

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES  
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**Ano lectivo 2010/2011**



**Trabalho de Investigação Individual**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

**O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DE CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.**

**Reconstrução e Edificação do Pilar Defesa Nacional**

*António Martins Pereira  
Coronel de Infantaria*



# **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

## **Reconstrução e Edificação do Pilar Defesa Nacional**

**Coronel INF António Martins Pereira**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2010/2011

IESM em Lisboa, 29 de Abril de 2011



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**RECONSTRUÇÃO E EDIFICAÇÃO DO PILAR DEFESA  
NACIONAL**

**Coronel INF António Martins Pereira**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG 2010/2011

Orientador: Cor Tir AM João Ramalhete

IESM em Lisboa, 29 de Abril de 2011



## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiro lugar, agradecemos ao Orientador, Coronel Tir AM João Ramalheite, pelas criteriosas sugestões que formulou na fase de elaboração do Plano de Trabalho e pela forma paciente e interessada como acompanhou o desenvolvimento desta investigação. O trabalho valorizou-se à custa das suas sugestões e do seu apoio.

Em segundo lugar agradecemos aos ilustres entrevistados, que listo no final deste trabalho, pela partilha sincera de conhecimentos.

Aos que nos falaram tão francamente da sua experiência, das condições e actividades desenvolvidas nos teatros de operações, em nome de Portugal, a nossa sincera admiração e respeito. Associo nesse sentimento todos os não entrevistados, que vos sucederam, que pela sua acção profissional abnegada pugnam para que as intervenções de Portugal nos ESF, melhor contribuam para a segurança e dignidade da humanidade e concorram para a estabilidade internacional que permite ao Povo Português viver em paz.

Por último, o nosso obrigado a todos os excelentes conferencistas, aos professores do Instituto e aos auditores do Curso que, com as suas apresentações, comentários, discussões e debates, muito contribuíram com informação valiosa que muito nos ajudou.

A todos agradecemos penhoradamente, ficando ciente que qualquer omissão ou falha, neste Trabalho, serão da nossa inteira responsabilidade.



<b>Agradecimentos.....</b>	<b>ii</b>
<b>Resumo .....</b>	<b>v</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>vi</b>
<b>Palavras-chave .....</b>	<b>vii</b>
<b>Lista de abreviaturas e acrónimos .....</b>	<b>viii</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
O objecto da investigação e a sua delimitação .....	2
Os objectivos da investigação .....	3
Metodologia seguida.....	3
Pergunta de partida e questões derivadas .....	4
Organização do Trabalho.....	4
<b>1. A situação de fragilidade dos Estados - Ameaças e riscos à estabilidade internacional e opções de intervenção de Portugal.....</b>	<b>6</b>
a. A situação de fragilidade .....	6
b. Ameaças e Riscos à estabilidade internacional .....	9
c. Razões de Intervenção de Portugal.....	10
d. Síntese Conclusiva .....	11
<b>2. Modelos Conceptuais de Resposta aos ESF.....</b>	<b>12</b>
a. Da ONU.....	13
b. Da OCDE.....	14
c. Da UE .....	15
d. Da NATO.....	17
e. De outros países Aliados .....	18
(1) EUA.....	18
(2) Reino Unido (RU).....	18
(3) Holanda (NL).....	19
f. Análise do Modelo de Resposta Nacional .....	20
(1) Análise à luz dos modelos conceptuais.....	21
(2) Potencialidades e Vulnerabilidades .....	21
(3) Grau de Implementação da ENSD .....	23
g. Síntese Conclusiva .....	23
<b>3. Impacto das Intervenções em Países em situação de Fragilidade .....</b>	<b>25</b>
a. Metodologia de Análise.....	25
b. Avaliação dos Casos de Estudo .....	25
(1) Afeganistão .....	25



(2) Guiné –Bissau .....	29
(3) Timor-Leste.....	33
c. Síntese conclusiva .....	34
<b>4. Contributos para um modelo de intervenção de Portugal nos ESF, no âmbito da REPDN e respectiva capitalização.....</b>	<b>36</b>
a. No Nível Político Intersectorial .....	37
b. No Nível Intermédio Sectorial.....	38
c. No Nível Tático .....	39
d. Síntese Conclusiva .....	40
<b>Conclusões e recomendações.....</b>	<b>41</b>
Revisão das grandes linhas do procedimento seguido.....	41
Contributos para o conhecimento .....	42
Recomendações.....	43
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>45</b>
<b>ENTREVISTAS.....</b>	<b>59</b>

#### Apêndices

Apêndice I - Glossário de conceitos.....	I – 1
Apêndice II – Agenda Internacional dos ESF.....	II – 1
Apêndice III – ESF no EEIN (Panorama de Índices Internacionais).....	III – 1
Apêndice IV – Matriz P&V nas Respostas de Portugal aos ESF .....	IV – 1
Apêndice V – Estrutura do Modelo de Intervenção Nacional em ESF .....	V – 1

#### Lista de Quadros

Quadro 1 - Mostra de Ameaças e Riscos dos ESF à estabilidade internacional.....	II-1
Quadro 2 – Principais componentes da Agenda Internacional dos ESF .....	II-1

#### Lista de figuras

Fig. 1 – Estrutura da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Afeganistão (ANDS).....	26
Fig. 2 – Abordagem Integrada- OMLT KCD em 2010.....	28
Fig. 3– Narcotráfico na região da África Ocidental .....	30
Fig. 4– O desafio da “Comprehensive Approach” .....	I-5



## **RESUMO**

O Trabalho visa estudar a Reconstrução e Edificação do Pilar da Defesa Nacional, com vista a obter contributos que permita a Portugal melhorar a sua participação em intervenções em estados em situação de fragilidade, no âmbito da reforma do sector de segurança e dos processos de estabilização e reconstrução.

Começamos por analisar a temática da situação de fragilidade dos estados, as ameaças e as agendas internacionais subjacentes e identificamos as razões e formas, em sentido lato, das intervenções de Portugal.

Tendo em conta que o modelo de intervenção de Portugal assentava numa Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento, investigamos os modelos das Organizações Internacionais e Aliados que contribuíram decisivamente e são referência para a melhoria do modelo nacional e levantamos as potencialidades e vulnerabilidades deste modelo.

Estudamos e sistematizamos os impactos das intervenções no Afeganistão, na Guiné-Bissau e em Timor-Leste, onde houve contribuição de Portugal, com base em relatórios, opiniões de especialistas e entrevistas a participantes nas missões. Verificamos que uma estratégia coerente de longo prazo, resultante da integração das agendas e estratégias internacionais e alinhada com a estratégia nacional do estado intervencionado, oferece maiores condições para o sucesso.

Concluimos que a Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento, como base do modelo de intervenção de Portugal em estados em situação de fragilidade, deverá continuar a ser implementada e operacionalizada para o que, apontamos contributos chave.

A título de conclusão final sugerimos também medidas complementares nos vários níveis de decisão e execução das intervenções que permitem melhorar a proficiência individual e colectiva no terreno e capitalizar a visibilidade obtida, no sentido da satisfação mais cabal dos interesses de Portugal.



## **ABSTRACT**

This work aims to study the Reconstruction and Building of the National Defence Pillar in order to seek contributions that allow Portugal's improvements on its participation in the interventions toward the states in situation of fragility, in the framework of the security sector reform and the stabilization and reconstruction processes.

The study commenced by analysing the fragility concept, the threats and international agenda concerned and we made out the reasons and ways of Portuguese interventions toward these situations.

Considering that Portuguese intervention model is based on the National Strategy on Security and Development, we went up to the international organisations and Allies models which have decisively influenced the national model, and might contribute for its improvement, in the near future. We have drawn up as well a list of strenghts and weaknesses from the analysis of the Portuguese model.

We studied and attempted to capture the impacts derived from the interventions in Afghanistan, Guinea-Bissau and East Timor, where Portugal also has been engaged. It has been investigated by the research based on reports and participants interviews. We came to a conclusion that a coherent long-term strategy, as the end result of the integration of international strategies and agendas fully aligned with the national strategy of the state in situation of fragility, offers better conditions for success.

We have got at the conclusion that the National Strategy on Security and Development as the basis for the Portuguese model of intervention toward the states in situation of fragility it should keep on being implemented the structures and processes, becoming more operational for what the study offers some key contributions.

By way of practical conclusion we suggested some complementary measures for several levels of decision about intervention, which fuels individual and collective proficiency on the ground and it gets along with a better value of the gathered international visibility by Portugal.



**PALAVRAS-CHAVE**

Estados Falhados

Estados Frágeis

Estados em Situação de Fragilidade (ESF)

Reforma do Sector de Segurança (RSS)

Reconstrução e Edificação do Pilar Defesa Nacional (REPDN)

Estratégia Nacional para a Segurança e Desenvolvimento (ENSD)

**KEY WORDS**

Failed States

Fragile States

States in situation of fragility (ESF)

Security Sector Reform (RSS)

Reconstruction and Building of National Defense Pillar (REPDN)

National Strategy for Security and Development (ENSD)



## LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AFRICOM	<i>United States Africa Command</i>
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
ANAAC	<i>Afghan National Aerial Corps</i>
ANA	<i>Afghan National Army</i>
ANDS	<i>Afghan National Development Strategy</i>
ANP	<i>Afghan National Police</i>
ANSF	<i>Afghan National Security Forces</i>
AU	União Africana
AR	Assembleia da República
CA	<i>Comprehensive Approach</i>
CAD	Comité de Apoio ao Desenvolvimento
CE	Comissão Europeia
CEDEAO	Comunidade Económica de Estados da África Ocidental
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CMCO	Coordenação Civil-Militar
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i> (Directiva de Política Global)
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSUN	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTJ	Cooperação Técnica de Justiça
CTM	Cooperação Técnico-militar
CTP	Cooperação Técnico-Policial
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
DGPDN	Direcção Geral de Política de Defesa Nacional
DFID	<i>Department for Foreign and International Development</i>
DH	Direitos Humanos
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção de Paz
EEAS	Serviço Europeu de Acção Externa
EEIN	Espaço Estratégico de Interesse Nacional
EES	Estratégia de Segurança Europeia
EM	Estados Membros



EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
ENSD	Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento
ESF	Estado (s) em situação de fragilidade
EU	<i>European Union</i>
EUA	Estados Unidos da América
FAGB	Forças Armadas da Guiné -Bissau
F-FDTL	FALINTIL- Forças de Defesa de Timor Leste
FFAA	Forças Armadas
FFM	<i>Fact Finding Mission</i>
GB	Guiné-Bissau
GCRS	Gabinete do Coordenador para a Reconstrução e Estabilização
GoA	Governo do Afeganistão
H	Hipótese
INCAF	<i>International Network on Conflict and Fragility</i>
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
ISAF	<i>International Security Assistance Force</i> (Força Internacional de Apoio à Segurança)
KCD	Kabul Capital Division
LDN	Lei da Defesa Nacional
MAI	Ministério da Administração Interna
MAP	<i>Membership Action Plan</i>
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MJ	Ministério da Justiça
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MoD	Ministério da Defesa/ <i>Ministry of Defense</i>
MoI	Ministério do Interior/ <i>Ministry of Interior</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> (Organização do Tratado do Atlântico Norte )
NATO-GoA	Declaração da NATO e Governo do Afeganistão.
NTM-A	<i>NATO Training Mission to Afghanistan</i>
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos do Milénio
OI	Organizações Internacionais
OMLT	Equipas Operacionais de Ligação e Mentoriação



ONG	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África
PB	Construção da Paz/ <i>Peacebuilding</i>
PAP-DIB	<i>Partnership Action Plano on Defence Institution Building</i>
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PE	<i>Peace Enforcement</i>
PESD/ESDP	Política Europeia de Segurança e de Defesa/ <i>European Security and Defence Policy</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Planos Indicativos de Cooperação
PK	Manutenção da Paz/ <i>PeaceKeeping</i>
PM	Primeiro-Ministro
PNTL	Polícia Nacional de Timor-Leste
PR	Presidente da República
PRT	<i>Provincial Reconstruction Team</i>
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RDTL	República Democrática de Timor-Leste
REPDN	Reconstrução e Edificação do Pilar Defesa Nacional
RSS	Reforma do Sector de Segurança <sup>1</sup>
R2P	Responsabilidade de Proteger
SB	Construção de Estados/ <i>Statebuilding</i>
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
S&D	Segurança-Desenvolvimento
S&R	Estabilização e Reconstrução
TII	Trabalho de Investigação Individual
SU	Trabalho de Investigação Individual
EU	União Europeia
UNMIT	Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNIOGBIS	<i>United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau</i>

<sup>1</sup> A OCDE considera Reforma do Sistema de Segurança. Utilizamos o mesmo acrónimo.



UNODC

*United Nations Office on Drug and Crime*

WoG

Whole of Government Approach



## **Introdução**

O tema do presente Trabalho de Investigação Individual (TII), “Reconstrução e Edificação do Pilar Defesa Nacional” foi desenvolvido no contexto da utilização das Forças Armadas (FFAA) como instrumento da política externa de Portugal, em especial, na sua participação efectiva em missões das organizações internacionais (OI) de que Portugal é membro, como sejam a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) e a União Europeia (UE).

A reconstrução e edificação do pilar defesa nacional (REPDN) dirigem-se especificamente à componente da defesa nacional, FFAA e órgãos conexos em sentido lato, incluindo justiça militar, órgãos de sustentação e outros, ao acervo legal respectivo e às instituições responsáveis pelo controlo político das FFAA, na parte aplicável. O que está em causa nestas intervenções, não é tão-somente a edificação ou transformação de capacidades do sistema militar, mas também as componentes que fundamentam e promovem a boa governação, permitindo a sua utilização legítima para a segurança do estado e das pessoas, contribuindo para uma boa relação do aparelho do estado e população, cultivando a legitimidade.

O tema é actual, na medida em que a REPDN é uma das componentes fundamentais de vários modelos conceptuais para intervenção em estados em situação de fragilidade (ESF). A intervenção liga-se cada vez mais não a manifestações realistas de poder entre estados, mas sim a questões actuais ligadas à segurança humana (UNDP, 1994: 23), à responsabilidade de proteger (R2P) (ONU, 2005a) e à securitização de ameaças à instabilidade internacional. Aponta para um conceito de segurança alargada que considera missões multidimensionais, com o emprego de meios não militares de outros sectores do Estado, numa verdadeira conexão e interacção do desenvolvimento e da segurança. O emprego desses meios deve ser efectuado de forma coerente, coordenada e complementar, o que pressupõe um apoio à decisão de conhecimento integrado, preparação e projecção coordenadas de forças e meios e monitorização planeada e constante.

Portugal integrou os princípios e os códigos de actuação dos modelos conceptuais da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da ONU, da NATO e da UE na apelidada Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (ENSD) e tem vindo a participar em missões (Guiné-Bissau, Afeganistão, Timor-Leste, Uganda-Somália, etc) que integram acções REPDN. A utilização das FFAA em apoio da política externa obtém visibilidade internacional que por sua vez deve ser capitalizada e canalizada para a melhor satisfação dos interesses nacionais da índole da política interna, no âmbito internacional.

No âmbito do trabalho há uma base conceptual diversificada que é necessário visitar e que para maior facilidade tratamos como: i) conceitos alvo, para onde se dirige a acção



(e.g. estado e situação de fragilidade); ii) conceitos habilitantes que estão ligados aos racionais de suporte dos modelos conceptuais, (e.g. segurança humana) e por fim iii) os próprios modelos conceptuais que proliferam nas OI como a RSS, as abordagens integradas da “Comprehensive Approach” (CA) ou “Whole-of-Government”(WoG) e a componente chave, a REPDN, tema do trabalho a que acima nos referimos. O apêndice I acolhe esse glossário de conceitos.

### **O objecto da investigação e a sua delimitação**

As missões de REPDN inserem-se nas missões da Reforma do Sector de Segurança (RSS) e nas missões de estabilização e reconstrução (S&R). Estas missões enquadram-se nas actividades de “Peace-building” (PB) e “State-building” (SB) em ESF, onde o espectro do conflito se encontra presente e se configura como ameaça potencial ou efectiva à paz e estabilidade internacional. Essa ameaça manifesta-se quer pela conflitualidade emanada no interior e para o exterior, quer pela possibilidade de santuarização, que estes países podem vir a conferir a actores produtores de ameaças transnacionais, cujo poder militar e societal<sup>2</sup> no interior desses países permite.

A investigação focou-se no sector da defesa nacional e na sua interacção com os outros sectores, em países em que houve participação nacional, no quadro da ONU, NATO e da UE. Para esse fim, centramos a análise no impacto das intervenções nas missões na Guiné-Bissau, Afeganistão e Timor-Leste.

A participação de Portugal noutras acções ou missões internacionais têm sido marginais, seja na aproximação aos modelos conceptuais, como é o caso das acções bilaterais no quadro da Cooperação Técnico-Militar (CTM) que Portugal desenvolve com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste, seja pela participação ser mínima ou reduzida, casos das missões no Congo e da UE no Uganda em apoio das Forças Somalis. Estas participações constituirão recurso para questões de pormenor ou detalhe, na análise a efectuar no quadro da investigação.

A investigação tomou como referência a ENSD, na forma como ela transpõe para a ordem interna os modelos conceptuais subjacentes, na articulação com o edifício legislativo que enquadra a participação da componente militar da defesa nacional no apoio à política externa do estado, na arquitectura de decisão e apoio à decisão que utiliza e nos processos que preconiza para alcançar os objectivos dessa estratégia.

Por último, e não somenos importante, analisamos como poderá ser capitalizada a visibilidade internacional obtida por Portugal neste quadro.

---

<sup>2</sup> O poder societal é sugerido pelo conceito de segurança societal de Barry Buzan, 1991, *People, States and Fears* em que a “identidade” em causa é a sociedade, alegando a conflitualidade étnica, religiosa, etc.



## **Os objectivos da investigação**

No percurso da investigação foi nossa intenção atingir os seguintes objectivos de investigação:

- Caracterizar os ESF e, nomeadamente, identificar os riscos e ameaças para o actual contexto estratégico;
- Identificar razões e móbeis para a intervenção de Portugal nos ESF;
- Referenciar e caracterizar modelos de intervenção das OI e de Aliados considerados como “Boas Práticas”;
- Referenciar e analisar o modelo de intervenção nacional à luz dos modelos conceptuais e das “Boas Práticas”;
- Analisar o impacto das respostas das OI, com a contribuição de Portugal, aos países em situação de fragilidade, no quadro dos modelos conceptuais;
- Identificar e recomendar contributos e medidas como subsídios para melhorar o modelo de intervenção nacional nos ESF e para a capitalização da visibilidade da intervenção de Portugal.

## **Metodologia seguida**

Seguimos o método hipotético-dedutivo, mediante duas linhas de investigação. A primeira, a via “Plano de Contingência”, onde analisamos os modelos conceptuais e de boas práticas, à luz dos princípios e códigos da OCDE. Com base nos referenciais obtidos analisamos a resposta de Portugal, centrada na ENSD, com vista a identificar potencialidades e vulnerabilidades. Numa segunda linha de investigação, a que chamamos a via “Operacional” pesquisamos, com base em relatórios internacionais e opiniões de investigadores, sobre o impacto das missões multinacionais e multidimensionais, sempre em relação ao referencial da OCDE.

Apoiamo-nos na pesquisa documental e bibliográfica existente sobre o tema e realizamos entrevistas a personalidades com cargos de responsabilidade e experiência na área da Cooperação, Negócios Estrangeiros e organismos associados. No sector da Defesa Nacional, as entrevistas foram efectuadas na Direcção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) e no Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) bem como entrevistas orientadas a participantes militares, em missões desta natureza.

Foram estabelecidas uma questão central (QC) e subsidiariamente questões derivadas (QD) para as quais levantamos hipóteses(H). Para validar as hipóteses recorreremos ao método dedutivo e aos resultados da investigação acima referida.



### **Pergunta de partida e questões derivadas**

A pergunta de partida ou QC a que se pretendeu dar resposta e que orientou o esforço da investigação foi a seguinte:

*QC: De que forma Portugal pode melhorar e capitalizar as intervenções nacionais, no âmbito da REPDN, em ESF?*

Formulamos as seguintes QD da QC e levantamos as respectivas H:

*QD1- Como intervém Portugal, em ESF, no âmbito da REPDN?*

H1 - Portugal intervém em ESF, no âmbito do espaço estratégico de interesse nacional, de forma bilateral e multilateral, de acordo com as suas possibilidades, avaliadas caso a caso, no quadro dos seus compromissos internacionais.

*QD2- De que modo os modelos conceptuais das OI e de países Aliados, para intervenção em ESF, influenciam uma correspondente estratégia nacional?*

H2- Os modelos conceptuais das OI, baseados em boas práticas, influenciaram decisivamente a ENSD e o acervo legislativo que enquadra a resposta nacional aos ESF, nomeadamente, no âmbito da REPDN.

*QD3- Qual o impacto das acções de REPDN, em que houve participação de Portugal, nos ESF?*

H3- As acções de REPDN, com a participação de Portugal, têm contribuído para a estabilização dos ESF, a curto prazo, e demonstrado que para a reconstrução do ESF é necessário uma intervenção a longo prazo, com maior eficácia na integração entre os actores internacionais e no alinhamento com o ESF.

*QD4- Que contributos podem ser dados para um modelo de intervenção de Portugal em missões de REPDN, que melhor contribua para a estabilidade dos ESF e capitalize a visibilidade internacional obtida?*

H4- O modelo de intervenção de Portugal para REPDN, nos ESF, pode ser melhorado na qualidade da implementação da ENSD e em medidas complementares que reforcem a preparação dos agentes, a participação e integração sectorial e o apoio especializado aos órgãos de decisão nacional.

### **Organização do Trabalho**

Estruturamos o estudo mediante uma introdução, quatro capítulos e as conclusões e recomendações. Apresentamos ainda cinco apêndices, a fim de clarificar os conceitos mais utilizados, como atrás referimos e detalhar alguns aspectos sobretudo ligados aos ESF e à análise aos modelos de intervenção.



No primeiro capítulo, caracterizamos os ESF e identificamos as ameaças e agendas subjacentes, para o contexto estratégico internacional. Também apreciamos e enumeramos as razões, os móveis e as formas da intervenção de Portugal nos ESF.

No segundo capítulo, referenciamos os modelos conceptuais de actuação, considerados como boas práticas e avaliamos o paradigma da intervenção nacional no quadro referencial das respostas da comunidade internacional e códigos de boas práticas, identificando as suas potencialidades e vulnerabilidades.

A avaliação do impacto das respostas da comunidade internacional, com a contribuição de Portugal, no âmbito da REPDN nos ESF é efectuada no terceiro capítulo, aludindo às condições do ESF em causa, caracterizando a intervenção e o seu impacto com base em relatórios, conclusões e lições aprendidas de tais acções e tendências para o futuro, a fim de julgar a adequabilidade do modelo e identificar as suas limitações.

Os resultados da análise do modelo de intervenção nacional e da actual participação de Portugal em missões de OI, permitiu-nos, num quarto capítulo, identificar contributos para a melhoria da eficácia e da eficiência da intervenção nacional ESF.

Concluimos o nosso estudo com uma apreciação sobre os resultados da investigação com vista à validação das hipóteses levantadas, verificando como se consubstanciam para a resposta à questão central do trabalho e identificamos os contributos para o conhecimento. Efectuamos recomendações com base nos contributos identificados no último capítulo, como o produto final para o conhecimento deste trabalho.



## 1. A situação de fragilidade dos Estados - Ameaças e riscos à estabilidade internacional e opções de intervenção de Portugal

### a. A situação de fragilidade

O conceito de fragilidade do estado desenvolveu-se desde o início dos anos noventa (1990) com base na formulação de estado falhado como a situação em que “(...) *os estados são incapazes de se manterem a eles próprios como membros da comunidade internacional*” (Helman and Ratner, 1993). William Zartman identifica os *estados colapsados* como “(...) *aqueles que já não conseguem prover as funções básicas dos estados*. Refere ainda que o fenómeno é mundial, embora com grande incidência em África (1995: 2-5). É criticado por vários autores, alguns deles considerando o conceito de “estado falhado” vago, incompleto e “(...) *uma falácia e completamente inútil*.” (Call, 2008, 2). A crítica pode ser sistematizada nas seguintes razões: i) é um conceito *a contrario* de um estado de sucesso (Pureza et al, 2006: 3) que é mal definido, apoiando-se no conceito ocidental de Weber e nos típicos atributos nele considerados<sup>3</sup>, agregando estados completamente diferentes (Call, idem); ii) apenas considera o estado internamente, só ao nível nacional e não o sub-nacional, esquecendo factores exógenos no plano internacional e regional (Chataigner e Gaulme, 2005:passim); iii) é demasiado *descritivo* (standardiza funções, capacidades e instrumentos) e *prescritivo* na cura, não considerando a perspectiva histórica de acumulação de experiências impostas dos tempos coloniais, enfatizando em exclusivo os tempos pós-independência (Pureza et al., 2007: 1 e 2).

