missão PRT, que foi aprovada pelo ESC, em Janeiro de 2005, e que afirma que as PRT irão ajudar República Islâmica do Afeganistão a aumentar a sua autoridade, de modo a facilitar o desenvolvimento de um ambiente estável e seguro na área de operações, assim como possibilitar os esforços de reconstrução.” (Butcher, 2009:166)

Enquanto a missão define uma direcção para as PRT’S não consegue reflectir a actual visão e propósito do papel coordenador do ESC entre as nações e organizações que o constituem e efectivar uma CA de nível estratégico. Podemos, assim, partilhar da ideia de alguns analistas, que advogam que depois de três anos de desenvolvimento, o conceito CA está ainda para ser traduzido para um emprego prático, o que inevitavelmente causa impacto na capacidade da OTAN em aplicar efeitos integrados e abrangentes nas suas missões operacionais.

Apesar das tarefas do ESC consistirem no “desenvolvimento de políticas e linhas de orientação para a implementação das PRT.” (NATO, 2004: 2) Este, apenas produziu orientação em três ocasiões nos últimos três anos,²⁸ deixando, assim, espaço para o desenvolvimento e aplicação das CA Nacionais, nem sempre com estados finais desejados, coincidentes, entre elas.

“Outra das missões do ESC é fornecer uma análise global de como as PRT’S estão a ter impacto nos seus ambientes operacionais. Enquanto a ISAF, e em particular o J9 (CIMIC) forneceu às PRT’S um conjunto de informação ao longo do último par de anos, o ESC não forneceu virtualmente nenhum *input* à métrica de análise fornecida pelo J9.” (Butcher, 2009:166) Apesar da componente militar das PRT’S sintetizar e relatar as actividades das PRT’S, o ESC não usa essa informação, para análise, ao não cumprir este aspecto específico da sua responsabilidade, conduz inevitavelmente a que nações efectuem uma CA limitada, e muitas vezes amarradas apenas a objectivos nacionais.

Alcançar coerência entre todas as 26 PRT’S, enferma de alguns problemas, pelo facto de existirem 14 nações diferentes na liderança das PRT’S, pelas restrições impostas nos CAVEATS nacionais, e especialmente por a componente civil estar fora da cadeia de comando da ISAF, reportando directamente aos seus países.

Da diversa bibliografia analisada parece haver o consenso de que no Afeganistão, os paradigmas globais para a cooperação, incluindo a Integrated Approach (IA) da ONU e CA

²⁸ O ESC emitiu três notas políticas, que incluem: *PRT Engagement in Provincial Development*, de Dezembro de 2006; *PRT Engagement in Disbandement of Illegally Armed Groups*, de Dezembro de 2006 e a *PRT Coordination and Intervention in Humanitarian Assistance*, de Fevereiro de 2007.



da OTAN, estão, ainda, para ser algo mais que definições conceptuais e reconhecimento de necessidades, e não estão suficientemente estruturados para permitir o nível de integração necessária para alcançar o sucesso.

(4) Síntese Conclusiva

Da análise dos estudos de caso, podemos retirar algumas conclusões no que concerne à existência de modelos que aplicam a CA, podendo assim servir como base para uma possível implementação de um modelo Português.

No caso da START, parece ser correcto afirmar que a estrutura Nacional integrada ao nível político, com objectivos que advêm de uma estratégia nacional, faz com que intervenções, como a recentemente realizada no Haiti (com as devidas ressalvas, por se tratar de uma operação humanitária), tenham sucesso ao nível operacional. Concluímos ainda, que é necessário ter uma CA nacional de forma a facilitar o seu emprego em situações internacionais. Estas estruturas, nacionais, têm como principais vantagens a facilidade na aplicação de um processo de planeamento ágil e flexível, o que é essencial para permitir a adaptação aos ambientes que se caracterizam por elevados níveis de incerteza.

Quanto ao ESC, é ao nível estratégico, o instrumento individual de CA mais importante para assegurar a coerência das PRT'S no Afeganistão. No entanto identificámos um apoio limitado aos seus membros, em termos de orientação. Assim identificámos neste caso uma capacidade de executar CA ao nível operacional²⁹, pois as PRT têm desempenhado um papel importante, embora limitado por falta de alguma orientação, e por obedecerem a critérios e objectivos Nacionais.

O PRT ESC, tal como outros órgãos coordenadores capazes de imprimir uma CA, deve ser reforçado dentro da comunidade internacional e cumprir as suas obrigações de fornecer orientação política, modificar o conceito PRT e avaliar a performance PRT. A OTAN e o Governo do Afeganistão necessitam de um corpo efectivo que coordene, tanto as componentes civis, como militares das PRT'S, ou seja que imprimam uma CA efectiva.

Estes estudos mostram dois tipos de modelos organizacionais adaptados à execução da CA, que Portugal pode adoptar, para a edificação de um modelo Nacional. As PRT como uma ferramenta importante de CA da OTAN, constituem-se como estruturas que Portugal pode integrar, tanto na sua componente militar como civil, de modo a contribuir para a CA. Da análise a estas equipas, podemos inferir alguma das formas, como a componente militar

²⁹ Também no Iraque existiu uma CA no nível Operacional, “O planeamento de campanha delineado por Petraeus e Crocker assenta na teoria da doutrina americana de contrainsurgencia. Eles identificaram, e depois desenvolveram os meios necessários para se dirigirem aos objectivos chave da campanha, relativos às condições no Iraque. Observaram os problemas políticos e de segurança, prementes na altura em que o plano foi escrito, e fizeram assumpções sensatas acerca de que progressos futuros seriam ainda possíveis.” (Alderton, 2005:14)



pode contribuir para a CA, providenciando um ambiente estável e seguro onde os restantes actores, representantes dos outros instrumentos do poder, possam actuar.

Embora a CA não implique a edificação de estruturas, da análise da START identificámos a possibilidade de adoptar alguns mecanismos, que salvaguardadas as diferenças em termos de grandeza e influência na Comunidade internacional (CI), Portugal poderia adoptar. Da análise de ambos os estudos de caso verificamos que a integração tanto dos instrumentos do poder, como dos diversos níveis de actuação, são fundamentais para a execução da CA. O sucesso da START, e o insucesso do ESC, embora em ambientes significativamente diferentes, são lições fundamentais para a edificação de um modelo organizacional de CA Nacional.

As lições identificadas, do estudo da START, mostram que uma abordagem global à elaboração da estratégia e planeamento a nível nacional é um processo no qual, objectivos estratégicos, bem definidos, são facilitadores da integração com outros parceiros, OI'S e ONG'S.

Ambos os estudos de caso deixam a percepção que, independentemente da forma como está estruturada a CA, a sua aplicação passa pela adopção de um pensamento de integração entre as várias nações presentes numa situação de crise ou conflito. As posições baseadas numa CA nacional, são facilitadoras da CA multilateral, pois, esta CA não pode ser efectiva se os actores de cada nação não forem portadores de uma “posição” nacional a aplicar em situações internacionais.



5. Um Modelo Nacional

a. Nota Introdutória

Como descrito na Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, “Portugal precisa de uma estratégia nacional sobre segurança e desenvolvimento. A intervenção internacional do Estado Português em situações de fragilidade nos países parceiros da cooperação tem obedecido a lógicas sectoriais muito variadas, frequentemente descoordenadas e com resultados mistos (...) a prossecução do objectivo da Estratégia concretiza-se através da criação de mecanismos de coordenação política e operacional regulares (...) A sistematização de boas práticas, a melhor partilha de informação e o aprofundar de relações com os parceiros internacionais neste domínio permitirão uma programação e acção mais integradas do Estado Português em situações de fragilidade.”

Apesar desta resolução do nível político prever a actuação Nacional integrada, no apoio à segurança e desenvolvimento, em países em situação de fragilidade, os mecanismos a edificar ainda estão numa fase pré-embriónica. Pelo que, e tendo como ponto de partida, uma das conclusões já por nós avançadas, que é necessário começar a CA “em casa”, de modo a facilitar a aplicação da CA em crises internas, e externas, iremos agora analisar algumas áreas em que a CA pode ser discutida num contexto Nacional. Em primeiro lugar faremos uma descrição da actuação dos instrumentos do poder nos conflitos coloniais, onde com as devidas ressalvas tentaremos provar a existência de um pensamento CA e a aplicação de medidas efectivas. De seguida analisaremos duas áreas onde apesar da integração de diferentes actores, não ser um caso de sucesso explícito, a aplicação de um pensamento CA, é mandatório. Na Segurança Interna e no Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC), áreas intimamente ligadas, pois a Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto – Lei de Segurança Interna, revogou o Decreto-lei n.º 173/2004, de 21 de Julho, que estabelecia o SNGC.

b. A Comprehensive Approach no Ultramar

Como ficou demonstrado, ao pensamento da CA está associado uma estratégia de aplicação de todos os instrumentos do poder, como condição para o sucesso na resolução de conflitos. Não seria esta também a estratégia utilizada durante os conflitos em África?

