

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

A Reforma do Setor de Segurança nos Estados
em Situação de Fragilidade

Modelos das Organizações Internacionais
Lógicas de Concorrência e Complementaridade

António Martins Pereira

Centro de Investigação de Segurança e Defesa

Dezembro de 2014



INTRODUÇÃO

A Reforma do Setor de Segurança (RSS) é na atualidade uma das componentes fundamentais de vários modelos conceituais das organizações internacionais (OI) e das principais potências, para intervenção em Estados em situação de fragilidade (ESF).

Os ESF são entendidos como não capazes para cumprir os objetivos teleológicos do Estado e suscetíveis de pôr em causa não só a segurança humana das suas populações e dos países vizinhos, como a segurança internacional. Numa linha de pensamento da teoria construtivista, a segurança humana tem vindo a sofrer um processo de securitização¹, que a colocou na agenda da segurança internacional apontando, perante a falência funcional do ESF, para o recurso ao conceito da responsabilidade de proteger (R2P) e a presunção da intervenção da comunidade internacional em apoio desse Estado, para proteção da respetiva sociedade e para prevenir o conflito ou conter a sua escalada a nível regional.

Este tipo de intervenção para garantia da segurança internacional, não se liga a manifestações de poder típicas da teoria realista das Relações Internacionais, mas sim a uma obrigação da comunidade internacional que deve ser sempre vista numa abordagem multisetorial do conceito de segurança internacional. Estas ações deverão considerar respostas multidimensionais, preparadas e conduzidas de uma forma holística, integrando as várias componentes

¹ Segundo a teoria da “Escola de Copenhaga” de Buzan e Weaver. Ver Apêndice I.

(civil, militar, polícia, etc.) com o emprego de meios não militares de outros setores do Estado. Estas respostas podem ser dadas por diversos atores da sociedade internacional, mas têm vindo a ser desenvolvidas principalmente por organizações internacionais e coligações de Estados.

As intervenções, antes durante ou após a eclosão do conflito, visam a estabilização e a recuperação da capacidade dos ESF para agir com autoridade e legitimidade e para prover os serviços básicos à sua população. Assume-se atualmente a necessidade de incluir, nos modelos de intervenção, estratégias de ação em que pontua uma verdadeira conexão e interação das ações (nexus) para o desenvolvimento e para a segurança do Estado, ator que não é só tido como historicamente contingente² mas, como veremos no trabalho, ainda é considerado como unidade essencial para a garantia da estabilidade do Sistema Internacional.

A RSS tem vindo a constituir-se como uma área essencial nestas intervenções na [re] construção dos Estados, incorporando também técnicas e atividades de construção da paz, dirigidas às instituições formais do Estado e informais da sociedade civil. Segue modelos mais ou menos elaborados e exige estratégias coerentes entre os atores internacionais e o Estado parceiro. O seu planeamento, preparação e implementação incorporam processos de decisão, coordenação e avaliação com interações entre os representantes dos Estados e das OI onde se manifestam lógicas de concorrência e de complementaridade.

Num quadro de cooperação internacional, a lógica de concorrência enquadra a visão realista do Estado no Sistema Internacional, na procura de satisfazer o interesse nacional de forma competitiva com os outros parceiros. Por sua vez, a lógica de complementaridade procura a satisfação dos interesses nacionais, na construção do interesse comum, articulando as potencialidades dos parceiros e promovendo a não duplicação e a unidade de esforço nos ESF.

Esta obra, a que demos o título - *A Reforma do Setor de Segurança nos Estados em situação de fragilidade - Modelos das Organizações Internacionais-Lógicas de Concorrência e Complementaridade* - remete-nos para uma série de assuntos prementes na atualidade dos Estudos de Segurança Internacional, das Relações Internacionais e dos Assuntos Europeus.

Na nossa investigação, caracterizamos os ESF e identificamos os riscos e ameaças à estabilidade do Sistema Internacional, considerados nas agendas internacionais dos seus principais atores. Também descrevemos os modelos

² Ao longo da dissertação este conceito é aludido, de forma implícita na perspetiva de vários autores citados, quando relevam a influência das estruturas e dos processos sociais na formação das identidades e interesses da sociedade presente num Estado e por isso refletidos nos interesses nacionais. Esta ideia é defendida por Alexander Wendt na sua "*Social Theory of International Politics*" (2003).

conceptuais de intervenção em ESF, no âmbito da reforma do setor de segurança, de OI e de Estados, considerados como de “*Boas Práticas*” para assegurar a estabilidade do Sistema Internacional e referenciamos as suas potencialidades e vulnerabilidades. Analisamos o impacto das respostas em alguns ESF, no quadro da RSS, dos modelos conceptuais referenciados e identificamos as lógicas de concorrência e de complementaridade no quadro da cooperação entre Estados e OI e as melhores condições para melhorar resultados das intervenções em ESF, no âmbito da RSS.

