

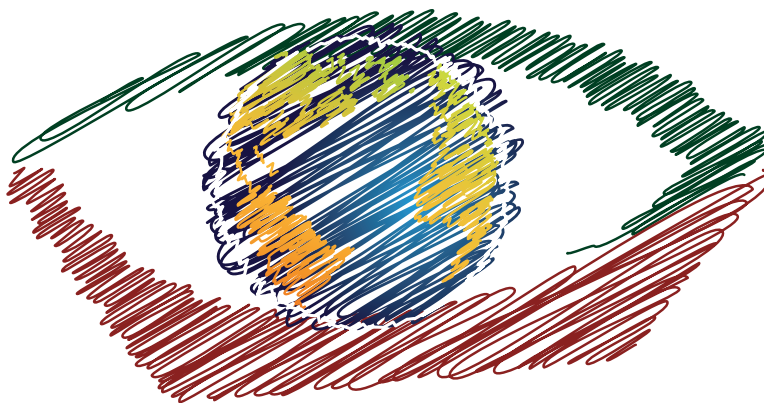
OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

O *Comprehensive Approach* em Portugal: uma abordagem para a gestão de crises internacionais

Nuno Miguel Belo Quaresma
Organização do Tratado do Atlântico Norte

Palavras chave: Gestão de Crises, *comprehensive approach*, *whole-of-government approach* (WGA)

Actualmente e devido à crescente complexidade dos conflitos e crises internacionais, muitos governos e organizações estão a desenvolver conceitos e abordagens “abrangentes” na gestão de crises. Nesta comunicação propomos uma abordagem para definir as contribuições nacionais para o Estado Português (*Whole-of-Government Approach* – Abordagens Pan-governamentais – WGA) na gestão de crises internacionais utilizando o conceito de *Comprehensive Approach* (CA) – Abordagem Abrangente. A CA prevê a articulação dos instrumentos do poder político (político/diplomático, militar, económico e civil) para promover uma paz positiva e o uso efectivo do “poder inteligente”. Embora Portugal faça parte de várias organizações regionais e internacionais, o seu papel enquanto actor principal na coordenação de actividades para a resolução de crises internacionais, especialmente em países que no passado fizeram parte do seu território nacional, poderá ser fundamental. Assim, a importância deste estudo justifica-se pela necessidade de cooperação e coordenação dentro e inter-ministérios para se conseguir uma abordagem nacional coerente. O objectivo principal deste trabalho é definir as contribuições para um modelo português de gestão de crises internacionais que leve em consideração a CA em conformidade com as estruturas estatais e os seus compromissos internacionais. Considerando o objectivo principal, e de acordo com o tema, definimos os seguintes objectivos secundários:

- Caracterizar os principais pontos doutrinários da CA, conceitos chave, instrumentos e tendências de algumas organizações internacionais às quais Portugal pertence: ONU, NATO e UE.
- Caracterizar os conceitos da WGA e as estruturas de alguns países ocidentais (Reino Unido e Espanha).
- Caracterizar a situação portuguesa relativamente à legislação e estruturas relacionadas com a gestão de crises internacionais.
- Resumir alguns exemplos da experiência nacional em crises internacionais: o caso de Timor Leste.
- Propor um modelo nacional de gestão de crises e aplicá-lo a um cenário hipotético de crise estratégica num país da CPLP.

Nuno Miguel Belo Quaresma – Engenheiro Tenente-Coronel do Exército Português actualmente no Comando de Operações da NATO na Bélgica como Comandante Supremo dos Aliados na Europa e representante militar no Comité de Investimento da NATO. Foi destacado para uma missão na Bósnia em 1997 e para uma missão da ONU no Líbano em 2006. Foi vice-comandante do Batalhão de Engenharia do Grupo de Batalha da União Europeia de 2007. Foi o delegado português em vários grupos de trabalho da NATO nas áreas de vigilância e contra-vigilância e protecção ambiental. Mestre em Hidráulica e Ambiente. Encontra-se actualmente a concluir um mestrado em Estratégia e Relações Internacionais sobre *comprehensive approach*.

Comprehensive Approach em Portugal: uma abordagem à resolução de crises internacionais

Nuno Miguel Belo Quaresma

1. Introdução

a. Actualidade do tema

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

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

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

Em resultado do aumento da complexidade dos conflitos e crises internacionais, muitos governos e organizações estão presentemente a desenvolver os seus conceitos e aproximações para uma gestão de crises “compreensiva”¹. Independentemente dos diferentes conceitos, metodologias ou operacionalizações efectuadas na gestão de crises, a verdade é que enquanto a comunidade internacional estiver empenhada, de forma colectiva ou autónoma, a utilizar instrumentos de gestão de crises, estes terão sempre de perseguir uma *Comprehensive Approach* na coordenação e integração dos diferentes actores. Embora o conceito de *Comprehensive Approach* esteja ainda a dar os primeiros passos como ferramenta de gestão de crises, visto que a sua normalização e operacionalização precisam de ser refinados, será com certeza um assunto de intensa discussão nas próximas décadas. As Nações Unidas, a União Europeia, a OTAN² e grande parte dos governos dos países ocidentais, têm promovido debates de partilha de informação tendo em vista minimizar os custos das intervenções nas crises internacionais. Quando colocamos a expressão *Comprehensive Approach* num dos actuais motores de

¹ N. do A. – Compreensiva aqui entendido como a tradução livre do *Comprehensive*. A partir deste ponto, será utilizado a expressão anglo-saxónica *Comprehensive Approach* que se adequa ao tema da presente dissertação.

² Veja-se a série de debates e seminários promovidos por esta organização sobre o *Comprehensive Approach* para apoio na definição do Conceito Estratégico aprovado em Novembro de 2010 na Cimeira de Lisboa.

busca da internet³, obtemos cerca de 1,5 milhões de resultados em apenas centésimos de segundo, passado um ano, repetindo a busca obtemos 79 milhões de resultados, este facto e esta evolução mostram também o interesse e quantidade de informação que o tema abarca.

b. Base conceptual

Os conceitos que aqui pretendemos explicitar são precisamente aqueles onde não existe consenso na sua definição e que, como constatamos ao longo do presente artigo, estão intimamente ligados: Gestão de Crises e *Comprehensive Approach*.