Durante mais de uma década, a aplicação dos instrumentos de poder, em três TO’S, teve em conta outras tarefas que fogem às capacidades militares, na abordagem a um conflito; conquistar as “mentes e corações”, promover o desenvolvimento e melhorar as condições de vida das populações.

Tal como afirma o General Espírito Santo, “as Forças Armadas Portuguesas tiveram uma experiência de treze anos nesta área, onde, com as devidas ressalvas, resultantes do estatuto de colónias, se implementou uma CA.”



A resposta portuguesa à implantação dos movimentos insurreccionais nas colónias³⁰, abarcou várias medidas. A mais visível foi a implantação de um dispositivo militar territorial. Mas a resposta integrada teve como primeira medida, em 1967, um Despacho Conjunto dos Ministros do Ultramar e da Defesa Nacional, que definiu o objectivo da contra-subversão e a sua estratégia, dando prioridade à conquista da adesão das populações, objectivo a atingir por todas as autoridades civis e militares. Em Angola esta abordagem traduziu-se numa Directiva Conjunta do Governador-Geral e do Comandante-Chefe das Forças Armadas e assentou na estrutura da administração central e regional. Esta estrutura, associou a vários níveis, as entidades e organismos envolvidos no planeamento e execução de acções tendo como objectivos a segurança e o desenvolvimento. Assim identificamos um comprometimento político, imprescindível para a efectivação da CA ao nível operacional.

As estruturas de contra subversão³¹ apresentavam representantes dos vários instrumentos do poder, a unidade de comando e a definição de objectivos políticos a aplicar aos diferentes níveis eram prova de aplicação de CA. Para melhor ilustrar a existência da CA, atentemos às Directivas do Comandante da Zona Militar Leste: “A contra-subversão dirige-se fundamentalmente à população e é obra e responsabilidade de todos. Por isso, exige unidade de acção a todos os níveis, ou seja, acção coordenada de esforços. Para tanto impõe-se a todos os níveis a planificação em conjunto do trabalho a desenvolver e o apoio mútuo na execução desse trabalho”. (Santo, 2009,6)

Atribuía-se ao General Comandante da Zona autoridade de planeamento e coordenação sobre as Autoridades Civis.

Uma das medidas de CA foi a execução do Plano Expedito de Desenvolvimento do Leste, que definiu áreas prioritárias geográficas e sectores da vida das populações para acção imediata (condições de habitabilidade, alimentação, abastecimento de água, saúde, escolaridade e segurança).

Refere o General Espírito Santo que “causa alguma surpresa que algumas intervenções militares na actualidade estejam a tentar reinventar a roda sobre este princípio fundamental que deve orientar o emprego da força militar neste tipo de conflito e a necessidade de autoridade centralizada para a coordenação de esforços com autoridades

³⁰ Abordaremos o TO de Angola onde prestou serviço o General Espírito Santo, entrevistado no âmbito deste trabalho

³¹“...no topo da estrutura situava-se o Conselho Provincial de Contra-Subversão (CPCS, composto pelo Governador-Geral, Comandante-Chefe, Secretário Geral, Secretários Provinciais, Comandantes dos três Ramos das Forças Armadas) e que era apoiado por um Gabinete de Estudos e Coordenação da Contra-Subversão (GECSV, chefiado pelo Chefe de Estado-Maior do Comando-Chefe). A nível dos distritos instituíram-se os Conselhos Distritais de Contra-Subversão (CDCS, Governador de Distrito, Comandante de Sector, Intendente, Chefe do Estado-Maior do Sector) e nos concelhos, circunscrições administrativas, nas freguesias e nos postos administrativos organizaram-se Comissões Locais de Contra-Subversão (CLCS, Autoridade Administrativa e Comandante militar, locais)”. (Santo, 2009:5)



locais, ONG'S. Como também nos levam a reflectir sobre algumas considerações publicadas sobre os falhanços e os pretensos sucessos a propósito dos actuais empenhamentos militares de Forças Armadas experientes no Iraque ou Afeganistão”.

c. O Comprehensive Approach e as Crises Internas

A CA é um conceito que pode ser aplicável continuamente às crises, tanto domesticamente, como externamente. O grau segundo o qual deve ser aplicado será determinado pela necessária abrangência da resposta. Isto irá depender da complexidade, duração e natureza da situação, e dos potenciais benefícios de tal acção colaborativa. Abordaremos agora, possíveis respostas às crises internas, com o objectivo de identificar estruturas Nacionais que apliquem a CA.

Centrando a nossa pesquisa na componente militar, identificamos duas áreas de actividade em que a componente militar tem uma contribuição regulamentada e que nos podem ajudar a encontrar estruturas capazes de efectuar a CA. Em primeiro lugar a segurança interna, onde a participação das FFAA tem a sua sustentação em primeira instância no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que estabelece, a existência de “capacidade para, em colaboração com as forças de segurança, prevenir e fazer face às ameaças terroristas na ordem interna” (CEDN, 2003: 8). A actual Lei de Defesa Nacional, no seu art.º 24.º veio prever a possibilidade de cooperação das Forças Armadas com as forças e serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais. Exemplos da participação das FFAA na segurança interna são as missões que têm sido atribuídas à Marinha e à Força Aérea, em eventos que decorrem em Portugal, no patrulhamento do Tejo e do espaço aéreo, e as capacidades de que o Exército dispõe, e que poderão ser necessários e empregues na segurança interna, como por exemplo a capacidade NBQR, e o possível emprego de forças militares na defesa de pontos e áreas sensíveis.

Na nossa opinião, apesar da base legal atrás descrita, a actuação integrada, no âmbito da segurança interna, parece funcionar ainda numa base casuística, em que o resultado das capacidades de intervenção, não é mais que a soma das partes.

A necessidade de processos de colaboração, entendimentos partilhados e acção concertada é mais evidente nas áreas do conflito, no entanto as capacidades de planeamento de emergências civis a adoptar no âmbito da CA são relevantes, mesmo que não tenham sido desenvolvidas com este propósito em mente.³²

³² Por exemplo, a NATO tem oito Concelhos e Comitês de Planeamento, compostos por representantes nacionais de diversos sectores civis, e uma rede de 350 especialistas civis, localizados em países da NATO e parceiros ao longo da área Euro-Atlântica.



Assim identificamos outra estrutura que nos parece ter edificado um conjunto de interdependências, capazes de abordar uma crise interna no contexto da CA. O SNGC, do Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência (CNPCE), estabelecido pelo Decreto-lei nº 173/2004, de 21 de Julho e que foi revogado com a nova Lei de Segurança Interna, deixando assim, o que nos parece ser um vazio, na legislação de resposta à crise, e um retrocesso na CA, pois não foi identificada uma estrutura, interministerial e similar na nova lei.

Como identificámos noutros países, a existência de um sistema eficaz de gestão de crises é a base para a existência de uma CA nacional, que permite de uma forma integrada responder a situações de crise internas, e preparam os instrumentos do poder para uma intervenção em crises externas.

Esta estrutura permitia criar os mecanismos necessários, através de planos e treinos para fazer face a uma crise, de uma forma integrada. O CNPCE, onde este sistema se integrava, tem como missão assegurar o planeamento e a coordenação das necessidades Nacionais na área do planeamento civil de emergência, com vista a fazer face a situações de crise e de guerra. A necessária aplicação da CA surge dos objectivos estratégicos do CNPCE que passam pela coordenação das componentes e das capacidades não militares da defesa e o apoio civil às Forças Armadas.

O modo de actuação deste órgão, no apoio a crises, apoiava-se no SNGC, cujas interligações estão explicitadas no Anexo B, onde se mostra a integração dos vários instrumentos do poder em órgãos de Decisão, órgãos de Apoio e órgãos de Execução.

Com a estrutura pensada para funcionar a todos os níveis, e integrando os vários instrumentos do poder, este é um dos exemplos de uma estrutura Nacional, com características que interceptam, com o conceito de CA.

As estruturas, atrás descritas, nem sempre têm respondido da melhor forma a situações de crise, na nossa opinião, consequência da necessidade de uma maior integração entre os diferentes órgãos o que requer a formação de equipas de ligação e desenvolvimento de culturas organizacionais comuns, o que prova que nem sempre a existência de uma estrutura pré-organizada é condição para o sucesso. A mentalidade, doutrina e procedimentos em conjunto com um entendimento e um relacionamento cooperante com outros actores parece ser a chave do sucesso para a CA Nacional.

d. Outros contributos para a edificação de um modelo Nacional

Apesar da aplicação da CA ser tendencialmente vista dentro de um contexto das OI'S, na OTAN ou na UE, podem existir mecanismos próprios e estruturas devidamente treinadas que podem ser activadas de modo flexível para actuar no âmbito das referidas



organizações, ou em situações de crise interna. A conclusão de que uma abordagem intragovernamental é indispensável para uma *performance* efectiva e eficiente e para o sucesso em situações de crise, deve ser orientadora na procura de contributos para a edificação de um modelo de CA Nacional.