Em termos metodológicos, seguimos o modelo hipotético-dedutivo das Ciências Sociais e utilizamos diferentes níveis de análise, típicos das Relações Internacionais. Nomeadamente, ao nível da unidade nacional, consideramos o ESF no seu domínio interno na interação com os elementos do Estado (governo e população) e analisamos também o indivíduo social no seu papel de sujeito do Sistema Internacional, em alguns dos conceitos a considerar (segurança humana e a R2P, *etc.*). Ainda neste nível, o papel dos Estados na cooperação e na construção dos regimes internacionais foi tido em conta e fizemos análise no nível das OI, na perspetiva da cooperação interinstitucional e no Sistema Internacional sob o ponto de vista da sua estabilidade. Como fontes de explicação, em cada nível, recorreremos à organização da estrutura, aos processos desenvolvidos no âmbito da cooperação e da RSS e à interação dos elementos internos, em cada nível de análise e no Sistema Internacional como um todo.

A questão central que orientou a nossa investigação:

- *De que forma as OI, mediante lógicas de concorrência ou de complementaridade, no emprego dos seus modelos de intervenção, no âmbito da RSS, podem melhorar a resposta aos ESF e melhor contribuir para a estabilidade do Sistema Internacional?* - permitiu-nos derivar outras questões e formular as respetivas hipóteses de trabalho. Assim, quisemos saber *de que modo os ESF influenciam a Segurança Internacional*, colocando por hipótese que os ESF são um risco para a segurança humana das suas populações e Estados vizinhos, que em determinada conjuntura interna ou por choque externo, transformam-se numa ameaça como catalisadores de ameaças transnacionais.

Para a dúvida Como intervêm as OI, em ESF, no âmbito da RSS? - chegamos à hipótese de que as OI intervêm nos ESF, no quadro das agendas internacionais para os ESF e da devida legitimidade internacional, avaliadas caso a caso, com base em quadros de ação previstos em modelos próprios e de acordo com as capacidades dos EM, no quadro dos respetivos compromissos. Procurando descortinar - *Qual o impacto das intervenções das OI com ações de RSS, nos ESF?* - fomos dados a verificar que as intervenções das OI 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 atores internacionais e no alinhamento com as estratégias do ESF.

Perante a questão de *Como se aplicam as lógicas de concorrência e de complementaridade nas intervenções das OI, no âmbito da RSS, nos ESF?* - sustentamos como hipótese que dada a carga política da RSS, as lógicas de concorrência e complementaridade coexistem, ao longo da intervenção, com maior predominância da complementaridade, e são importantes nas fases de decisão, de conceção e na implementação das respostas aos ESF, garantindo que os princípios ligados à coerência interna, internacional e operacional sejam cumpridos cabalmente, contribuindo para a unidade de esforço das OI, dos Estados e se evitem danos nos ESF.

Como corolário do nosso exercício analítico, procuramos deduzir *Que contributos podem ser dados para os modelos de intervenção das OI, no âmbito da RSS, que melhor concorram para a estabilidade dos ESF?* e apontamos como hipótese de trabalho que os modelos de intervenção das OI, nos ESF, podem ser melhorados com medidas que garantam maior objetividade, flexibilidade, atitude de compreensão e melhor preparação dos seus agentes no terreno, prontos para implementar estratégias coerentes, alinhadas com os ESF, numa abordagem incremental e de longo prazo;

Estruturamos esta obra de forma similar ao estudo desenvolvido, com uma introdução, quatro capítulos e as conclusões. Apresentamos ainda um glossário, a fim de clarificar a terminologia concetual utilizada e um pequeno apêndice sobre o panorama dos índices internacionais de fragilidade sobre os Estados em situação de fragilidade e alguns vizinhos, para enquadramento do leitor nesta temática.

No primeiro capítulo, caracterizamos a situação de fragilidade na mira da sua definição mais consensual e das questões associadas às causas e características e identificamos as ameaças e agendas subjacentes, para o contexto estratégico internacional. Também apreciamos e enumeramos as razões de intervenção para as organizações internacionais, nos Estados em situação de fragilidade.