No seu portal da internet, a OTAN considera (NATO, [em linha], 2011) que uma “*crise pode ser política, militar ou humanitária e pode ser causada por um conflito político ou armado, incidentes tecnológicos ou desastres naturais. A gestão de crises consiste nos diversos meios de lidar com estas diferentes formas de crise*”⁴. Apesar do seu carácter subjectivo, é útil e largamente aceite, que as dimensões centrais que caracterizam o fenómeno das actuais crises são: a existência de valores centrais e/ou importantes sistemas e estruturas políticas, militares, sociais ou económicas em jogo; a imprevisibilidade da situação que ultrapassa a capacidade institucional normal estabelecida; a urgência do necessário julgamento, interpretação, decisão e resposta processual, por parte dos diferentes actores envolvidos; a ameaça de ruptura do equilíbrio do sistema institucional de referência; e, a existência de um clima de medo e/ou apreensão nos decisores e população; o seu carácter eminentemente público e por isso mediático. É interessante constatar que as dimensões atrás referidas estão, de uma forma geral, inseridas nos diversos conceitos de crise adoptados por diferentes actores, sejam Estados ou OIs. Naturalmente, que a definição do conceito de crise é importante, pois ao comportar em si mesmo a essência do fenómeno a tratar, clarifica, orienta e delimita (ao nível de meios, procedimentos, sistemas envolvidos, tomada de decisão, planos, etc.) o que deve ser feito para a sua correcta gestão.

Segundo o Glossário de Termos e Definições da OTAN (AAP-6 – *NATO Glossary of terms and definitions*, 2009) é definido que a gestão de crises é o conjunto de “*acções coordenadas tomadas para minimizar as crises, evitar o seu agravamento para um conflito armado e conter eventuais hostilidades resultantes. A gestão de crises fornece aos decisores as informações necessárias e as modalidades de utilização de instrumentos adequados de uma forma atempada e coordenada*.” De acordo com Pereira (2010, p. 11) “*também na EU o termo ‘crise’ é aplicado aos diversos sectores, sendo contudo habitualmente associado ao termo ‘gestão’*. A gestão de crises é uma das áreas de intervenção da EU, tendo nos últimos anos sido desenvolvida com maior ênfase na vertente da Política Comum de Segurança e Defesa”. A OTAN e a UE não definem em concreto o conceito de crise, permitindo assim uma maior flexibilidade no campo de actuação dos diferentes instrumentos das organizações e não restringido o seu âmbito. A OTAN classifica em dois grandes grupos as situações de gestão de crises: as operações militares no quadro da defesa colectiva⁵ e aquelas em que a defesa colectiva não é posta em causa. Estas últimas podem assumir a forma de operações de resposta a crises⁶ (operações de apoio à paz, de prevenção de conflitos ou de ajuda humanitária).

Não existe, e provavelmente não existirá a curto prazo, um conceito de *Comprehensive Approach* nas OIs. De qualquer forma existe um consenso entre algumas organizações⁷ de que se trata de uma aproximação que procura integrar as dimensões políticas, de segurança, de desenvolvimento, do estado de direito, dos direitos humanos e humanitária das missões internacionais. Em 2007 e 2008, diversos peritos de vários países reuniram-se nos EUA e sob o Multi-National Experiment 5 (MNE5) concluíram a seguinte definição: o *Comprehensive Approach* é um conceito desafiante empreendido por um grande número de acções de uma forma coordenada e colaborativa pelas agências governamentais civis, nacionais e multinacionais, forças militares, organizações internacionais e intergovernamentais, organizações não-governamentais e o sector privado para alcançar uma maior harmonização no

³ Página do Google™ consultada em 18 de Dezembro de 2010 e em 05 de Dezembro de 2011.

⁴ Tradução livre do autor.

⁵ Art.º 5º do Tratado da Aliança.

⁶ NASCRO – *Non-Article 5 Crisis Response Operations*.

⁷ ONU, UE e OTAN.

planeamento, gestão e avaliação de intervenções coligadas em contingências e emergências complexas (US JFC, 2008)⁸.

Os autores Cedric de Coning e Karsten Friis (2011) definem o *Comprehensive Approach* “como uma acção para assegurar que as operações internacionais de paz e estabilidade são incorporadas numa estratégia alargada do sistema destinada a combinar o conjunto mais amplo possível das dimensões presentes (tipicamente incluindo as dimensões segurança, administração (governance), desenvolvimento e políticas)”⁹. Os autores (Coning & Friis, 2011) enquadram a coerência¹⁰ das acções em quatro níveis: coerência intra-agência (exemplo de um ministério de um país ou de uma agência das NU); coerência *whole-of-government approach* (exemplo dos ministérios da defesa, negócios estrangeiros e assistência ao desenvolvimento internacional do Reino Unido); coerência inter-agência (exemplo da actuação da NATO-EU-ONU no Kosovo); e a coerência internacional e local (consistência entre as políticas dos actores internos e externos). Os autores consideram ainda seis diferentes tipos de relações que influenciam o grau de coerência dos actores: união, integração, cooperação, coordenação, coexistência e competição.

c. O objecto de estudo e a sua delimitação

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

Embora Portugal pertença a diferentes organizações internacionais e regionais, o seu papel como actor principal na coordenação de actividades para a resolução de crises internacionais, em especial nos países que no passado faziam parte do território nacional, pode ser primordial. Sendo assim, a importância deste estudo justifica-se pela necessária cooperação e coordenação intra e inter-ministerial tendo em vista uma aproximação nacional coerente. A tal estratégia total, definida por Couto (1988; pp. 228-229) entendida não como “uma simples soma ou justaposição de estratégias, mas sim, numa óptica sistémica, como a integração das várias estratégias gerais, com as suas [interacções].”

Optou-se por uma abordagem voltada para uma aproximação nacional (*Whole-of-Government Approach* – WGA) que permite definir em concreto de que forma se poderão articular os instrumentos de poder¹¹ do Estado na resolução de crises internacionais. As delimitações têm em conta que embora o conceito de *Comprehensive Approach* se possa aplicar aos *níveis* estratégico, operacional e tático,

⁸ The Comprehensive Approach: A Conceptual Framework for MNE5 (US JFC – United States Joint Forces Command, 2008). Tradução livre do autor.

⁹ Tradução livre do autor.

¹⁰ Aqui entendido como o esforço para dirigir o leque alargado de actividades realizadas nas dimensões política, de desenvolvimento, governance e de segurança em operações de paz internacionais tendo em vista objectivos estratégicos comuns e enquadrado no *Comprehensive Approach* – Tradução livre do autor.