Os ataques aos Estados Unidos da América (EUA) de 11 de Setembro de 2001 deram especial acuidade a esta questão, levando esta superpotência a identificar os estados falhados como uma das principais ameaças à segurança e interesse nacionais na “National Security Strategy” de 2002.

O clima de ambiguidade (Bertolli e Ticci, 2010:1), falta de consenso e criticismo, na terminologia e no conteúdo (Faria e Ferreira, 2007: XXI), dos conceitos de estados falhados, fracos ou em colapso, tem vindo a ser substituído por um consenso ligado ao conceito de estado<sup>4</sup> frágil. Este consenso (Engberg-Pedersen, Andersen e Stepputat, 2008a:21) emerge à volta da definição da OCDE:

*“Um Estado é frágil quando as estruturas estatais apresentam um défice de vontade política e/ou de capacidade de assegurar aos seus cidadãos as funções básicas*

<sup>3</sup> Os atributos são, designadamente, a autoridade exercida sobre os seus cidadãos, o aparelho administrativo para exercer o controlo sobre a população e território, o monopólio do uso legítimo da força e a capacidade das suas instituições para penetrar a sociedade e extrair recursos e o reconhecimento internacional para se tornar membro da comunidade mundial de estados e nações (Weber apud Nuruzzaman, 2008:5)

<sup>4</sup> O estado, definido no Apêndice 1, neste contexto é entendido no duplo sentido de entidade política e de aparelho da administração do estado, o que também contribui, para a ambiguidade e criticismo acima referido .



*necessárias à redução da pobreza, ao desenvolvimento e à salvaguarda da segurança e dos direitos humanos das suas populações.*” (OCDE, 2008a:2).

Este estigma de “frágil” está ligado a muita outra terminologia que é mal recebida e interpretada negativamente pelos estados parceiros<sup>5</sup> (Bertolli e Ticci, 2010: 4). A citação seguinte dá-nos a ideia dessa terminologia.

*“ A palavra “frágil” é muitas vezes substituída sem uma precisa mudança de significado por “falhado” “em falha” “crise”, “fraco” “pária”, “colapsado” de “fraca performance” “ineficiente” “sombra”; um estado frágil pode também ser chamado de “país em risco de instabilidade” ou “sob stress” ou ainda de parceiro difícil.”* (Cammack et al. 2006:16).

A concepção da OCDE é *multidimensional* e integradora de vários “conceitos à medida” (Ferro, 2008: 392 e 394) e concilia preocupações dos países desenvolvidos relativas à eficácia do desenvolvimento e às questões de segurança internacional (Daviron e Giordano apud Guillaumont e Jeanneney, 2009: 3).

A investigação sobre a fragilidade dos estados tem seguido duas linhas de investigação – a *securitária*, ligada ao estado como incubador de ameaças transnacionais e exportador de insegurança e a *desenvolvimentista*, crítica da acção exógena, da imposição de conceitos e fórmulas políticas ocidentais e ajuda “interessada” credora dos princípios e costumes do direito internacional para a *“justa inclusão destes estados no sistema internacional”* (Ferro, 2008: 391-392).

Para melhor compreender o conceito de fragilidade, impõe-se assim sistematizar e distinguir três grupos de definições (Bertolli e Ticci, 2010: 2) como se segue:

- um grupo ligado às funções essenciais do estado – engloba os estados que falham ou em risco de falhar no que respeita à autoridade, à legitimidade e aos serviços essenciais (Stewart e Brown, 2009: passim) *(...) que ocorrem, respectivamente, quando o Estado não consegue proteger os seus cidadãos da violência, prestar serviços básicos a todos os cidadãos e ver a sua legitimidade reconhecida pelos cidadãos.*” (Stewart e Brown apud UE, 2009: 16). O desalinhamento, entre os objectivos políticos definidos pelo governo e aqueles que são efectivamente perseguidos pelas instituições do estado, é entendido muitas vezes como um fraco nível de governação. Este entendimento e o dilema do Samaritano dos doadores, na década de 1990, reduziram a ajuda a estes países, transformando-os em “órfãos da ajuda” e comprometendo a consecução dos Objectivos do Milénio (ODM) (Bertolli e Ticci, 2010: 2-3).

<sup>5</sup> Países recipientes da ajuda pública ao desenvolvimento (APD).



- um segundo grupo de definições - está ligado ao relacionamento do estado e a sociedade que governa - mediante o famoso “contrato-social” que representa a contínua dialéctica de legitimação entre o estado e a sociedade. Esta dimensão ultrapassa a centralidade do conceito no estado e vai permitir a sua evolução para o de “situação de fragilidade” que foi recomendado no estudo de Faria e Ferreira (2007) e adoptado pelo Conselho da União Europeia (CONC, 2007 e COM, 2007). O Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE adoptou uma definição de estado frágil, “(...) *simplesmente como aquele que é incapaz de ir de encontro às expectativas da população e de gerir a mudança e a capacidade através do processo político.*” (t.a) (OCDE, 2008b: 16). Para esta definição contribui a ideia da incapacidade de (...) *absorver os choques (...)* (Ikpe apud Bertolli et Ticci, 2010:5), a resiliência. Ainda, segundo Guillaumont e Jeanneney, é necessário associar à fragilidade, “(...) *o risco do país falhar, mais do que o facto de que já tenha falhado(...)*”, a noção de *vulnerabilidade estrutural*. Esta reflecte *o risco do país ser afectado*, em termos da dimensão e frequência dos choques, da exposição em função da estrutura económica e da resiliência esta, mais conjuntural, ligada às políticas e processos da gestão, (2009: 6,12 e 14) num quadro de mudança. Kaplan também se integra neste grupo ao relevar a “*coesão social*” como factor chave e a necessidade do “*governo se enredar na sociedade*” (2008: s/p).

- um terceiro grupo de definições – considera o impacto da acção dos actores não estatais na construção das instituições do estado e na determinação da fragilidade (Bertolli e Ticci, 2010:2). Estas autoridades e organismos não estatais, que se assumem como substitutos das instituições do estado, são por vezes *irreconciliáveis* nos seus propósitos e actividades com as reais instituições do estado. Contudo ainda que não vão ao encontro do leque variado de expectativas da população (Bertolli e Ticci, 2010:6), antes “(...) *actuando por detrás da fragilidade.*” (Engberg-Pedersen, Andersen e Stepputat, 2008:23), suscitam a adesão das populações, o que dá importância aos processos de reconciliação, na abordagem à fragilidade.

É difícil passar uma linha delimitadora entre o estado frágil e o não-frágil (Bertolli e Ticci, 2008:6). E se há definições baseadas em factores tangíveis, outras apontam para que “...*uma rigorosa distinção entre frágil e não-frágil pareça insustentável*”(Engberg-Pederson, Andersen e Stepputat, 2008:17). As situações estabelecem-se num *espectro de fragilidade*, que pode ser encontrado na maioria dos estados da actualidade, em diferentes formas e graus, não exclusivamente nos países em desenvolvimento, mas mesmo nos mais desenvolvidos. Não é um conceito de tudo ou nada, mas sim mais um “continuum” em que a fragilidade, reside no pólo opositor, não apenas da estabilidade mas sim da *resiliência*, esta entendida como “ (...) *a capacidade para cumprir com as mudanças na capacidade, eficácia ou legitimidade (...)*”



(OCDE, 2008b:12). Mesmo sem possibilidade de uma determinação rigorosa, a situação de fragilidade continua a ser útil e relevante para o desenho das políticas de resposta e dos efeitos a obter numa dada intervenção exógena em determinado estado. (Bertolli e Ticci, 2010:6).

A “(...) *acrescida importância dos estados frágeis na agenda internacional* (...)” levou à proliferação de índices e outros instrumentos (Mata e Ziaja, 2009:8) de ajuda à identificação, compreensão da dinâmica e monitorização das situações de fragilidade. A informação é importante para ser utilizada por políticos e estrategas nos processos de decisão para intervir e definir opções de resposta (Rice e Patrick, 2008: 4). No Apêndice III, apresenta-se o ranking de alguns índices para os países de interesse para este trabalho.

Este manancial de índices e conceitos associados demonstram que a fragilidade é única para cada estado, em função dos seus pontos fracos com incidência nas dimensões do estado – a autoridade, a capacidade e a legitimidade, como se considera na definição de consenso. Qualquer uma destas fraquezas pode destabilizar o país e vir a degenerar em crise grave ou até conflito (Faria e Ferreira, 2007:11). O conflito violento pode ser associado à fragilidade como *causa, sintoma ou consequência* e é entendido “(...) *que se alimentam mutuamente*(...)” (Mata e Ziaja, 2009:7). Para efeitos do nosso estudo, consideramos este conceito lato de “situação de fragilidade” e utilizaremos a expressão ESF.

#### **b. Ameaças e Riscos à estabilidade internacional**

Vimos que os problemas associados às situações de fragilidade são variados, interagem, reforçam-se mutuamente e podem transbordar com facilidade do nível sub-nacional, para estados vizinhos (Torres e Anderson, 2004: 5) e afectar a estabilidade regional e internacional. No Quadro 1 do Apêndice II elenca-se uma mostra dessas ameaças e riscos.

Estas ameaças e riscos vão de encontro às questões centrais da agenda internacional ligadas à redução da pobreza, à segurança humana e ajuda humanitária e à segurança global (Endberg-Pederson, Andersen e Stepputat, 2008: 15). A primeira, a redução da pobreza, choca com a incapacidade das instituições e políticas do estado para servir as populações (idem: 17-18) e, mesmo em paz, a fragilidade do estado traduz-se na perda de rendimento para os seus cidadãos e para os estados vizinhos (Chauvet e Collier, 2007: 1). A segunda procura proteger os civis em caso de conflito e garantir no futuro, segurança e estabilidade. A segurança global, a terceira, perfilha um consenso alargado na comunidade internacional de que a fragilidade está ligada às ameaças transnacionais e por conseguinte à segurança internacional. Fukuyama refere que “*Desde o 11 de Setembro, em 2001, tornou-se igualmente claro que abrigam terroristas internacionais ...*” (2006: 102). Nas estratégias de segurança dos EUA e da UE e em vários relatórios da ONU (Engberg-Pedersen, Andersen e Stepputat, 2008:19) esta ligação é



reconhecida. A conexão ao terrorismo não é facilmente aceite, mas a ideia de que para ele contribuem as redes de crime organizado, que usufruem da insegurança proveniente da ineficácia dos processos políticos e securitários dos ESF, é mais admitida (idem:19-20).

### c. Razões de Intervenção de Portugal

A agenda internacional dos ESF, que emerge nos anos 1990, é o corolário da evolução da resposta dos regimes internacionais à emergência e ao desenvolvimento económico dos estados saídos da II Guerra Mundial e da descolonização. Segundo Mark Duffield, o desenvolvimento é mais uma tecnologia de segurança, para contenção e gestão dos riscos associados à pobreza e à circulação humana não controlada, do que uma actividade com vista a reduzir a diferença de rendimento (2006: 8-9). Por sua vez, o conceito de segurança humana (UNDP, 1994: 23) prioriza a segurança das pessoas em detrimento da dos estados (Duffield, 2006:6.) A segurança humana contém simultaneamente as percepções do desenvolvimento e da segurança e enforma a ideia de R2P (ONU, 2005a: § 138-140) conferindo ao estado o dever de proteger e à comunidade internacional o direito de intervir, no caso de denotada incapacidade do estado.

Os ESF trazem ao de cima a oportunidade de reforçar uma autêntica jurisdição universal (Thürer, 1999:8-10), que se traduz em preocupações e questões diversas de uma agenda internacional, cujos objectivos, pressupostos de causalidade e abordagens tipo se resumem no Quadro 2 do Apêndice II.

Portugal promoveu esta agenda e “a resposta da UE a situações de fragilidade” constituiu uma das prioridades da Presidência Portuguesa da UE, no 2º semestre de 2007. Assim, em Julho de 2007, apresentou o estudo sobre as situações de fragilidade (Faria e Ferreira, 2007) que veio a dar origem a documentos basilares da resposta da UE, aos ESF.

Portugal tem-se envolvido na agenda dos ESF, respeitando a sua *tradição humanista na ordem internacional* (CEDN 2003: nº4.3) tendo em conta a *proximidade dos seus interesses*, em prol da *satisfação dos compromissos internacionalmente assumidos* e no *quadro realista das suas possibilidades, em cada caso* (idem). Tem-no feito, tendo em conta que “*A fragilidade tem consequências negativas no desenvolvimento social, humano e económico, (...) e na segurança regional*, (IPAD, 2009: Parte I §2) podendo como veículo de ameaças transnacionais afectar a segurança internacional. A contribuição nacional tem sido efectuada segundo os princípios orientadores da Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (VECP, 2006: cap. 3) para acção, nomeadamente, *em prol da prossecução dos ODM, do reforço da segurança humana, em particular nos “estados frágeis” ou em situações pós-conflito* (idem) e na CTM. Tem tido expressão no espaço lusófono cujos laços culturais e (...) *raízes históricas influenciam onde se foca e como trabalha* (...) e onde “*Cinco países são países menos desenvolvidos e quatro são*



*estados frágeis.*”<sup>6</sup> (DAC, 2010:11). Em termos multilaterais, na Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), na NATO, na ONU e na UE, onde entronca e procura articular-se mediante o importante nexa do desenvolvimento com a segurança, no âmbito da *reforma dos sectores de segurança (RSS), na prevenção de conflitos e nas missões de segurança e de consolidação da paz* (IPAD: 2009:§2).

#### **d. Síntese Conclusiva**

O conceito de situação de fragilidade, onde começa a verificar-se algum consenso, não oferece condições de determinação rigorosa, é de elevada diversidade e complexidade, podendo encontrar-se num largo espectro. Contudo quer a sua conceptualização, quer a procura da sua avaliação são de grande utilidade, para o alerta e para o desenho das políticas de resposta e dos efeitos a obter, nas intervenções exógenas nos ESF.

Portugal está envolvido na resposta às situações de fragilidade e intervém no quadro bilateral e no âmbito multilateral, no espaço estratégico de interesse nacional, em defesa dos seus interesses e na afirmação dos valores permanentes da defesa nacional. Para isso participa, de acordo com as suas possibilidades, avaliadas caso a caso, no exercício da solidariedade internacional e da segurança cooperativa e colectiva, no quadro dos seus compromissos internacionais, como contributo para a segurança e estabilidade global e regional, conforme previsto no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) (CEDN, 2003: passim). Assim, damos resposta à QD 1 e validamos a nossa H 1.

---

<sup>6</sup> Ver Apêndice III- ESF no Espaço Estratégico de Interesse Nacional (EEIN) (Panorama de Índices Internacionais).



## 2. Modelos Conceptuais de Resposta aos ESF

A base racional das respostas tem sido a procura de reforçar o estado retirando-lhe ou reformando-lhe o que é frágil e edificando o que não possui, em termos de instituições. Actuam na base da prevenção, com a detecção prematura do problema e a adesão da elite governativa, ou usam a intervenção, em nome de um direito de ingerência ao arripio da soberania que se vem afirmando com base no conceito de uma segurança alargada visando a estabilidade global, para uma estabilização da situação e a subsequente construção ou reconstrução dos estados<sup>7</sup>.

A noção de fragilidade veio dar importância às instituições do estado e relevar questões a ser consideradas nas respostas, como a atitude neo-patrimonial dos dirigentes dos ESF e a cumplicidade da comunidade internacional na destruição das instituições. A acção dos agentes do desenvolvimento, quando contornam as instituições locais e contratam os mais capazes<sup>8</sup>, em nome da eficácia e da isenção, induz a irresponsabilidade (Fukuyama, 2006: 53).

O relatório do Banco Mundial (1997: 27) aponta as funções essenciais do estado, e Fukuyama refere-se à capacidade do estado na perspectiva de *força* entendida como a qualidade das instituições que executam as funções e de *alcance* do estado que tem a ver com o volume de funções que implementa para assegurar a execução do “contrato social” com os cidadãos que governam (2006: 21 a 29). O desenvolvimento da capacidade do estado pode ser garantido através de um paradigma de *oferta e procura* das instituições. A oferta responde à questão de quais e como devem ser concebidas, sabendo-se que é nas áreas da concepção e gestão que é possível transferir conhecimento, sendo difícil a transferência em termos da legitimação e nos factores sociais e culturais (idem:35-43). Há alguma capacidade de transferência na concepção dos sistemas políticos, visível na “(...) *concepção dos sistemas políticos democráticos viáveis.*” (ibidem : 44). Do lado da procura, a resistência à mudança e a defesa de interesses neo-patrimoniais são debilitadores da vontade na procura interna, só ultrapassados em momentos graves (guerras, revoluções,etc.) pelo esforço da luta. Não havendo procura interna, o “(...) *mais importante obstáculo ao desenvolvimento de instituições em países pobres.* ”, há necessidade de a criar externamente. Mas “ *o que sabemos sobre as técnicas e probabilidades de criar procura de instituições a partir do exterior é simultaneamente imenso e desencorajador.*”(Fukuyama, 2006: 48). A transferência que é efectuada em prol do desenvolvimento está ligada à burocratização e à especificidade. É entendido que quanto mais específica é a actividade, mais

<sup>7</sup> Ver (Robert Rotberg apud Mónica Ferro, 2008: 402 e 403 ) sobre a prevenção e (Nye, 2002,185-216) sobre a intervenção no âmbito do Direito Internacional.

<sup>8</sup> No Afeganistão, 280 000 funcionários trabalham para o governo por 50\$US, enquanto mais de 50 000 afegãos, se empregam nas organizações não governamentais (ONG) e OI, com salários acima de 1000US\$, provocando o “brain drain” da administração pública (Ghani, Lockart e Carnahan, 2005: 10).



facilmente é controlada e monitorizada e também mais transferível. A área militar é uma dessas actividades (idem: 67 e 68).

Vejamos como têm sido conceptualizadas estas respostas aos ESF pelas OI de que Portugal faz parte, fazendo referência específica às áreas de actividade em que se insere a edificação e reconstrução do pilar defesa nacional.

**a. Da ONU**

Numa perspectiva conceptual, deve dizer-se que são os conceitos de segurança humana e de R2P que enformam o quadro de acção da ONU.

A segurança humana (UNDP, 1994: 24), é uma questão em aberto, desde a Conferência de S.Francisco, em 1945 :

*-“The battle of peace has to be fought on two fronts. The first is the security front where victory spells freedom from fear. The second is the economic and social front where victory means freedom from want. Only victory on both fronts can assure the world of an enduring peace. ...”* ( Secretário de Estado dos EUA *apud* UNDP, 1994:24).

A R2P tem como precursores a “*responsability to act*” prevista na Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (CPPCG, 1948: art. 5º e artº8) e o “*direito de intervir*” em caso de circunstâncias graves, pela União Africana (AU) (AU, 2000:artº 4 (h)). Foi referida em vários relatórios do Secretário-Geral da ONU (SGNU) e a Declaração da Cimeira Mundial das Nações Unidas, de 2005, consagra esta responsabilidade (ONU, 2005a: §138-140). A sua implementação, nos termos do Relatório do SGNU, segue uma estratégia baseada em três pilares: i) a R2P do Estado; ii) a assistência internacional e a edificação de capacidades e iii) a resposta decisiva e atempada da comunidade internacional (ONU, 2009: *passim*).

“A Agenda para a Paz” do Secretário-Geral Boutros Ghali (ONU, 1992) estabeleceu os conceitos de prevenção do conflito fazendo uso da diplomacia preventiva, do “*peace-making*” e a projecção preventiva de forças por questões humanitárias e apoio à segurança, a pedido do estado soberano. A intervenção através do “*Peace-keeping*”(PK) ou com unidades de “*Peace-enforcement*”(PE), em determinadas circunstâncias, conduziria a uma estabilização pós conflito e através de acções de PB evitar-se-ia a recorrência do conflito.

O Suplemento da Agenda para a Paz estendeu o PB também à prevenção (ONU, 1995: §47) e, em 2005, criou-se a Comissão de PB (ONU, 2005b). O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) reconhece que o “*desenvolvimento, paz e segurança e direitos humanos*



*estão interligados e reforçam-se mutuamente* “ e que há necessidade de uma “ (...) *abordagem integrada, coerente e coordenada* para o PB<sup>9</sup> pós-conflito (ONU, 2005b:preâmbulo).

À Comissão PB cabe operacionalizar estas ideias, assistir o CSNU e garantir a atenção da comunidade para os ESF. Visa, através das acções de PB, prevenir o conflito e em caso da sua eclosão, acompanhar as acções de PK e manter o país na agenda das Nações Unidas (ONU, 2010: §19-20) quando a paz e a situação do país ainda é frágil e o conflito *reversível* (Coning, 2010:10).

A RSS, que engloba a REPDN de forma interdependente com outras actividades, é uma das áreas que não está suficientemente desenvolvida na ONU (ONU, 2008: §19) e apresenta também algumas dificuldades de integração (Coning, 2008:17). A ONU está ainda a desenvolver a sua capacidade nesta área (ONU, 2008:§ 60) e constituiu uma unidade inter-agência no Departamento de PK Operations (DPKO) a fim de reforçar a coordenação e integração da RSS numa missão multidimensional.

#### **b. Da OCDE**

O CAD, seguindo a linha do nexo segurança – desenvolvimento ( S&D) promoveu, em Abril de 2007, a aprovação dos Princípios da OCDE para o Envolvimento Internacional em ESF, que complementam os *compromissos de parceria* da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda e as orientações para o desenvolvimento de capacidades (OCDE, 2006). A saída da situação de fragilidade “*terá de ser conduzida sob a sua própria liderança e o sob o seu próprio povo.*” competindo à intervenção internacional, numa *perspectiva de longo prazo*, o apoio às *reformas nacionais*, “(...) *de forma a constituir instituições eficazes, legítimas e resistentes (...) o que implica tomar em conta e actuar de acordo com (...)*” estes *Princípios* (OCDE, 2008a: Preâmbulo).

No âmbito da RSS, o CAD tem desenvolvido uma actividade profícua que tem permitido a disseminação de orientações, princípios e boas práticas. O CAD emitiu orientações sobre a RSS e a Governação, que incluem os princípios básicos ou de trabalho nestes domínios. São acompanhados de recomendações com vista a “*promover a paz e a segurança como pilares fundamentais do desenvolvimento e redução da pobreza.*” (OCDE, 2005:12). O CAD publicou o Manual de RSS (OCDE, 2007a e OCDE, 2010a), sendo a última edição um repositório das lições aprendidas. Em 2007, foram aprovadas as Políticas fundamentais e os Compromissos Operacionais da Estrutura de Implementação da RSS. A ideia chave de empenhar os países doadores em três grandes objectivos: “(...) *i) melhoria da qualidade de serviços básicos de*

---

<sup>9</sup> Ver também (ONU, 2011).



segurança e justiça; ii) o estabelecimento de um sistema efectivo de governação, vigilância e responsabilização e iii) o desenvolvimento de liderança e apropriação locais de um processo de reforma (...) é complementada pela dinâmica nas áreas da avaliação, concepção dos programas, harmonização e planeamento conjunto dos doadores (OCDE, 2007b:§1).

Já referimos que a falta do fluxo da ajuda externa aos ESF agravou a situação de alguns desses estados. A International Network on Conflict and Fragility (INCAF) procura auxiliar os decisores políticos sobre o fluxo e a arquitectura dos mecanismos de financiamento, (OCDE, 2010b) promovendo a disponibilidade, a flexibilidade e o “pooling” de fundos APD e não APD. A coerência da intervenção internacional é o objectivo da promoção do diálogo e troca de informação internacional utilizando, nomeadamente, esta rede, que apoia os governos dos vários actores e parceiros envolvidos na agenda internacional dos ESF.