No segundo capítulo, discorremos sobre os racionais de intervenção, levantando os vários aspetos teóricos ligados à construção de Estados e à importância das instituições, nomeadamente as ligadas à segurança e justiça. Seguidamente, referenciamos os modelos conceptuais de atuação das várias OI, na sua origem, quadros de ação e conceitos associados e apresentamos características de outros atores internacionais com influência nos modelos

referenciados. Concluimos este capítulo com os aspectos comuns mais relevantes e de divergência nos modelos.

A avaliação do impacto das respostas da comunidade internacional nos Estados em situação de fragilidade foi efetuada no terceiro capítulo. Analisamos três casos de ESF. O Afeganistão, Estado de grande dimensão e que é atualmente o banco de ensaio das intervenções pós-conflito e onde a maioria das OI que analisamos estão presentes. A Guiné-Bissau, por ser em África, continente que tende a centrar as atenções sobre a conflitualidade no nosso século, e por constituir uma situação de prevenção, onde os aspectos do crime organizado de ação externa têm extrema importância. Por último, o caso de Timor-Leste, porque foi a construção de um Estado, com a governação provisória da ONU, cuja estratégia de saída não eficaz quase pôs em causa todo um trabalho anterior. Aludimos às condições dos Estados em apreço, caracterizando a intervenção e o seu impacto com base em relatórios, conclusões e lições aprendidas de tais ações e tendências para o futuro, a fim de julgar a adequabilidade dos modelos e as suas limitações. Elencamos e procuramos explicar também os principais dilemas e desafios para os atores internacionais envolvidos nas intervenções.

Num quarto capítulo, à luz dos resultados da análise dos modelos de intervenção das OI e do impacto das intervenções em três ESF, analisamos as OI e identificamos as potencialidades e vulnerabilidades para essas respostas, no âmbito da RSS. Para analisar a aplicação das lógicas de concorrência e complementaridade, verificamos como atuam os Estados no âmbito da cooperação e construção dos regimes internacionais das organizações em que são membros e a cooperação entre as organizações internacionais e identificamos condições para a melhoria da eficácia e da eficiência da intervenção das organizações internacionais, nos ESF.

Concluimos com uma apreciação sobre os resultados da investigação e sobre a validação das hipóteses sustentadas e efetuamos recomendações com base nos contributos explanados no último capítulo.

“Seja como for, a arte de construção de Estados vai ser uma componente fundamental do poder nacional, tão importante como a capacidade de utilizar a força militar tradicional para a manutenção da ordem mundial”

Francis Fukuyama in “A construção de Estados – Governação e ordem mundial no séc XXI”

1. A Situação de Fragilidade dos Estados - Ameaças e Riscos à Estabilidade

1.1 A situação de fragilidade

É com base na formulação de Estado falhado, como a situação em que *os Estados são incapazes de se manterem eles próprios como membros da comunidade internacional*, desde o início dos anos noventa (1990) que se desenvolveu o conceito de fragilidade do Estado. Eram então países como o Haiti, a Somália, a Jugoslávia, o Sudão e a Libéria, a que se aludia como referências, e cujo colapso da capacidade como Estados teria tido as suas raízes na proliferação dos Estados-nação em África e na Ásia desde a II Guerra Mundial³ (Helman e Ratner, 1993). Nessa altura, foi dada mais atenção à autodeterminação do que à sobrevivência a longo prazo e sustentava-se que os Estados, ainda que pobres, aguentar-se-iam pela virtude de quererem ser independentes e a ONU encorajaria as instituições como o Banco Mundial (BM) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) a ajudá-los.

O final da Guerra Fria e o fim da sua real ou imaginada importância estratégica trouxeram os cortes na ajuda e o peso das lacunas da sua organização estatal vieram ao de cima. (*idem*). A desintegração da União Soviética e de algumas repúblicas socialistas do Bloco de Leste, como a Jugoslávia e a Checoslováquia trouxe a criação de mais Estados-nação, cujos governos sem tradição de Estado e de autogovernação enfrentam ainda grandes dificuldades (*ibidem*).

³ A Carta das Nações Unidas foi assinada por 50 Estados em 1945 e hoje os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) são 193, desde 2011, com a admissão do Sudão do Sul.

Mais tarde, 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. Outros países sofrem situações de troca de poder ou outros desafios, mas acabam por não afetar toda a *degeneração de longo prazo* e não desembocam no fundo da escala, mas enfrentam graves dificuldades no exercício das funções básicas do Estado (1995, pp. 2-5).