¹¹ De acordo com NATO (2010) – *Military Committee Position on the use of Effects in Operations*, que define os instrumentos de poder como as condições em que os diferentes domínios são influenciados pela aplicação de um, ou da combinação dos quatro instrumentos de poder: Político – O instrumento político refere o uso do poder político, em particular na arena diplomática cooperando com os vários actores, para influenciar um adversário e/ou criar condições vantajosas. A NATO tem o instrumento político à sua disposição. Em adição, as nações membros da NATO podem combinar o seu tremendo potencial político e influenciar a cena internacional, falando e actuando de forma unitária e com o mesmo objectivo, para alcançar efeitos significativos;

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

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

Civil – O instrumento civil refere-se ao uso de poderes contidos em áreas como a judiciária, policial, educacional, informação pública, administração civil e infra-estruturas de apoio, que podem levar a aceder a cuidados médicos, alimentos, energia eléctrica e água. Também inclui as capacidades das organizações internacionais, governamentais e não governamentais. O instrumento civil é controlado e exercido pelas nações soberanas, Organizações Internacionais (OIs) e Organizações Não Governamentais (ONGs). Mesmo assim, através da interacção e aumento da compreensão mútua, a NATO pode trabalhar com aqueles que têm acesso ao instrumento do poder civil de forma a coordenar com os mesmos e possivelmente ajustar as suas actividades para criar sinergias entre os mesmos (Tradução livre do autor). De referir que o MNE5 considera ainda o instrumento informacional e divide o instrumento civil em desenvolvimento, actividades do Estado de direito, assistência humanitária e apoio à administração civil.

serão focados essencialmente os níveis político-estratégico embora se apresentem exemplos de missões de OIs/WoGA ao nível tático; quanto à *situação*, foi considerado um cenário hipotético de actuação do Estado português no apoio à resolução de uma crise num dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP); quanto ao *momento* da crise, esta acontece antes e durante as fases de *Peace Keeping* ou *Peace Building*¹².

2. Enquadramento internacional

O conceito de *Comprehensive Approach* tem diferentes significados para diferentes organizações e países. A aproximação integrada (*Integrated Approach*) da ONU está principalmente preocupada com o nexos de segurança e desenvolvimento e com a coerência entre os elementos da paz, segurança, desenvolvimento e humanitário da Organização. O conceito de *Comprehensive Approach* da NATO tem como objectivo a relação entre a Aliança e outros actores internos empenhados no mesmo Teatro de Operações. O *Comprehensive Approach* da UE está principalmente preocupado com a relação civil-militar entre os seus elementos da aproximação à gestão de crises, i.e. os aspectos militares, do estado de direito, da protecção e da gestão do conflito. Por último, as variadas aproximações governamentais (*whole-of-government approach*) estão principalmente preocupadas com a coerência entre os departamentos e agências governamentais do país específico. Podemos concluir que as NU são a organização com a maior experiência em missões, a OTAN é uma Aliança onde as forças militares são mais eficazes e capazes e a UE a instituição onde as competências civis se encontram mais desenvolvidas. Para além dos diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* próprios das diferentes organizações estudadas, poderemos talvez afirmar que a melhor abordagem é a que integra as diferentes actividades e instituições numa só missão. Podemos até arriscar afirmando que as WoGA são as missões que têm uma maior probabilidade de sucesso, visto que o mesmo órgão detém o poder sobre o emprego dos diferentes instrumentos.

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

¹² Conceitos de acordo com Branco (2010).

atritos que acompanham essa descoordenação implicam não só um desperdício de recursos, mas também minam a legitimidade daqueles que agem de forma unilateral.

A coerência necessita de ser gerida de uma forma individual caso-a-caso e o conceito de *Comprehensive Approach* deve ser suficientemente flexível para proporcionar uma variedade de diferentes níveis de coerência, onde os diferentes actores podem agir nesses níveis, de acordo com os seus interesses próprios e com as alterações circunstanciais ao longo do tempo. A coerência deve ser vista como uma escala de relações, onde o nível mais apropriado e realista de coerência que pode ser alcançado dependendo dos diferentes tipos de actores envolvidos, da sua relação interdependente e da especificidade do contexto.

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

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

Como vantagens do *Comprehensive Approach* apontam-se algumas das identificadas pelo modelo WoGA da Dinamarca¹³:

- Uma análise mais compreensiva e detalhada abre a porta para uma melhor percepção das raízes do conflito e consequentemente de uma avaliação de risco e tomada de decisão mais bem informados.
- Uma participação e coordenação mais alargadas entre os departamentos governamentais nas fases de análise e planeamento deverão levar a um alcance mais eficiente dos objectivos e o alcance dos efeitos desejados.
- Uma parceria mais alargada significa meios e técnicas adicionais e complementares de informações antes e durante as operações.
- Uma análise compreensiva é mais provável de revelar mais e melhores modalidades de acção derivadas da grande variedade de actores à disposição, enquanto o planeamento compreensivo permite uma melhor utilização de recursos através de um melhor dimensionamento e de definição de objectivos para os actores envolvidos.
- As necessidades do instrumento militar durante o conflito podem ser progressivamente minimizadas visto que a implementação do *Comprehensive Approach* estimula a prevenção de conflitos e a diminuição do nível de insegurança no teatro de operações. Ao mesmo tempo, os outros instrumentos aprendem a trabalhar em conjunto com as ONGs e OIs, e o *Comprehensive Approach* deve permitir, quando as condições de segurança física estão asseguradas, uma transição suave da responsabilidade do actor militar para o civil.

3. Situação em Portugal

(1) Referências legislativas

Os principais diplomas legais que enquadram a situação nacional são as duas RCM (196/2005 e 73/2009), sendo de evidenciar ainda o estudo a decorrer para formulação de uma Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises, actualmente em desenvolvimento ao nível inter-ministerial.

Quando comparamos os princípios e objectivos definidos para a política de cooperação, é notória a semelhança em alguns dos princípios enunciados actualmente pelas organizações relativamente ao

¹³ Adaptado de Rosgaard (2010).

Comprehensive Approach, mostrando assim que as estratégias e conceitos previstos na lei nacional se encontram enquadrados com as actuais normas internacionais e até, de alguma forma, com uma origem precoce em relação às mesmas. Muitas delas são emitidas pela PCM, o que deveria ser o garante da cooperação inter-ministerial. O grande problema parece ser que as diferentes estratégias nacionais, embora sejam de organismos do Estado, estão na prática estratificadas nas diferentes tutelas. Citam-se os exemplos da Visão Estratégica para Cooperação Portuguesa, Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento, Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Lei de Segurança Interna, etc.

Por outro lado, as estratégias estão de uma forma geral bem delineadas e seguem os conceitos previstos nas organizações internacionais a que Portugal pertence, bem como são de adaptação fácil aos conceitos de *Comprehensive Approach*, mas a sua operacionalização na prática é aparenta ser escassa e com algumas dificuldades.

(2) Enquadramento organizacional

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

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

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

O MAI tutela a ANPC e, no âmbito da segurança interna, as forças de segurança.

O MEE tutela a AICEP.

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

Se quisermos agrupar alguns destes órgãos/serviços por cada um dos instrumentos de poder à disposição do Estado para uma abordagem com os conceitos de *Comprehensive Approach*, temos o seguinte:

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

A estrutura departamental portuguesa parece ter quase todos os organismos necessários para uma efectiva coordenação interministerial. A grande excepção, derivada da actual LSI refere-se à inexistência de um sistema nacional de gestão de crises internacionais (visto que a nível interno a ANPC e o Gabinete do Coordenador de Segurança fazem esse papel) que possa acompanhar em permanência a situação política internacional, antever crises ou conflitos internacionais e apoiar a decisão nacional sobre as diferentes intervenções.