### c. Da UE

A preocupação da UE para intervir nos ESF, se bem que recente em termos de agenda internacional, tem sido prevista nos Tratados que fazem parte do processo de evolução da UE.

A posição comum relativa à prevenção, gestão e resolução de conflitos em África (CONC, 2001) em conjunto com as subsequentes posições neste domínio, em 2004 e 2005, traçaram os objectivos e os princípios base das estratégias de parceria UE-África, de 2005 e 2007, com o reconhecimento da importância da componente de Paz e Segurança.

A Comissão Europeia (CE) firma, em 2001, o Acordo de Cotonou, em cujo artigo 11º, baseia a construção da maioria dos instrumentos financeiros que garantem o suporte a programas e projectos de desenvolvimento e de assistência técnica de PB, mediante o princípio da apropriação, para fazer face às intervenções, em ESF, em sentido lato.

A UE, em 2003, aprovou a Estratégia Europeia de Segurança (EES) que estabelece que “*A segurança é uma condição prévia do desenvolvimento.*” e considera o fracasso dos estados como uma das ameaças. A EES advoga uma União mais capaz e mais coerente, disposta a empregar os diferentes instrumentos e capacidades e a trabalhar com os parceiros internacionais, em particular, as OI, os estados-membros (EM) e os seus vizinhos através de parcerias estratégicas, para a segurança global (EES, 2003: passim). O conceito base para implementação desta estratégia holística ou de CA é o conceito de Coordenação Civil-Militar (CMCO) que surge em 2003 “*como um pré-requisito para a elaboração de uma resposta às crises eficaz.*” (Gross, 2008:11).

A UE iniciou, em Janeiro de 2003, operações de resposta a crises e estabeleceu até hoje vinte e oito operações no âmbito da Política Comum da Segurança e Defesa (PCSD) ou da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), dez das quais se consideram no âmbito da RSS



(ISIS, 2001). A RSS é não só um conceito subjacente às operações PESD/PCSD, mas também a sua principal actividade (Gross, 2008: 14) . Na maioria das missões civis há forças ou peritos militares (idem:15) para efectuar o planeamento, o aconselhamento, actividades de edificação e reconstrução ou simplesmente de apoio, como é o caso das actividades de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR).

A UE dispõe de dois conceitos RSS (COM, 2006 e CONC, 2005) reconhecidos, em Junho de 2006, nas Conclusões do Conselho Europeu como o quadro conceptual da UE nesta área. Os conceitos fundamentam-se em princípios similares aos dos Manuais da OCDE, procurando cada um versar a sua área de acção mais específica e relevar os aspectos de coerência, apoio e coordenação (EVA, 2009: 10).

Em 2007, como corolário das iniciativas da Presidência Portuguesa, no âmbito das respostas aos ESF, o Conselho Europeu em Novembro de 2007 adoptou conclusões sobre onexo segurança e desenvolvimento (CONC, 2007a) e sobre as respostas da UE às situações de fragilidade (CONC, 2007b) seguido pela CE, em Outubro de 2007, com uma Comunicação similar (COM, 2007).

Os documentos, para além de endossarem os Princípios da OCDE/CAD relativos ao envolvimento internacional em Estados frágeis e em situação de fragilidade (CONC, 2007b: §5) estabelecem uma lógica de intervenção para o melhor aproveitamento dos vários instrumentos, promovendo uma estabilidade estrutural através do PB, com base em acções RSS e de consolidação da paz. Na intervenção pós-conflito, a flexibilidade dos mecanismos financeiros e a coordenação e coerência da acção é essencial, para uma resposta rápida (EVA, 2008: 13-19; CONC, 2007b:passim e COM, 2007:passim).

A existência deste elevado leque de instrumentos e capacidades confere algumas vantagens à UE para conduzir este tipo de actividades, contudo algumas das práticas institucionais revelam-se insuficientes e a competição institucional tem criado problemas à abordagem integrada, mesmo no domínio interno da UE (House of Commons e Jakobsen apud Gross, 2008: 15 e 16).

Persistem também dificuldades na atracção de civis para as missões, devido à inexperiência em situações de campanha, à necessidade de pessoal qualificado no mercado doméstico e, sobretudo, às dificuldades do sistema de recrutamento de peritos nacionais. É essencial um estatuto para que o perito recrutado possa regressar, sem problemas, ao seu lugar de origem, após a missão de serviço. Estes problemas são ainda agudizados pela impreparação dos EM, pela difícil compatibilização dos seus interesses nas prioridades a estabelecer nas



intervenções da UE e pela cultura de micro-gestão por parte de Bruxelas (Korksi e Gowan, 2009:12 e14-15).

O Serviço Europeu de Acção Externa (EEAS), ainda em instalação, pode melhorar este panorama, pela concentração dos órgãos do Conselho e da Comissão que detêm o controlo dos instrumentos para a gestão de crises (CONC, 2010). A conjugação dos órgãos civil e militar da estrutura de gestão de crises com as estruturas temáticas e geográficas (EPLO, 2011:3) em equipas integradas de planeamento e operacionalizar a ligação entre o Quartel-general e os actores no terreno aumentarão a coerência do planeamento e da condução das missões.

#### **d. Da NATO**

No seu conceito estratégico, a NATO considera a gestão de crises, para ajudar a evitar ou a terminar conflitos que "(...) afectem a segurança da Aliança." (NATO, 2010: §4) e poderá envolver-se, no quadro da segurança cooperativa, em parcerias que visam o desenvolvimento de medidas que aumentem a segurança internacional. Assim, é previsível a intervenção da NATO, em ESF, cuja situação afecte a segurança euro-atlântica ou reforce a segurança internacional.

No seio da NATO, existe experiência considerável no domínio da RSS, dados o *Membership Action Plan* (MAP) e o *Partnership Action Plan on Defence Institution Building* (PAP-DIB) utilizados como quadros de apoio à melhoria das instituições militares dos futuros membros e associados à organização (NATO, 1999 e EAPC, 2004: 1 e 5). A NATO desenvolve actividades no âmbito da reforma da segurança e das instituições com vários países do Mediterrâneo, cujo impacto, tendo em conta a postura mais correcta das FFAA, de alguns desses Estados que sofreram crises recentes, perante a sua população justifica uma investigação futura mais profunda.

O envolvimento da NATO tem sido limitado às "(...) organizações de defesa e militares, agências de aplicação da lei com estatuto militar e serviços de segurança e informações(...)" (Morffew, 2006: 49).

As actividades de S&R da NATO, envolvem operações de RSS, como pode verificar-se no Afeganistão, nas missões previstas para as Equipas Provinciais de Reconstrução (PRT) (AFG COMPACT, 2006:3 e ISAF, 2007: 2) e para a *NATO Training Mission Afghanistan* (NTM-A), sendo as primeiras consideradas exemplo da CA no terreno (Jakobsen, 2008:23). A NTM-A desenvolve actividades RSS para *formar líderes* (NTM-A, 2010:6) e apoiar as FFAA afegãs. A NATO utiliza também um conceito de Equipas Operacionais de Ligação e Mentorização (OMLT) para assessorar e mentorar o comando da Unidade, servindo como elemento de ligação com a International Security Assistance Force (ISAF) (NATO, 2009).



No quadro da gestão de crises, a NATO pretende desenvolver a “(...) *capacidade de treinar e desenvolver forças locais em zonas de crise(...)*”, e prevê levantar uma “ (...) *apropriada embora modesta capacidade civil para fazer o interface com outros actores internacionais (...)*”(NATO, 2010: §25). O levantamento de capacidades especializadas, o melhor uso da “expertise” existente no Comité de Planeamento Civil de Emergência da NATO e o encorajamento dos Aliados para desenvolver capacidades civis projectáveis, num ambiente multinacional, fazem parte deste planeamento (NATO, 2011:passim).

#### **e. De outros países Aliados**

Apresentaremos apenas aspectos complementares aos das OI, que podem alargar opções ao nosso estudo. Analisaremos os EUA, a Grã-Bretanha e a Holanda, já que estes países têm tido iniciativas nas OI e intervenções nos ESF, que demonstram soluções mais avançadas.

##### **(1) EUA**

O Gabinete do Coordenador para a Reconstrução e Estabilização (GCRS) desde 2004, prepara capacidades civis para intervir nos ESF. Em 2008, o GCRS levantou três *corpos* de civis, que podem ser funcionários governamentais ou do sector privado, sendo um permanente e projectável, com 250 funcionários. Os outros somam vários milhares e podem ser empregues, num prazo de 45 a 60 dias, ou como reserva.

A Directiva 3000.5, em 2005, sobre o Apoio Militar para as Operações de Estabilização, Segurança, Transição e Reconstrução, conferiu ao Pentágono o mandato de levantar e preparar capacidades, doutrina e os recursos necessários às operações S&R, incluindo a “(...) *reconstrução das instituições indígenas, incluindo os vários tipos de forças de segurança, (...)*” (DoD, 2005). A partir desta altura, a prevenção assumiu-se mais prioritária (Wyler, 2008:2) passando pela preparação de um Fundo para as Crises Complexas e um Centro de Treino (SIGI, 2010:passim) e culminou, em 2011, com um novo empurrão à diplomacia, ao desenvolvimento e à reconstrução. A criação do *United States African Command* (AFRICOM)<sup>10</sup> é também a expressão desta transformação, com uma estrutura inter-agência voltada para a prevenção da estabilidade e segurança em África (Ploch, 2010).

##### **(2) Reino Unido (RU)**

O RU tem estado na linha da frente na resposta aos ESF e tem desenvolvido modelos de prevenção e intervenção pelo Department for International Development (DFID)<sup>11</sup>, que considera, profusamente, a utilização da RSS. A resposta é centrada no trabalho com o estado

<sup>10</sup> O AFRICOM é um dos seis comandos regionais do Department of Defense (DoD) e foi declarado completamente unificado em 1 de Outubro de 2008 (AFRICOM, 2011). Ver (Lake and Whitman, 2006).

<sup>11</sup> (Ball, 2004); (DFID, 2005); (DFID, 2010a); (DFID, 2010b).



parceiro, com vista a quatro objectivos: i) dirigir a acção nas causas e efeitos do conflito e fragilidade; ii) construir mecanismos de resolução da conflitualidade; iii) apoiar o estabelecimento de organismos e processos políticos; iii) desenvolver as funções essenciais do estado e iv) dar resposta às expectativas da população. O objectivo geral é reforçar a ligação do estado com a sociedade, através de uma estratégia integrada (DFID, 2010a:11).

Dispõe de fundos próprios para a prevenção de conflitos (segurança) e para a ajuda à estabilização (desenvolvimento) destinados aos ESF.

Instituiu a Unidade de Estabilização (SU) que reporta para o Ministro dos Negócios Estrangeiros (MNE), Ministério da Defesa (MDN), Commonwealth e para o DFID. Dispõe de um staff de 34 elementos cedidos pelos serviços da administração central e compreende três grupos principais – Planeamento e Programas; Capacidades e Lições e Projecção. A unidade apoia os vários sectores do governo na avaliação e planeamento, garantindo um entendimento comum da situação de crise no ESF. Pode projectar pessoal civil experiente para os ESF, para apoio ao governo no planeamento de projectos de desenvolvimento de capacidades e na definição das prioridades de desenvolvimento. Identifica e partilha lições e boas práticas. A unidade gere cerca de 35 a 40 pessoas destacadas no exterior, por mês e possui um grupo de estabilização que congrega cerca de 1000 indivíduos militares e civis, dos quais uma parte está pronta para ser projectada a qualquer momento (UKSU, 2011). O Reino Unido incorpora a RSS nas actividades de estabilização, quer durante a prevenção, quer após a intervenção em ESF, no âmbito da capacitação das forças locais como forma de aumentar o rácio de forças, dar capacidade ao ESF de lidar com a conflitualidade e reforçar a ligação à população (UKJDP 3-40, 2010: § 217).

### **(3) Holanda (NL)**

A Holanda estabeleceu, em 2004, um Fundo de Estabilização misto com capacidades em regime de APD e para financiamentos não elegíveis neste campo, procurando uma abordagem integrada, no âmbito da segurança e desenvolvimento.

Este país envolveu as ONG e o sector privado e incorporou reservistas, como civis, para actuar no terreno, temporariamente, enquanto os civis não entram em teatro. Preparou documentos sobre a RSS, DDR e desenvolvimento, usando estratégias integradas e incentivou os privados a participar nas intervenções nos ESF. Promoveu a integração, trocando assessores entre as estruturas do MNE e do MDN e desenvolveu estratégias específicas para cada país parceiro, de forma integrada.

Além disso, estabeleceu estruturas para garantir a coerência. São exemplos o Grupo Director para a Cooperação da Segurança e da Reconstrução e o Grupo Director para as



Operações Militares. O primeiro engloba sete ministérios e reúne quatro vezes por ano, para coordenar estratégias e desenvolver políticas RSS e reconstrução nos ESF. O segundo reúne semanalmente, com representantes dos vários ministérios e do Gabinete do 1º Ministro.

Um organismo foi transformado numa SU do modelo do RU, mais modesto, mas com funções similares e a experiência dos PRT no Afeganistão foi aproveitada para implementar a abordagem integrada. Existe formação conjunta de civis e militares e os vários ministérios têm bases de dados de civis a integrar na SU. O Governo está a preparar um estatuto para civis em operações de reconstrução (Stepputat, 2009: 44 a 61).

#### **f. Análise do Modelo de Resposta Nacional**

A intervenção nos ESF surge ligada aos princípios orientadores, ao reforço da segurança humana em situações de pós-conflito e à reforma do sector da segurança, nos documentos estratégicos da Cooperação Portuguesa, onde se alude à CTM e à Cooperação Técnico-Policia (CTP) (VECP, 2006: 18). A cooperação multilateral (IPAD, 2010b: passim), releva as contribuições para os instrumentos financeiros da UE (Instrument for Stability, African Peace Facility) e para o UN Peacebuilding Fund (DAC, 2010:76). O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) estabeleceu orientações para o Desenvolvimento de Capacidades, abordando o ambiente nos ESF e uma visão sobre as modalidades e áreas de intervenção (IPAD, 2010c: 16-17).

Em 2009, foi aprovada a ENSD que torna explícita a ligação entre a segurança e o desenvolvimento e “(...) *vê a segurança em modo mais alargado.*” (idem), constituindo-se como a peça mestre da actual resposta de Portugal aos ESF.

O edifício legislativo da defesa nacional dá corpo a esta segurança alargada, com “(...) *uma visão global da evolução dos focos de insegurança internacional e das crises que deles decorrem (...)*” com vista a “(...) *prevenir e limitar ... o seu desenvolvimento(...)* (CEDN, 2003: §2.2). E isto para fazer face “(...) *aos fenómenos de desestruturação dos Estados e da globalização [que] vieram contribuir para aumentar os riscos(...)* (CEDN, 2003: §2.1), para os quais é possível “*Disponibilizar a estrutura militar de defesa* (CEDN, 2003: §6.1).

Estes propósitos são vertidos na Directiva Ministerial de Defesa de 2010-2013 (DMD, 2010:§2.a) assim como o compromisso de “*agir em circunstâncias que existam diversos actores no teatro que, simultaneamente, podem estar a desenvolver acções de combate e actividades de reconstrução, de reconciliação e humanitárias;*” (idem: 3-b)2)b)2)).

O Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA) (MDN, 2006) foi uma acção de alinhamento com o compromisso dos estados parceiros africanos da CPLP, de participar em estruturas sub-regionais de segurança em África. A sua implementação tem sido



parcial procurando uma inserção ao nível trilateral com programas similares (Bernardino, 2007: 197), como o Amani Africa<sup>12</sup>, um ciclo de exercício de postos de comando, para apoio à avaliação da Força de Alerta Africana. Uma revisão do PAMPA, à luz da evolução da arquitectura de segurança africana, com vista a uma melhor concretização dos seus 2º, 3º e 4º Eixos de Acção, afigura-se por esses motivos conveniente<sup>13</sup>.

### **(1) Análise à luz dos modelos conceptuais**

A ENSD segue os Princípios da OCDE para o Envolvimento Internacional em ESF e os princípios estabelecidos pela ONU e OCDE, no âmbito da RSS.

O CAD efectuou críticas relativas à ENSD sobre a debilidade de medidas práticas no relacionamento com parceiros internacionais e com a sociedade civil. Para ultrapassar essas limitações deve promover-se a prática de consulta e alinhamento das suas posições, planos e actividades com outros doadores, sociedade civil (DAC, 2010:77 e79) e privados.

É entendido pelo CAD que Portugal na sua cooperação, face à proximidade com alguns dirigentes dos ESF, não respeita cabalmente o princípio de “Evitar danos”. Assim, dada a sensibilidade ao conflito (idem, 81) deste princípio, a preparação e experiência dos assessores envolvidos, pode minimizar essas possibilidades. O CAD recomenda a Portugal a participação ou a liderança em eventos de auditoria e avaliação tipo “fact finding mission”(FFM) nos ESF, para melhorar a sua performance, nesta área (ibidem: 77).

### **(2) Potencialidades e Vulnerabilidades**

Impõe-se agora complementar a análise com a caracterização dos aspectos que ressaltam como pontos fortes e pontos fracos dessas respostas.

No Apêndice IV sistematizamos, numa matriz, as potencialidades e vulnerabilidades, em função das acções específicas que se elencaram, respectivamente, para as respostas no quadro da ENSD, no âmbito dos princípios e racionais ligados à intervenção nos ESF e no domínio da RSS.

Assim, no âmbito da ENSD (IPAD, 2009), interessa referir, em termos de potencialidades, o seguinte:

- os vários mecanismos de coordenação, e grupos de trabalho contribuem para uma cultura de coordenação a explorar;

<sup>12</sup> O Exercício Amani Africa é um ciclo de treino baseado na proposta EURORECAMP da UE, no quadro da estratégia EU-Africa. Ver (AMANI, 2011).

<sup>13</sup> Apreciação efectuada com base no testemunho presencial das actividades de desenvolvimento de capacidades, no âmbito da Parceria UE-Àfrica, por motivo do desempenho pelo autor de funções de Conselheiro Militar, na Delegação da UE junto da AU.



- os Planos Indicativos de Cooperação (PIC), os Planos de Acção, os programas ao nível da CTM e CTP e Cooperação Técnica de Justiça(CTJ), quando integrados, permitem estratégias coerentes com os actores locais e internacionais;

- a sistematização de boas práticas através do portal corporativo e criação de um sistema de “Lições Aprendidas” contribuem para melhor performance e prontidão para a intervenção;

- a existência de protocolos com ONG e a ligação à Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) (IPAD, 2011) reforçam a política de diálogo e as redes com a sociedade civil;

-os acordos de cooperação bilateral e multilateral, no quadro da CPLP, e a participação em fóruns de produção de “doutrina” e agendas relativas aos ESF, noutras OI, aumentam a interacção com actores internacionais sobre os ESF no EEIN.

No que respeita às vulnerabilidades, no quadro das respostas da ENSD, são relevantes:

- a falta de estatuto<sup>14</sup> para peritos civis cria dificuldades a uma abordagem WoG ou de CA; e

- os planos de acção para os países parceiros, caso não tenham flexibilidade para acolher a estratégia nacional local.

Nas respostas aos ESF foram relevados os racionais da segurança humana e da R2P e os princípios adoptados na OCDE para estas intervenções. Nesse domínio pode-se antever as seguintes probabilidades e vulnerabilidades:

- A existência da ENSD e das suas orientações permite focar melhor a política externa e de cooperação de Portugal nos ESF, o que consubstancia uma potencialidade;

A vulnerabilidade manifesta-se na dificuldade política de articular a preservação da ligação transatlântica e o apoio de Aliado à actual superpotência, em situações dúbias pelos racionais em apreço. Esta vulnerabilidade exige grande atenção e apoio técnico de “staff” para agir com flexibilidade e determinação (e.g. Iraque);

As respostas que se formulam no domínio da RSS, onde se insere a REPDN, devem ser enquadradas na ENSD e no respeito pelos racionais e princípios subjacentes aos ESF e apresentam as potencialidades e vulnerabilidades, que abaixo descrevemos:

- A experiência acumulada na CTM e na participação nas missões da ONU, UE e NATO constituem potencialidades que podem ser aproveitadas em acções de formação e treino;

- A divulgação dos manuais da OCDE relativos à RSS e a existência da doutrina do Exército na Guerra Subversiva, em especial os compêndios relativos ao “Apoio às Autoridades

---

<sup>14</sup> O IPAD conta com agentes de cooperação, em projectos de cooperação, mediante a Lei 13/2004 de 14 de Abril.



Civis” e à “Acção Psicológica” constituem-se em potencialidades, para melhorar a doutrina correspondente e a preparação dos portugueses em missão, em especial os militares das FFAA;

- Como vulnerabilidades relevantes nesta área, levanta-se a competição internacional com doadores internacionais, nos ESF da CPLP. Esta situação, combinada com a fraqueza financeira, traz dificuldades em obter uma estratégia combinada e coerente, que garanta os interesses de Portugal e desses países da CPLP.

### **(3) Grau de Implementação da ENSD**

Estão em elaboração os Planos de Acção da Guiné-Bissau e de Timor-Leste, que serão apresentados em breve. O espaço virtual de trabalho colaborativo ainda não existe. As reuniões de coordenação no terreno acontecem, em regra, mensalmente, onde existe Embaixador acreditado e em permanência<sup>15</sup>. As tarefas relativas ao diálogo com a sociedade civil e à interacção com os parceiros internacionais não têm instrumentos associados e não são tangíveis em termos de avaliação, para além da verificação dos protocolos existentes (IPAD, 2010a:30). A introdução da temática sobre segurança e desenvolvimento na parceria “Paz e Segurança” (IPAD, 2009: 2.5C) é uma medida inócua, já que a temática é central à parceria e à edificação de capacidades na AU (AU, 2009).

#### **g. Síntese Conclusiva**

Os modelos conceptuais de resposta aos ESF, por parte das OI, são resultado da evolução de conceitos, da procura de soluções para resultados menos positivos da implementação e a visão de que há princípios que se sedimentaram ao longo da prática, que são capitais no norteio da acção, em prol da segurança internacional.

Os Estados doadores têm interesses próprios, mas acomodam-se, organizam e promovem as suas soluções em prol da estabilidade internacional, convictos de que maior êxito dar-lhes-á maior reconhecimento da sua acção e da sua voz. Lutam por essas soluções, nos fóruns das OI e contribuem mais ou menos, decisivamente, para os modelos adoptados a que no final aderem e de imediato, reiniciam o processo.

Portugal é um desses Estados, ciente da necessidade de intervir nos ESF para garantir a segurança num conceito mais alargado e em que as pessoas estão já à frente dos Estados. Assim, contribuiu, pugnou para que as ideias e valores de que é convicto fossem incluídos nas soluções das OI que adoptou na ENSD. Podemos referir que foi decisivamente influenciado no seu

---

<sup>15</sup> De acordo com informação do IPAD. Em Addis-Abeba, onde estivemos em missão com outros oficiais portugueses, empenhados na cooperação com a UA em representação da NATO, os contactos com a Embaixada eram informais e não havia reunião de coordenação. Todos os participantes, em missões em ESF, que foram entrevistados confirmaram esta situação.



paradigma de intervenção nos ESF. E como os outros Estados implementa e reinicia o processo. Assim damos resposta à QD 2 e a Hipótese 2 é validada.



### 3. Impacto das Intervenções em Países em situação de Fragilidade

#### a. Metodologia de Análise

Nesta análise, abordamos o problema do ESF, indicamos os pontos importantes da intervenção internacional com relevância para a REPDN e, usando os Relatórios do País da OCDE (OCDE, 2010c; OCDE, 2010d), aferimos o impacto da intervenção internacional no país. Aludimos aos princípios básicos de trabalho da RSS (OCDE, 2005) e às boas práticas (OCDE, 2007a) e usamos outras fontes para complementar a análise, incluindo as entrevistas efectuadas, quando autorizado e aplicável.