Esta visão é criticada por vários autores, alguns deles considerando o conceito de “Estado falhado” vago, incompleto e nomeadamente que “é uma falácia e completamente inútil” (Call, 2008a, p. 2). As razões para estas críticas são variadas, mas podem ser sistematizadas nas seguintes: i) é um conceito a *contrario* de um Estado de sucesso (Pureza et al, 2007, p. 3) que é mal definido, apoiando-se apenas no conceito ocidental de Weber e nos típicos atributos nele considerados⁴, por isso agregando Estados completamente diferentes (Call, 2008a, p. 2); ii) porque apenas considera o Estado internamente, no nível nacional mas não no nível sub-nacional, nem entra em linha de conta com os fatores exógenos, nomeadamente o internacional e o regional (Chataigner e Gaulme, 2005, *passim*); iii) porque é *descritivo* (normaliza as funções, capacidades e instrumentos) e *prescritivo* na cura mas tendendo a pôr de lado uma perspetiva histórica de acumulação de experiências, na sua maioria impostas, como é o caso dos métodos de dominação nos tempos coloniais, considerando apenas os tempos pós-independência (Pureza et al., 2007, pp. 1-2).

Os ataques de 11 de setembro de 2001, nos EUA, forçaram esta superpotência à necessidade de lidar com os Estados falhados, identificando-os como uma das principais ameaças à segurança e interesse nacionais na “National Security Strategy” de 2002. Com o lançamento da guerra ao terrorismo e a intervenção no Afeganistão e de seguida no Iraque, em nome do interesse nacional e da estabilidade mundial, os EUA consolidaram toda a crítica e a suspeita sobre este conceito e a sua utilidade, para além de alavancar a intervenção internacional no domínio interno dos Estados.

A falta de acordo e o criticismo na terminologia e até no conteúdo (Faria e Ferreira, 2007: XXI), que envolveu a polémica conceptual sobre os Estados falhados, fracos ou em colapso estabeleceu um clima de ambiguidade (Bertolli e Ticci, 2010, p. 1) que tem vindo a ser substituída por um certa dose de consenso

⁴ 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 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, p. 5)

ligada ao conceito de Estado⁵ frágil. Este consenso (Engberg-Pedersen et al. 2008, p. 21) emerge à volta da definição da OCDE nos “Princípios para uma Intervenção Internacional Eficaz em Estados Frágeis e em Situações de Fragilidade”:

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

Cabe aqui também referir que este estigma de “frágil” é ainda muitas vezes ligado a outra terminologia que é mal recebida e interpretada negativamente pelos Estados parceiros⁶ e está ligada à representação de ameaça à segurança global, mesmo ainda antes dos acontecimentos de 11 de setembro de 2001 (9/11) (Bertolli e Ticci, 2010, p. 4) Assim,

“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, p. 16) (t.a).

Na maioria dos casos, este “rótulo” não tem um significado que seja aceite e entendido por outros, para além daqueles que os usaram. A título de exemplo desta proliferação de rótulos, Robert Zoellick, Diretor do BM utilizou a expressão “*broken states*” (2008, p. 67) com o sentido de que lhes é aplicável o significado do “R” de Reconstrução da sigla do *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) de onde derivou o Banco Mundial.

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

A questão da falência e fragilidade dos Estados tem seguido duas linhas de investigação – a *securitária*, ligada à focalização no Estado como incubador de ameaças transnacionais e exportador de insegurança e a *desenvolvimentista*, mais crítica da ação exógena de imposição ou de instilação de conceitos, fórmulas políticas ocidentais e ajuda “interessada” e pugna pela verdadeira observância dos princípios e costumes do direito internacional para a “*justa inclusão destes Estados no Sistema Internacional*” (Ferro, 2008, pp. 391-392).

⁵ O Estado 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.

⁶ Países recipientes da ajuda pública internacional (APD).