Aparentemente, o organismo governamental mais direccionado para uma coordenação das intervenções nacionais em crises externas, parece ser o IPAD (na tutela do MNE). No entanto e de acordo com Saraiva (2011), “... o IPAD tem poucas capacidades para o fazer, estando voltado para a cooperação mas com dificuldades para integrar e coordenar todos os esforços (...) Falta informação ao IPAD (...) Os seus dirigentes estão politizados e sem competências técnicas, não dispendo do controlo efectivo das acções (...) Paradigma de reuniões inter-ministeriais não funciona, não tendo o IPAD a capacidade de comandar nem os outros querem ser comandados (...) O IPAD encontra-se focado no apoio ao desenvolvimento (apenas financia ONGD) mas sem instrumentos de resposta imediata para crises ou desastres humanitários (...) O IPAD está demasiado centralizado nos países da CPLP e sem estrutura e meios para exercer as suas competências.”¹⁴

¹⁴ Entrevista exploratória realizada à Professora Doutora Maria Francisca Saraiva (24 de Fevereiro de 2011).

4. Modelo proposto

a. Caracterização do modelo

Para a caracterização do modelo proposto procurámos agregar as mais-valias identificadas nos actuais modelos que constituintes da actual legislação e competências dos órgãos do Estado Português, das diferentes OIs a que Portugal pertence e aos WoGA estudados, sendo que o modelo a detalhar em seguida tenda a ter por base o modelo dinamarquês. É um país europeu à nossa escala, pertence praticamente às mesmas OIs que Portugal (exceptuando a CPLP), inovador nesta área e com provas dadas em missões (a mais recente no teatro do Afeganistão, que é também considerada como uma intervenção prioritária para Portugal¹⁵).

(1) Nível político

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

(2) Nível estratégico

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

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

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

No âmbito quotidiano, a CICSD é responsável por: apoio na definição e actualização de uma Estratégia Nacional para a Gestão de Crises Internacionais, o acompanhamento das diferentes missões internacionais, brifings de informação à PCM e a outros órgãos de acordo com directivas do PM, potenciar o diálogo com as redes da sociedade civil, ligação aos sistemas de informação nacionais e das organizações internacionais e coordenação da doutrina, educação, formação e exercícios dos diferentes

¹⁵ De acordo com declarações do actual MDN à Lusa em 10 de Outubro de 2011. Disponível em <http://noticias.pt.msn.com/politica/portugal-mant%C3%A9m-miss%C3%B5es-no-afeganist%C3%A3o-%C3%ADndico-e-l%C3%ADbano-ministro-da-defesa> e consultado em 26 de Novembro de 2011.

agentes envolvidos, bem como a constituição de uma base de dados de peritos dos diferentes ministérios e organismos públicos e privados.

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

(3) Nível operacional

As lições identificadas e mais-valias da experiência nacional no caso de Timor-Leste devem ser aplicadas, constituindo o CATTTL um exemplo de uma estrutura ao nível operacional para coordenação das acções nacionais no teatro da operação. O Comissário no terreno é nomeado pelo PM e deve estar na dependência do MNE, sendo, ou com estatuto de, Embaixador, competindo-lhe coordenar as acções relativas à elaboração e execução de programas de apoio à gestão da crise de índole nacional e com a devida interacção local com as autoridades internacionais e locais. Todos os agentes e/ou órgãos dos diferentes ministérios a actuar no terreno ficam na dependência do Comissário, sendo este apoiado logística e administrativamente pelo MNE e com apoio directo e permanente da CICSD. É de reforçar a importância da ligação com os actores locais, visto serem estes os parceiros chave na formulação, prioritização e execução dos programas, planos e actividades.

(4) Nível tático

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



Modelo proposto do CICSD

b. Caracterização do cenário de aplicação do modelo – Guiné-Bissau

Para caracterizarmos o cenário de aplicação do modelo partimos da informação disponível na página da internet do *CIA the World Fact Book*¹⁶, onde se considera a existência de uma crise interna em tudo semelhante à que ocorreu em 1998 naquele país e em que Portugal responde a uma suposta resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas. É um cenário que não prevê uma simples resposta humanitária ou de *peace keeping*, mas sobretudo de uma vontade e desígnio nacional de desenvolver um programa de médio e longo prazo para uma *nation building* de um estado tão fragilizado como é actualmente a Guiné-Bissau e que poderia ser agravado em caso da eclosão de outra crise interna.

Salienta-se que este cenário é puramente casual para aplicação do modelo e a escolha recaiu na Guiné-Bissau devido aos seguintes factores: é um país pertencente à CPLP, onde Portugal já desenvolve um Programa de Apoio ao Desenvolvimento¹⁷ e como tal onde seria provável uma abordagem WoGA; é um país com antecedentes e sinais associados a situações de conflito interno que podem desencadear e desestabilizar toda uma região; é um país com sinais de sub-desenvolvimento e de fragilidade que podem indiciar a necessidade de um apoio internacional para garantir um *nation building* sustentado.

A partir desta informação aplicámos a doutrina da OTAN relativa ao estudo de um determinado espaço de empenhamento das operações da Aliança seguindo a mnemónica PMESII¹⁸. Esta metodologia analisa os ambientes terrestre, aéreo, marítimo e espacial e os sistemas adversos, amigos e neutrais associados. Estes sistemas são assim o Político, Militar, Económico, Social, Infra-estruturas e Informacional – PMESII. Os domínios dos sistemas PMESII, são depois influenciados pela aplicação da combinação dos diferentes instrumentos de poder – Político, Militar, Económico e Civil (PMEC) – resposta de uma organização ou país (WoGA) com uma eventual *Comprehensive Approach* e que será apresentado no subcapítulo seguinte.

c. Aplicação do modelo

O produto final compreende uma proposta de Resolução do Conselho de Ministros (RCM) que integra e coordena os instrumentos do Estado numa acção de curto prazo – *peace building* (assistência humanitária e segurança – instrumentos Civil e Militar), médio prazo (todos os instrumentos de poder – *nation building*) e longo prazo (instrumentos Económico e Civil). Esta RCM pressupõe a legitimação prévia da missão pelo Conselho de Segurança da ONU. A missão, embora segundo o modelo WoGA, é integrada e articulada com a ONU e com a CPLP.

Para aplicarmos o modelo proposto do emprego coordenado dos instrumentos de poder, partimos da análise apresentada no subcapítulo anterior (sistemas PMESII), tendo por base as diferentes sub-estratégias nacionais, que aqui consideramos já alinhadas numa única Estratégia Nacional para a Gestão de Crises Internacionais e respeitando os princípios definidos no actual Programa Indicativo de Cooperação (PIC) para a Guiné-Bissau do IPAD para o período 2008-2010¹⁹.