Portugal tem demonstrado ao longo da sua história uma apetência para lidar com este tipo de abordagem. Esta característica torna imprescindível a procura de mecanismos que possam ser capazes de fazer face a crises externas em países onde a posição portuguesa é privilegiada no seio da CI.

Recentemente reiterado com a Presidência Portuguesa da UE, a capacidade de Portugal nestas abordagens ficou expressa, conferindo-se grande relevância a estas matérias, elegendo a fragilidade dos Estados como um dos temas prioritários para a actuação externa da UE, conseguindo promover a realização, com sucesso, da primeira reunião ministerial conjunta Defesa/Desenvolvimento.

Mas que modelo adoptar? Existem ainda algumas dúvidas acerca de quais os mecanismos e instrumentos a desenvolver nas estruturas governamentais portuguesas e em particular na componente militar, para assegurar uma maior coerência de políticas e interligação entre diversos actores, na efectivação da CA. No entanto, podemos neste momento identificar algumas possibilidades, que pretendemos que se constituam como outros contributos para a edificação de um modelo Nacional.

A criação de mecanismos de consulta interministerial já está prevista,³³ onde entre outras acções prevê a criação de um mecanismo de coordenação política em Portugal,³⁴ e a criação de um mecanismo de coordenação política nos países em que Portugal actua.³⁵

Outro dos contributos para a edificação de um modelo Nacional, é a criação e/ou participação em grupos de trabalho temáticos. A resolução supramencionada refere ainda como objectivo a participação em iniciativas no âmbito da OTAN tendentes à implementação e ao aprofundamento do conceito de CA, nas áreas e operações onde os interesses nacionais o determinem. Assim a participação, a nível individual, no MNE5 seria fundamental.

³³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009 de 26 de Agosto, que versa sobre a Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento.

³⁴ Este mecanismo de consulta interministerial regular deve procurar reunir uma vez por mês, sob a liderança do Ministério dos Negócios Estrangeiros, incluindo inicialmente os representantes políticos envolvidos no desenvolvimento desta Estratégia.

³⁵ A coordenação entre os vários actores no domínio da segurança e desenvolvimento no terreno deve ser assumida pelos embaixadores de Portugal nos países, podendo ser aproveitados ou estabelecidos mecanismos de coordenação periódica com os conselheiros, adidos, oficiais de ligação e demais representantes das diferentes tutelas ministeriais.



Será ainda importante referir a elaboração de planos específicos para determinadas crises, e a criação de equipas interministeriais utilizando fundos comuns e formação conjunta, sendo esta uma preocupação já expressa politicamente, onde entre outras, têm a tarefa de produzir planos de acção orientados para os países parceiros que se encontrem nesta situação, e articular a implementação da Estratégia com os demais planos e medidas governamentais que se cruzem com esta temática.

e. Síntese conclusiva

A apetência para lidar com este tipo de abordagem e a experiência que as Forças Armadas Portuguesas tiveram nos TO'S coloniais, fazem com que a implementação da CA na componente militar se afigure como uma tarefa exequível.

Da análise à actuação Portuguesa nas províncias ultramarinas, podemos retirar algumas lições fundamentais para a edificação de estruturas e modos de actuação no quadro da CA: a união de esforços, a importância da criação de uma organização adequada ao desafio da segurança, a necessidade de vontade política para coordenar a unidade de esforço, e a necessidade de assistência à governação para o país de destino.

Como vimos, é necessário ter uma CA nacional que facilite a actuação em situações internacionais. Assim o estudo e análise, do extinto Sistema de Gestão de Crises, onde se mostra a integração dos vários instrumentos do poder em órgãos de Decisão, de nível político, órgãos de Apoio e órgãos de Execução, de nível operacional, e a forma como se articulam na efectivação da CA, fazem destas um modelo para uma possível estrutura de CA aplicada aos conflitos, sabendo que a única maneira de assegurar uma maior coerência da CA, entre as nações, é a existência de uma estrutura de apoio nacional à CA em cada uma delas.

A existência de um sistema de gestão eficaz, que maximize a resposta às crises internas, e permita a coordenação dos vários intervenientes (segurança, militar, protecção civil), é fundamental para a CA nacional e para a criação de capacidades que possam ser maximizadas numa crise externa onde a posição nacional deve procurar estar articulada com base numa estratégia de actuação nacional. Não identificámos, na actual lei de segurança interna, um substituto válido para esta estrutura, no entanto e como temos defendido, esta não é condição essencial para a efectivação da CA, seja o Sistema de Segurança interna capaz de gerar sinergias que através de estruturas *ad-hoc* respondam aos desafios impostos.

Da procura, nos diversos níveis da componente militar, não foram identificadas quaisquer estruturas que de um modo individualizado, possam contribuir para efectuar a CA em coordenação com os outros instrumentos do poder. No entanto a Estratégia portuguesa para as colónias, a presença da componente militar em estruturas interministeriais, como o



extinto Sistema de Gestão de Crises, são indicadores de que com uma definição clara ao nível político, de acções de integração dos instrumentos do poder, a componente militar terá facilidade em integrar e contribuir para a CA tanto a nível interno como externo. A componente militar, como já concluímos em capítulos anteriores, será a que mais facilmente conseguirá adaptar a CA, pois pode utilizar a estrutura de Comando e Controlo existente.

Assim, como vimos, a totalidade da resposta actual de integração, dos instrumentos do poder nacionais para fazer face a situações de crise interna, passa pelo Sistema de Segurança Interna, cujo seu Secretário-Geral tem poderes necessários à concertação de medidas, planos ou operações entre as diversas forças e serviços de segurança, e à articulação entre estas e outros serviços ou entidades públicas ou privadas e à cooperação com os organismos congéneres internacionais ou estrangeiros, de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança.

Por fim conclui-se que a articulação dos diversos instrumentos do poder é fundamental para a CA. Esta pode ser feita em estruturas edificadas para o efeito, no entanto, esta integração tem que necessariamente passar por alteração de mentalidades e basear-se num plano estratégico comum e num entendimento partilhado que exige coordenação dos agentes internos de uma organização e integração com outros actores externos.



6. Conclusões e Propostas

a. Conclusões

Com base na questão central, enunciámos duas Questões Derivadas, respondidas, implicitamente durante o trabalho e às quais associámos quatro Hipóteses, que também foram validadas, ou não. De acordo com a perspectiva de abordagem ao tema, foi possível retirar diversas conclusões, sistematizadas no Apêndice 5. Assim, validámos a H1 - Existem modelos organizacionais adaptados à execução da CA que Portugal possa adoptar, para a edificação de um modelo Nacional, em três vertentes fundamentais.

A primeira, em termos de papel a desempenhar na abordagem às crises e na aplicação da CA, no âmbito das OI'S. A OTAN e a UE complementam-se e Portugal deve continuar a ter uma relação pragmática com as duas organizações, participando na construção de uma Europa da Defesa ancorada na União Europeia, que seja capaz de decidir e agir autonomamente, mas adaptando sempre as medidas, principalmente tomadas ao nível da componente militar, que permitam interagir com actores internacionais, tomadas no seio da OTAN. Como por exemplo, a integração de militares e civis em estruturas tipo PRT seria aconselhada de modo a contribuir para o desenvolvimento da CA.

Em segundo lugar, vimos como é necessário iniciar a CA “em casa”, levantando estruturas que permitam contribuir para a CA, integrando OI'S ou com uma abordagem nacional.

Por fim, identificámos alguns modelos organizacionais adaptados à CA, entre os quais a START, em que parece ser correcto afirmar que a estrutura Nacional integrada ao nível político, com objectivos que advêm de uma estratégia nacional, faz com que intervenções de sucesso aconteçam ao nível operacional.

Quanto à H2 - As Forças Armadas Portuguesas têm estruturas capazes de contribuir para a CA, em coordenação com os outros instrumentos do Poder Nacionais, não foram identificadas quaisquer estruturas que, de um modo individualizado, possam contribuir para efectuar a CA em coordenação com os outros instrumentos do poder. No entanto, a Estratégia portuguesa para as colónias, a presença da componente militar em estruturas interministeriais, como o extinto Sistema de Gestão de crises, e as medidas de coordenação previstas na Lei de Segurança Interna, são indicadores de que com uma definição clara ao nível político, de acções de integração dos instrumentos do poder, a componente militar terá facilidade em identificar as estruturas, que possam efectuar a CA tanto a nível interno como externo, pois a estrutura de Comando e Controlo (C2) existente, está preparada para encaixar os princípios da CA. Tendo em conta o referido validamos apenas parcialmente esta Hipótese.