#### b. Avaliação dos Casos de Estudo

##### (1) Afeganistão

Laktar Brahimi referiu-se ao Afeganistão como “(...) *um estado falhado que parece uma ferida infectada. Nem sequer se sabe onde começar a limpá-la*”(Rashid, 2001:249). As guerras sucessivas culminaram com ocupação do país pelos Talibãs (do árabe, “estudantes”). O seu fundamentalismo rejeitou toda a história e conhecimento dos muçulmanos (idem: 17) e proclamou a  *jihad*, em nome da “(...) *rebelião contra o governante injusto, (...)*” renegando a  *grande jihad*, o esforço singular da “*luta interna pela disciplina moral e empenhamento no Islão e na acção política*” em prol do bem (Barbara Mecalp apud Rashid, 2002:16). A perversão é que no Corão ou noutros textos da tradição islâmica não se prescreve a *morte de inocentes*, por razão de *etnia*, de *seita* ou de *fé* (Rashid, 2002:16).

Os Talibãs, mais identificados com a etnia Pashtun, foram expulsos das principais cidades do país, pelas operações dos EUA, iniciadas a 7 de Outubro de 2001, com o apoio das forças locais da Aliança do Norte, (Bowman and Dale, 2010:8).

Em Dezembro 2001, a comunidade internacional repôs a soberania do Afeganistão, com órgãos transitórios nacionais e a assembleia nacional (*Loya Jirga*) de emergência, que em Junho de 2002, elegeu Hamid Karzai como líder da nova Autoridade de Transição do Afeganistão, (Bona, 2001) que foi sucessivamente eleito até aos dias de hoje.

Na mesma data a ONU autoriza a Internacional Security Assistance Force (ISAF) (UNSCR, 2001). A comunidade internacional mediante o seu acordo com o Governo do Afeganistão (GoA) identificou três pilares: i) Segurança; ii) Governação, Justiça (Rule of Law) e Direitos Humanos e iii) Desenvolvimento Económico- Social, que são interdependentes. Uma área também considerada vital é o combate à produção de narcóticos (COMPACT, 2006: 2), já que representa ainda 66% da produção global de ópio e está localizada na zona Sul e Oeste, as regiões de maior insegurança (UNODC, 2010: 137).



Figura 1 – Estrutura da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Afeganistão (ANDS)

SECURITY		GOVERNANCE		SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT			
Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3	Pillar 4	Pillar 5	Pillar 6	Pillar 7	Pillar 8
1 - Security	2 - Good Governance	3 - Infrastructure & Natural Resources	4 - Education & Culture	5 - Health & Nutrition	6 - Agriculture & Rural Development	7 - Social Protection	8 - Economic Governance & Private Sector Development
Sectors							
Security	Justice	Energy	Education	Health and Nutrition	Agriculture and Rural Development	Social Protection	Private Sector Development and Trade
	Governance, Public Administrative Reform & Human Rights	Transportation	Culture, Media and Youth			Refugees, Returnees and Internal Displaced Persons	
	Religious Affairs	Water Resource Management					
		Information and Communications Technology					
		Urban Development					
		Mining					
Cross-Cutting Issues							
Capacity Building							
Gender Equity							
Counter Narcotics							
Regional Cooperation							
Anti-Corruption							
Environment							

Fonte: (ANDS, 2008:5).

Os afegãos dispõem de uma estratégia (ANDS), que a figura 1 supra resume.

No Pilar 1, a prioridade é o aumento das capacidades das várias forças de segurança (ANSF). O GoA pretende garantir a segurança nacional, que hoje se encontra sob a liderança de tropas estrangeiras. Para isso, conta principalmente com o Exército Nacional Afegão (ANA) e com a Polícia Nacional do Afeganistão (ANP). Na defesa, a reconstrução centra-se no ANA, a força principal das ANSF e no Corpo Aéreo do Afeganistão (ANAAC). O ANA continua a evoluir, atingindo já mais de 170. 000 efectivos (Cordersman, 2010: iii).

Além dos EUA, da ONU, da NATO, a UE e outras OI estão presentes no Afeganistão, um autêntico laboratório para concretização das agendas dos ESF. Para dar seguimento a este plano, os EUA e a NATO estabeleceram as actividades de S&R. No nosso estudo, seguiremos a acção da NATO, porque é onde Portugal integra o seu contributo para o Afeganistão.

A NATO coopera com o Afeganistão, através de uma mistura flexível de actividades dentro e fora do país “(...) com cursos adaptados, trocas de peritos, treino especializado e seminários” (NATO-GoA, 2010:§7). No Afeganistão, a NTM-A utiliza as OMLT, numa verdadeira parceria com as forças afegãs. Encontram-se “embeded ” e é exactamente isso que fazem, pois “(...) vivem, comem, treinam, planeiam e operam em conjunto.” (Petraeus, 2010: 3).Releva-se que *operar* com elas, implica ir para a zona de combate e correr os mesmos riscos.

Portugal tem vindo a contribuir para este esforço aliado, com duas OMLT no Afeganistão, uma de Guarnição no Corpo de Exército 201 e outra Operacional, na única Divisão



do Exército do Afeganistão, a 111 *Kabul Capital Division* (KCD). Também estão presentes 30 militares em equipas de formadores. Desde Março de 2011, esta participação foi reforçada com 15 formadores da Guarda Nacional Republicana<sup>16</sup>.

A avaliação que se faz do impacto destas respostas é variada. O ANA é uma espécie de balão de ensaio, para a construção e a reconciliação da nação afegã, pois o mosaico do Afeganistão está ali representado. (OCDE, 2010d:26). Há quem refira que há *discrepâncias* na representação<sup>17</sup> e que elas alimentam o facciosismo e as redes neo-patrimoniais (CRISIS, 2010: 19). Em termos operacionais, o ANA opera e lidera já cerca de 50% das operações, para garantir a segurança aos cidadãos afegãos, quando os incidentes ou as operações excedem as capacidades da ANP. Há cada vez mais unidades do ANA que atingem a prontidão e são enviadas para o combate, no entanto, as forças e unidades do ANA e do ANAAC enfrentam ainda dificuldades ao nível da logística, de infra-estruturas e na administração, com deficientes políticas de recrutamento e retenção de efectivos. Apresentam também deficiências nas capacidades operacionais, em equipamento multiplicador de força.

Um dos aspectos que mais afecta o povo afegão é a acção militar das tropas estrangeiras, no seu país e já há evidência científica que o sentimento de ocupação despoleta maior adesão ao terrorismo (Pape, 2010). Por isso, é fundamental *reconciliar as agendas* e estabelecer acordos com o ESF, que limitem em tempo e alcance a acção das forças estrangeiras na S&R. A meta de 2014, prevista na declaração de Lisboa NATO-GoA, para o re-assumir “(...) *da total responsabilidade pela segurança em todo o Afeganistão.*” (NATO-GoA, 2010:§4) por parte das ANSF, é um factor positivo.

No Afeganistão, a abordagem integrada entre os objectivos políticos, de segurança e de desenvolvimento é prioritária, mas aqui a prática não acompanha a retórica. A falta de compreensão dos assuntos do desenvolvimento, por parte dos militares, tem criado diferendos e ineficiência (OCDE, 2010d: 31). A OMLT Portuguesa na KCD, de 2 de Setembro de 2009 a Abril de 2010, mostrou-se pioneira nessa abordagem, rompendo com as indiferenças e dificuldades colocadas por alguns parceiros. Assim, sugeriu e levou à implementação de uma reunião semanal (*hudlle*) com mentores e “mentorizados” dos vários comandos integrados na KCD, oficiais de ligação e delegados respectivos dos Comandos Superiores, dos Ministérios do Interior (MoI) e da Defesa (MoD) e os responsáveis por programas de desenvolvimento que actuavam na zona. Assim passaram a integrar as suas actividades, a partilhar as dificuldades e a

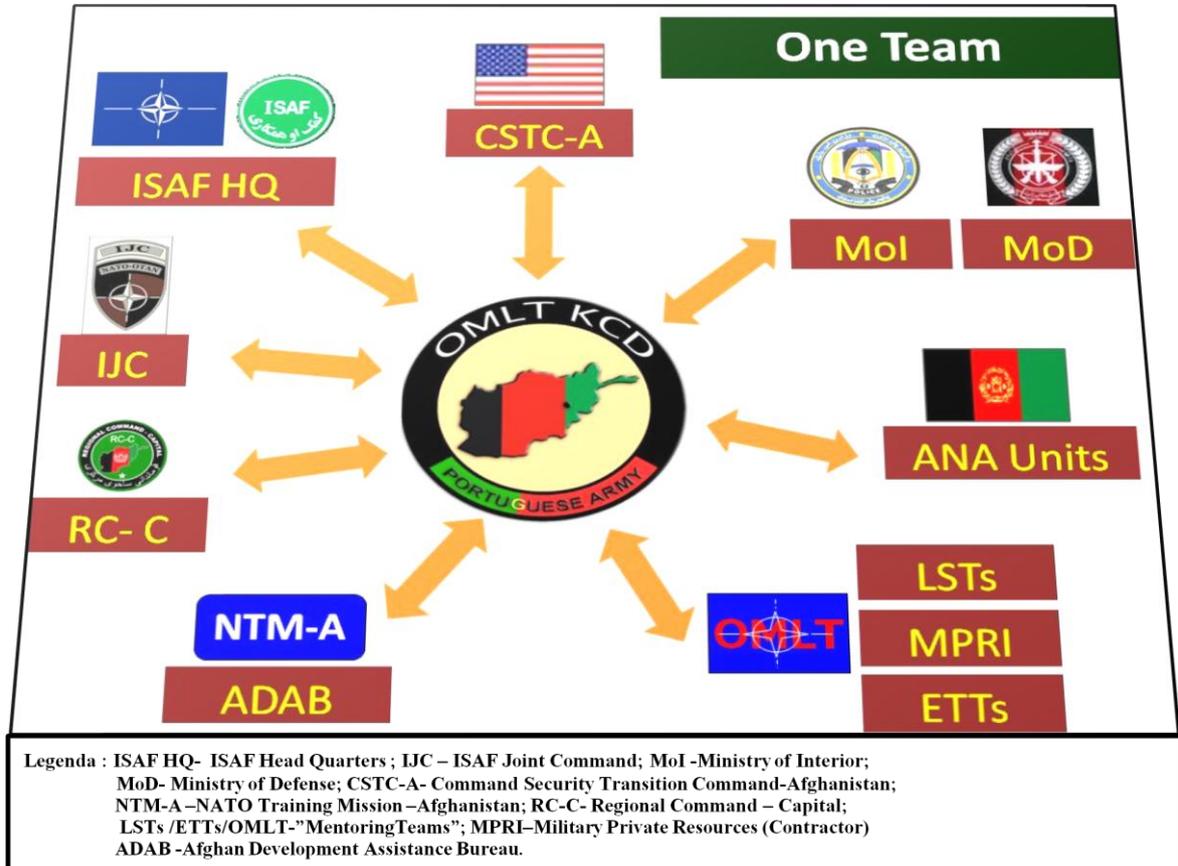
<sup>16</sup> Fonte: EMGFA.

<sup>17</sup> Nas entrevistas com elementos pertencentes à OMLT de 2009 da Divisão, estes referiram que havia grande atenção e respeito pela representação étnica e regional, o que demorava as nomeações funcionais.



apoiar-se mutuamente, implementando o conceito de “One Team” (Pires, 2011a: 5) que viria a ser reconhecido como uma metodologia importante nas Orientações do Comandante da ISAF (Petraeus, 2010:3).

Figura 2 – Abordagem Integrada – OMLT KCD em 2010



Fonte: (Lemos Pires, 2011c)

A influência da religião e da cultura e educação, nestas intervenções, é importante. O ANA inclui, nas suas unidades, um Departamento de Religião e Cultura que é um ponto-chave de ligação da unidade à população, através da ajuda humanitária e da comunicação nas mesquitas. No caso da KCD, o departamento dispõe de um oficial general e oito oficiais superiores (coronéis e tenentes-coronéis) todos *Mullah*, homens de profundo saber religioso. Eles dedicam-se ao ensino religioso e cultural (14% de iliteracia nos recrutas) e é também através desta repartição que se faz a difusão da informação sobre os aspectos sociais (e.g.higiene e moral) (Pires, 2011b:99-101 e 108). A OMLT Portuguesa apoiou este departamento para efectuar acções de cooperação civil-militar, dando sempre a primazia aos militares afegãos (idem.71). Desta forma, de acordo com a OCDE, reforçou a ligação entre as instituições e a população.

A população é a dimensão crítica deste tipo de operações (JP 3-24, 2006: III-1). O apoio e o estudo da população é central em todas as estratégias de contra-subversão, como se pode ver



pelos princípios referidos por vários autores (Baylis et al., 2007:177 e 178) pois ganhar a *sua adesão activa* assume-se como a *finalidade do esforço* de [uma estratégia integral] e *um meio essencial para a vitória.*” (Couto, 1989: 293 e 294).

A corrupção, falta de transparência e responsabilidade financeira têm dificultado o controlo político e democrático e a implementação de um quadro legal, em todas as dimensões, mantendo-se o facciosismo e a politização das nomeações e promoções. Não existe legislação suficiente sobre o estatuto profissional e a justiça é mal apoiada por estruturas, capacidade profissional e documentação. A NTM-A apoia os MoI e MoD, mas estes têm ainda dificuldades para produzir legislação e para os processos de aprovação, em especial no relacionamento entre o Governo e a Assembleia (CRISIS, 2010:13 a 15).

A falta de compreensão do papel dos outros actores no terreno (OCDE, 2010c:31) foi ultrapassada pelos militares portugueses, ainda que não tenha sido exactamente reflexo da preparação efectuada. De facto, estes militares desconheciam os modelos da OCDE e o conceito de operações OMLT<sup>18</sup> da NATO que os orienta, não inclui estes aspectos, restando a orientação do Comandante do ISAF e a necessária adaptação para o cumprimento cabal da missão.

Assim, a preparação dos militares de Portugal pode classificar-se como eficaz, na medida em que mediante as lições aprendidas e passadas aos sucessores, vai-se garantindo o conhecimento. Mas não é eficiente, dado que a maioria não recebeu suficiente preparação sobre o contexto no ESF, técnicas de RSS e não há grupo de coordenação nacional no terreno.

## (2) Guiné –Bissau

Desde 1974, que este país é assolado por golpes de estado e conflitos internos, com governos que instrumentalizam a fragmentação social existente. A população é diversificada, com cinco grandes grupos étnicos – Balanta (28%); Fula (23%), Mandinga (13%), Manjaco (11%) e Papel (7%). Os Balanta foram os mais activos nos movimentos de libertação (Thaler, 2009:4).

As instituições são incapazes e a confiança da população recai nas escolas, nos centros de saúde e nas estruturas informais, religiosas e autoridades tradicionais, para administrar a justiça e proteger os mais pobres dos pobres (Gacitua-Mario et al. 2007: 25-26).

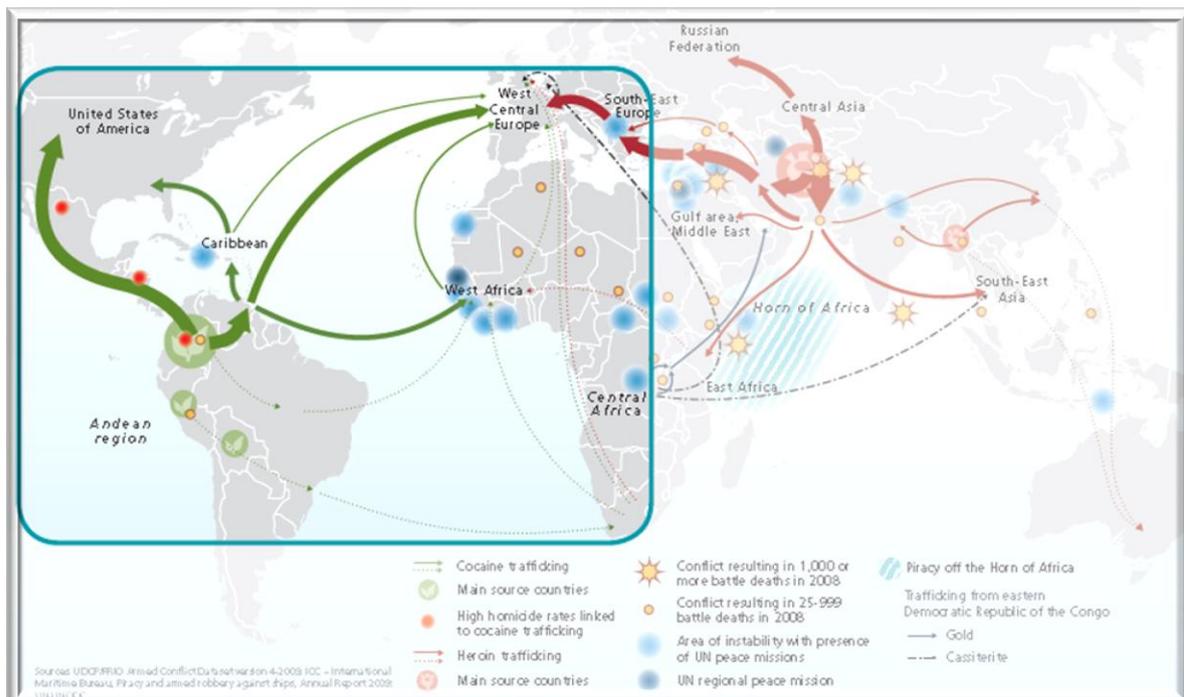
Esta desestruturação é exacerbada pela corrupção e pela participação de elementos das Forças Armadas da Guiné-Bissau (FAGB) e das várias polícias no tráfico da droga, em que “(...) soldados assistem à carga e transporte de cocaína em aeródromos inactivos por todo o país,

<sup>18</sup> Este conceito é classificado “NATO Restricted” a que tivemos acesso e onde verificamos esta afirmação.

enquanto marinheiros ajudam os traficantes a movimentar os seus bens entre as ilhas da costa(...)"(Vincent Léonard apud Thaler, 2009:7).

Assim, terá sido a disputa de poder no negócio do tráfico de droga, que conduziu aos assassinatos de Tagmé Na Waié, o Chefe de Estado-Maior General (CEMGFA) e do Presidente Nino Vieira (Economist apud Thaler, 2009:7 e Vernashi, 2010). Há também provas de ligação a estruturas de terrorismo, que controlam e conduzem acções de transbordo da cocaína proveniente da América Latina (Vernashi, 2010 e UNSG 2007: §13 e 22).

Figura 3- Narcotráfico na região da África Ocidental



Fonte: UNODC – Crime and Instability 2010, p. 6

As FAGB têm sido um dos motores da instabilidade. São marcadas por um *conflito de gerações*, a dos veteranos, combatentes da libertação nacional e a geração de militares regulares da pós-independência (UNPBC, 2008:§4). A sua estrutura, com 4 493 militares no activo<sup>19</sup>, está completamente invertida e tem reduzida formação e dispõem de infra-estruturas fracas e equipamento obsoleto (Sousa, 2009:21). O quadro legal é deficiente e inadequado, fruto da resistência à reestruturação, da histórica politização e da intervenção militar na política, que rompeu com a confiança do povo de onde vieram, a quem agora inspiram medo e insegurança (ERSS, 2006: §3.1.1).

A Guiné-Bissau (GB) é um ESF, onde se deve intervir para inverter o movimento de falência do Estado (Thaler, 2009:12). O governo da GB dispõe de estratégias para a RSS (ERSS,

<sup>19</sup> Dos quais 1869 oficiais (41.9 %); 604 sub-oficiais (13.5%); 1108 sargentos (24.9%) e 867 soldados (19.7%) (UNPBC, 2008:§9).



2006) onde propõe umas FAGB com 3 440 militares, mediante uma desmobilização ao longo de 5 anos, segundo as linhas de acção: i) adequar o quadro legal; ii) reduzir e renovar os efectivos, e iii) melhorar as condições de serviço e a operacionalidade.

As intervenções têm sido polarizadas na Comissão PB da ONU e na Missão da União Europeia. Desde 1999, ano da guerra civil com a intervenção de forças estrangeiras, que a ONU dispõe de um Gabinete em Bissau. Desde 2009, é designado United Nations Integrated Peace-Building Office in GB (UNIOGBIS). No seu mandato, já renovado até 31 de Dezembro de 2011, deverá “*Providenciar assistência técnica à GB para desenvolver, coordenar e implementar a RSS;*” (UNSG, 2009:§3.8(e)).

Em 28 de Setembro de 2007, o SGNU solicitou à comunidade internacional o envolvimento no apoio à estabilização e à RSS da GB (UNSG, 2007) dando importância à acção contra o crime organizado e o tráfico de droga, que este país se mostrava incapaz de controlar.

A UE respondeu ao convite efectuado à comunidade internacional pelo SGNU, com uma missão integrada de RSS, a EU SSR GB. Combinou esta acção com actividades, através dos instrumentos financeiros disponíveis, já em curso pela CE e com o apoio ao Plano de Emergência de Combate à Droga, do United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), em marcha desde 2007.

O mandato previa uma missão de *assistência* às autoridades da GB para implementação da respectiva estratégia RSS, com vista a “*(... )facilitar o ulterior empenhamento dos doadores.*”. Incluía ainda o objectivo (...) *de avaliar o potencial e os riscos de empenhamento subsequente da PESD, a médio prazo (...)* (CONC, 2008:artº2º). A missão tinha um quadro de 27 elementos, mas esteve sempre deficitária e, com a participação de apenas quatro EM, não demonstrou o compromisso político da UE.

A detenção do CEMGFA, Vice-Almirante Zamora Induta, em Abril de 2010, principal promotor da RSS e os processos judiciais pouco claros, que permitiram a nomeação do Contra-Almirante Na Tchuto, em Outubro de 2010, como Chefe de Estado-Maior da Armada, condenado pela Justiça como envolvido no narcotráfico, levou à não extensão da missão, após Setembro de 2010 (Bloching, 2010:4 e5).

A Missão atingiu alguns dos seus objectivos, criando a estrutura mínima para a reforma e preparou propostas do quadro legal. Também demonstrou que a UE tem capacidades e modelos conceptuais de resposta a ESF, no domínio da prevenção e que é possível trabalhar de forma coerente, dentro da UE e com outros parceiros, numa verdadeira antecipação à criação do EEAS (idem:3).



Esta operação poderia ter incluído uma primeira fase, com uma missão de assistência técnica, menos ambiciosa, apoiada na delegação da CE, com menos elementos e mais prolongada no tempo, procurando moldar os centros de gravidade da missão – os veteranos e o apoio forte da sociedade civil.

A missão falhou, no prazo atribuído. As missões SSR têm de acompanhar as acções do desenvolvimento, sobretudo na questão da governação e no apoio mais alargado do sector político (Telatin, 2009: 28-29) e por isso não podem ser previstas para um ano. Em missões desta natureza, é lição aprendida do autor (ainda que discutível) que em África, o tempo não é dimensão de pressão.

A missão não tratou a questão do narcotráfico, conforme ao documento habilitante (UNSG, 2007: 33-34). As FFM, as duas efectuadas (Maio e Outubro de 2007) (Blocking, 2009:3) deveriam ter levantado quesitos que conduzissem a opções estratégicas mais alargadas, aliás como refere o segundo dos princípios básicos da RSS (OCDE, 2007:23). Ana Gomes, citada por Blocking, criticou esta posição e a retirada da UE, como de *visão curta e falta de estratégia*, devendo sim “ (...) *ter ficado para combater o tráfico de droga (...)* (2009: 5).

Uma missão multidimensional tem de ir além dos sintomas, deve conter componentes capazes de “tocar” as causas. A RSS é um processo iminente político, em que haverá “*vencedores*” e “*perdedores*”, pelo que as respectivas estratégias têm que ser acauteladas (OCDE, 2007a:31). O bom acolhimento das escolas e dos centros de saúde, pela população, poderia ter sido um ponto de entrada na sociedade civil. Uma futura intervenção deve contemplar estes aspectos.

Portugal participou nesta missão, com um *papel decisivo* na fase anterior à missão (Blocking, 2009:3) e com o maior número de participantes (9), em todas as frentes. Contudo a falta de uma estratégia nacional clara, aceite por todas as partes envolvidas, a falta da reunião formal de coordenação no terreno, presidida pelo Embaixador e da equipa “ad-hoc” intersectorial não permitiu controlar conflitos institucionais que surgiram entre os portugueses e complicaram a missão da UE.