É por isso importante que façamos um esforço de clarificação dos diferentes significados que envolve a “fragilidade” do Estado, pois estes entendimentos têm implicações no desenho das políticas e das respostas a este fenómeno (Bertolli e Ticci, 2010, p. 2). Com o intuito de sistematizar e melhor compreender o conceito de fragilidade, cujas definições estão de acordo com os objetivos que a instituição, que as produz, pretende atingir no seu campo de ação, pode-se distinguir três grandes grupos de definições⁷ (*idem*) como se segue:

- um grupo ligado às funções essenciais do Estado - em que se define como o Estado que não tem capacidade ou não manifesta vontade para garantir a segurança e bem estar às suas populações. Cobrem normalmente os Estados que falham ou estão em risco de falhar no que respeita à autoridade, à legitimidade e aos serviços essenciais (Stewart e Brown, 2009, *passim*) (...) *que ocorrem, respetivamente, 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 EU, 2009, p. 16). Estas situações têm normalmente por trás um desalinhamento entre os objetivos políticos definidos pelo governo e aqueles que são efetivamente perseguidos pelas instituições do Estado, o que é entendido como um fraco nível de governação. Este entendimento, no âmbito do relacionamento destes países parceiros com os países doadores é consubstanciado no chamado dilema do Samaritano, que entre os anos 1990 e 2000, se traduziu numa redução da ajuda nestes países parceiros, transformando-os nos chamados “órfãos da ajuda” e comprometendo-lhes a consecução dos Objetivos do Milénio (ODM). (Bertolli e Ticci, 2010, pp. 2-3).

- 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 dialética de negociação entre o Estado e a sociedade. Esta dimensão ultrapassa a centralidade do conceito de fragilidade apenas no Estado e veio a permitir a evolução para o conceito de “situações de fragilidade” dirimindo a perceção de descriminação e julgamento negativos exógenos sentidos pelos parceiros (*idem*: p. 4). Esta expressão, que é recomendada no estudo de Faria e Ferreira (2007) para a Presidência Portuguesa da União Europeia em 2007, vem a ser adotada pelo Conselho da União Europeia (CUE, 2007) com o sentido de que “ (...) a fragilidade se refere a estruturas fracas e em falha e a situações em que o contrato social é quebrado.”. É também o sentido da conotação de frágil,

⁷ Cammack et al. (2006, p.ix) apresenta uma sistematização baseada em três grupos aludindo a: funcionalidade; resultados e relacionamento e que nos pareceu mais simplificada, mas não cobrindo completamente o terceiro grupo apresentado neste trabalho e que no âmbito das situações de fragilidade tem sido também pertinente.

como algo “quebradiço; que parte facilmente; pouco resistente; pouco estável; influenciável...” conforme os significados apresentados no Dicionário da Porto Editora (2011) ou ainda o *“que necessita de cuidados para se conservar”* (Priberam, 2010).

O Comité de Apoio ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE vem exatamente propor 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) (CAD, 2008, p. 16). A esta definição preside a ideia da incapacidade de (...) *absorver os choques* (...) (Ikpe apud Bertolli et Ticci, 2010, p. 5) e de produzir as políticas (Guillaumont e Jeanneney, 2009, p. 6) e os processos necessários de gestão num quadro de mudança, no fundo, 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(...)”*, isto é, a noção de *vulnerabilidade estrutural*. Esta reflete o *risco do país ser afetado*, em termos da dimensão e frequência dos choques, da exposição em função da estrutura económica e da resiliência. Esta, mais conjuntural, está ligada às políticas e processos da gestão, (*idem*, pp. 6,12 e 14) num quadro de mudança.

A noção de vulnerabilidade é um conceito muito estudado no domínio dos desastres naturais e das consequências das mudanças climáticas e é caracterizada por dois aspetos: i) pela exposição a que um país está sujeito em virtude da sua fragilidade, em termos físicos, pela falta de bens e serviços necessários nas áreas de maior risco e da sua organização sócio-ecológica cujas perturbações agravam o impacto dos desastres naturais e ii) pela insuficiente capacidade para prevenir, preparar e enfrentar os desastres naturais e consequências das alterações climáticas, devido às suas fraquezas de infra-estruturas, de ordem legal, judicial, organização de serviços públicos, técnicos e de ordem política nomeadamente em esquemas de controlo e do exercício da autoridade (Nathan apud Brauch, 2011, p. 68).