A H3 - A componente militar contribui para a CA através do EBAO, é validada, chegando-se à conclusão de que apesar do previsível abandono do termo EBAO, os conceitos que lhe estão associados fazem com que seja visto como um potenciador para a contribuição da OTAN para a CA, assumindo-se, como a principal ferramenta da componente militar no apoio à CA.

Em relação à H4 - A adopção da CA exige alterações na componente militar, e apesar de termos concluído que a CA deve primariamente acontecer nas mentes dos actores, antes que possa acontecer no terreno, entendemos que a aplicação da CA, exige, pelo menos, uma adaptação da componente militar. Esta adaptação passa pelo treino, doutrina e procedimentos, que terão de ser efectivados para que haja uma verdadeira contribuição da componente militar, para a CA Nacional e em OI'S, validando assim esta hipótese.

Estamos agora, preparados para responder à QD 1 - De que forma é que os instrumentos do Poder Nacional se podem articular na consecução da CA? Como vimos esta integração é fundamental para a execução da CA, deve ter por base uma estratégia Nacional coerente, pois a aplicação de CA em crises e conflitos, ao nível estratégico e político, é condicionada pelos objectivos de cada nação. As experiências que as Forças Armadas Portuguesas tiveram nos TO'S coloniais, e as estruturas interministeriais, como o sistema de gestão de crises, são reveladoras para uma solução estrutural. As estruturas organizacionais dos vários actores não estão desenhadas com o objectivo de colaborar e partilhar informação. Será assim necessário o estabelecimento de mecanismos que permitam uma unidade de esforços das diferentes organizações governamentais, e a necessária integração com outros actores Nacionais, presentes numa crise. No entanto, é nosso entendimento, que não será imprescindível a edificação de estruturas permanentes de CA e que os esforços possam incidir em mudanças na cultura organizacional com coordenação supra institucional, o que está de acordo com o previsto na actual lei de segurança interna.

Por fim, em relação à QD 2 - De que forma é que a componente militar pode contribuir para uma CA adaptada à realidade nacional? Uma das conclusões deste estudo aponta para que ao nível operacional, a aplicação da CA tem sido efectiva, a maior parte das vezes a reboque da componente militar. É importante referir que, na nossa opinião, a componente militar deve liderar no desenvolvimento de linguagem, vocabulário e definições harmonizadas, devendo assim integrar os grupos de trabalho sobre CA, e as futuras estruturas dentro das OI'S de que faz parte, como por exemplo na integração, ou no mínimo acompanhamento, dos estudos do MNE. No entanto, a maior contribuição para a aplicação da CA, por parte da componente militar, é capacidade de proporcionar um ambiente estável e seguro nos complexos ambientes de conflito.



Depois de efectuada a análise da informação recolhida e sistematizadas as conclusões que alcançamos nesta fase final do estudo, estamos em condições de responder à questão central do nosso trabalho: **“De que forma é que a Comprehensive Approach deve ser adaptada à realidade Nacional?”**

Face ao exposto durante todo o estudo, releva-se o seguinte como resposta à principal orientação da nossa investigação: Em termos nacionais, caso se pretenda edificar uma estrutura que seja capaz de, por si só, efectivar a CA numa abordagem a uma crise, será necessário o estabelecimento de um órgão interministerial, que congregue representantes de todos os instrumentos do poder, tipo START, em que a actuação no nível operacional tenha a correspondente supervisão e orientação política e estratégica.

A nível externo, prevê-se que a participação portuguesa se efectuará no âmbito das organizações de segurança e defesa de que Portugal faz parte e ao abrigo dos mandatos da ONU. A actuação dos instrumentos do poder deve ter em consideração os princípios estabelecidos nacionalmente para a participação nessas organizações, devendo acompanhar as evoluções que esta abordagem requer. No entanto, e de acordo com as orientações políticas sobre a Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento, prevê-se um maior envolvimento e apoio de Portugal aos países em crise. Desta forma, a criação de mecanismos interministeriais irá contribuir para a CA a nível político, que deverá ser acompanhado pelas mudanças necessárias aos diferentes níveis, nomeadamente na componente militar. A dimensão do país e o alcance da sua política externa, não vislumbra o emprego de uma estrutura global da dimensão da organização Canadiana abordada neste TII. No entanto, os conceitos que são inerentes à sua criação poderiam ser adaptados á realidade e dimensão nacional. Deste modo, a organização de resposta a crises a edificar não necessitava de ter um carácter permanente e podia ser constituída tendo por base as ligações existentes no extinto SNGC.

b. Propostas

Quanto ao modo como articular um modelo Nacional de CA, estabelecemos duas Modalidades de Acção (M/A):

Na M/A 1:

Apesar de Portugal ser frequentemente chamado a contribuir, com as suas competências e recursos de apoio, à prevenção de conflitos, consolidação da paz, manutenção da paz e acções humanitárias, fá-lo integrado em OI'S. Assim, e apesar de considerarmos a CA, uma filosofia ou modo de pensar, propõe-se o estabelecimento de uma estrutura, que pretende acima de tudo, representar os níveis de decisão e operacionalização e as ligações necessárias, na efectivação de acções de CA. Estas dependências devem



contemplar representantes de todos os instrumentos do poder com capacidade de realizar análises conjuntas e de partilhar informação, sobre as realidades e as capacidades de resposta a situações de crise ou conflito, tanto ao nível de planeamento como no terreno. Esta estrutura teria de gerir um fundo próprio, que de acordo com a decisão política seria usado em países em crise, onde Portugal tivesse interesses. A estrutura teria de ser flexível e de constituição ajustada a cada operação, e também valências que lhe permitissem actuar a nível interno. A sua constituição teria de se basear nos resultados a alcançar, e ter em conta as condições de aplicação. A optar-se por esta M/A, Portugal deveria considerar estabelecer um Centro de CA que servisse como um ponto para treino e aplicação de práticas de CA e ajudar a preparar estruturas CA e pessoal CA a nível nacional, ou no mínimo prever a participação activa na previsível criação de um centro CA da OTAN. Em relação às tecnologias da informação, as estratégias de aquisição devem otimizar a interoperabilidade, de modo a facilitar a comunicação interministerial;

Uma possível estrutura geral apresenta-se de seguida:



* Célula activada em casos de Crise Interna

Figura 1 – Proposta de modelo Nacional de CA

Na M/A 2:

Nesta modalidade consideramos a actuação no quadro da CA, integrado no âmbito das OI'S a que Portugal pertence, com especial incidência na OTAN e EU. No que se refere a crises externas, quanto à actuação a nível interno, partimos do princípio que mais do que estruturas terão que existir formas de potenciar as ligações existentes.

A participação activa no European External Action Service (EEAS) e no *CIMIC Fusion Center* (CFC), bem como no projecto comum NATO/UE *Crisis Management Center*; e no acompanhamento dos resultados alcançados pela *Multinacional Experiment 5*, seria a base de recolha de informação e experiências para uma possível actuação Portuguesa, baseada na criação de equipas *ad hoc*, a nível interministerial, que efectuasse planos, para cada país em situação de fragilidade, onde Portugal tivesse interesses que aconselhassem a



intervenção portuguesa. Deveriam ainda ser elaborados planos que fizessem face a crises internas, tendo por base o triângulo definido pelo SSI o CNPCE e o EMGFA, estruturas coordenadas a nível político pelos MDN e MAI.

Nesta M/A seria importante combinar os conhecimentos e experiência de unidades de avaliação em gestão de crises civil e militar, envolvendo os diferentes ministérios e as ONG'S Nacionais e criar um grupo, estabelecido de forma a procurar formas dos princípios e práticas de CA, serem estimulados nos diversos ministérios, sendo o apoio a este grupo, fornecido pela componente militar. É claro que o progresso efectuado por Portugal, para a existência de uma CA, pode ser prejudicado quer pela insuficiência de fundos, seja pela falta de uma comunicação sólida ou de canais de coordenação eficazes entre as instituições governamentais. Apesar do acompanhamento das principais tendências internacionais ao nível estratégico, as acções são, na maioria das vezes, resultado de uma situação de emergência ou são realizadas numa base ad-hoc. Como referia a avaliação do CAD-OCDE à cooperação portuguesa, em 2006, *“Portugal has not articulated a global policy on conflict prevention, peacebuilding and fragile states”*, tendência que é mandatório alterar.

Para finalizar o TII, e dentro daquilo que consideramos como um contributo para um modelo Nacional, vamos, quanto à CA, propor um termo e a sua definição, em português. Sendo o termo “Abordagem” definido como “um primeiro contacto a um problema ou uma aproximação” e o termo “Colaborativo” referir-se a “um trabalho em conjunto, cooperação ou participação,” julgamos que o termo, “Abordagem Colaborativa”, abarca o significado de CA apresentado ao longo do trabalho.