Portugal continua agora, através da CPLP e, bilateralmente, a procurar cumprir a missão de segurança cooperativa, com a ONU e com a GB. Existe um roteiro aprovado pelos CEMGFA da Comunidade Estados da África Ocidental (CEDEAO) - CPLP, que prevê a projecção de uma força com elementos destinados ao treino e uma unidade de protecção, cuja implementação foi solicitada pela GB (UNSG, 2011: B10 e 18). Têm decorrido várias actividades da ONU e de Portugal ao nível da RSS, sobretudo nos sectores da Justiça e no combate ao narcotráfico, mantendo a GB empenhada na reforma. Angola prevê implementar o acordo de assistência



bilateral de RSS, com a GB, no quadro da parceria CEDEAO-CPLP (idem:B13). Em caso de implementação desta missão, Portugal, através da influência na CPLP, deve promover a CA e a utilização do ponto de entrada na sociedade civil acima referido.

### (3) Timor-Leste

Em 2006, após 4 anos de independência, as FALINTIL- Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) e a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL) estavam a lutar entre si e a criar um clima de insegurança, criando uma onda de mais de 150 000 deslocados (Neupert e Lopes apud Moxham, 2008:13).

Nas causas da crise há questões de tratamento desigual, incapacidades da gestão e das instituições, quebra das expectativas da população, correspondente crise de legitimidade (idem: 16) e um governo faccioso (UNSG, 2006: 7e8).

A crise (UNSG, 2006: 1-6) evoluiu até ao pedido da intervenção internacional e estabelecimento da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor Leste (UNMIT), em Agosto de 2006. Esta missão multidimensional, tem no seu mandato a tarefa de (...) *assistir o Governo da República Democrática de Timor-Leste (RDTL) a conduzir um “comprehensive review” sobre o futuro papel e necessidades do sector de segurança incluindo as F-FDTL, o Ministério da Defesa, a PNTL e o Ministério do Interior( ...)*” (UNSCR, 2006: 4.e)).

A RDTL tem garantido a apropriação do processo, usando a assistência bilateral e a UNMIT, na assessoria da coordenação e direcção de todo o sistema e demonstrou vontade política estabelecendo a estratégia nacional – a “Força 2020”<sup>20</sup> que permitiu já, em 2008, a aprovação do serviço voluntário (IFP, 2009: 18).

Os ataques ao Presidente da República (PR) e ao Primeiro-Ministro (PM), em 2008, encontraram um governo determinado e mais capaz, que em 2006, para gerir a crise mediante a utilização correcta das F-FDTL e da PNTL sob um comando conjunto (UNSG, 2008: §4 e 6).

O quadro legislativo de defesa tem vindo a ser aprovado. É relevante a aprovação, em Junho de 2009, das Leis de Segurança Nacional e de Defesa Nacional, que prevêm uma abordagem integrada e estabelecem os mecanismos de coordenação e cooperação para o envolvimento das F-FDTL em áreas da segurança interna, em circunstâncias excepcionais (UNSG, 2010: §29). Na área das capacidades operacionais, a dotação da Componente Naval com 2 navios patrulha, permitiu o início de actividades de soberania na costa e no mar territorial.

A cultura de impunidade, em casos de prisão e das indemnizações aos familiares das vítimas de que são acusadas as F-FDTL (IFP, 2009: 14 e 15) pode diminuir, face ao

<sup>20</sup> Este Projecto está classificado de “Confidencial” e está disponível na Internet, em língua inglesa. Tivemos acesso ao exemplar em língua portuguesa, que consideramos como classificado.



desenvolvimento de capacidades na justiça e disciplina, publicação dos códigos de disciplina militar, em 2006, e levantamento de capacidades e formação do processo judiciário (UNSG, 2010: §27). O enquadramento honorífico e retributivo dos “heróis” da pátria, com parcimónia e justiça e o recrutamento de jovens, para representação da população nas F-FDTL, foram acções importantes de PB.

Portugal respondeu ao pedido de ajuda internacional, em 2006, com o envio de uma força de polícia e mantém-se ligado através da CTP e da CTM. Na CTM, o programa quadro tem expressão em quatro áreas : i) organização superior de defesa ii) F-FDTL; iii) componentes terrestre e naval e iv) formação de quadros. Efectuou-se uma coordenação com a Austrália, na formação e treino que é considerada exemplar (IFP, 2009: 17).

A problemática da juventude com 40 % de desemprego (59% na faixa etária dos 15-19 anos) e a população das zonas rurais são centrais na fragilidade da RDTL (OCDE, 2010c:28). Os problemas ligam-se ao centralismo exagerado de Dili e à questão das terras e da propriedade, que é vital para o processo de pacificação (CG, 2010: passim). As F-DTL têm um papel na segurança e presença junto das populações, em apoio da PNLT e na construção da nação, onde a questão da língua portuguesa pode ajudar à coesão das gerações vindouras<sup>21</sup>.

O contributo de Portugal, pela natureza da CTM possível a longo prazo, num programa-quadro aprovado pela RDTL promove a apropriação e a coerência e com a reacção rápida na intervenção constitui um contributo dentro dos cânones (OCDE, 2010c: 31), que vem sendo reconhecido. Das entrevistas efectuadas, confrontamos que as boas práticas da OCDE e os mecanismos de coordenação da ENSD não estão presentes na preparação e orientação dos assessores. A informalidade e a idiosincrasia dos portugueses permite-lhes “pôr-se” dentro dos assuntos, mas a preparação e o planeamento são sinónimos de profissionalismo, a que o futuro Plano de Acção do IPAD pode ajudar a responder.

### c. Síntese conclusiva

Neste capítulo, verificamos que as acções de REPDN podem ser integradas nas operações de prevenção, antes de conflito, caso de Guiné-Bissau, ou em situações de pós-conflito, casos de Timor-Leste e da estabilização no Afeganistão. Estas missões implicam um bom conhecimento da situação e a avaliação operacional das condições, natureza e factores chave das instituições e da sua inter-relação, no ESF. A eficácia da resposta é credora da

---

<sup>21</sup> É comum a posição de que a adopção da língua portuguesa alienou toda uma geração que foi formada em *Bahasa indonésia*. (Moxham, 2008: 19), enquanto outros autores vêem na língua portuguesa um elemento de identidade e afirmação nacional da nação timorense, que se encontra entalado entre dois gigantes (Austrália e Indonésia) (Palmeira, 2010:43). Adriano Moreira refere que (...) *princípios e valores culturais asseguram solidariedades de longo prazo...*” ligando a participação da China na UNMIT à solidariedade do “legado histórico” de Macau (2010:7e 9).



existência de vontade do poder legítimo, em exercício. A monitorização e a avaliação são importantes para a validação e refinamento das estratégias, ao longo da intervenção. A situação na Guiné-Bissau e as dificuldades em determinados anos no Afeganistão, assim o demonstram.

Os ganhos iniciais são importantes, mas só a estratégia de longo prazo, com o alinhamento das estratégias e agendas dos vários actores com a estratégia nacional do ESF e a integração de esforços dos vários actores no terreno, trazem efeitos duradouros. A desconflitualização de actividades e a predominância do esforço na segurança ou no desenvolvimento, tem de ser dirimida em sede de consulta e concertação no terreno, em função da região, da situação e dos objectivos a atingir em cada momento.

A atitude dos agentes da intervenção na presença e acção no terreno, incluindo a acção violenta contra os usurpadores é altamente sensível nas relações com a população e a sua natureza intrínseca. É pelo respeito pela fragmentação social, normas consuetudinárias, aspectos religiosos e hábitos sociais, com conhecimento e compreensão das especificidades, que é possível alicerçar a intervenção a longo prazo e ajudar a conduzir as instituições dos ESF para a resiliência.

Respondemos assim à QD3 e validamos a H3 levantada.



#### 4. Contributos para um modelo de intervenção de Portugal nos ESF, no âmbito da REPDN e respectiva capitalização

Os países contribuintes intervêm em prol da segurança e estabilidade internacionais e dos seus interesses. “A assistência ( ...) para a RSS, em África, não é necessariamente altruísta (Isima, 2011:330). A intervenção é uma *projecção dos interesses nacionais*, que exige um exercício de acomodação e coordenação internacional para a partilha e aceitação dos objectivos, entre os actores internacionais e locais, incluindo a sociedade civil (idem: 331).

Importa por isso levantar a questão da visibilidade obtida pelas intervenções em ESF e como ela pode ser capitalizada. Sem sermos exaustivos, apontamos três domínios onde se pode efectivar essa capitalização: i) no plano da experiência obtida; ii) no plano da satisfação de interesses de índole interna com possibilidade de projecção internacional; iii) no aumento da credibilidade internacional.

A experiência obtida pode ser capitalizada em termos individuais, retendo informação sobre o indivíduo que participou na missão, numa base de dados, e de forma colectiva, através de um sistema de lições aprendidas, transformando as lições identificadas em relatórios e entrevistas, etc. As lições aprendidas disseminadas pelas OI e pelos Aliados na missão, devem ser integradas.

No espaço dos interesses de índole interna, o importante será ter canais de informação abertos e acreditados para um sistema de oferta e procura no caso da economia, no âmbito da segurança interna e no domínio político-diplomático. Para a economia, o IPAD e o AICEP dispõem já de ligações que interessa operacionalizar. No plano político-diplomático, o fundamental é estabelecer agendas por cada ESF, que serão comunicadas no início da missão ao nível conveniente, mediante a necessidade de conhecer. No plano da segurança interna, é essencial a articulação com os vários serviços, incluindo os de informação que devem expor as suas necessidades e os pontos de ligação, se aplicável, a quem for para o terreno. Esta articulação deve ser efectuada, oficialmente, com a autorização e acompanhamento devido pelos organismos correspondentes do sector responsável pelos agentes no terreno.

Por último, a questão do incremento da credibilidade. A capitalização pode incidir nas visitas efectuadas aos ESF e em contactos com autoridades dos países Aliados participantes nas missões, noutros fóruns. No primeiro ponto, as visitas devem ser preparadas de forma integrada, permitindo preparar contactos com o governo do ESF e com actores internacionais no terreno, mediante agendas pré-determinadas e devidamente preparadas. No segundo caso, as reuniões ou contactos dizem respeito sobretudo a primeiros contactos visando as reuniões no terreno ou a continuação das agendas discutidas no terreno, que podem ter desenvolvimento no exterior.



Ao explorar estes pontos e as potencialidades e vulnerabilidades do modelo de resposta analisado no segundo capítulo, vamos apontar contributos para a melhoria do modelo de intervenção de Portugal em ESF, salvaguardando e capitalizando os seus interesses. Fá-lo-emos considerando um nível político intersectorial, um nível intermédio sectorial e o nível tático<sup>22</sup>. No Apêndice V, mostramos a estrutura do modelo de intervenção nacional e resumimos os contributos, por cada nível.

**a. No Nível Político Intersectorial**

A este nível, aprovam-se as políticas e as estratégias que permitem a intervenção de Portugal nos ESF e tomam-se as decisões sobre onde, quando e como intervir. Grande parte das intervenções de Portugal são integradas em missões multinacionais, pelo que os interesses nacionais devem ali ser protegidos, influenciando tanto quanto possível, as opções a adoptar naquele nível. As questões do desenvolvimento, da segurança e da governação são chave, nestas intervenções, todavia a questão financeira, a sustentabilidade, o grau de risco físico e político-diplomático têm que ser avaliados. Daí a necessidade de um órgão de coordenação política, que analise as várias opções e aquilate os respectivos prós e contras.

A ENSD estabelece esse mecanismo sob a direcção do MNE. Contudo, no âmbito da Defesa Nacional, de acordo com o estabelecido na Lei de Defesa Nacional (LDN) é ao Primeiro-Ministro que compete dirigir a actividade interministerial da política de defesa nacional e das FFAA (LDN, 2009: art.º13ºnº2 a)) podendo delegar em toda ou em parte essa competência no MDN (idem:artº13ºnº3)). Ora, no caso do envio de forças militares, não parece que deva competir ao MNE, a direcção daquele mecanismo. Assim, eventualmente, este órgão devesse ter, no mínimo, uma co-direcção do MNE e do MDN que assumiria a predominância, respectivamente, consoante os assuntos fossem mais de desenvolvimento ou de segurança. Segundo o General Loureiro dos Santos, para apoiar o PM nas actividades intersectoriais, seria necessário um "staff" próprio com as valências sectoriais necessárias a esta função, que também apoiaria o MDN na execução das áreas da actividade interministerial de defesa nacional que lhe forem delegadas (Santos, 2009:292 e 293). Este "staff" poderia também apoiar o MNE nas propostas de decisão daquele órgão de consulta interministerial regular. Até agora, tem sido o gabinete do MDN, com um consultor diplomático, que tem vindo de certo modo a apoiar o MDN e o PM. Inicialmente, a colocação de um conselheiro militar no gabinete do MNE, poderia garantir uma melhor assessoria ao MNE nesta matéria e uma melhor ligação ao MDN.

<sup>22</sup>Baseado em (Stepputat, 2009:53).



Convém no entanto referir que a experiência relativa à liderança e coordenação a nível intersectorial “ *sugere que é mais difícil atingir tal coordenação quando é atribuída a um só ministro, em vez de a um mecanismo intersectorial de coordenação com autoridade firme, tal como um Conselho Nacional de Segurança.*” (Patrick e Brown, 2007:133). Este órgão é sugerido também em (Santos, 2009:293).

Para o emprego de forças em operações militares no exterior do território, o PR, como Comandante Supremo das FFAA tem de ser informado (LDN, 2009: art.º10ºnº2) e a Assembleia da República (AR) deve acompanhar essa participação (idem:art.11ºq)). A transparência e a coerência das missões beneficiariam também com a existência de uma norma de orientação estratégica que estabelecesse o processo de decisão, com os devidos produtos, para o emprego de forças militares ou multidimensionais no exterior, que poderia ter constituído um Anexo à ENSD ou constituir ela própria uma resolução do Conselho de Ministros sobre o processo de decisão e planeamento de missões multidimensionais.

#### **b. No Nível Intermédio Sectorial**

O nível intermédio sectorial é onde pode dar-se ênfase à coordenação interdepartamental, desde que haja orientação política superior. A ENSD trata bem este nível, assumindo-se aqui que o esforço na implementação prática seria um grande contributo para melhorar o modelo. Devem elaborar-se os termos de referência das Equipas “ad hoc” em Portugal, por cada intervenção em ESF e do mecanismo de coordenação política nos ESF coordenado pelo Embaixador de Portugal acreditado e pô-los em prática.

O Grupo de Trabalho sobre a Segurança e Defesa é uma espécie de coordenador “ad hoc” de grupos tarefa “ad hoc” e de “caixa de correio” de mecanismos de coordenação no terreno, que o IPAD procura coordenar. Esta é ainda também a situação de muitos países amigos e Aliados, mas outros dispõem das SU, levantadas a partir da migração de funcionários dos vários sectores. Este modelo tem vantagens, quando existe um mandato bem definido e a experiência e preparação evita o contínuo “reinventar da roda” para cada operação (Patrick e Brown, 2007:133) pois não obriga ao “*chaque fois on bricole*”(idem, 2007:97) dos franceses. Contudo, face aos constrangimentos financeiros actuais e como primeira abordagem deverão estabelecer-se os termos de referência dos vários grupos, para que funcionem e possam evoluir, aproveitando as oportunidades que surgirem, para aquele desiderato.

A mobilização de recursos é outra das áreas importantes deste nível. A existência de bases de dados com peritos nacionais nas várias áreas tem vindo a ser efectuada, incluindo em Portugal, (Korski e Gowan, 2009:93) pelo que o importante é a sua operacionalização. A aprovação de um Estatuto para a participação de civis em teatros de operações é capital para a



exequibilidade das missões multidimensionais e para o eventual recrutamento, quando aplicável. A existência de fundos plurianuais e de contingência é uma solução muito vantajosa, ainda que não totalmente livre de dificuldades. Pugnar para que cada vez mais a APD vá integrando os fundos usados na RSS, poderá facilitar a mobilização de fundos financeiros (ibidem, 134). Portugal deverá procurar concertar posições na CPLP que poderá vir a assumir mais visibilidade, como o caso da Guiné-Bissau e contribuir para a atracção de outros fundos, tipo “*trust funds*” que beneficiarão as estratégias de mais longo prazo, nos ESF do nosso EEIN (Pereira, Capucho e Jesus, 2011: 23-24).

A elaboração dos Planos de Acção, já iniciada para alguns ESF no EEIN, deverá ser coordenada aos vários níveis, internacional, autoridades locais no ESF e departamental, sob pena de constituírem apenas uma fonte de incoerência e contestação, caso sejam demasiado resguardados.

A necessidade de uma estratégia clara interdepartamental, para cada ESF, foi evidente no caso da Guiné-Bissau, onde a visão e a pressão departamental de alguns participantes da missão, eventualmente por desconhecimento ou pela falta de comunicação formal da mesma, não facilitaram a coerência e o alinhamento com as autoridades locais e outros actores internacionais.

Os aspectos do contexto da missão e das lições aprendidas estão ligados directamente ao sucesso das operações e à minimização do risco. É importante definir a responsabilidade de quem estabelece o contexto da operação e o risco associado. Associado a estes aspectos está a necessidade de formalizar as lições aprendidas seja de índole nacional, seja de incorporação das desenvolvidas por OI, que justifica uma investigação futura nesta área. A existência de um “workshop” anual sobre as intervenções em ESF, com o envolvimento dos institutos do MDN, MNE, Ministério da Justiça (MJ) e Ministério da Administração Interna(MAI) poderá gerar mais conhecimento tácito sobre a temática.

As CTM, CTP e Cooperação Técnica da Justiça (CTJ) nos ESF da CPLP constituem verdadeiros bancos de ensaio para se efectuarem estratégias para a RSS e se procurarem pontos de entrada para eventuais missões internacionais nesses países.

### **c. No Nível Tático**

A maioria dos militares entrevistados, que foram participantes em missões de RSS e de REPDN no âmbito da PB ou da reconstrução, referiu desconhecer, antes de partir para a missão, os manuais da OCDE para RSS e no aprontamento da força apenas se considerarem pequenas apresentações sobre o teatro de operações. Urge por isso inserir os assuntos de RSS nos curricula dos cursos de formação a oficiais, sargentos e civis que poderão vir a integrar missões dessa natureza.



As áreas da RSS e da Reconstrução estão em franca expansão doutrinária, em algumas das OI, pelo que é fundamental garantir o seu acompanhamento e influenciar onde possível. Por exemplo, ao nível da importância do contexto e da população John Cann referia que isso não era novo para os Portugueses. Assim escreveu que o *“modo português de fazer a guerra”* que perante o mosaico representado pelas populações de Angola, Guiné e Moçambique e a sua *variedade de lealdades*, *“Portugal foi capaz de tirar partido dessas diferenças (...) [mas] teve necessidade de ajustar o seu programa psicossocial a cada grupo e de moldar o modo de se dirigir às várias e diferentes culturas.”* (Cann, 1998: 23). Assim, este conhecimento deve ser revisitado para a elaboração de manuais de técnicas e procedimentos para estas áreas.

#### **d. Síntese Conclusiva**

Neste capítulo, tomamos em conta toda a análise já efectuada ao modelo de intervenção de Portugal nos ESF e analisamos, aos vários níveis de interacção dos departamentos sectoriais do estado, medidas e acções a tomar que podem melhorar a performance de Portugal nas intervenções nos ESF. Elencamos uma série de contributos, que sintetizamos e sistematizamos por cada nível, com as tarefas tipo que lhe são normalmente atribuídas e os instrumentos e mecanismos para o desenvolvimento dessas tarefas, conforme se resume no Apêndice V. Fizemo-lo centrados na ENSD, revisitando o acervo jurídico nacional, nesta área, sempre que necessário, tendo em conta que as intervenções, sejam no âmbito da segurança colectiva ou cooperativa, projectam a satisfação de interesses nacionais que se devem assumir e proteger. Ficamos cientes que é fundamental implementar o que já está definido na ENSD e é necessário fazê-lo preservando o saber fazer e a experiência de cada um dos sectores, congregando esforços e conferindo influência na direcção, de acordo com a legalidade, aos agentes com maior domínio da acção, não deixando porém de efectuar a integração e a coerência de acção de forma sistemática e permanente.

Ao explorar esses pontos, apontamos contributos para a melhoria do modelo de intervenção de Portugal em ESF, salvaguardando e capitalizando os seus interesses e que poderão conferir maior proficiência individual e colectiva aos agentes no terreno uma maior eficiência à acção pela melhor integração e maior apoio na direcção dessas intervenções. Assim respondemos à QD4 e consideramos validada a H4 levantada.



## Conclusões e recomendações

Apresentaremos de seguida uma revisão das grandes linhas do procedimento seguido no nosso estudo, referindo o que consideramos como novos contributos para o conhecimento e terminaremos com um conjunto de recomendações que dão corpo aos contributos de ordem prática deste trabalho.

### Revisão das grandes linhas do procedimento seguido

À luz da questão central que levantamos para o nosso estudo - *De que forma Portugal pode melhorar e capitalizar as intervenções nacionais no âmbito da REPDN, em ESF?* - seguimos o seu fio condutor, com uma metodologia subsidiária, isto é, respondendo às questões derivadas com a validação das hipóteses consideradas, nas sínteses conclusivas de cada capítulo, logramos que aquela fosse respondida.

Começamos então por verificar que há já algum consenso à volta do conceito de situação de fragilidade, preconizado pela OCDE. E que embora não haja condições de determinação rigorosa, pela sua complexidade, diversidade e largo espectro, ele é útil porque melhora as condições de alerta e as opções de resposta. Face às ameaças que os ESF põem à estabilidade regional e internacional, concluímos que Portugal intervém em resposta aos ESF, no EEIN, no quadro bilateral e multilateral, em defesa dos seus interesses, no exercício da solidariedade internacional e da segurança cooperativa e colectiva, contribuindo assim para a estabilidade global e regional.

De seguida, na via de investigação que chamamos plano de contingência, verificamos que os modelos conceptuais de resposta aos ESF são resultado de conceitos e de princípios que se sedimentaram pela prática. De uma forma geral as OI e os Aliados incorporam nos seus modelos, os conceitos e princípios que têm sido aprovados pelo CAD da OCDE, havendo porém diferenças nas estruturas e formas de preparação e condução da intervenção. Portugal é influenciado decisivamente por estes modelos, no seu paradigma de intervenção, centrado na ENSD, em que identificamos potencialidades e vulnerabilidades.

Na via “operacional” da investigação, concluímos que as intervenções nos ESF se fazem no âmbito do PB, na prevenção de conflitos ou na fase de S&R pós-conflito e, em todas as situações, a vontade do poder legítimo e a aceitabilidade da população são fundamentais. Assim o contexto e os pontos de entrada da intervenção têm que ser estudados e, eventualmente, moldados. As estratégias de acção devem ser monitorizadas e avaliadas, devendo os agentes participantes estar cientes da doutrina relativa à RSS e do contexto onde actuam. Além disso, concluiu-se que os ganhos iniciais não são suficientes e só uma estratégia de longo prazo,



coerente, resultante da integração das agendas e estratégias internacionais e do alinhamento com a estratégia nacional de reforma e reconstrução do ESF, pode oferecer condições de sucesso.

Com base nos resultados da investigação sobre os modelos de resposta e sobre o impacto das intervenções nos ESF, com a contribuição de Portugal, verificamos que a ENSD é uma base importante para o modelo de resposta aos ESF e que o essencial é implementar o que já está ali definido. Tal deve ser efectuado, preservando o saber fazer e a experiência de cada um dos sectores, congregando esforços e conferindo influência na direcção, de acordo com o legalmente instituído, aos sectores com maior predomínio na acção, efectuando a integração e o exercício de coerência de forma sistemática e permanente. Identificamos então os contributos que, aos vários níveis de decisão e acção, permitem a melhoria das intervenções, salvaguardando os interesses nacionais e capitalizando a visibilidade internacional obtida. Alguns contributos, complementares à ENSD, poderão conferir maior proficiência individual e colectiva aos agentes no terreno e uma maior integração e apoio à direcção das intervenções.

Podemos então concluir dando corpo à QC que Portugal, para melhorar e capitalizar as suas intervenções, deverá continuar a implementar a ENSD, incorporando os contributos aos vários níveis de acção, que se recomendam na parte final destas conclusões.