Para a formulação da RCM proposta, temos de uma forma genérica o racional apresentado no quadro seguinte, em que a segunda linha apresenta os exemplos genéricos dos diferentes instrumentos, objectivos nacionais (permanentes) e objectivos na missão (considerando uma intervenção com vista a um *nation building* do Estado da Guiné-Bissau) em concreto e nos actores envolvidos:

Instrumento de poder	Objectivo nacional	Objectivo missão	Actor
----------------------	--------------------	------------------	-------

¹⁶ Disponível em linha em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pt.html> e consultado em 26 de Novembro de 2011.

¹⁷ Descrito no Anexo B com base nos dados do IPAD disponíveis em www.ipad.gov.pt e consultados em 20 de Dezembro de 2011.

¹⁸ De acordo com NATO (2010) *MC Position on the use of Effects in Operations*.

¹⁹ Disponível em linha em <http://www.ipad.mne.gov.pt/Cooperacao%20Bilateral/GuineBissau/ProgramaIndicativoCooperacao/Paginas/default.aspx> e consultado em 27 de Novembro de 2011.

Acção dos instrumentos P ²⁰ , M, E ou C	De acordo a Estratégia Nacional de Gestão de Crises Internacionais ²¹	Efeito a conseguir nos diferentes sistemas do PMESII	Entidades públicas ou privadas portuguesas a articular
---	--	--	--

Modelo da Resolução de Conselho de Ministros proposta

5. Conclusões

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

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

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

As organizações internacionais procuram aplicar o *Comprehensive Approach* na resolução das crises. Embora com as limitações estruturais (afastamento entre DPKO e DPA, falta de estruturas de comando e estado-maior, sem meios de Intel e para *Peace Enforcement*) e financeiras, a ONU mantém-se como o garante da legitimidade. A OTAN apenas dispõe dos instrumentos Político e Militar, mas encontra-se a desenvolver a articulação com as componentes do instrumento civil. A UE tem todos os instrumentos à sua disposição mas, por outro lado, tem 27 diferentes agendas internas, o que torna o consenso mais difícil. A solução para uma efectiva aplicação de todos os instrumentos de poder, de acordo com o conceito do *Comprehensive Approach*, parece ser o *Whole-of-Government Approach – WoGA*. A existência de estruturas WoGA nos Estados irá reforçar a actuação das OIs com a participação desses países. A melhor solução para a gestão de crises aparenta ser a articulação entre as diferentes OIs e com a participação de países com estruturas WoGA.

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

- Estabelecer um entendimento comum sobre o problema em questão (o que inclui a partilha de informação e consciência da situação);
- Definir uma visão mútua e acertada para a solução do problema (o que inclui um conjunto de resultados e objectivos que devem, no mínimo, não serem contraditórios);

²⁰ Neste quadro considera-se o Instrumento Político como incluindo também as acções diplomáticas.

²¹ Como referido anteriormente, esta “Estratégia” que não existe no actual quadro nacional, é aqui entendida como a articulação entre as diferentes sub-estratégias nacionais de Cooperação, Segurança e Desenvolvimento, alinhadas num conceito de *Comprehensive Approach*.

- Tentar a harmonização das actividades correspondentes (o que inclui a vontade para ajustar em resposta a percepções emergentes).

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

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

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

- Enfatizar as capacidades civis mais do que as militares – se tal não acontecer, a ênfase na condução das operações será sempre *military-driven* e confirmando a imagem de que o instrumento de poder prioritário nas operações de paz é o militar. Esta tendência será sempre ineficaz a longo prazo, visto que, por enquanto, os conhecimentos de *nation building* não são o enquadrante principal da natureza militar. A iniciativa para criação da Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises em curso, sob a égide do MNE é o melhor exemplo de um eventual sucesso, se devidamente operacionalizado.
- Realinhar os papéis dos Ministérios da Defesa e dos Negócios Estrangeiros – não se torna necessário reforçar as estruturas existentes ou alterar a especificidade dos departamentos governamentais. Há sim que garantir a liderança política do processo ao nível do chefe do governo, garantir a devida articulação em comités representativos dos instrumentos de poder do estado e manter um *staff* de apoio em permanência sob a égide do MNE. A Comissão Inter-Ministerial de Cooperação pode acumular as vertentes de Segurança e Desenvolvimento e integrar todas estas estratégias actualmente espartilhadas e estratificadas em diferentes ministérios. A liderança política será corporizada pelas decisões do Conselho de Ministros a reunir periodicamente, ou de forma extraordinária para estudo e análise de crises pontuais, com apoio da CIC.
- Constituir uma associação governamental e não governamental com peritos nas diferentes áreas de actuação – esta bolsa de peritos pode apoiar nas fases de planeamento e execução, integrar elementos das ONGs e das empresas nacionais e constituir uma primeira tranche de indivíduos a integrar missões nacionais.
- Reforçar a capacidade de projecção das autoridades policiais e judiciais – esta capacidade deve ser reforçada em número e no diferente tipo de actividades a desenvolver. O MAI e o MJ deverão trabalhar em conjunto para garantir que o seu pessoal possui competências nas áreas de segurança, mas também, nas áreas do estado de direito e apoio na consolidação de instituições judiciais.
- Reforçar as capacidades de gestão de crises – com o fim do SNGC o Estado ficou sem qualquer instrumento de antevisão e planeamento para missões externas de apoio à paz. A actual LSI prevê o emprego em crises internas e a actuação em situações de crise externa de curta duração, não existindo um organismo com as diferentes componentes responsável por ir acompanhando a situação internacional. A CIC deverá ser reforçada com oficiais de ligação do MDN, MJ, SIRP e outros ministérios, para assegurar que o Estado tem uma atitude proactiva e prospectiva das suas acções e não apenas a reacção a pedidos externos.
- Assegurar a adequada *guidance* e financiamento para a devida eficiência e sustentabilidade em novas missões com participação nacional – construir capacidades para a estabilização e reconstrução significa não apenas desenvolver a aproximação adequada, mas também assegurar que esta pode ser implementada. Isto significa que o enquadramento legal e burocrático tem de

reflectir os esforços a conduzir, os recursos podem ser atribuídos quando necessários e que as instituições a constituir conseguem prolongar-se no tempo para além das acções individuais. As directivas e liderança do chefe do Governo são essenciais e constituem a fonte de um pacote de regulamentos e regras coerentes e consistentes que criam sistemas novos e efectivos. Estas directivas determinadas em sede da PCM deverão ser coordenadas com o Parlamento e com a Presidência da República na definição das missões, tarefas respectivas e atribuição de recursos, procurando assim assegurar uma acção concertada do Estado.