Tendo, ainda, como base os requisitos e capacidades de CA identificados, de coordenação dos agentes internos de uma organização e integração com outros actores externos, de necessidade da aplicação de todos os instrumentos do poder e de integração de esforços civis e militares, e identificando a necessidade de existir uma abordagem baseada nos efeitos e focada na obtenção de resultados desejados duradouros propõe-se a seguinte definição:

Abordagem Colaborativa: Abordagem baseada nos efeitos, a um conflito ou crise, interna ou externa, que envolve a aplicação abrangente e integrada de todos os instrumentos de poder, na obtenção de resultados desejados.



Referências bibliográficas

Monografias e Artigos de publicações em série

ALDERSON, Alexander. (2009). *Comprehensive Approaches: Theories, Strategies, Plans and Practice*. Roma: NATO Defense College Fórum Paper 9, pp. 15 – 34

BUTCHER, William. (2009). *The Imcomprehensible Approach*. Roma: NATO Defense College Fórum Paper 9, pp. 151 – 172.

CRUZ, António Martins da. (2005). *Política Europeia de Segurança e Defesa – PESD*. Lisboa: Dicionário de Termos Europeus.

MARIANO, Stephen. (2009). *Civilian Advisors: Battalion Wise, Corps Foolish* NATO Defense College Fórum Paper 9, pp. 88 – 105.

MOITA, Madalena. (2005). *Prevenção de conflitos: as políticas da ONU*. Lisboa: Janus pp. 146 - 147.

Monografias e Artigos de publicações em série na Internet

BRANCO, Carlos Martins. (2004). *ONU e o processo de resolução de conflitos: potencialidades e limitações*, [em linha]. [referência de 12 de Janeiro de 2010] Disponível na Internet em: http://www.ipri.pt/publicacoes/revista_ri/artigo_rri.php?ida=48

GARCIA, Francisco Proença. (2010). *A Nato Hoje – Uma Perspectiva*, [em linha]. [referência de 10 de Novembro de 2009] Disponível na Internet em: http://www.ieei.pt/files/Nato%20hoje-uma%20perspectiva_FPGarcia.pdf

GROSS, Eva. (2008). *EU and the Comprehensive Approach*, [em linha]. [referência de 19 de Fevereiro de 2010] Disponível na Internet em: <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0C54E3B3-1E9C->

SANTO, Gabriel Augusto do Espírito. (2009). *Cooperação Civil-Militar na Contra-Insurreição: Leste de Angola, 1971-1973*, [em linha]. [referência de 25 de Novembro de 2009] Disponível na Internet em:



<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=467>

STRINGER, Kevin. (2010). *Interagency command and control at the operational level: a challenge in stability operations, [em linha]. [referência de 23 de Abril de 2010]* Disponível na Internet em:

<http://www.stormingmedia.us/42/4265/A426515.html>

WIJEYARATNE. (2008). *Promoting an Inclusive Peace a Call to Strengthen Canada's Peace-Making Capacity. Canada: CCIC, [em linha]. [referência de 22 de Janeiro de 2010]* Disponível na Internet em:

http://www.ccic.ca/_files/en/what_we_do/002_peace_inclusive_peace_cdn_policy.pdf

Normas e Manuais

IESM. (2007 a)). *Metodologia da Investigação Científica*. Lisboa: IESM.

IESM. (2007 b)). *Norma de execução permanente n.º 218, TII*. Lisboa: IESM.

QUIVY, Raymond, **CAMPENHOUDT**, LucVan (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Legislação

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), Resolução do Conselho de Ministros N.º 6/2003, de 20 de Dezembro 2002.

Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, Lei de Segurança Interna.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009 de 26 de Agosto, Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento.

Decreto-Lei n.º 173/2004 de 21 de Julho, Sistema de Gestão de Crises

Doutrina NATO

NATO. (2005 a)). *AJP 3.4 - Non-Article 5 Crise Response Operations*. Bruxelas: NATO.

NATO. (2005 b)). *AJP-9, NATO Civil-Military Cooperation Doctrine*. Bruxelas: NATO.

NATO. (2009 a)). *AAP 6 - NATO glossary of terms and definitions*. Bruxelas NATO.

Documentos NATO

NATO. (2004). *Executive Steering Committee – Charter*. ISAF

NATO. (2006 a)). *Comprehensive Political Guidance*. Bruxelas: NATO

NATO. (2006 b)). *MC Position on Effects Based Approach to Operations*. Bruxelas: NAMC.



NATO. (2007 a)). *Bi-Strategic Command Pre-Doctrinal Handbook, effects Based Approach to Operations.* Bruxelas: NATO.

NATO. (2007 b)). *Bi-strategic command response to MCM-0148-2009.* Bruxelas NATO.

NATO. (2008 a)). *Saving Afghanistan: An Appeal and Plan for Urgent Action.* Washington: NAC

NATO. (2008 b)). *AJP 3.4.4 - Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency, ratification Draft.* Bruxelas: NSA.

NATO. (2008 c)). *10 Things you should know about a Comprehensive Approach Roma:* NDC

NATO. (2009 b)), *Comprehensive Operations Planning Directive.* Bruxelas: NATO.

NATO. (2010 a)), *Report on Progress With Effects Based Thinking.* Norfolk: NATO.

NATO. (2010 b)). *PRT Handbook, edition IV.* ISAF.

Doutrina não NATO

DOA. (2004). *FMI 3-07.22 - Counterinsurgency Operations.* Washington, United States Department of Army

JDCC. (2005). JDN 4/05 - *The Comprehensive Approach.* Shrivenham: JDCC.

JDCC. (2007). JDN 2/07 - *Countering Irregular Activity Within A Comprehensive Approach.* Shrivenham: JDCC.

Outros Documentos

CAS. (2008). *Comprehensive Approach: Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management,* Helsínquia: *Comprehensive Approach Seminar research team.*

DIIS. (2008). *A Work in Slow Progress: NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations.* Copenhagen: *Danish Institute for International studies.*

MNE. (2009 a)). *Shared Information Framework and Technology Concept 0.9.* MNE.

MNE. (2009 b)). *The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5.* MNE.

MNE. (2009 c)). *MN Logistics Within The Comprehensive Approach.* MNE.

UN. (2005). *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations, Independent Study for the Expanded UN Core Group.* New York: UN.

UN. (2006). *Note of Guidance on integrated Missions.* New York: UN.

START. (2006). *Mobilizing Canada's Capacity for International Crisis Response.* Canada: FAITC.



Internet

A Comprehensive Approach to Improving U.S Security Force Assistance Efforts, [em linha].
[referência de 21 de Novembro de 2009] Disponível na Internet em:
<<http://www.Strategicstudiesinstitute.army.mil/>>.

Bucharest: the place where answers take place?
[em linha]. [referência de 4 de Dezembro de 2009] Disponível na Internet em:
<http://www.nato.int/docu/review/2008/art7/EN/index.htm>

Cimeira de Bucareste. Declaração (Bucareste, Roménia (2008).
[em linha]. [referência de 10 de Janeiro de 2010] Disponível na Internet em:
<http://www.summitbucharest.ro/en/1.html>

Conselho Nacional e Protecção Civil de Emergência,
[em linha]. [referência de 4 de Abril de 2010] Disponível na Internet em:
<http://www.cnpce.gov.pt/?gestao-de-criises>

Joint Analysis Lessons Learned,
[em linha]. [referência de 4 de Dezembro de 2009] Disponível na Internet em:
<http://www.jallc.nato.int/>>.

Comunicado da Comissão Europeia sobre a prevenção de conflitos,
[em linha]. [referência de 26 de Novembro de 2009] Disponível na Internet em:

Erro! A referência da hiperligação não é válida.
europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/news

Operationalizing the Comprehensive Approach: The Military as Enabler,
[em linha]. [referência de 4 de Dezembro de 2009] Disponível na Internet em:
<http://smallwarsjournal.com/blog/2009/02/operationalizing-the-comprehen-1/USJFCOM>

Commander Guidance for Effects-Based Operations,
[em linha]. [referência de 4 de Dezembro de 2009] Disponível na Internet em
<http://www.carlisle.army.mil/usawc/Parameters/08autumn/mattis.pdf>



Apêndices

Apêndice 1 - Elementos centrais recolhidos nas entrevistas

– Entrevista DGPDN

Os diferentes países, e de acordo com a sua dimensão, optam por contribuir, integrados dentro das OI'S ou abordarem estas crises com estruturas próprias. Portugal apesar de reconhecer a crescente necessidade de uma resposta coordenada nacional, ou seja, uma CA Nacional, deverá optar por contribuir para a CA integrando as OI'S. Assim a dimensão do país e o alcance da sua política externa não vislumbra o emprego de uma estrutura global de CA.