Seth Kaplan integra-se neste grupo ao relevar a *“coesão social”*⁸ como fator chave e a necessidade do *“governo se enredar na sociedade”* (2008a: s/p) e argumenta *“... que só redesenhando os órgãos de governo para melhor condizerem com as condições locais – que é ligar o Estado com a sua sociedade envolvente – será capaz de ganhar a legitimidade.”* (2008b: p. 9). Considera

⁸ Deparamos com diversas definições deste conceito, conforme o tipo de investigação a que se refere, sendo vulgarmente apontado como o conjunto de processos que constrói o sentido de identidade e de pertença a uma comunidade de interpretação e partilha de valores e cultura e que pode ser promovido por vários fatores (Kaplan 2008a: 19) ou num conceito mais mensurável entendida mais como a *“... natureza e extensão das divisões sociais e económicas numa sociedade”* (Easterly et al. 2006: p. 4).

assim que o Estado é frágil quando não é reconhecido em alguma forma ou dimensão (fronteiras; regime; processos de decisão, etc.) por uma significativa parte da sua população e o aparelho de Estado é “fantoche” ou corrupto e não consegue criar ele próprio a legitimidade necessária. (*idem*: p. 10). No seu quadro racional do desenvolvimento defende que a eficácia da governação surge do cruzamento da robustez das instituições com a coesão da população (*ibidem*, p. 19).

Esta linha de definição que considera a legitimidade no fulcro da interação entre o Estado e a sociedade é relevada e investigada na sua complexidade, nas suas origens e localização no estudo da OCDE sobre a Legitimidade do Estado em Situações de Fragilidade, onde se considera que a “... falta de legitimidade é o maior contribuinte para a fragilidade do Estado porque prejudica a autoridade do Estado e conseqüentemente a sua capacidade.” (OCDE 2010, p. 7).

- um terceiro grupo de definições aponta para o impacto da ação dos atores não estatais na construção das instituições do Estado e na determinação da fragilidade (Bertolli e Ticci, 2010, p.2) – por vezes, no Estado, existem múltiplas autoridades e organismos não estatais, entendidos como legítimos pelas populações, pois garantem a provisão de serviços quando o Estado está em falha, desenvolvem interações, interesses e formas de governação que lhe estão subjacentes e que também devem ser consideradas para além do “contrato social” entre o Estado e sociedade que podem não ser entendidas como as (...) entidades homogéneas que têm de interatuar melhor.” (Engberg-Pedersen et al. 2008, p. 23).

Isso acontece porque estes substitutos das instituições do Estado por vezes são irreconciliáveis nos seus propósitos e atividades com as reais instituições do Estado e não vão ao encontro do leque variado de expectativas da população (Bertolli e Ticci, 2010, p. 6), antes “(...) atuando por detrás da fragilidade.” (Engberg-Pedersen et al. 2008, p. 23).

Esta questão também é levantada por Robert Zoellick ao referir que mediante o colapso do Estado que não garante os serviços básicos e de segurança, os cidadãos para preencherem este “gap de soberania” voltam-se para outras organizações não só de cariz humanitário e internacional mas para as locais sejam religiosas ou de natureza tribal, clânica, terrorista, criminal, dos senhores da guerra, etc. (2008, p. 71).

Claro que a sua prevalência em detrimento das instituições formais do Estado terá de se assumir como um sinal de fragilidade, contudo será fundamental considerar a importância destas instituições informais e o seu impacto na sociedade, como veremos posteriormente, quando se apontam

respostas no âmbito do “*state-building*” dos ESF (Kaplan 2008b, pp. 9 e 23) (WB, 2002, pp. 171-179). Associado a este aspeto está a noção de “*good governance*”⁹ considerada por Koffi Annan como o mais importante fator para erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento, que está ligada à existência de instituições capazes, transparentes, legitimadas pelos cidadãos pela sua participação e capacidade que lhes é outorgada mediante o respeito pelos direitos humanos e de justiça (ONU, 1998: §114).

Uma questão que se entende importante para os decisores, seria a de saber até que ponto é possível passar uma linha delimitadora entre o Estado que pode ser considerado frágil e o que não está nesta situação de fragilidade (Bertolli e Ticci, 2008: p. 6), dada uma tão larga diversidade de situações e de fatores em que se pensa ser possível identificar a situação de fragilidade. E se as definições do primeiro grupo se apoiam em fatores mais tangíveis, (*idem*: 6) outras como as do segundo e terceiro grupo são menos quantificáveis e serão mais identificáveis pelos seus efeitos ou pelo cabimento nos interesses de quem produz a definição. A resposta a esta questão aponta assim para que “...*uma rigorosa distinção entre frágil e não-frágil pareça insustentável*” (Engberg-Pederson et al. 2008: p. 17) pois as situações caem num autêntico *espectro de fragilidade*, que pode ser encontrado na maioria dos Estados da atualidade, em diferentes formas e graus, não exclusivamente nos países em desenvolvimento, mas mesmo nos mais desenvolvidos.