Portugal deve intervir nas crises internacionais, seja na prevenção ou resolução, não só pelo dever de responsabilidade mas também na defesa do interesse nacional e na afirmação da soberania. A segurança cooperativa assume-se como mais importante para os pequenos estados e embora sejamos periféricos na Europa em termos geográficos, que não o sejamos na vontade e no conhecimento. Temos experiência e lições aprendidas, não só do nosso tempo em África nas décadas de 60 e 70 do século XX, mas sobretudo nas actuais situações de resolução de crises internacionais desde África, os Balcãs, Timor Leste e Afeganistão. Foram 140 mil militares em 20 TO diferentes²². O desempenho tem sido excelente devido à formação dos quadros e ao *Comprehensive Approach* intrínseco de cada português. Vamos aproveitar a nossa capacidade e aptidão natural de nos relacionarmos culturalmente com outros povos e nações e apoiar a construção da paz.

²² Dados relativos a Abril de 2011 – General Valença Pinto – Comunicação na UAL em 05 de Maio de 2011.

Bibliografia

Monografias, Teses, Trabalhos e outras

- ARENSBACH, Major Ulrich – **Entrevista aberta**. SHAPE, 31 Out. 2011. Mons, 2011.
- BARAT, Sultan – **After the Conflict – Reconstruction and Development in the Aftermath of War**. London: I. B. Tauris, 2010.
- BRANCO, Carlos – O que são operações de paz? Conceitos e taxonomia. In FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES, Lisboa, 20120 – **Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão Multidimensional**, Lisboa: Prefácio, 2010.
- BRIGGS, Coronel Steven – A perspectiva militar e informacional do Comprehensive Approach to Operations. In SEMINÁRIO IAEM, 05 Mai. 2010 – **Abordagem Integrada dos instrumentos de poder na resolução de conflitos: comunicação**. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares, 2010.
- COUTO, Abel Cabral – **Elementos de Estratégia – volume I**. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.
- FENN, Coronel Martin – **Entrevista aberta**. SHAPE, 23 Nov. 2011. Mons, 2011.
- JOINT CHIEFS OF STAFF – **Joint Pub 3-57 Doctrine for Joint Civil Affairs**. Washington, 1995.
- MDN – **Relatório da 3ª Reunião do Grupo de Trabalho de Elaboração de uma Estratégia Nacional para a Gestão Civil de Crises**. Lisboa: Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2010.
- MDN – **Relatório do Seminário “Synergies between the EU Civil and Military Capability Development for Crisis Management”**, Bruxelas 10Fev10. Lisboa: Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2010.
- MOMME, Tenente-Coronel Jesper – **Entrevista aberta**. SHAPE, 27 Out. 2011. Mons, 2011.
- NATO – **AAP-6 NATO Glossary of terms and definitions**. Bruxelas, 2009.
- NATO – **AJP-9 NATO Civil-Military Co-operation Doctrine**. Bruxelas, 2009.
- NATO – **Military Committee Position on the Use of Effects in Operations**. Bruxelas: International Military Staff, 2nd draft MCM 0041-2010, 2010.
- PATRICK, Langlois – **Non Paper on EU Headline Goals After 2010**. 2010.
- PEREIRA, Coronel João Paulo Esteves – **Sistema Nacional de Gestão de Crises (SNGC): Estrutura, Conceitos, Práticas e Experiências. Contributos para a sua optimização e eficácia**. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares, 2010. 51 f. Trabalho final do Curso de Promoção a Oficial General.
- PINTO, General Luís Valença Pinto – **As Operações de Paz**. In VI MESTRADO EM ESTUDOS DA PAZ E DA GUERRA NAS NOVAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 26 Abr. 2011 – **Comunicação**. Lisboa: UAL, 2011.
- PINTO, General Luís Valença Pinto – **Entrevista aberta**. UAL, 27 Abr. 2011. Lisboa, 2011.
- QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van – **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 1998.
- RAND – **After the War – Nation-Building from FDR to George W. Bush**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2008.
- RAND – **Developing an Army Strategy for Building Partner Capacity for Stability Operations**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2010.
- RAND – **Europe’s Role in Nation-Building – From the Balkans to the Congo**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2008a
- RAND – **Improving Capacity for Stabilization and Reconstruction Operations**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2009.

- RAND – **The Beginner's Guide to Nation-Building**. Santa Mónica – Califórnia: Rand Corporation, 2007.
- SARAIVA, Maria Francisca – Elementos Cívicos nas Missões Humanitárias e de Paz: O Papel dos Órgãos e Entidades Cívicas Nacionais. In FUNDAÇÃO MÁRIO SOARES, Lisboa, 20120 – **Portugal e as Operações de Paz – Uma Visão Multidimensional**, Lisboa: Prefácio, 2010.
- SARAIVA, Maria Francisca – **Entrevista exploratória**. ISCSP, 24 Fev. 2011. Lisboa, 2011.
- SCHNAUBELT, Christopher M – **Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy**. Roma: NATO Defence College, 2011.
- SHAPE – **Concept for the SHAPE Comprehensive Crisis and Operations Management Centre (CCOMC)**. Belgium: SHAPE, 2011.
- SILVA, Pedro Ferreira da – A Soberania em contexto Europeu: como a União Europeia contribui para o Aumento da Soberania Nacional. **Revista Nação e Defesa**, n.º 127 – 5ª série, pp. 111-129. Lisboa, 2010.

Legislação

- Constituição da República Portuguesa
- Decreto-Lei n.º 120/2007, de 27 de Abril
- Decreto-Lei n.º 127/97, de 24 de Maio
- Decreto-Lei n.º 128/2002, de 11 de Maio
- Decreto-Lei n.º 154-A/2009, de 06 de Julho
- Decreto-Lei n.º 173/2004, de 21 de Julho
- Decreto-Lei n.º 175/85, de 22 de Maio
- Decreto-Lei n.º 189-A/99, de 04 de Junho
- Decreto-Lei n.º 202/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 203/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 208/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 212/2006, de 27 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 220/2007, de 29 de Maio
- Decreto-Lei n.º 245/2007, de 25 de Junho
- Decreto-Lei n.º 267/98, de 28 de Agosto
- Decreto-Lei n.º 279/84, de 13 de Agosto
- Decreto-Lei n.º 301/98, de 07 de Outubro
- Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro
- Decreto-Lei n.º 75/2007, de 29 de Março
- Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro
- Despacho n.º 20328/2007, do MNE, de 20 de Agosto
- Despacho n.º 7769/2010, do MDN, de 16 de Abril
- Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto
- Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 07 de Julho
- Portaria n.º 510/2007, de 30 de Abril
- Portaria n.º 510/2009, de 14 de Maio
- Programa do XIX Governo Constitucional
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 123/99, de 01 de Outubro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 15/99, de 25 de Fevereiro

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, de 29 de Abril
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Dezembro
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de Julho