Para efectivar a CA numa abordagem a uma crise, será necessário o estabelecimento de um órgão interministerial, que congregue representantes de todos os instrumentos do poder.

– Divisão de Planeamento Estratégico-Militar do EMGFA

Não foram identificadas quaisquer estruturas que de um modo individualizado, possam contribuir para efectuar a CA em coordenação com os outros instrumentos do poder. No entanto a presença da componente militar em estruturas interministeriais, como o CNPCE, são indicadores de que com uma definição clara ao nível político de acções de integração dos instrumentos do poder, a componente militar terá facilidade em edificar estruturas, principalmente ao nível do MDN e do EMGFA.

O Sistema de Gestão de Crises, onde se mostra a integração dos vários instrumentos do poder e a forma como se articulam na efectivação da CA, fazem deste um modelo para uma possível estrutura de CA.

– General Espírito Santo

As Forças Armadas Portuguesas tiveram uma experiência de treze anos nesta área, onde, com as devidas ressalvas, resultantes do estatuto de colónias dos TO'S, se implementou uma CA.

Causa alguma surpresa que algumas intervenções militares na actualidade estejam a tentar “reinventar a roda” sobre este princípio fundamental que deve orientar o emprego da força militar neste tipo de conflito e a necessidade de autoridade centralizada para a coordenação de esforços com autoridades locais, ONG'S e toda a actual proliferação de gentes e agentes que ocorrem às áreas de operações, quase sempre complicando e pouco ajudando a soluções práticas e de efeito não demorado.



Apêndice 2 - Corpo de conceitos³⁶

Ação.

O processo de envolver qualquer instrumento a um nível apropriado no espaço de envolvimento de forma a criar um efeito específico em apoio a um objectivo. (Bi-strategic command response to MCM-0148-2009)

Actor.

Uma pessoa ou organização, incluindo entidades estatais e não estatais, dentro do sistema internacional, com capacidade ou desejo de influenciar outros na busca dos seus interesses e objectivos. (Bi-strategic command response to MCM-0148-2009)

Comprehensive Approach.

Cooperação, no planeamento e execução, de um conjunto de actores, tanto nacionais como internacionais, incluindo militares, organizações não-governamentais e agências governamentais. (AJP-3.4.4);

Effects Based Operations.

Uma aplicação coerente e abrangente dos vários instrumentos da Aliança, combinada com a cooperação prática com actores não-OTAN, para criar os efeitos necessários para atingir os objectivos planeados, sobretudo o estado final da OTAN. (MCM-0052-2006, MC Position on an Effects Based Approach to Operations, Junho de 2006)

Efeito.

Uma mudança no estado físico ou comportamental de um sistema, que resulta de uma ou mais acções, ou outras causas. (Bi-strategic command response to MCM-0148-2009)

Espaço de envolvimento.

A parte do ambiente estratégico relevante a uma crise particular na qual a Aliança pode decidir, ou tenha decidido intervir. Isto irá incluir o espaço aéreo, a terra, o mar, o ambiente espacial relacionados, os adversários associados, sistemas neutros e amigáveis (incluindo os domínios políticos, militares, económicos, sociais, de infra-estruturas e de informação (PMESII). (Bi-strategic command response to MCM-0148-2009)

Estratégia Militar

Componente da estratégia nacional ou multinacional, que indica a forma como o poder militar deve ser desenvolvido e aplicado para atingir os objectivos nacionais ou de um grupo de nações. (NATO, 2009 a))

³⁶ Apresentamos o corpo de conceitos com base, essencialmente, no Bi-strategic command response to MCM-0148-2009 e no Report on Progress with Effects Based Thinking (nos respectivos corpos de conceitos), pois são documentos que apresentam definições orientadas para a CA e EBAO.



Gestão de Crises

Conjunto de acções coordenadas com o intuito de fazer face a conflitos ou crises, prevenir a sua escalada para conflitos armados e conter hostilidades se estas acontecerem. Cobre diferentes termos e conceitos usados por diferentes actores, tais como operações de manutenção de paz da ONU ou a reconstrução e operações de estabilizações nos EUA. (Report on Progress with Effects Based Thinking)

Protecção civil

Actividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas com a finalidade de prevenir riscos colectivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. (Nº 1 do art.º 1 da Lei nº 27/2006 de 03Julho)

Instrumentos do Poder. (Report on Progress with Effects Based Thinking)

Militar

O instrumento militar refere-se à aplicação do poder militar, incluindo a ameaça do uso de força letal e não letal, para coagir, deter, conter ou derrotar um adversário, destruindo as suas capacidades críticas militares e não militares. Pode também referir-se ao uso de forças militares para a estabilização e reconstrução ou como uma ferramenta de ajuda à resolução de catástrofes e emergências humanitárias.

Político

O instrumento político refere-se ao uso do poder político, em particular na esfera diplomática cooperando com vários actores, de modo a influenciar um adversário ou a criar condições vantajosas.

Económico

O instrumento económico refere-se genericamente a iniciativas, incentivos e sanções que afectem o fluxo de bens e serviços, bem como o apoio financeiro ao estado e actores não estatais envolvidos numa crise.

Civil

O instrumento civil refere-se ao uso de poderes contidos dentro de áreas tais como a judicial, educação, informação pública e administração civil, bem



como o apoio a infra-estruturas, que podem levar ao apoio sanitário, comida e água. Incluem ainda as capacidades administrativas do governo e ONG'S.

Apêndice 3 - Resumo dos princípios de CA identificados no Relatório do *Danish Institute for International Studies*, sobre a CA na OTAN

Princípios gerais da CA

- O sucesso em operações destinadas à construção de uma paz duradoura requer uma CA, através de esforços de segurança, administrativos e de desenvolvimento, assim como entre todos os parceiros locais e internacionais, em apoio ao governo local. **Não pode existir segurança duradoura sem desenvolvimento e não pode haver desenvolvimento sem segurança.**
- A CA não é pertença ou algo dominado pela OTAN, mas deve ser visto em termos de uma contribuição da Aliança para a CA da comunidade internacional. A CA fornece cooperação e coordenação entre organizações internacionais, estados individuais, agências e ONG'S, o sector privado e o governo anfitrião, e **uma implementação efectiva requer a cooperação e contribuição de todos os actores.**
- A CA requer uma coordenação estruturada e efectiva ao nível local, nacional e institucional onde os esforços de cada organização são complementados e mutuamente reforçados. Isto deve ser feito em prol do alcançar de objectivos comuns, ou pelo menos similares, e **deve ser feito de uma forma que não comprometa a independência de nenhuma organização.** Não deve também infringir o espaço humanitário aos quais as ONG'S dão, naturalmente, grande importância.
- A CA não requer que a OTAN estabeleça capacidades civis.

Cinco melhoramentos necessários para aumentar a contribuição da OTAN para a CA

- Um melhor planeamento e condução da CA em operações da OTAN. Avaliações e planeamentos, por parte da Aliança, mais alargados e mais atempados ao nível político-militar das nossas operações, tomando em conta todos os aspectos militares e não militares do empenho da OTAN durante a presença, com objectivos claramente identificados.
- Melhor aplicação do processo de aprendizagem da OTAN, e melhor uso do treino, exercícios e educação da OTAN. Treino conjunto de civis e pessoal militar a todos os níveis deveriam ser empregues de forma a melhorar a confiança mútua entre a OTAN, os seus parceiros e outros actores internacionais e locais.



- Melhor cooperação prática a todos os níveis com actores externos envolvidos em operações com a participação da OTAN: a ONU, a UE, o Banco Mundial e outras organizações internacionais, estados que não são membros e que contribuem para as operações da OTAN, ONG'S, empresas privadas e actores locais relevantes.
- Melhor capacidade de fornecer apoio militar para operações de estabilização e reconstrução em todas as fases do conflito, incluindo a criação de um ambiente estável e seguro dentro dum contexto alargado das missões. Apoio militar e esforços de reconstrução devem ser proporcionados até ao ponto em que as condições no teatro de operações não impeçam outros actores, com responsabilidades primárias neste sentido, de levarem a cabo as suas próprias tarefas. Deve ser assim abraçada a capacidade de apoio à reforma do sector da segurança, incluindo a desmobilização, o desarmamento e a reintegração e trazer apoio militar, dentro dos meios e capacidades disponíveis, a operações de apoio humanitário.
- Melhor diplomacia pública. A CA não pode ser eficaz a não ser que seja complementada por mensagens públicas coerentes e com sustentação.