Não é apenas um conceito de tudo ou nada, mas sim mais um *continuum* em que a qualidade pode ir de um grau mais elevado (alta resiliência) a um grau mais baixo (a extrema falência) (OCDE, 2009: p. 5) (...) *em que a fragilidade, reside então 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 (...)*. Estes fatores encontram-se imbricados com os processos políticos que gerem e medeiam as relações do Estado e as expectativas da sociedade que regula (OCDE, 2008b: p. 12).

Por outro lado, mesmo sem possibilidade de uma determinação rigorosa, a situação de fragilidade continua a ser útil como conceito no sentido da sua relevância para o desenho das políticas de resposta e dos efeitos a obter numa suposta intervenção exógena em determinado Estado (Bertolli e Ticci, 2010: p. 6).

⁹ “*Governance*” e “*Good Governance*” são conceitos disputados no domínio do desenvolvimento entre as diversas instituições internacionais nessa área e até no interior dessas instituições. Para uma melhor compreensão deste conceito sugere-se a consulta da investigação de Rachel Gisselquist (2012: *passim*).

1.2 Causas e Características da fragilidade

Como referimos, a fragilidade assume-se como multidimensional e multicausal e a sua análise vai muitas vezes de encontro à ênfase temática e à especialização dos analistas (Mcloughlin, 2009: p. 16) investigadores e respetivas afiliações.

Robert Rotberg defende que há um conjunto de bens políticos, não totalmente tangíveis, que o Estado produz para satisfazer as necessidades dos cidadãos e que se estabelecem numa hierarquia de funções do Estado. São elas: i) a segurança dos cidadãos, do território, da criminalidade, *etc.*; ii) as instituições que estabelecem todo um conjunto de valores, normas, códigos e procedimentos que habilitam a vida em comum de uma dada população num território e que regulam e resolvem os conflitos e as disputas, no domínio da justiça, dos direitos de propriedade, *etc.*; iii) a garantia de participação dos cidadãos de forma livre e aberta nos processos políticos e por fim iv) a função mais social do Estado ligado às grandes infraestruturas, à saúde, educação, *etc.* (2003: p.3).

Esta hierarquia ainda que possa ser contestada, parece útil na perceção de que as falhas detetadas serão tanto mais graves quando em funções de nível mais alto e quanto mais profundas em cada uma das funções. Também é comumente aceite que as falhas dificilmente ocorrerão apenas numa das funções e que, sendo elas interdependentes na ação do Estado, as dificuldades numas terão impacto mais ou menos forte noutras.

Porém, a definição ou explicação de como conduzem diretamente à situação de fragilidade ou de falência do Estado é de um modo geral o grande objeto da investigação nesta área do saber e da correspondente crítica e debate. Paul Collier¹⁰ e a sua equipa têm trazido à colação fundamentalmente a questão da origem do conflito e das razões ou causas da sua emergência ligada aos recursos e ao neopatrimonialismo, nos Estados em situação de fragilidade. É célebre a expressão “*Bottom Billion*” que exprime a indicação de 58 Estados e uma população global de cerca de 980 milhões (2007) que naqueles países de fraco nível de rendimento e baixo ou nulo crescimento económico *per capita* sofrem ou sofreram, como causas principais da situação, o facto de serem “vítimas” de uma ou mais de quatro “armadilhas”: i) a do conflito; ii) a dos recursos naturais; iii) o facto de geograficamente se encontrar bloqueado por maus vizinhos e a armadilha de iv) fraca governação num país pequeno.

O conflito violento pode ser associado à fragilidade como causa, sintoma ou consequência e é entendido “(...) *que se alimentam mutuamente* (...)” (Mata e

¹⁰ Uma perspetiva detalhada desta investigação pode ser acompanhada em <http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/conflict.htm> .

Ziaja, 2009: p.7). Refletindo sobre as potenciais raízes e causas de conflito em África, onde se encontram a maioria dos ESF, temos uma ideia da diversidade e complexidade da situação de fragilidade. Ali, é entendido que o conflito radica-se em construções complexas e conjunturais das economias políticas africanas, identidades sociais e culturais configuradas em experiências históricas locais, nacionais ou regionais e mediante modelos de inserção e empenhamento consonantes com um mundo em permanente mudança. As causas também são múltiplas e manifestam-se segundo dinâmicas – internas e externas, locais, transnacionais, económicas e políticas, sociais e culturais, históricas e contemporâneas, objetivas e subjetivas, materiais e ideológicas, concretas e emotivas, reais e retóricas, pelo que as estratégias para a sua gestão e resolução só podem por isso ser multidimensionais (Zezeza, 2008, p. 2).