Documentos electrónicos

- AHTISAARI, Martti – **Comprehensive Approach Seminar**. [em linha]. Helsinquia: CAS, actual. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.finlandnato.org/public/download.aspx?ID=35416&GUID=%7B7DB3C707-0602-4EFC-BC47-E4F16E4772D6%7D>
 - BRAUSS, Brigadier General Heinrich – **A Comprehensive Approach to Crisis Management - The Civilian-Military Dimension of ESDP**. [em linha]. Bruxelas: European External Action Service, [Consult. 29.01.2011]. Disponível em http://eeas.europa.eu/ifs/publications/articles/book1/book%20vol1_part1_chapter4_a%20comprehensive%20approach%20to%20crisis%20management%20-%20esdp_brigadier%20general%20heinrich%20brauss.pdf
 - BRITO, Brígida – **Hard, soft ou smart power: discussão conceptual ou definição estratégica?**. [em linha]. Notas e Reflexões, JANUS.NET *e-journal of International Relations*, N.º 1, Outono 2010. [Consult. 14.01.2011]. Disponível em http://www.janus.ual.pt/janus.net/pt/arquivo_pt/pt_vol1_n1/pt_vol1_n1_not3.html
 - CENTER FOR SECURITY STUDIES (CSS) – **Comprehensive Approaches to International Crisis Management**. [em linha]. Zurique: ETH Vol. 3 – N.º 42, actual. Out. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?lng=en&id=93229>
 - CIA – **Guinea-Bissau**. [em linha]. The World Factbook, actual. 20 Nov. 2011. [Consult. 26.11.2011]. Disponível em <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/pu.html>
 - CONING, Cedric de – **The United Nations and the Comprehensive Approach**. [em linha]. Copenhaga: Danish Institute of International Studies (DIIS) – DIIS Report 2008:14, actual. Jan. 2010. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report-2008-14 The United Nations and the Comprehensive Approach.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report-2008-14%20The%20United%20Nations%20and%20the%20Comprehensive%20Approach.pdf)
 - CONING, Cedric de; FRIIS, Karsten – **Coherence and Coordination: The Limits of the Comprehensive Approach**. [em linha]. Brill: Norwegian Institute of International Affairs, *Journal of International Peacekeeping* 15 (2011) 243-272, actual. 03 Fev. 2011. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em [http://english.nupi.no/ Publications/Articles-in-books-and-journals/2011/Coherence-and-Coordination.-The-Limits-of-the-Comprehensive-Approach](http://english.nupi.no/Publications/Articles-in-books-and-journals/2011/Coherence-and-Coordination.-The-Limits-of-the-Comprehensive-Approach)
 - DRIVER, Major Darrell – **The European Union and the Comprehensive Civil-Military Approach in Euro-Atlantic Security – Matching Reality to Rhetoric**. In **Strategic Studies Quarterly**, Fall 2010. [em linha]. Bruxelas, actual. 04 Out. 2010. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc>
-
- **EEAS – EU Operations**. [em linha]. actual. Nov. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations?lang=en>
-
- **EMGFA – Imagem ISAF**. [em linha]. Galeria de Imagens NATO, actual. 27 Jul. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/media/imagens/nato>
 - **EMGFA – Imagem RD Congo**. [em linha]. Galeria de Imagens EU, actual. 10 Oct. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/media/imagens/eu>

- EMGFA – Imagem UNIFIL. [em linha]. Galeria de Imagens ONU, actual. 15 Nov. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/media/imagens/onu>
 - ESCORREGA, Luis Falcão – **Das “novas crises”: breves contributos para a sua clarificação conceptual.** [em linha]. Jornal de Defesa e Relações Internacionais, actual. 16 Fev. 2010. [Consult. 14.01.2011]. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=765
 - EU INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES (EISS) – **Cooperation by Committee: The EU Military Committee and the Committee for Civilian Crisis Management.** [em linha]. França, actual. Fev. 2010. [Consult. 29.01.2011]. Disponível em http://www.iss.europa.eu/uploads/media/op82_CooperationbyCommittee.pdf
 - FINISH MINISTRY OF DEFENCE (FIN MOD) – **Comprehensive Approach: Trends, challenges and possibilities for cooperation in crisis prevention and management.** [em linha]. Helsinquia: Crisis Management Initiative, actual. 17 Jun. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.reliefweb.int/node/23606>
 - FRIIS, Karsten; REHMAN, Sanaa – **Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond.** [em linha]. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, actual. 2010. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://www.forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Rapporter/Documents/Comprehensive%20Approach%20Capacity%20Building.pdf>
 - GOVERNO PORTUGUÊS – **Programa do XIX Governo Constitucional.** [em linha]. actual. 2011. [Consult. 22.10.2011]. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/pt/GC19/Documentos/Programa_GC19.pdf
-
- **HOUSE OF COMMONS – The Comprehensive Approach: the point of war is not just to win but to make a better peace.** [em linha]. London: Defence Committee, Seventh Report of Session 2009–10, actual. 09 Mar. 2010. [Consult. 17.05.2011]. Disponível em <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmdfence/224/22402.htm>
-
- IPAD – **Estratégia da Cooperação Portuguesa - Operacionalização.** [em linha]. Lisboa, actual. 07 Jun 2011. [Consult. 30.08.2011]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/EstrategiaCooperacao/Documents/OperacioEstrategia.pdf>
 - IPAD – **Organograma do IPAD.** [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/Instituto/Organograma/Paginas/default.aspx>
 - IPAD – **Presença da Cooperação Portuguesa no Mundo.** [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.ipad.mne.gov.pt/AgentesCooperacao/PresencaMundo/Paginas/default.aspx>
 - JAKOBSEN, Peter Viggo – **NATO’s Comprehensive Approach to Crisis Response Operations.** [em linha]. Copenhaga: Danish Institute of International Studies (DIIS) – DIIS Report 2008:15, actual. 08 Out. 2008. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/Report_2008-15_NATO_Comprehensive_Approach_Crisis_Response_Operations.pdf
 - MITCHEL, William – **Comprehensive Approach Capacity Building: Implementing the Effects Based Approach to Military Operations.** [em linha]. Copenhagen: Danish Defence College, actual. 2010. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio/Rapportero/FileObject2/file/SIP-06-10-Rehman-Friis-condensed.pdf>
 - MOLNAR, Colonel Ferenc; SMITH-WINDSOR, Dr. Brooke – **10 Things you should know about a Comprehensive Approach.** [em linha]. NATO Defence College: 2011 Munich Security Conference, actual. Nov. 2008. [Consult. 22.03.2011]. Disponível em <http://www.ndc.nato.int/>