Apêndice 4 - Resumo dos *Basic Principles for a Comprehensive Approach Reconstruction and Stabilization*, identificados pelo MNE5

Diferentes países, organizações e autores têm adoptado diferentes princípios da CA. Embora existam diferentes ênfases e nuances, dependendo da organização ou do autor, há temas gerais ou princípios que são transversais, dos quais se apresenta uma síntese:

- Unidade de Esforço: de estabilização e de reconstrução deve ser visto e planeada através de um processo *whole-of-government* que começa com uma avaliação compartilhada da situação para definir um objectivo estratégico global.
- Propriedade: Actuar na liderança e na participação e empenho do país e seu povo. O povo do país em questão deve ver a estabilização e reconstrução, enquanto pertença e sob a sua condução, devem ser o foco principal e os seus motores - que detêm a responsabilidade final para a consecução de uma paz viável e uma economia estável.
- Construir capacidade local: Fortalecer as instituições locais, a transferência de competências técnicas e promoção de políticas adequadas. Desde as primeiras fases, as intervenções devem enfatizar a reconstrução de capacidades públicas e privadas nacionais para mitigar o conflito e/ou instabilidade.
- Flexibilidade: Os Intervenientes devem ser adaptáveis, a fim de antecipar eventuais problemas e aproveitar as oportunidades imprevistas. A Análise e a modalidade de acção devem ser ajustadas às circunstâncias particulares do país, por vezes, de regiões específicas dentro dos países.
- Prevenção vs Reacção: A intervenção rápida pode reduzir o risco de futuros focos de conflito e de outros tipos de crises, e contribuir para o desenvolvimento a longo prazo.
- Misture e Sequencie os instrumentos do poder de acordo com o contexto: Estados instáveis exigem uma combinação de respostas políticas, diplomáticas e de defesa que inclui a ajuda externa, diálogo político, a assistência militar ou uso da força; económica e



financeira, as negociações e desenvolvimento e implementação de um plano de comunicação.

- Adequie objectivos e Recursos: Uma causa frequente de fracasso em operações de intervenção de crise é a identificação de objectivos, com recursos insuficientes para alcançá-los. O âmbito de estabilização e de reconstrução tende a expandir as necessidades, pelo que os custos, tanto em termos humanos como financeiros, podem aumentar muito além das expectativas iniciais
- Concentre-se em mitigar as causas de conflito e instabilidade: Na medida do possível, os planos devem centrar-se directamente nos condutores de conflito e instabilidade (em vez de apenas atenuar os sintomas).

Estes princípios básicos devem ser orientados por um conjunto de normas de aplicação do seguinte modo:

- Uma abordagem global à elaboração da estratégia e planeamento é um processo no qual os governos nacionais definem os seus objectivos estratégicos, tendo em conta a integração com parceiros, OI'S e ONG'S.
- Este processo deve incluir um diálogo activo e partilha de informações com as OI'S e ONG'S e comunidades.
- As necessidades e preocupações do país anfitrião devem ser consideradas e reflectidas neste diálogo.
- Um processo de planeamento ágil e flexível é essencial para permitir a adaptação aos ambientes que se caracterizam por elevados níveis de ambiguidade e incerteza contínua.
- Deve existir um esforço para o desenvolvimento de um método/processo que integre o planeamento militar e civil.



Apêndice 5 - Elementos verificados e conclusões retiradas

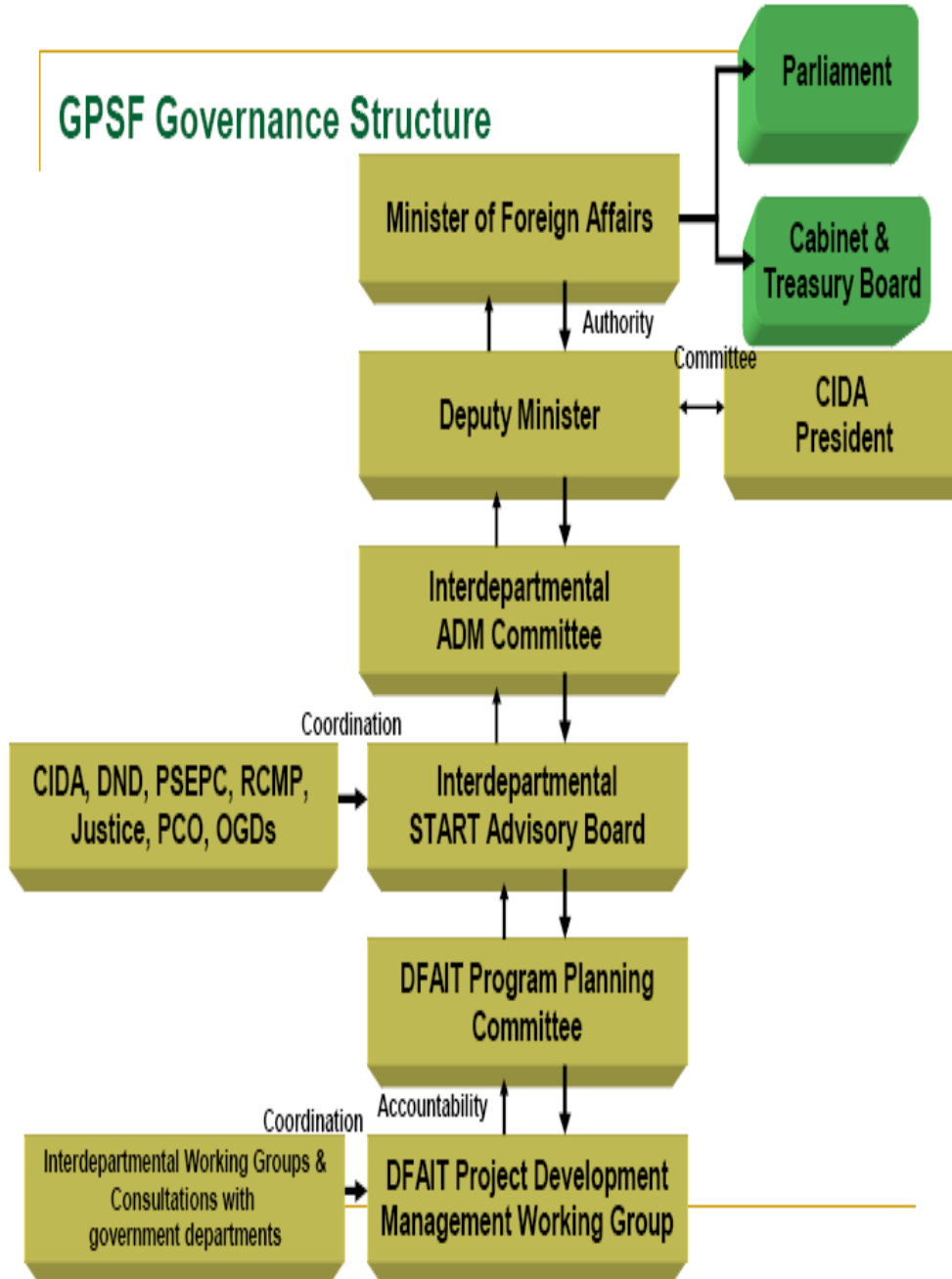
Hipóteses	Verificações e Conclusões
H1 - Existem modelos organizacionais adaptados à execução da CA que Portugal possa adoptar, para a edificação de um modelo Nacional;	As PRT têm desempenhado um papel importante na CA, a integração em estruturas deste tipo seria aconselhada de modo a contribuir para o desenvolvimento da CA Nacional. A START é estrutura Nacional, integrada ao nível político, com objectivos que advêm de uma estratégia nacional, e que faz com que as suas intervenções tenham sucesso ao nível tático.
	A UE, tem um raio de acção, político, económico e militar, que lhe permite em colaboração com outras organizações, contribuir para a execução da CA A criação de um NATO/UE <i>Crisis Management Center</i> , parece concorrer para uma complementaridade das duas organizações na execução da CA.
	O instrumento militar, da OTAN, por si só, é incapaz de prevenir ou resolver crises.
H2 - As Forças Armadas Portuguesas têm estruturas capazes de contribuir para a CA, em coordenação com os outros instrumentos do Poder Nacionais;	Não foram identificadas quaisquer estruturas que de um modo individualizado, possam contribuir para efectuar a CA em coordenação com os outros instrumentos do poder.
	A Estratégia portuguesa para as colónias, a presença da componente militar em estruturas interministeriais, como o SNGC, são indicadores de que com uma definição clara ao nível político de acções de integração dos instrumentos do poder, a componente militar terá facilidade em edificar estruturas, principalmente devido à estrutura de comando e controlo existente, que possam efectuar a CA
H3 - A componente militar contribui para a CA através do EBAO;	O uso de efeitos no planeamento e condução de operações (EBAO) é ainda válido, este conceito apoia melhorias no desenvolvimento e manutenção de um entendimento abrangente, do ambiente operacional, é assim um potenciador para a contribuição para a CA, assumindo-se, como a principal ferramenta da componente militar no apoio à CA
H4 - A adopção da CA exige alterações na componente militar.	Deve existir maior interligação entre civis e militares. No comando e controlo, e partilha de informação, o estabelecimento de mecanismos de comando sobre as diferentes organizações governamentais, é um aspecto fundamental para a CA. É necessário criar um mecanismo de coordenação que integre os vários instrumentos do poder. De modo a possibilitar uma acção efectiva da CA a informação deve fluir, assim ao