### **Contributos para o conhecimento**

Tendo presente que o TII se centrava em dar resposta a como Portugal poderia melhorar as suas intervenções, nos ESF, no âmbito da REPDN, a nossa investigação e o rigor científico que pusemos na investigação conduziu-nos a respostas que consubstanciam uma mais-valia para o conhecimento nesta área, a saber:

- confirmamos as razões da intervenção de Portugal, nos ESF, no actual contexto estratégico internacional, face às ameaças e agendas internacionais;
- identificamos e sistematizamos os modelos de intervenção de OI e de Aliados, que influenciaram o modelo de intervenção de Portugal e são uma referência para a sua melhoria;
- elencamos as potencialidades e vulnerabilidades do modelo de intervenção de Portugal nos ESF, em face da sua ENSD e dos racionais e princípios para intervenção nos ESF e da RSS;
- analisamos e sistematizamos as questões ligadas ao impacto das missões na reconstrução dos ESF e apontamos condições para o sucesso das intervenções;
- apresentamos sugestões sobre contributos para a melhoria do modelo de intervenção de Portugal nos ESF, centrados na ENSD e em aspectos complementares que melhoram a



proficiência individual e colectiva no terreno e capitalizam a visibilidade de Portugal naquelas missões.

### **Recomendações**

No âmbito das agendas internacionais sobre os ESF há a convicção de que é através de actividades de PB e SB que se conferirá a esses estados, de novo, a capacidade de governar o seu território e a sua população, em segurança, com a satisfação mínima dos cuidados básicos, em direcção ao futuro com mais desenvolvimento. No âmbito dessas actividades é entendido que as acções de desenvolvimento e de segurança são interdependentes e complementares e que a reconstrução ou edificação dos sectores que conferem a segurança são fundamentais. Nesse âmbito, a REPDN surge quer na prevenção da falência do estado e do conflito, quer na fase pós-conflito, onde as capacidades civis e militares também se interpenetram e se complementam.

Portugal deve por isso estar preparado com capacidades, recursos e estruturas capazes de:

- i) estudar a intervenção, no seu contexto, ponto de entrada e opções de forma;
- ii) influenciar, nos patamares internacionais, no sentido dos nossos interesses, as respostas multilaterais;
- iii) planear e decidir sobre a participação e em que forma;
- iv) mobilizar as capacidades e recursos necessários;
- v) conduzir e monitorizar a intervenção; e
- vi) avaliar e adequar sempre que necessário;

Para tal, deve continuar a implementar a ENSD e outras acções complementares, para o que se sugere:

No nível político intersectorial:

- elaborar uma orientação estratégica que estabeleça o processo de planeamento e decisão intersectorial com as necessárias consultas (baseadas na lei vigente) e os produtos a obter em cada fase para apoio à decisão;

- estabelecer um regime de co-direcção no mecanismo de coordenação política em Portugal previsto na ENSD (IPAD, 2009: Parte II, §2.1A) ;

No nível político intermédio sectorial :

- estabelecer uma unidade de Estabilização e Conflito (a médio prazo) que deve constituir a evolução do Grupo de Trabalho de Segurança e Defesa e ser precedida da troca, desde já, de quadros (oficiais) para os Gabinetes Ministeriais, responsáveis pelo Desenvolvimento, Defesa Nacional e Segurança Interna;

- elaborar de forma integrada os termos de referência das Equipas ad hoc e dos mecanismos de coordenação política nos ESF em que Portugal actue e pô-los em prática;

- elaborar planos de acção por ESF do EEIN, com a participação alargada;



- aprovar estatuto para civis, em teatros de operações de ESF;
- elaborar planos de visitas aos ESF em que Portugal tem intervenções, com agendas integradas,;
- estabelecer rotinas de consulta e informação entre os serviços dos vários Ministérios envolvidos e os serviços de informação da República, no âmbito das intervenções nos ESF;
- operacionalizar as ligações e processos com e através do AICEP com vista à promoção e protecção de interesses nacionais, nos ESF, de forma a capitalizar a visibilidade obtida nas intervenções;
- estabelecer uma Conferência Anual de troca de experiências entre FFAA , as Forças de Segurança e organizações civis participantes nas Operações/Intervenções em ESF e respectiva publicação dos resultados;

No nível Tático:

- inserir matérias de RSS e Manuais OCDE nos curricula Militares e nos aprontamentos de Forças/Destacamentos com missão de REPDN ou RSS;
- elaborar manual de técnicas e procedimentos para RSS com base nas lições aprendidas;
- incluir, obrigatoriamente, nos aprontamentos de forças um módulo sobre RSS, o contexto do TO e lições aprendidas;

Assim, melhoraremos a afirmação de Portugal no mundo.



## BIBLIOGRAFIA

- AFRICOM (2011). *FACT SHEET: United States Africa Command U.S. AFRICOM*. [Em linha]. Stuttgart. Public Affairs Office.[Referência de 20 de Abril de 2011]. Disponível na Internet em : <<http://www.africom.mil/printStory.asp?art=1644>>.
- AMANI (2011). *AMANI AFRICA Cycle*. Fact Sheet . [Em linha] Lisboa. Referência de 5 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.amaniafricacycle.org/?lang=en>>.
- AU (2000). *The Constitutive Act*. Lomé. Togo.11 de Julho. [Em linha]. Ed. Addis-Ababa . [Referência de 12 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em : <[http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive\\_Act\\_en.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive_Act_en.htm)>.
- AU (2009). *Joint Communiqué AU-ONU: “Regional Workshop on SSR”*.Ed. Addis-Ababa: AU Commission.
- BALL, Nicole(2004). “*Evaluation of the Conflict Prevention Pools; The Security Sector Reform Strategy*”. EVALUATION REPORT EV 647. Ed. London: DFID
- BAYLIS, JOHN ET AL. (2007). *STRATEGY IN THE CONTEMPORARY WORLD: AN INTRODUCTION TO STRATEGIC STUDIES*. OXFORD: OXFORD UNIVERSITY PRESS
- BERNARDINO, Luís M. B.(2007) *A evolução da Componente de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a sua intervenção no espaço africano*. Dissertação de Mestrado. Universidade Técnica de Lisboa. ISCSP.(Policopiado)
- BERTOLLI Simone e TICCI Elisa (2010) *THE FRAGILE CONSENSUS ON FRAGILITY*. [Em linha]. Ed. Firenze. Robert Shuman Centre for Advanced Studies. European University Institute. European Report on Development. EUI Working Papers RSCAS2010/16. [Referência de 15 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em:<[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13538/RSCAS\\_2010\\_16.pdf?sequence=2](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13538/RSCAS_2010_16.pdf?sequence=2)>.
- BLOCHING, Sebastian (2010) *EU SSR Guinea-Bissau: Lessons Identified*. [Em linha] European Security Review Nº 52, November 2010. Ed. ISIS Europe. [Referência de 20 de Março de 2011]. Disponível na Internet em : <[http://www.isis-europe.org/pdf/2010\\_artrel\\_576\\_esr52-eussr-guinea-bissau.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2010_artrel_576_esr52-eussr-guinea-bissau.pdf)>.



- BOWMAN Steve e DALE, Catherine (2010). *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*. Ed. Washington DC: Congress Research Service.
- CALL, Charles T. (2008). *The Fallacy of the “Failed State”* in *Third World Quarterly*, Vol 29, Nº , 8008, pp 1491-1507.
- CALL, Charles T. e COUSENS, Elisabeth M. (2007). *Ending Wars and Building Peace: Coping with Crisis*. Working Paper Series. Ed. New York: International Peace Academy
- CAMMACK, Diana et al. (2006). *Donors and the “Fragile States” Agenda: A Survey of Current Thinking and Practice*. [Em linha].Ed. London. JICA e ODI. Report to Japan International Cooperation Agency.[Referência de 10 de Fevereiro]. Disponível na Internet em: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/1317.pdf>>.
- CANN, JOHN P. (1998). *CONTRA-INSURREIÇÃO EM ÁFRICA: 1961-1974. O modo português de fazer a guerra*. Ed. Lisboa: Atena.
- CEDN (2003). Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Resolução do Conselho de Ministros nº6/2003, de 20 de Janeiro. Publicada no Diário da República, N.º 16, 1.ª Série - B, 20Jan03.
- CG (2010). *Asia Briefing 110: Managing Land Conflict in Timor-Leste*. Ed.Brussels: Internacional CRISIS GROUP.
- CHATAIGNER, Jean-Marc e GAULME, François (2005) *Agir em faveur des acteurs et des sociétés fragiles: Pour une vision renouvelée des enjeux de láide au développement dans la prévention et la gestion de crises*. [Em linha].Ed.Paris. Agence Française de Développement.[Referência de 15 de Fevereiro]. Disponível na Internet em: <<http://www.ffem.fr/jahia/webdav/site/afd/shared/PUBLICATIONS/RECHERCHE/Scientifiques/Documents-de-travail/004-document-travail.pdf>>.
- CHAUVET, Lisa, COLLIER, Paul e HOFFLER, Anke (2007). *The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*. [Em linha]. Helsinki. UNU-WIDER. [Referência de 10 de Fevereiro]. Disponível na Internet em: <<http://www.gsdr.org/go/display&type=Document&id=3343>>
- COM (2006). *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT: A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*. 24 de Maio de 2006. Ed. Brussels: COM(2006)253.



- COMPACT (2006). *THE AFGHANISTAN COMPACT: BUILDING ON SUCCESS*. THE LONDON CONFERENCE ON AFGHANISTAN. 31Jan-01Feb 2006.
- CONC (2001) *Council Common Position of 14 May 2001 concerning conflict prevention, management and resolution in Africa (2001/374/CFSP)*. Ed. Brussels: Official Journal of the European Communities, L 132, 15 May 2001, pp. 3-5.
- CONC (2005) *EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)*. 12566/4/05 REV 4. Ed. Brussels. COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION
- COM (2007) *Resposta da UE a situações de fragilidade: Intervir em contextos difíceis, em prol do desenvolvimento sustentável, da estabilidade e da paz*. COM(2007) 643 final. Ed. Bruxelas. Comissão das Comunidades Europeias.
- CONC (2007a) *Conclusions on Security and Development*. [Em linha]. Bruxelas. Council of the European Union, 2831st External Relations Council meeting, 19 November 2007, Brussels. [Referência de 10 de Fevereiro]. Disponível na Internet em: <[http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article\\_7523\\_fr.htm](http://www.europa-eu-un.org/articles/fr/article_7523_fr.htm)>.
- CONC (2007b) *An EU response to situations of fragility - Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council*. Ed. Brussels. Council of European Union. Nº15117/07
- CONC (2008) *ACÇÃO COMUM 2008/112/PESC DO CONSELHO de 12 de Fevereiro de 2008 sobre a missão da União Europeia de apoio à reforma do sector da segurança na República da Guiné-Bissau (UE RSS GUINÉ-BISSAU)*.
- CONC (2010) *COUNCIL DECISION of 26 July 2010 : establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*. (2010/427/EU). Brussels. Publicado em: Official Journal of the European Union (L 201/30) de 3.8.2010.
- CONING, Cedric (2008) *THE UNITED NATIONS AND THE COMPREHENSIVE APPROACH*. Ed. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS
- CONING, Cedric (2010). *CLARITY, COHERENCE AND CONTEXT, Three priorities for sustaining Peacebuilding*. Ed.: Norwegian Institute of International Affairs Centre for International Policy Studies, University of Ottawa.
- CORDESMAN, Anthony (2010) *SHAPING AFGHAN NATIONAL SECURITY FORCES: WHAT IT WILL TAKE TO IMPLEMENT PRESIDENT OBAMA'S NEW STRATEGY*. Ed. Washington DC: CSIS
- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia, Vol. I*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.



- CRISIS (2010) *A FORCE IN FRAGMENTS: RECONSTITUTING THE AFGHAN NATIONAL ARMY*. Asia Report 190-12 de Maio de 2010. Ed. Kabul/Brussels:CRISIS GROUP.
- CPPCG (2010) *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Resolution 260 (III) A of the United Nations General Assembly on 9 December 1948. Nova Iorque.
- DAC (2010). *PORTUGAL DAC PEER REVIEW 2010*. Ed. Paris : OCDE
- DFID (2005) *Why we need to work more effectively in fragile states*. Ed. London:DFID
- DFID (2010a) *A DFID Practice Paper: Building Peaceful States and Societies*. Ed. London: DFID e UKAid.
- DFID (2010b) *The Politics of Poverty: Elites, Citizens and States. A Synthesis Paper Findings from ten years of DFID-funded research on Governance and Fragile States 2001–2010*. ED. London. DFID.
- DMDM (2010) *Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013*. Lisboa: MDN. Despacho n°7 769/2010 de 16 de Abril.
- DOD, (2005) *DoD Instruction 3000.05, September 16, 2009: Stability Operations*. Ed. Department of Defense.
- DUFFIELD, Mark (2006) [Em linha]. Lisboa. Ineffective States and the Sovereign frontier. An overview and agenda for research. In *Peacebuilding and Failed States: Some theoretical notes*. Oficina do Centro de Estudos Sociais. Universidade de Coimbra. [Referência de 18 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf>>.
- ENGBERG-PEDERSEN, Lars, ANDERSEN, Louise e STEPPUTAT, Finn (2008) [Em linha]. Lisboa. *Fragile States-Current Debates and Central Dilemmas. Copenhagen:Danish Institute for International Studies(DIIS). Report 2008:9*. [Referência de 5 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <[http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008-9\\_Fragile\\_Situations.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008-9_Fragile_Situations.pdf)>.
- EAPC (2009) *Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)*. 7 de Junho de 2004. Ed. Brussels. NATO HQ.



- ESE (2003) *ESTRATÉGIA EUROPEIA EM MATÉRIA DE SEGURANÇA: UMA EUROPA SEGURA NUM MUNDO MELHOR*. 12 de Dezembro de 2003.[Em linha] Bruxelas. [Referência de 18 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>>.
- EPLO (2009). *Conflict prevention and peacebuilding inside the EEAS*. [Em linha]. Brussels. European Peacebuilding Liaison Office. [Referência de 12 de Março, 2011] Disponível na Internet em: <[http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO\\_Statement\\_EEAS\\_Feb2011.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_Statement_EEAS_Feb2011.pdf)>.
- ERSS (2006) *DOCUMENTO DE ESTRATÉGIAS: REESTRUTURAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DO SECTOR DA DEFESA E SEGURANÇA*. Ed. Bissau: Comité Interministerial para a Reestruturação e Modernização do Sector da Defesa e Segurança da República da Guiné-Bissau.
- EVA (2009) *Thematic Evaluation of European Commission Support to Conflict Prevention and Peace Building. Final Report for Preliminary study: scoping and mapping* .Volume I. EVA 2007/main-pol+strat LOT5. [Em linha].ED.Freiburg: PARTICIP–ADE–DIE–DRN–ECDPM–ODI c/o Particip GmbH, leading company. [Referência de 15 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <[http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation\\_reports/reports/2009/1266\\_pst\\_vol1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1266_pst_vol1_en.pdf)> .
- FARIA, Fernanda e FERREIRA, Patrícia M. (2007) *SITUAÇÕES DE FRAGILIDADE: DESAFIOS A UMA ESTRATÉGIA DE RESPOSTA EUROPEIA*. Ed. Maastrich: ECDPM; Lisboa. Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais (IEEI);
- FERRO, Mónica (2008) *O QUE FALHA QUANDO FALHAM OS ESTADOS?* In In *ESTRATÉGIA*, Vol XVII, Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica, p.389-410.
- FERRO, Mónica (2005) *Construção de Estados Administrações Internacionais das Nações Unidas*. Ed. Lisboa: ISCSP.
- JP 3-24 (2009). *Counterinsurgency Operations*.05 October 2009. [Em linha]. Joint Chiefs of Staff, 5 de Outubro de 2009. Portal Joint Electronic Library [Referência de 20 de Dezembro de 2010]. Disponível em: <[http://www.dtic.mil/doctrine/new\\_pubs/-jointpub\\_planning.htm](http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/-jointpub_planning.htm)>.



- FUKUYAMA, Francis (2006) *A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS Governança e Ordem Mundial no Século XXI*. Ed.Lisboa: Gradiva
- GACITUA-MARIO, Estanislou et al. (2007). *Institutions, Social Networks, and Conflicts in Guinea-Bissau.Results from a Survey 2005*.In *Conflicts, livelihoods and Poverty in Guinea-Bissau*.World Bank Working Paper nº 88. Ed. Washington DC: World Bank .
- GHANI, Ashraf, LOCKART, Clare e CARNAHAN Michael (2005). *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building*.Ed. London.ODI. Working Paper 253. [Referência de 28 de Dezembro de 2010] Disponível na Internet em: <<http://www.odi.org.uk/resources/download/1819.pdf>>.
- GHANI, Ashraf, LOCKART, Clare e CARNAHAN Michael (2006). *Stability, State-Building and Development Assistance: an outside perspective*. Ed. Princeton Project on National Security. [Referência de 28 de Dezembro de 2010] Disponível na Internet em: <<https://www.princeton.edu/~ppns/papers/ghani.pdf>>.
- GROSS, Eva (2008). *EU and the Comprehensive Approach*. Report 2008:13 Ed. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS)
- GUILLAUMONT, Patrick e Guillaumont JEANNENEY Sylviane (2009) *State fragility and economic vulnerability: what is measured and why?*[Em linha].Ed. FERDI and CERDI - Université d' Auvergne; Barcelona: EDR. [Referência de 28 de Dezembro de 2010] Disponível na Internet em: < [http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/ERD-Background\\_Paper-Guillaumont.pdf](http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/ERD-Background_Paper-Guillaumont.pdf)>
- HELMAN, Gerald B. et RATNER, Steven R. (1993), *Saving Failed States*, [Em linha].Foreign Policy, 89 Winter 1992-1993. [Referência de 5 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/savingfailed states?page=0,5](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/savingfailed%20states?page=0,5)>.
- IPAD (2009) *Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento*. Resolução do Conselho de Ministros nº 72/2009.Pulicada no Diário da República, 1ª série. Nº165 de 26 de Agosto de 2009.
- IPAD (2010b) *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*. [Em linha]. Ed. IPAD. [Referência de 20 de Março de 2011].Disponível na Internet em : <<http://www.ipad.mne.gov.pt/>>.
- IPAD (2010c) *DESENVOLVIMENTO DE CAPACIDADES: Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa*. [Em linha]. Ed. IPAD [Referência de 21 de Março de 2011].Disponível na Internet em : <<http://www.ipad.mne.gov.pt/>>.



- IPAD (2011) Apoio à Sociedade Civil. [Em linha]. IPAD. [Referência de 25 de Março de 2011] Disponível em: <[http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=108&Itemid=139](http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=108&Itemid=139)>.
- ISAF (2007) *ISAF PRT Handbook*. Edition 4.ISAF
- ISIMA, Jeffrey (2011) *SCALING THE HURDLE ORMUDDLING THROUGH COORDINATION AND SEQUENCING IMPLEMENTATION OF SECURITY SECTOR REFORM IN AFRICA*. In *The Future of Security Sector Reform*. Ed. Ontario: Mark Sedra.CIGI, p.327-338.
- ISIS (2001). *Chart and Table of CSDP and EU Missions*. February 2011.[Em linha].Ed. ISIS Europe. [Referência de 15 de Março].Disponível na Internet em: <[www.isis-europe.org](http://www.isis-europe.org)>.
- JACOBSEN, Peter Viggo (2008) *NATO'S COMPREHENSIVE APPROACH TO CRISIS RESPONSE OPERATIONS A WORK IN SLOW PROGRESS*. Report 2008:15 Ed. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS).
- LDN (2009). *Lei de Defesa Nacional*. Lei nº31-A/2009, de 7 de Julho. Publicada no Diário da República, N.º 129, 1.ª Série, 07Jul09.
- LAKE, Anthony e WHITMAN, Christine Todd (2006).*MORE THAN HUMANITARIANISM: A STRATEGIC U.S. APPROACH TOWARD AFRICA*. Independent Task Force Report Nº 56. Ed. Washington DC.Council on Foreign Affairs.
- KAPLAN, Seth (2008) *Fixing Fragile States*. [Em linha].In *Policy Review*, Nº 152, Dezembro de 2008.[Referência de 5 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5816>>.
- KORKSI, Daniel e GOWAN, Richard (2009) *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian capacities*.Ed. London: European Council on Foreign Relations.
- MATA, Javier F.e ZIAJA, Sebastian (2009). *User's Guide on MEASURING FRAGILITY*. Ed. Bonn: DIE; Oslo: UNDP.
- MESJASZ, Czeslaw (2008). *Risk, Threat, Danger, Vulnerability, etc.: Prediction and Anticipation of Systemic Disturbances in Security Theory*. [Em linha]. Ed.Cracow: University of Economics. [Referência de 28 de Março de 2011] Disponível em linha em : <[http://www.afes-press-books.de/pdf/Hexagon\\_3/Mesjasz\\_ISA.pdf](http://www.afes-press-books.de/pdf/Hexagon_3/Mesjasz_ISA.pdf)>.