- NATO – A “**Comprehensive Approach**” to crisis management. [em linha]. actual. 15 Nov. 2011. [Consult. 30.11.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm?selectedLocale=en
 - NATO – **Comprehensive Political Guidance**. [em linha]. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, actual. 13 Jul. 2009. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm
-
- NATO – **Crisis management**. [em linha]. Bruxelas, actual. 14 Mai. 2011. [Consult. 08.06.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm
-
- NATO – **Highlights of the Seminar in Helsinki 4 March: Comprehensive Approach to Crisis Management**. [em linha]. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/highlights_of_the_strategic_concept_seminar_helsinki.pdf
 - NATO – **NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO**. [em linha]. actual. 17 Mai. 2010. [Consult. 13.06.2011]. Disponível em <http://www.nato.int/strategic-concept/expertsreport.pdf>
 - NATO – **Strategic Concept**. [em linha]. actual. 01 Dez. 2010. [Consult. 12.12.2010]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_56626.htm?selectedLocale=en
 - NATO – **Strategic Concept**. [em linha]. actual. 01 Dez. 2010. [Consult. 12.12.2010]. Disponível em www.nato.int
 - OECD – **Portugal (2010) DAC Peer Review - Main Findings and Recommendations**. [em linha]. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC), actual. 2010. [Consult. 30.08.2011]. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/portugal>
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **Brahimi Report**. [em linha]. Nova Iorque: Panel of Experts, actual. 2000. [Consult. 13.03.2011]. Disponível em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **Discurso proferido pelo Secretário-Geral na Assembleia Geral**. [em linha]. Nova Iorque, actual. 14 Jan. 2011. [Consult. 31.10.2011]. Disponível em http://www.un.org/apps/news/infocus/speeches/search_full.asp?statID=1044
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **Imagem Mogadishu**. [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.un.org/en/humanitarian/>
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All**. [em linha]. Charter of the United Nations, actual. 2005. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em <http://www.un.org/largerfreedom/>
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **Note for Guidance on Integrated Missions**. [em linha]. Nova Iorque: emitida pelo Secretário-Geral em 09 Dez. 2005, actual. 01 Jan. 2006. [Consult. 27.12.2010]. Disponível em <http://www.reliefweb.int/node/22464>
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **United Nations Peace Operations – Year in Review 2010**. Nova Iorque, actual. Mar. 2011. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2010.pdf>
 - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) – **United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines**. [em linha]. Nova Iorque: Department of Peace Keeping Operations, actual. Jan. 2010. [Consult. 09.06.2011]. Disponível em http://www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/pbps/library/capstone_doctrine_eng.pdf
 - POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS – **Crisis Management Operations: European Lessons Learned. In Report from the Expert Seminar**. [em linha]. Bruxelas, actual. 03 Nov. 2010. [Consult. 29.01.2011]. Disponível em

- http://www.pism.pl/zalaczniki/Crisis_Management_Operations_report.pdf
- RASMUSSEN, Anders Fogh – **Building security in an age of austerity**. [em linha]. NATO: 2011 Munich Security Conference, actual. 04 Fev. 2011. [Consult. 20.03.2011]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_70400.htm
 - ROSGAARD, LGen Ebbe – **The Danish Comprehensive Approach**. [em linha]. Tartu – Estonia: Baltic Defence College, actual. 14 Mar. 2008. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-6a8c7060233&lng=en&id=97048>
 - ROYAL DANISH DEFENCE COLLEGE (RDDC) – **The Comprehensive Approach – Challenges and Prospects**. [em linha]. Copenhagen: Baltic Defence College, actual. Dez. 2009. [Consult. 22.08.2011]. Disponível em <http://forsvaret.dk/FAK/Nyt%20og%20Presse/Documents/Challenges%20and%20Prospects%20net.pdf>
 - SHAPE – **NATO HQs, Operations and Missions**. [em linha]. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.shape.nato.int/areaofocus.aspx>
 - SMITH-WINDSOR, Brooke – **NATO's Effects Based and Comprehensive Approach to Operations**. [em linha]. Roma: NATO Defense College, Research Paper Nº. 38, actual. Jul. 2008. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=92060>
 - STEINBERG, Daniel – **NATO's New Strategic Concept: A Partnership for Crisis Management**. [em linha]. International Crisis Group, Helsinquia: NATO Conference on the Comprehensive Approach, actual. 04 Mar. 2010. [Consult. 23.12.2010]. Disponível em <http://www.crisisgroup.org/en/publication-type/speeches/2010/natos-new-strategic-concept-a-partnership-for-crisis-management.aspx>
 - STEPPUTAT, Finn – **Inter-agency Cooperation: A Danish Perspective**. In **Nordic Approaches to Whole-of-Government – in Afghanistan and beyond**. [em linha]. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, actual. 2010. [Consult. 23.10.2011]. Disponível em <http://www.forsvaret.dk/FAK/Publikationer/Rapporter/Documents/Comprehensive%20Approach%20Capacity%20Building.pdf>
 - UCDP – **Armed conflicts by Intensity, 1946-2009**. [em linha]. Department of Peace and Conflict Research, actual. 2010. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/18/18758_conflicts_intensity_2009a.jpg
 - UCDP – **One-sided Actors and Armed Conflicts by Intensity, 1989-2008**. [em linha]. Department of Peace and Conflict Research, actual. 2010. [Consult. 27.11.2011]. Disponível em http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/18/18776_one-sidedandconflicts_2008a.jpg
 - UNIÃO EUROPEIA – **Estratégia Europeia em Matéria de Segurança**. [em linha]. Bruxelas, actual. 12 Dez. 2003. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>
 - UNIÃO EUROPEIA – **Promoting synergies between the EU civil and military capability development**. [em linha]. Bruxelas, actual. Fev. 2011. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/110223%20factsheet%20Civil-Military%20synergies%20-%20version%201_EN.pdf
-
- UNITED KINGDOM MINISTRY OF DEFENCE (UK MoD) – **The Comprehensive Approach**. [em linha]. Swindon: The Joint Doctrine & Concepts Centre, actual. Jan. 2006. [Consult. 07.06.2011]. Disponível em http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/BEE7F0A4-C1DA-45F8-9FDC-7FBD25750EE3/0/dcdc21_jdn4_05.pdf
-
- UNITED STATES JOINT FORCES COMMAND (USJFC) – **The Comprehensive**

Approach: A Conceptual Framework for MNE5. [em linha]. Helsinquia: Department of Peace Keeping Operations, actual. 2008. [Consult. 26.05.2011]. Disponível em <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf>

- VICENTE, Major PILAV João Paulo Nunes Vicente – Imagens de Estratégia Baseada em Efeitos: em busca da clarificação conceptual. [em linha]. Lisboa: **Revista Militar**, actual. 20 Abr. 2008. [Consult. 08.01.2012]. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=261>
 - YARGER, Harry R. – Toward a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model. [em linha]. U.S. Army War College, **Guide to National Security Policy and Strategy**, 2nd Edition Revised and Expanded, Department of National Security and Strategy, actual. Jun. 2006. [Consult. 20.12.2010]. Disponível em <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/pub708.pdf>
 - Página do **Google**TM. [em linha]. Disponível em <http://www.google.pt/>
-