	nível nacional devam existir na interoperabilidade.
--	---

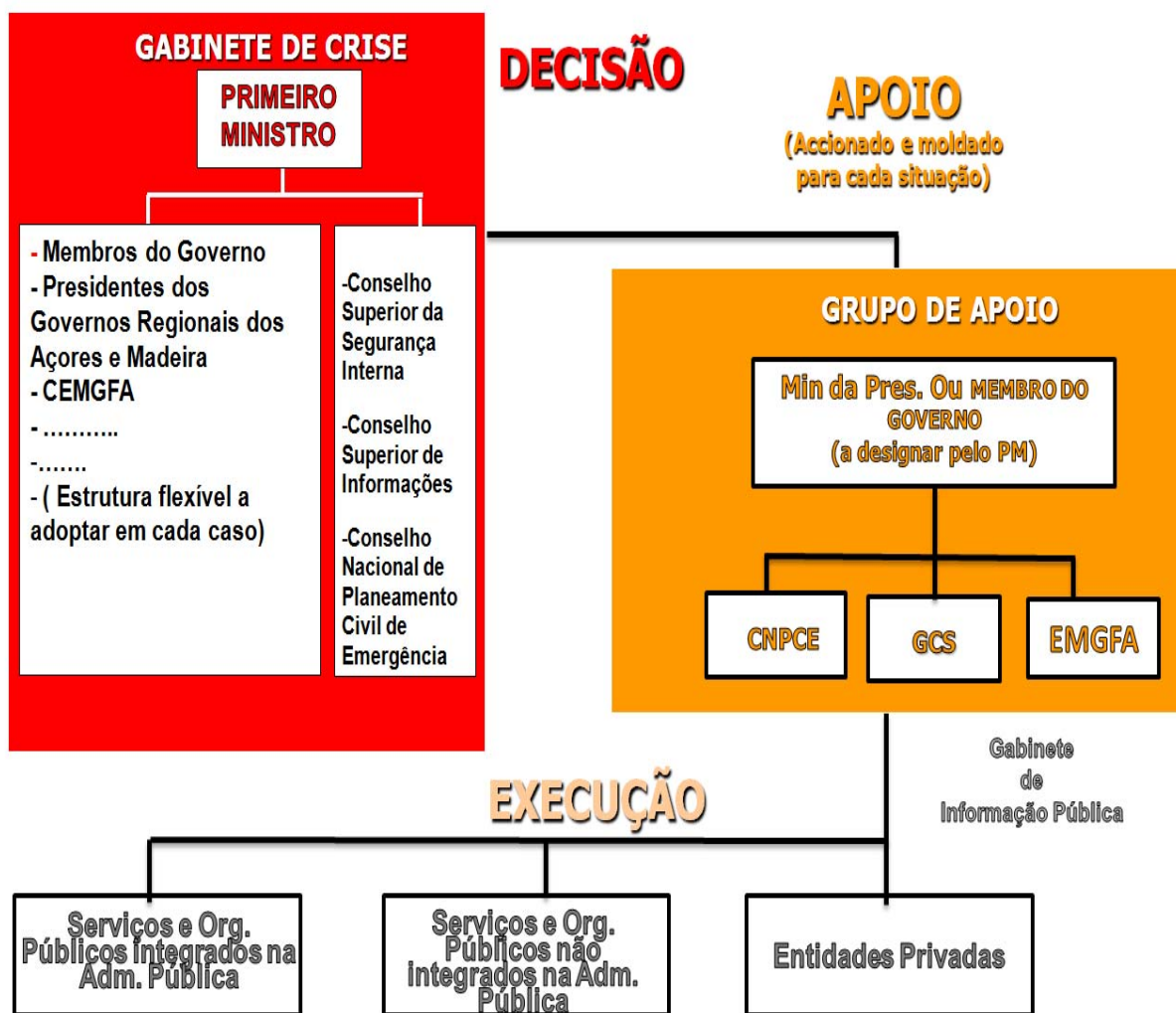
Tabela 1 - Verificações e Conclusões

ANEXO A – ESTRUTURA DO GLOBAL PEACE AND SECURITY FUND (GPSF)



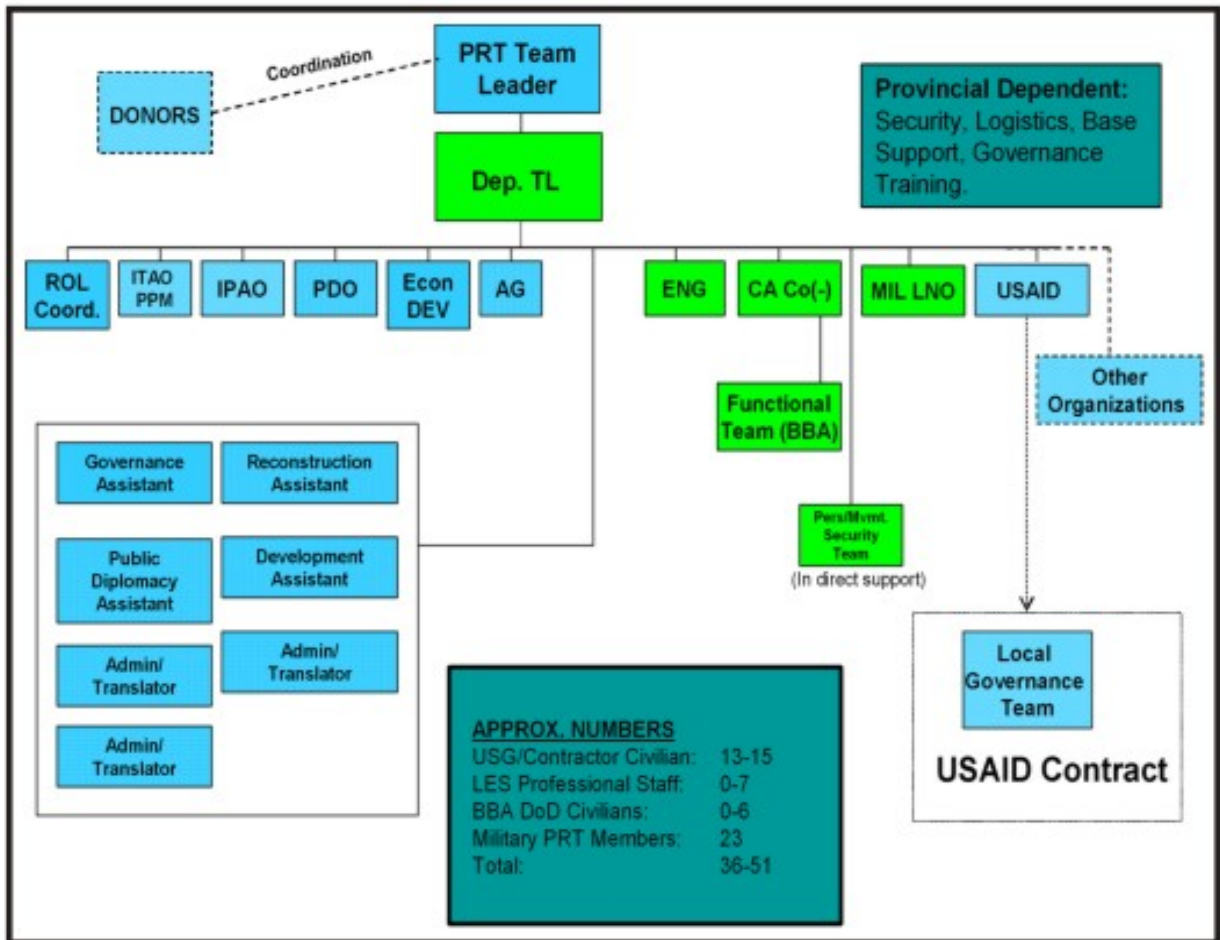


ANEXO B - SISTEMA NACIONAL DE GESTÃO DE CRISES (revogado - Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto, Lei de Segurança Interna)





ANEXO C – CONSTITUIÇÃO DE UMA PRT (USA)



Legenda - PRT (EUA)

- PRT team leader.
- Deputy team leader (DTL).
- Agriculture specialist.
- Bilingual bicultural advisor (BBA).
- Civil affairs company (CA CO).
- Economic development.
- Engineer officer (ENG).
- Iraqi provincial action officer (IPAO).
- Iraq Transition Assistance Office provincial program manager (ITAO PPM).
- Locally employed staff (LES).
- Military liaison officer (MIL LNO).
- Public diplomacy officer (PDO).



- **Rule of law (ROL) coordinator.**
- **USAID officer.**