- MDN, 2006 *Programa de Apoio às Missões de Paz em África*. [Em linha]. [referência de 11 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em:  
<[http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MDN/Programas\\_e\\_Dossiers/Pages/20060403\\_MDN\\_Prog\\_PAMPA.aspx](http://www.portugal.gov.pt/pt/GC17/Governo/Ministerios/MDN/Programas_e_Dossiers/Pages/20060403_MDN_Prog_PAMPA.aspx)>
- MOREIRA, Adriano (2010). *A Língua e o Conceito Estratégico Português*. In *ESTRATÉGIA*, Vol XIX, Lisboa: Instituto Português da Conjuntura Estratégica,
- MORPHEW, Chris (2006). *NATO DEFENSE REFORM AND RECONSTRUCTION*. In Occasional Paper 15. NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction. Ed. Roma: Academic Research Branch.NATO Defense College, p.46-51.
- MOXHAM, Ben (2008). *STATE-MAKING AND THE POST-CONFLICT CITY: INTEGRATION IN DILI, DISINTEGRATION IN TIMOR-LESTE*. Crisis States Working Papers Series No.2, Nº 32. Ed. London: Crisis States Research Centre
- NATO (1999) *Membership Action Plan (MAP) approved by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*. Abril 1999.Ed.Brussels:NATO HQ.
- NATO(2009) *NATO's OPERATIONAL MENTOR AND LIAISON TEAMS (OMLTs)Fact Sheet*. October 2009. Ed. Brussels.PUBLIC DIPLOMACY DIVISION (PDD).NATO HQ.
- NATO(2010) *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon . 9-20 November 2010.Ed. Brochure NATO.
- NATO(2011) *Updated List of Tasks for the Implementation of the Comprehensive Approach Action Plan and the Lisbon Summit Decisions on the CA*.PASP(2011)0174Annex1 to PO (2011). Ed. NATO HQ.
- NATO-GoA (2010). *DECLARATION BY THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION (NATO) AND THE GOVERNMENT OF THE ISLAMIC REPUBLIC OF AFGHANISTAN ON AN ENDURING PARTNERSHIP*.Ed. (Policopiado) Lisboa. 20Novembro.
- NTM-A (2010). *Year In Review. November 2009 to November 2010*. Ed. Kabul: NATO Training Mission- Afghanistan
- NYE, Joseph S. (2002) *COMPREENDER OS CONFLITOS INTERNACIONAIS:Uma Introdução à Teoria e à História*.Ed. Lisboa:GRADIVA



- NURUZZAMAN, Mohammed (2008) *'Failed and Fragile States' in International Relations: Revisiting Issues and Rethinking Options*. [Em linha]. Paper Prepared for presentation at the International Relations Workshop on "Failed and Fragile States: Conceptual, Research, and Policy Challenges". (CPSA .University of British Columbia, June 4-6, 2008. [Referência de 28 de Dezembro de 2010] Disponível na Internet em: <<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Nuruzzaman.pdf>>.
- OCDE (2005). *Security System Reform and Governance*. DAC Guidelines and Reference. Ed. Paris: OECD.
- OCDE (2006). *The Challenge of Capacity Development: WORKING TOWARDS GOOD PRACTICE*. Ed. Paris: OECD.
- OECD (2007a). *Manual do CAD da OCDE sobre a RSS: Apoiar a segurança e a justiça*. Ed. Paris: OCDE.
- OCDE (2007b) *Declaração Ministerial sobre as Políticas Fundamentais e compromissos Operacionais da Estrutura de Implementação da Reforma do Sistema de Segurança*. 4 de Abril de 2007. Ed. Paris. OCDE
- OCDE (2008a).. *Princípios para uma Intervenção Internacional eficaz em Estados Frágeis e em Situações de Fragilidade*. [Em linha]. Paris. OCDE. [Referência de 02 de Março de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.oecd.org/dac/fragilestates>>.
- OCDE (2008b). *Concepts and Dilemmas of State Building in Fragile Situations: FROM FRAGILITY TO RESILIENCE*. Paris. OECD.
- OCDE (2009). *A COMPREHENSIVE RESPONSE TO CONFLICT AND FRAGILITY*. [Em linha]. Paris. INCAF- OECD. [Referência de 19 de Março] Disponível na Internet em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/0/27/44392383.pdf>>.
- OCDE (2010a). *Security System Reform: What Have We Learned? Lessons from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform*. DAC Guidelines and Reference. Ed. Paris: OECD.
- OCDE (2010b). *Resource Flows to Fragile and Conflict-affected States, Annual report*. Col. Conflict and Fragility. OECD Publishing
- OCDE (2010c) *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations- Country Report N° 6 – Timor-Leste*. Paris. OECD
- OCDE (2010d) *Monitoring the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations- Country Report N° 1– Islamic Republic of Afghanistan*. Paris. OCDE



- OCDE (2011). *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility POLICY GUIDANCE, DAC Guidelines and Reference. Series: OECD Publishing. ISBN 978-92-64-07498-9*
- ONU (1992). *Relatório do SGUN: A Agenda para a Paz: Diplomacia preventiva, Restabelecimento e manutenção da Paz. A/47/277-S/24 111 de 17 de Junho. Ed. Nova Iorque: SGUN.*
- ONU (1995) *SUPPLEMENT TO AN AGENDA FOR PEACE: position paper of the secretary-general on the occasion of the fiftieth anniversary of the United Nations. A/50/60- S/1995/ de 3 Janeiro de 1995. Ed. New Iorque: SGUN.*
- ONU (2004) *Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A more secure world: our shared responsibility. A/59/565 de 2 de Dezembro de 2004. Ed. New York. General Assembly UN*
- ONU (2005a) *World Summit Outcome 2005. A/60/L.1 de 15 de Setembro de 2005. Ed. New York. General Assembly UN*
- ONU (2005b) *Resolution 1645: Establishment of Peacebuilding Commission. S/RES/1645 de 20 de Dezembro. Ed. New York: CSNU.*
- ONU (2005c) *Relatório do Secretário-Geral: Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos. A/59/2005 de 21 de Março de 2005. Ed. Nova Iorque: SGUN.*
- ONU (2008) – *Report of the SGUN: Securing peace and development: the role of the UN in supporting security sector reform. A/62/659-S/2008/39. Ed. New York: SGUN.*
- ONU (2009) *Report of the SGUN: Implementing the responsibility to protect. A/63/677 de 12 de Janeiro. Ed. New York: SGUN*
- ONU (2010) *Report of the SGUN: Review of the United Nations peacebuilding architecture - A/64/868-S/2010/393 de 21 de Julho 2010. Ed. New York: SGUN*
- ONU (2011) *“Maintenance of international peace, and security: the interdependence between security and development”. S/PRST/2011/4 de 11 de Fevereiro de 2011. Ed: New York: UNSC*
- PATRICK, Stewart e BROWN, Kaysie (2007) . *Greater than the Sum of Its Parts? Assessing “Whole of Government” Approaches to Fragile States. ED. New York. University Peace Academy.*



- PALMEIRA, José (2010). *O potencial de Timor-Leste na geopolítica da CPLP* in Colectânea Compreender Timor-Leste. Conferência de Investigação. Dili. Universidade Nacional de Timor Lorosa'e, p. 41-53.
- PEREIRA, António, CAPUCHO José e JESUS, Filomeno (2011) *A Cooperação Portuguesa no Quadro da CPLP: Balanço Actual e Perspectivas Futuras*. Trabalho de Investigação de Grupo. CPOG. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares
- PETRAEUS, David H. (2010) *COMISAF's Counterinsurgency Guidance*. [Em linha]. Kabul. [Referência de 15 Abril de 2011]. Disponível na Internet em : <<http://www.isaf.nato.int/from-the-commander/from-the-commander/comisaf-s-counterinsurgency-guidance.html>>.
- PIRES, Lemos Nuno, (2011a) *NATO's Operations Mentor and Liaison Team: Contributo para o desenvolvimento das Forças Armadas do Afeganistão*. In IDN Brief.Fevereiro de 2011. Ed. Lisboa: IDN, p.1-8.
- PIRES, Lemos Nuno, (2011b) *Cartas de Cabul - O Afeganistão vivido por um Soldado Português*.Ed. Lisboa: Tribuna da História
- PIRES, Lemos Nuno, (2011c) *Cultural Awareness*. Apresentação ao Curso de Promoção a Oficial General de 1 de Abril de 2011. (Divulgação autorizada pelo autor). Ed. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares
- PLOCH, Lauren (2010) *Africa Command: U.S. Strategic Interests and the Role of the U.S. Military in Africa*.Ed. Congress Research Service.
- PUREZA et al. (2007). *Do States Fail or Are they Pushed* [Em linha] . Ed. Coimbra.Peaace Studies Group, Centro de Estudos Sociais.Un. Coimbra. [Referência de 10 de Fevereiro]. Disponível na Internet em: <<http://www.ces.uc.pt/nucleos/nep/apresentacaoen.phd>>.
- RICE Susan e PATRICK, Stewart (2008) *INDEX OF STATE WEAKNESS IN THE DEVELOPING WORLD*. Ed. Washington DC: Foreign Policy. Brookings Institution
- RASHID, Ahmed, (2001). *Os TALIBÃS. O Islão, o Petróleo e o Novo Grande Jago na Ásia Central*. Ed. Lisboa: Terramar
- RASHID, Ahmed,(2002). *JIHAD. Ascensão do Islão Militante na Ásia Central*. Ed. Lisboa: Terramar
- SANTOS, General José Alberto Loureiro dos (2009) *As GUERRAS QUE JÁ AÍ ESTÃO E AS QUE NOS ESPERAM: SE OS POLÍTICOS NÃO MUDAREM*. Ed.Lisboa: Publicações Europa-América



- SIGI (2010) *Applying Iraq's Hard Lessons to the Reform of Stabilization and Reconstruction Operations*. [Em linha]. Ed. Special Inspector General for Iraq Reconstruction [Referência de 20 de Março, 2011]. Disponível na Internet em <[www.sigir.mil](http://www.sigir.mil)>.
- SOUSA, Miguel G. de (2009). *THE CHALLENGES AND CONSTRAINS OF SECURITY SECTOR REFORM IN GUINEA-BISSAU: A VIEW FROM THE FIELD*. In Portuguese Journal of International Affairs. Autumn-Winter 2009. Ed. Lisboa:IPRIS, p. 15-26.
- STEPPUTAT, Finn (2009) *Integrated National Approaches to International Operation: The cases of Denmark, UK, and Netherlands*. Report 2009:14 Ed. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS)
- STEWART, Frances e BROWN, Graham (2009). *Fragile States*. [Em linha]Ed. Oxford.Un. Oxford. CRISE Working Paper N° 51.[Referência de 10 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper51.pdf>>.
- STONE, Marianne (2009) *Security According to Buzan: A Comprehensive Security Analysis*. [Em linha].Ed.Columbia University, School of International and Public Affairs-New York. [Referência de 20 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security\\_for\\_Buzan.mp3.pdf](http://geest.msh-paris.fr/IMG/pdf/Security_for_Buzan.mp3.pdf)>.
- TELATIN, Michela (2009) *QUESTIONING THE ES SSR IN GUINEA-BISSAU*. In Portuguese Journal of International Affairs. Autumn-Winter 2009. Ed. Lisboa:IPRIS, p. 27-35.
- THALER, Kai (2009). *AVOIDING THE ABYSS: FINDING A WAY FORWARD IN GUINEA-BISSAU*. In Portuguese Journal of International Affairs. Autumn-Winter 2009. Ed. Lisboa:IPRIS, p. 3-14.
- THÜRER, Daniel (1999). *The "failed State" and international law*. [Em linha].Zurich.In International Review of the Red Cross, N°836. [Referência de 10 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/57jq6u.htm>>.
- TORRES, Magüi Moreno, e ANDERSON, Michael (2004). ).[Em linha].Lisboa. *Fragile States: Defining difficult Environments for Poverty Reduction*. PRDE Working Paper 1. DFID.[Referência de 10 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12822/1/pr040001.pdf>>.



- TSCHIRGI, Neclâ, LUND, Michael e MANCINI, Francesco (2010). *Security & development: SEARCHING FOR CRITICAL CONNECTIONS*. Ed. London: Lynne Rienner.
- UE (2009).[Em linha].Lisboa. *Relatório Europeu de Desenvolvimento de 2009*. Centro de Estudos Avançados Robert Schuman do Instituto Universitário Europeu, San Domenico di Fiesole. [Referência de 10 de Fevereiro de 2011]. Disponível na Internet em: <[http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/ERD\\_report\\_2009\\_PT.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/ERD_report_2009_PT.pdf)>
- UNDP (1994). *Human Development Report 1994*. Ed.New York: United Nations Development Programme.
- UNODC (2010) *WORLD DRUG REPORT 2010*. Ed.Viena:UNODC
- UNPBC, (2008) . *Background Paper on Security Sector Reform in Guinea-Bissau*. Peacebuilding Commission Country-Specific Configuration on Guinea-Bissau Thematic Discussion on Security Sector Reform and the Rule of Law – 18 June 2008. Ed. New York. Peacebuilding Commission.
- UNSCR (2001) *Security Council Resolution : Establishment of ISAF*. S/RES/1386 de 20 de Dezembro de 2001. Ed:New York: UNSC
- UNSCR (2006) *Security Council Resolution : to establish a follow-on mission in Timor-Leste, the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (UNMIT),S/RES/1704* (2006) de 25 de Agosto 2006.Ed.New York: UNSC.
- UNSCR (2009) *Security Council Resolution : To establish a United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau (UNIOGBIS) to succeed UNOGBIS*. S/Res/1876 de 26 de Junho de 2009.Ed:New York: UNSC.
- UNSG (2006) - *Report of the Secretary-General on Timor-Leste pursuant to Security Council resolution 1690 (2006) -S/2006/628* de 8 de Agosto. Ed. New York: UNSG.
- UNSG (2007). *Report of the Secretary-General on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Peacebuilding Support Office in that country - S/2007/576* de 28 de Setembro. Ed:New York: UNSG
- UNSG (2008). *Report of the Secretary-General: on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 8 January to 8 July 2008)*. S/2008/501 de 29 de Julho.Ed.New York: UNSG.
- UNSG (2010). *Report of the Secretary-General: on the United Nations Integrated Mission in Timor-Leste (for the period from 8 January to 8 July 2008)*. S/2008/501 de 29 de Julho.Ed.New York: UNSG.



- UNSG (2011) *Report of the Secretary-General: on developments in Guinea-Bissau and on the activities of the United Nations Integrated Peacebuilding Office in that country*. S/2011/73 de 15 de Fevereiro de 2011. Ed. New York: SGUN.
- UKJDP 3-40 (2010) *A guide to Joint Doctrine Publication 3-40. Security and Stabilisation: The Military Contribution*. Ed. SWINDON:UK MoD.
- UKSU, (2011) *What is Stabilisation? Fact Sheet*. [Em linha]. DFID.MoD.Commonwealth.[Referência de 21 de Fevereiro de 2011] Disponível na Internet em :< <http://www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/what-is-stabilisation.html>>.
- WILER, Liana Sun (2008) *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*. Ed. Washington Dc. Congressional Research Services.
- VECP (2006) *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (2006)*. RCM n.º196/2005, de 22 de Dezembro. Publicada no Diário da República 1ª série, nº 244, de 22 de Dezembro. Brochura Editada IPAD.
- VERNASHI, Marco (2010). *The Cocaine Coast*. [Em linha] .In Virginia Quarterly Review.Winter 2010. Nº86, p.43-65.[Referência de 19 de Março, 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.vqronline.org/articles/2010/winter/vernaschi-cocaine-coast/>>.
- VIANA, Víctor Manuel Rodrigues (2003) *O CONCEITO DE SEGURANÇA ALARGADA E O SEU IMPACTO NAS MISSÕES E ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS*. Trabalho Individual de Longa Duração. Curso de Comando e Direcção (2002/2003). Instituto de Altos Estudos Militares
- ZARTMAN, William, I. (1995) *Collapsed States: the desintegration and restoration of legitimate authority*. ED. London: Lynne Rienner Publishers Inc.
- ZELEZA, Paul Tiyambe (2008). *The causes & Costs of War in Africa From Liberation Struggles to the “War on Terror”* in THE ROOTS OF AFRICAN CONFLICTS The Causes & Costs Zymbabwe.Lesotho.Kenya.Sudan.Uganda. The Horn of Africa. ed. Addis Abeba: OSSREA in association with Oxford: JAMES CURREY, Athens: OHIO UNIVERSITY PRESS, Pretoria: UNISA PRESS, p.1-35.



## ENTREVISTAS

- CORREIA, Dr. Manuel Correia, Presidente do IPAD, Março de 2011 (Contacto e *via e-mail*)
- MENEZES, Major-General António Xavier Lobato Faria, DIPLAEM do Estado-Maior-General das Forças Armadas, 25 de Março de 2011.
- MOREIRA, Major-General José Filipe da Silva Arnaut, Sub-Director da Direcção Geral de Política, 27 de Setembro.
- ROSA, Dr<sup>a</sup> Inês, Vice-Presidente do IPAD, 20 de Dezembro de 2010.
- SERRA, Dr. Saldanha Serra, Direcção-Geral de Política, 27 de Setembro de 2010
- FERRO, Mestre Mónica Sofia do Amaral Pinto, Assistente no ISCSP. Doutoranda em Relações Internacionais com uma tese sobre Estados Frágeis, com a Reforma do Sector de Segurança em Timor Leste como case study, 17 de Fevereiro de 2011.
- TAVARES, Coronel Tir António José Fernandes Marques, Adjunto do Vice-Presidente do Conselho Nacional do Planeamento Civil de Emergência, 7 de Abril de 2011.
- TEIXEIRA, Coronel, António Manuel Felícia Rebelo, Assessor EMGFA e Exército na EU SSR GB, 31 de Março de 2011.
- CORREIA, Coronel José Manuel dos Santos, Comandante da OMLT KDC (2Set09-Abr10) 20 de Dezembro de 2010.
- SANTOS, Coronel Lúcio Barreiros dos, Academia Militar, Outubro de 2010.
- LEMOS PIRES, Tenente-Coronel, Nuno Barrento, CEM da OMLT KCD(02Set09-Abr10), 27 de Dezembro de 2010.
- CALDEIRA, Tenente-Coronel, João Carlos Silva. Direcção Geral de Política de Defesa Nacional, 15 de Outubro de 2009.
- BERNARDINO, Major, Luís Manuel Brás, Mestre em Estratégia. Doutorando com Tese sobre Segurança em África e CPLP. 15 de Outubro de 2010.
- BARRADAS, Capitão GNR, Jorge, Comandante do Sub-Agrupamento Bravo da GNR / UNMIT (1º Semestre de 2007), 25 de Março de 2011.



## Apêndice I

## GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

## Conceitos “Alvo”:

**Estado** – considerado como a base fundamental do sistema internacional<sup>23</sup> o estado não tem uma definição universalmente aceite. A única, em termos do direito Internacional, advém da Convenção de Montevideo entre os Estados da América Latina, de 1933. Aí é referido que o estado (*statehood*) *requer uma população permanente, um território específico, um governo e a capacidade de entrar em relação com outros estados*. A definição mais aceite e que concede um *fiio intelectual* condutor ao conceito é a definição de Weber como o de “*uma comunidade humana (...) que reclama o monopólio do uso legítimo da força num dado território*”. A ideia de identificação do estado com a nação serve mal o conceito, dada a evolução de cerca de 50 no pós II Guerra Mundial, para 192 estados na actualidade, em que a maioria é uma mescla de identidades e etnias. Portugal e poucos mais, constituem excepção. Ao estado contemporâneo subjaz a noção de “contrato social” em que os cidadãos consentem em ser governados em prol da segurança, e do bem-estar, no sentido do estado visto como agente do desenvolvimento.

O estado burocratizou-se no seu funcionamento institucional para servir as suas obrigações perante a população. Algumas vezes não o fez de forma despersonalizada, casos sobretudo da África e Ásia, em que grupos com resíduos de legitimidade das lutas anti-coloniais, fomentam relações de clientelismo e neo-patrimoniais, tidas quase como de direito e poder “vitalício”. Na ideia de se [re] construir o estado e as suas instituições, onde entroncam a RSS, a S&R, a S&D, torna-se necessário definir as suas funções mínimas, que conduzam ao consentimento da população atrás referido. Ghani, Carnahan e Lockhart apontam dez funções que constituem o “*full de facto sovereignty*” (2005: 6) e explicam ao longo da obra essas funções. Em (Ghani, Carnahan e Lockart, 2006: *passim*) defendem novas formas de ajuda ao desenvolvimento para o sucesso de SB. As funções do estado podem ser conceptualizadas em quatro grandes dimensões: i) garantia da segurança; ii) parametrização do “contrato social” como corpo responsável de normas e procedimentos gerando deveres e obrigações aos cidadãos; iii) protecção e regulação do mercado; e iv) relações internacionais.

Entre a definição de Montevideo e estas funções existe um certo grau de consenso que permite operar relações entre estados e OI e estabelecer projectos de SB, contudo a exacta natureza e a extensão das suas obrigações continuará na agenda do debate internacional (OCDE, 2008b:65 a 70).

**Situação de Fragilidade:** (Ver capítulo 1. p. 7 a 9)

**Espaço Estratégico de Defesa Nacional** – O CEDN considera como *elementos matriciais* deste espaço, os seguintes: *i) o território nacional; ii) o espaço de circulação entre as “parcelas do território nacional”; e iii) os espaços aéreo e marítimo sob responsabilidade nacional*. Além disso define um *EEIN conjuntural*, com as seguintes áreas prioritárias de interesse relevante e relacionamentos aqui, sinteticamente, referidos: *i) espaço euro-atlântico; ii) relacionamento com países limítrofes; iii) Magrebe; iv) Atlântico Sul e relacionamento com o Brasil; v) África lusófona e Timor-leste; vi) países com fortes comunidades portuguesas; vii) países ou regiões em Portugal tenha presença histórica e cultural; viii) países de origem das comunidades imigrantes em Portugal*. O conceito é aberto na perspectiva conjuntural, e alarga-se a “*quaisquer zonas do globo em que, em certo momento, os interesses nacionais estejam em causa ou tenham lugar acontecimentos que os possam afectar.*” (CEDN, 2003: §5).

<sup>23</sup> O termo “estado” é usado 34 vezes na Carta das Nações Unidas.



**Ameaça** – *Qualquer acontecimento ou acção (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causador de danos, materiais ou morais. Produto de uma possibilidade por uma intenção.* (Couto, 1988: 329).

**Ameaça (Conceito da ONU)** - qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vidas ou redução na expectativa de vida em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema internacional, ameaçando a segurança internacional (ONU, 2004: 25).

**Risco** – *a combinação da probabilidade de um evento e a sua consequência negativa. Para os Chineses significa “oportunidade” e “perigo” e não pode ser eliminado, mas apenas gerido.* (Brauch, 2011: 91 e 96). Ver também (Mesjasz, 2008).

### **Conceitos Habilitantes:**

**Defesa Nacional** – *A defesa nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas. A defesa nacional assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.* (LDN, 2009: art.º 1º).

**Segurança Nacional** – *Grau relativo de garantia que, através de acções políticas, económicas, sociais, culturais, diplomáticas, psicológicas, ambientais e militares, o Estado proporciona, em determinada época, à Nação que governa, para a consecução ou manutenção dos objectivos nacionais, a despeito dos antagonismos, pressões ou situações adversas, existentes ou potenciais.* (Escola Superior de Guerra brasileira apud Viana 2003: 163)

**Segurança Internacional** – Considerada, inicialmente, como a ausência de guerra entre estados, para a qual a Carta das Nações Unidas incentivava à prevenção e à solução por via pacífica e dissuasão por via da segurança colectiva, evoluiu para o conceito mais alargado de que existem riscos e ameaças que pela sua natureza global põem em perigo a estabilidade do Sistema Internacional e podem justificar a intervenção dos EM da ONU ou organizações regionais.

**Segurança Alargada** – o conceito de segurança de Barry Buzan :

*“ security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile. The bottom line of security is survival, but it also reasonably includes a substantial range of concerns about the conditions of existence. Quite where this range of concerns cease to merit the urgency of the “security” label (which identifies threats as significant enough to warrant emergency and exceptional measures including the use of force) and becomes of everyday uncertainties of life is one of the difficulties of the concept.”* (Buzan apud STONE, 2009: 1);

Buzan mostra nas suas obras a ligação entre os vários níveis e os vários sectores da segurança (política, militar, económica, societal e ambiental) e juntamente com Ole Weaver estabelece o conceito de securitização no sentido de que um sistema de segurança é construído face a uma ameaça e que por isso justifica os sacrifícios necessários para lhe fazer frente (idem: 8)

Ora, seguindo este raciocínio, o Alto Painel das Ameaças, Desafios e Mudança da ONU



no seu Relatório (ONU, 2004) estabelece o conceito de ameaça mais alargado e refere 6 clusters (ameaças económico-sociais, o conflito intra e inter estatal, as armas de destruição massiva, o terrorismo e o crime transnacional) que não respeitam fronteiras, põem em causa a segurança internacional e os estados, de per si, não são capazes de lhe fazer face, de forma isolada. Assim, recordando que a Carta das Nações Unidas estabelece a indivisibilidade da segurança, do desenvolvimento económico e da liberdade humana, apela a uma segurança colectiva mais ampla, não só no sentido da ausência da guerra, mas no sentido da securitização dessas ameaças.

Para isso levanta a necessidade da prevenção, para evitar que as ameaças “*distantes não se tornem eminentes e as eminentes não se tornem destrutivas*” e em caso de falha levanta a importância da acção colectiva, mediante as condições do Conselho de Segurança, mas referindo sempre a responsabilidade do estado de proteger as suas gentes, em primeiro lugar. Essa responsabilidade traduz-se numa necessidade de maior integração das dimensões a nível interno, fundindo-se as seguranças “interna” e “externa” e implicando também uma acção integrada, no uso das várias dimensões, para fazer face à variedade de ameaças, que se combinam, desterritorializam e às vezes se globalizam.

Os conceitos de segurança humana, de responsabilidade de proteger e de protecção de civis nos conflitos foram refinados e os dois primeiros foram já aprovados pela ONU, na Cimeira Mundial de 2005. O desenho do conceito de protecção de civis em conflito está ainda em curso, na ONU. O Painel levanta também a necessidade de reforma em várias áreas que levou, nomeadamente, à Comissão de PB, às alterações no Secretariado e às missões multidimensionais.

Por outro lado, a globalização levou ao alargamento dos interesses do estado e à interdependência. A necessidade de proteger esses interesses, num quadro de soberania mitigada, implica a necessidade de estar presente nos fóruns e de cooperar na solução dos problemas, numa perspectiva de “soberania de serviço”<sup>24</sup>.

**Segurança Cooperativa** – Processo através do qual os estados (ou organizações) com interesses comuns trabalham em conjunto, através de mecanismos acordados, para reduzir tensões, resolver disputas e manter a estabilidade numa determinada área geográfica ou temática. A OSCE é um bom exemplo, todavia as parcerias entre as várias OI, previstas nos conceitos estratégicos (eg. EU, NATO) são talvez a sua mais hodierna expressão.

***“Peacebuilding*** - *Actions undertaken by international or national actors to institutionalize peace, understood as the absence of armed conflict and a modicum of participatory politics. Post-conflict peacebuilding is the sub-set of such actions undertaken after the termination of armed hostilities.*

***State-building:*** *Actions undertaken by international or national actors to establish, reform, or strengthen the institutions of the state which may or may not contribute to peacebuilding.*

***Nation-building:*** *Actions undertaken, usually by national actors, to forge a sense of common nationhood, usually in order to overcome ethnic, sectarian, or communal differences; usually to counter alternate sources of identity and loyalty; and usually to mobilize a population behind a parallel state-building project. May or may not contribute to peacebuilding. Confusingly equated to post-conflict stabilization and peacebuilding in some recent scholarship and popular political discourse (as in President George W. Bush’s injunction: “no nation-building”).*

***Stabilization:*** *Actions undertaken by international actors to reach a termination of hostilities and consolidate peace, understood as the absence of armed conflict. The term of art dominant in US*

<sup>24</sup> Conceito do Professor Adriano Moreira.



*policy, usually associated with military instruments, usually seen as having a shorter time horizon than peacebuilding, and heavily associated with a post-9/11 counter-terrorism agenda.*

**Reconstruction** - *Actions undertaken by international or national actors to support the economic, and to some extent social, dimensions of post-conflict recovery. Also a familiar term in the World Bank and US policy circles (e.g., Office of Stabilization and Reconstruction) and reflects roots in the experience of post-war assistance in Europe after World War II.*” (Call e Cousens, 2007:3)<sup>25</sup>.

**Nexo Segurança-Desenvolvimento (S&D)** – Há evidências de que existe correlação entre o desenvolvimento e a segurança, nomeadamente entre a falta de segurança e o subdesenvolvimento. Há também a noção de que o sub-desenvolvimento está correlacionado com níveis de insegurança. Contudo a direcção da causalidade é ainda indefinida, para o que argumentos do tipo “circular” de que não há desenvolvimento sem segurança, nem segurança sem desenvolvimento” não explicam e são normalmente apenas boas entradas de discurso político, mas não acrescentam respostas, sobre como fazer. Uma onda enorme de investigação decorre sobre este assunto no mundo académico e no terreno onde se efectuam intervenções baseadas neste campo, contudo também como na questão da situação de fragilidade, as abordagens são diversas e por isso os resultados não são comumente aceites. As respostas que referimos ao longo do trabalho vão-se adaptando e corrigindo, na tentativa da busca de resultados em situações complexas e cada vez mais com soluções à medida, o que devolve alguma esperança para exploração deste nexo (Tschirgi, Lund e Mancini, 2010:3-7).

### **Modelos Conceptuais:**

Nos vários modelos conceptuais os termos “**Coherence Policy**”; “**Whole-of-government**” e “**Comprehensive Approach**” foram profusamente usados. O primeiro foi usado pela UE, o segundo é mais utilizado pela comunidade de desenvolvimento e o terceiro pertence à visão mais securitária. Esta terminologia surge associada à necessidade de responder a resultados de estudos (o mais conhecido é o Joint Upstein Study) que apontam para um défice estratégico ligado à incoerência, duplicação, fragmentação e inconsistência de programas e políticas, que produzem obstáculos significativos às acções de PB. Não sendo redutores ou simplistas, verificamos porém que toda esta terminologia tem um desafio comum na coerência e coordenação do planeamento e execução das acções.

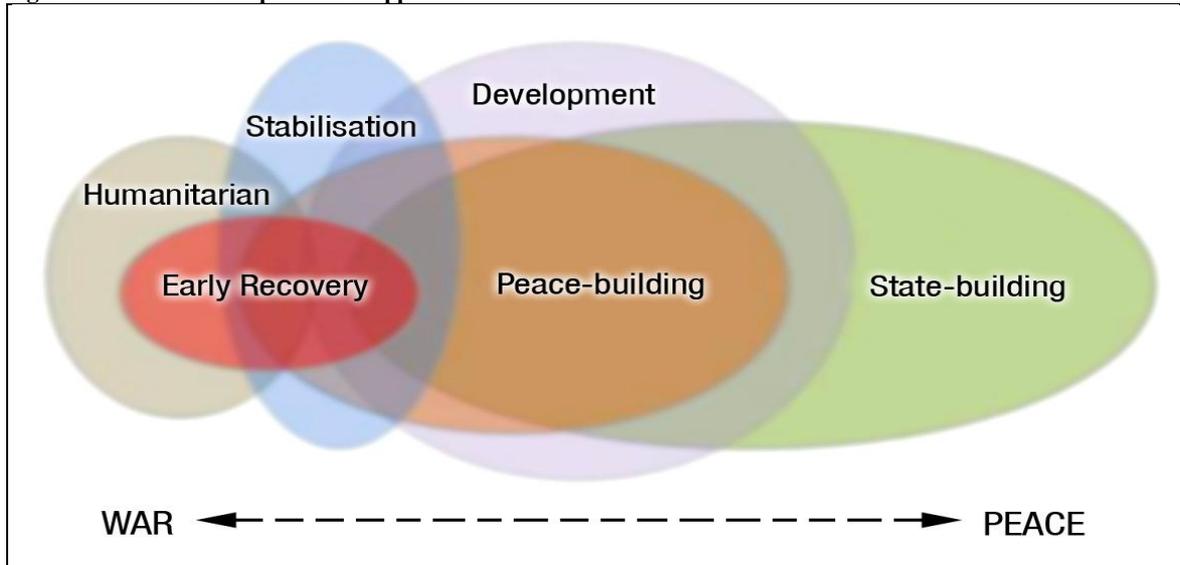
A questão de coerência, vista como um esforço para dirigir as acções das várias dimensões - política desenvolvimento, direitos humanos, justiça e segurança - numa forma alargada e integrada na direcção de objectivos estratégicos comuns. Por sua vez, é necessário para além dos objectivos comuns a coordenação activa destas dimensões. A coordenação deve ser entendida como a acção necessária na incorporação de estratégias, determinação dos objectivos, planeamento, partilha de informação e acordo na divisão de tarefas, responsabilidades, papéis e recursos.

A coerência deve ser efectuada a vários níveis, nomeadamente: i) em cada dimensão ou agência, nos programas, políticas e práticas; ii) “whole-of-government” ou interagência dos países, no mínimo nos “3D”( diplomacia, desenvolvimento e defesa); iii) coerência externa, entre os vários actores internacionais e iv) coerência externa/interna ou seja a consistência das estratégias internacionais através do alinhamento com as estratégias locais dos estados terceiros (Coning, 2008: 8).

<sup>25</sup> Este conjunto de conceitos original tem sido adoptado pela grande maioria de autores, incluindo em relatórios e orientações da OCDE. Por essa razão e para uma maior sistematização e relacionamento decidimos manter a língua original.

A figura 4, dá-nos a ideia desse desafio.

Fig 4- O Desafio da “ Comprehensive Approach”



Fonte: OCDE, 2009.

**Reforma do Sistema de Segurança (RSS)** – a OCDE refere-se ao “sistema” de segurança pois pretende evitar a ligação da palavra “sector” apenas às forças armadas e de segurança. O conceito considera um processo político que visa a “*transformação do sistema de segurança, incluindo todos os actores (militares e civis), as suas funções responsabilidades e acções- trabalhando em conjunto para administrar e operar o sistema de modo mais consistentes com as normas democráticas e e princípios de boa governação, e assim contribuir para o quadro de segurança em bom funcionamento.*” (OECD, 2005: 20) (t.a.)

**Assistência Militar** – Consiste na assistência técnica e logística (equipamento e sustentação militar) para capacitar operacionalmente as forças militares de um dado país ou “facção” num conflito (activo ou latente), para fazer face á parte considerada adversário ou inimigo. Foi profusamente utilizada na Guerra Fria. Não considera, normalmente, os princípios da apropriação e a necessidade de controlo político das forças apoiadas, pelo que não deve ser considerada como RSS.

**Cooperação Técnico-Militar** - A Cooperação Técnico-Militar (CTM) consiste no conjunto de acções que se dirigem à organização, reestruturação e formação das Forças Armadas e respectivos militares. Estas acções decorrem de Acordos e de Programas-Quadro celebrados entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e obedecem a princípios de apartidarismo, subordinação aos órgãos de soberania democráticos e legítimos, respeito pelo Estado de Direito e boa governação (Portal da Defesa, Ministério da Defesa Nacional).

**Estratégia Nacional sobre a Segurança e Desenvolvimento (ENSD)** – A“(…) *estratégia espelha a vontade política do Governo Português de promover a ligação entre os dois domínios e o reconhecimento dos riscos e do desperdício de recursos que a falta de coordenação e de coerência envolvem, nomeadamente em situações de fragilidade.*” (IPAD, 2009: §2)

#### Conceito Modular:

**Reconstrução e Edificação do Pilar Defesa Nacional** – (Ver Introdução – p. 1).



## APÊNDICE II

## Agenda Internacional dos ESF

QUADRO 1: Mostra de Ameaças e Riscos dos Estados Frágeis à estabilidade internacional

Designação	Impacto
Pobreza	-Dificuldades em atingir os ODM; - Falta de serviços sociais básicos;
Conflito e Crises Humanitárias	- Governos fracos e irresponsáveis propiciam conflitos; - Particular vulnerabilidade às crises humanitárias, insegurança alimentar ou desastres naturais; - Deslocados internos e refugiados que oneram os países vizinhos e a resposta internacional; - Proliferação de armamentos convencionais e conflitos regionais;
Violações de Direitos Humanos	- Incapacidade de garantir a segurança da população e os Direitos Humanos (DH); - Regimes violam DH para manutenção no poder.
Ameaças à segurança global	- Santuários para terroristas e tráfico de armas; - Incapacidade de detectar, investigar e combater o terrorismo; - Ineficiência no controlo de materiais biológicos e radioactivos.
Crime Organizado	- Base de crime organizado como tráfico de drogas, órgãos, pessoas e materiais ilícitos; - Produção de narcóticos;
Baixa capacidade de desenvolvimento económico	- Investimento e comércio internacional muito débil; - Incapacidade de garantir um quadro de regulação e segurança económica; - Ameaças à segurança de energia global.
Fraca Capacidade Internacional	- Fraca protecção ambiental e saúde pública; - Não satisfação de obrigações de proteger os estrangeiros, manter relações diplomáticas e de cooperação para resolver desafios globais.

Fonte: Torres e Anderson, 2004: 8.

Quadro 2– Principais componentes da Agenda Internacional dos ESF

Objectivos Primários	Pressupostos de Causalidade	Externalidades e Abordagens tipo	Doadores com ênfase na componente
Pacificação local; Segurança Humana; Necessidades básicas	Etnicidades e religiosidades politizadas ou estratégicas e limitações de recursos causam conflito; Conflito debilita o desenvolvimento;	Resolução pós-conflito Agências de PK; Agências de Refugiados e deslocados; RSS; Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); Desenvolvimento; Actores Humanitários;	Department for International Development (DFID); ONU Agência de Desenvolvimento Alemanha (BMZ); UE
Desenvolvimento Económico e Boa Governação	Falência dos Estados e Situações de fragilidade são interdependentes com fracos resultados de desenvolvimento; Diferenças em: <ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolvimento político e económico;</li> <li>Boa Governação é factor primordial do crescimento económico;</li> <li>Necessidades humanitárias no curto prazo e objectivos de desenvolvimento a longo prazo</li> </ul>	Alcance dos profissionais de desenvolvimento e humanitários, Agências de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) bilaterais, da ONU; Institutos diplomáticos ou de Relações Internacionais (RI); Analistas económicos, de governação e Trabalhadores dos Direitos Humanos.	DFID; Australia Aid US AID(EUA) UNDP BMZ; UE OCDE-CAD; Agências Holandesas; CE
Segurança Global	Governação e economias fracas geram crime organizado; terrorismo, imigração e afectação da coesão social, armas de WMD, etc. Desenvolvimento e boa governação são instrumentos de redução das ameaças à segurança.	Política Externa e diplomacia, actores de segurança e defesa; Polícia; Unidade Anti-droga Lavagem de dinheiro; Especialistas de armamento.	EUA(DoD, State Dep and USAID)  RU (Commonwealth and MoD)

Fonte : (Cammack et al, 2006: 26).



## APÊNDICE III

## ESF no Espaço Estratégico de Interesse Nacional (Panorama de Índices Internacionais)

ÍNDICE VS PAÍS	BTI 2010	CIFP Canada	Ibrahim Index	IRAI CPIP Banco Mundial	Global Peace Index	Brookings State Weakness Index	Peace and Conflict Index	Economist Intel	State Fragile Index Monty Marshall
	Ranking/Índice								
Angola	94 / 4,56	11 / 6,35	47 / 59	66 / 2,8	86 / 2 057	11 / 3,72	14 / 20	16 / 9	17
Brasil	17 / 8,5	115 / 4,63	-	-	83 / 2048	99 / 7,22	-	105 / 4,4	5
Cabo-Verde	-	111 / 4,73	3 / 75	3 / 4,2	-	123 / 7,96	-	99 / 2,5	-
Guiné-Bissau	-	22 / 6,14	45 / 22	72 / 2,6	-	18 / 4,16	13 / 20,2	14 / 8,0	19
Moçambique	64 / 5,71	62 / 5,46	20 / 52	19 / 3,7	47 / 1779	39 / 5,32	21 / 15,8	96 / 4,7	14
Portugal	-	167 / 3,53	-	-	13 / 1366	-	-	123 / 1,8	-
S. Tomé e Príncipe	-	55 / 6,53	11 / 58	59 / 2,9	-	61 / 6,17	-	-	-
Timor-Leste	-	71 / 5,53	-	61 / 2,9	-	43 / 5,51	-	29 / 6,7	15

<b>Produtor/ Autor/ Financiamento</b>	Bertelsmann Stiftung Munich Un.	Carleton Un. David Carment Gov. Canada	Harvard Un. Robert Rotberg	World Bank	Institute Econ Intel Unit-Steve Killelea	Brookings Institution Susan Rice	Univ Maryland Joseph Hewit	Economist Intel	George Mason Monty Marshall
<b>Conceito base</b>	Fraqueza do Estado	Fragilidade do Estado	Governança em África	Fragilidade do Estado.Orientado para o Desenv.	Negative Peace	Estados Fracos	Estados Fracos	Fragilidade do Estado	Estado Frágil
<b>Fiabilidade</b>	Neutro a negativo	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Positivo
<b>Dimensões Avaliadas</b>	Segurança Política	Segurança, Política, Econ. Social e Amb	Segurança Política, Económica	Económica Política Social	Segurança	Seg; Política; Económica; Social	Seg;Política; Económica e Social	Política; Económica e Social	Seg; Política Económica e Social
<b>Escala</b>	1,0 a 10,0 Pior p/ Melhor	1,0 a 9,0 Melhor p/ Pior	0 a 100 Pior p/ melhor	1,0 a 6,0 Pior p/ melhor	1000 a 9000 Melhor p/ Pior	0 a 10,0 Pior p/ Melhor	0 a 1	0 a 10 Melhor p/ pior	0 a 24 Melhor a pior
<b>Total Estados Índice</b>	<b>126</b>	<b>189</b>	<b>53</b>	<b>77</b>	<b>149</b>	<b>141</b>	<b>166</b>	<b>165</b>	<b>163</b>

Fonte: (Mata e Ziaja, 2009: passim)



## APÊNDICE IV

MATRIZ POTENCIALIDADES E VULNERABILIDADES NAS RESPOSTAS DE PORTUGAL AOS ESTADOS FRÁGEIS				
	Objectivos e Prioridades da Resposta	Ações Específicas	Potencialidades	Vulnerabilidades
Estratégia Nacional de Segurança e Desenvolvimento	Promover maior coerência e Coordenação nas intervenções Portugal no âmbito da segurança e desenvolvimento.	- Mecanismo de coordenação política de alto nível (MNE coordena) - Criar mecanismo de coordenação política no terreno; - Criar Grupo de Trabalho na segurança e desenvolvimento para contribuir para o grupo de elevado nível (Coordenado MNE ou IPAD)	Existência de “cultura de Coordenação”	Falta de conhecimento mútuo entre departamentos;
	Estabelecer Mecanismos e Instrumentos que permitam planeamento e acção mais integrada nos ESF.	- Promover S&D negociação Planos Indicativos de Cooperação (PIC) - Programas âmbito RSS (CTM; CTP; Judicial); - Criar Equipas ad-hoc no estado parceiro (Coordenação Diplomática); - Elaborar Planos de Acção por estado parceiro; - Usar financiamento pluri-financeiro.	Estratégias preparadas; Informação e coordenação mais efectiva; Flexibilidade financeira.	Actores da Diplomacia e Desenvolvimento menos presentes em zonas de Conflito; Planos vs Apropriação Frac Capacidade Financeira;
	Promover a sistematização de boas práticas e partilha de informação entre actores do âmbito da segurança e desenvolvimento na sede e no terreno.	- Desenvolver espaço colaborativo virtual para partilha de informação; - Conduzir treino conjunto (militares e civis) e Avaliação conjunta; - Desenvolver um sistema de Lições Aprendidas; - Criar uma base de dados de peritos nacionais.	Maior conhecimento de outros departamentos; Possibilidade de Melhorar; Maior prontidão;	Falta de Estatuto para Cívics em zonas de conflito; Não existência de Sistema de Lições Aprendidas.
	Reforçar a política de diálogo com as redes da sociedade civil.	Nenhum instrumento.	Protocolo do IPAD com ONGD; Ligação com AICEP	Inexperiência do pessoal civil e militar em Missões de CA
	Incrementar a interacção com os parceiros internacionais	Nenhum Instrumento	Acordos de Cooperação já existentes; Quadro da CPLP.	Falta de Estratégia.
ESF	Racionais ligados à Segurança Humana e à R2P (ONU)	Prevenção focada na segurança das pessoas e Intervenções por incapacidade do Estado; Exigência de legitimização internacional (mandato do CS ONU); Segurança Colectiva e Cooperativa.	Política Externa e de Cooperação bem definida; Participação em diversas OL	Importância da preservação da ligação transatlântica e apoio aos EUA em situações dúbias.
	Princípios para Intervenção em ESF (OCDE)	Prioridade à Prevenção; Apropriação; Abordagens Coerentes e Integradas; Nexo Segurança e Desenvolvimento; PB desde o início	Existência da ENSD	Inexistência de uma Unidade de Estabilização ou PB pronta.
Reforma do Sector de Segurança	Princípios RSS (ONU)	Incorpora as acções da Intervenção em ESF e mais definição de Estratégia e Monitorização e Avaliação.		Competição internacional com doadores internacionais nos PALOP e Timor Leste;
	Princípios de Trabalho RSS do CAD/OCDE (OCDE 2005)	RSS centrada nas pessoas; Quadro multi-sectorial e integração S&D; Controlo e transparência financeira; SB	Experiência CTM	Dificuldade em obter estratégia combinada que garanta interesses de Portugal.
	Políticas Fundamentais e Compromissos Operacionais da estrutura de implementação da RSS	Natureza política da RSS, vista a obtenção acordo e vontade política; Avaliação; Estratégia (Concepção e Implementação) com apropriação actores locais ; Cordenação e Coerência dos Actores externos	Divulgação da “doutrina” OCDE endossada pela UE.	
	Participação em RSS no quadro do MAP; PAP-DIB; Diálogo do Mediterrâneo	Participação em vários Fóruns do Mediterrâneo.	Experiência CTM.	-
	Matriz de Tarefas “Comprehensive approach Action Plan” para missões de Estabilização e Reconstrução;	Doutrina de Referência; Doutrina OTAN; Participação em Missões em Curso no Afeganistão (Laboratório).	Experiências Afeganistão; Doutrina “Exército Guerra Subversiva”	Não existe doutrina Conjunta nesta matéria;

Fonte: (IPAD, 2009) e (DAC, 2010).



## Apêndice V- Estrutura do Modelo de Intervenção Nacional em ESF

Órgãos do Estado Intervenientes	Tarefas Tipo	Instrumentos, mecanismos de concepção, condução e coordenação de estratégias de resposta aos ESF – Referência – ENSD	Possíveis contributos
<b>Nível Político:</b> -Conselho de Ministros; (MNE; MDN; MAI;MJ;MF, ME) PR – Conselho Superior de Defesa Nacional Assembleia da República Comissão de Defesa CEMGFA (nível de conselheiro)	-Políticas e Estratégias integrais; -Decisão na Intervenção (onde; quando e como intervir) - Influência nas decisões das OI e integração dessas decisões no planeamento nacional;	- Conselho de Ministros; - Conselho de Superior de Defesa Nacional; - Conselho de Estado;  -Mecanismo de Coordenação Política em Portugal (consulta interministerial regular);	-Orientação Estratégica que estabeleça o processo de decisão com as necessárias consultas (baseadas na lei vigente) e os produtos a obter em cada fase para apoio à decisão. -Regime de co-direcção no mecanismo de coordenação.
<b>Nível Intermédio Sectorial:</b>  Execução (concepção e direcção da Condução) Direcções Gerais (MNE) IPAD; DGPDN CEMGFA Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência; Autoridade Nacional de Protecção Civil; Serviços de Informação; Instituto de Defesa Nacional; Instituto de Estudos Superiores Militares Instituto Diplomático e outros Institutos Académicos em parceria.	-Desenvolver Mecanismos e Instrumentos de Programação e Integração das Acções; - Análise do Contexto -Concepção das respostas; -Direcção da Condução da Intervenção; -Interacção com os parceiros internacionais OI; - Estabelecer e manter a troca e partilha de Informação e Boas Práticas; -Estabelecer Mecanismos de Monitorização; Avaliação e lições aprendidas; -Mobilização dos Recursos (Humanos; Materiais e Financeiros); - Executar e apoiar o nível superior no Diálogo Político e no relacionamento com a Sociedade Civil; -Desenvolvimento de Soluções; -Futuras; Orientação Estratégica (Geral e Terreno)	- Grupo de Trabalho sobre Segurança e Defesa; - PIC devem reflectir os programas de CTM, CTP e CTJ; -Equipas ad hoc para cada intervenção; - Planos de Acção para os ESF no EEIN; -Integrar Planos nacionais com Estratégias Locais e Planos de OI para esse ESF; - Estabelecer Programas plurianuais de financiamento; - Estabelecer uma base de dados de peritos por área funcional e por ESF; - Estabelecer ligações ao meio académicas no âmbito da Investigação e Desenvolvimento (I&D) sobre os ESF; - Cursos para militares e Civis em zonas de crise (e.g.Curso de Gestão de Crises do IDN); -Portal Colaborativo sobre intervenções nos ESF;	- Unidade de Estabilização e Conflito (a médio prazo) como evolução do Grupo de Trabalho de Segurança e Defesa e troca de oficiais entre Gabinetes/ Ministros; - Termos de Referência das Equipas ad hoc e dos mecanismos de coordenação nos ESF em que Portugal actue; -Elaboração de Planos de Acção com participação alargada; - Aprovar Estatuto para Civis em teatros de operações de ESF; - Rotinas de consulta Serviços Ministérios e Serviços de Informação da República; - Operacionalizar ligações com AICEP para promoção de interesses nacionais nos ESF; - Workshop anual sobre experiências e FFAA e as Forças de Segurança e Civis em Operações/Intervenções em ESF.
<b>Nível Tático:</b>  CEMGFA (Órgãos Executores;IESM; CISMIL;etc) Ramos FFAA; FSeg Representações Nacionais nas OI e nos ESF; Agentes no Terreno (Forças; ONGD; etc)	Preparação dos Agentes – Militares; Polícias; Civis; Forças Disseminação de Doutrina;  - Doutrina Tática -Técnicas e Procedimentos; Incorporação de lições aprendidas; - Preparação e aprontamento de Forças; Equipas e meios;  -Desenvolvimento de Planos; - Conduta das Operações; Aconselhamento Técnico aos níveis superiores;	-Mecanismos de coordenação política nos ESF em que Portugal actue;  -Levantamento da Companhia CIMIC e incrementar participação em todos os Exercícios; Estudar inserção módulos em FND;  - Planos de Aprontamento de Forças;	- Inserir matérias RSS e Manuais OCDE nos curricula Militares e nos Aprontamentos de Forças/Destacamentos com missão de ERPDN ou RSS; - Elaborar manuais de Técnicas e procedimentos para RSS, com base nas lições aprendidas; - Aprontamentos devem incluir obrigatoriamente módulo sobre o Contexto do TO e Lições Aprendidas a toda a Força;