Sobre o conflito e sobretudo sobre a violência que lhe está associada o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2011 analisa as suas múltiplas formas, desde a violência política, em contestação dirigida ao aparelho de governação, à violência dos “gangs”, senhores da guerra e crime organizado até aos grupos locais que por vezes se ligam ou inserem em projetos transnacionais e verifica que se interligam, combinam e interagem com vista à consecução de interesses grupais. A violência ocorre cada vez mais em ciclos repetidos¹¹ e tem custos enormes para os cidadãos, para o desenvolvimento das comunidades, dos países e até para o mundo. Os custos diretos têm impacto nas perdas de vidas, invalidez e destruição e os indiretos levam à criação de mecanismos de prevenção e alerta, aumento das estruturas de segurança, à instabilidade diversa e à deslocalização de populações. Existe alguma tangibilidade para determinar alguns destes custos, mas outros como o trauma e stress, a perda do capital social¹² e a consequente diminuição da confiança que deprecia as trocas e os próprios termos de troca da economia são menos tangíveis (WB, 2011: pp. 53-58).

O Relatório “*Global Burden of Armed Violence*” publicado pelo Secretariado da “*Geneva Declaration*” é o primeiro grande relatório sobre o impacto na humanidade e no seu desenvolvimento das guerras e criminalidade. Este documento exprime muito compreensivamente que as mortes derivadas de

¹¹ Segundo cálculos da Equipa do Banco Mundial (BM) com base na *Uppsala/PRIO Armed Conflict Database*, desde 2003 as guerras civis que eclodiram são uma reedição de um conflito prévio e cerca de 90% dos conflitos do século XXI têm ocorrido em países que já tiveram uma anterior guerra civil (WB, 2011, p. 58)

¹² O conceito de capital social, inicialmente referenciado em 1916 por Lyda Judson Hanifan’s, vem a ser operacionalizado no âmbito do desenvolvimento por Robert Putnam em 1993 e considerado pelo BM em 1999. Refere-se às ligações entre indivíduos, redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança que dependem delas. “*It’s not what you know, it’s who you know*” (Woolcock e Narayan, 1999, p. 3)

violência armada, não diretamente ligadas aos conflitos, são na ordem dos 66%, enquanto que as mortes indiretamente provocadas por conflito são 27% e apenas 7% são mortes de civis e combatentes diretamente ligadas a conflitos, que se situam na 18ª causa mundial de morte (GD, 2008: p. 3).

No que diz respeito ao impacto sobre o desenvolvimento, há dados quantificados relativos à redução da pobreza,¹³ aos deslocados¹⁴ que afetam sobretudo os países em desenvolvimento ao acolher 10,2 milhões de refugiados. Os efeitos diretos e indiretos sobre o capital social são notórios na juventude, na violência sexual e doméstica, nas depressões, traumas e *stress* emocional e que têm consequências indiretas na educação, nos vários laços sociais e nas instituições informais, causando a disrupção das sociedades. A situação de fragilidade é vista como limitadora para atingir os Objetivos do Milénio nos países afetados e a violência nesses países é entendida hoje como um dos maiores obstáculos para essa consecução.

A questão dos recursos naturais como causa da fragilidade, sobretudo na via do desafio violento à autoridade do Estado, vista seja pela abundância ou por via da falta, tem sido extremamente estudada e criticada. A falta de recursos está sobretudo ligada à questão da falta de terra (arável), da água e do impacto que as mudanças climáticas trazem a estes países extremamente vulneráveis. Quando há esta escassez, a conflitualidade surge ligada à pressão sobre os recursos (terra e água) mediante o uso exagerado para maior produção, que combinada com a maior densidade populacional conduz à desertificação ou menor qualidade dos solos o que fomenta rebeliões e conflitos via tensões étnicas e religiosas já existentes e por vezes, o recurso à insurgência como solução (Di John, 2008, p. 11).

Uma reação crítica imediata a estas teorias é a de que muitos conflitos surgem também em países com abundância de recursos. Mas também a de que não é só sobre os recursos que emergem os conflitos, mas sobretudo das lutas sobre os meios para os explorar tais como a força de trabalho, acesso aos mercados de capitais internacionais, controlo de vias de comunicação e rotas comerciais e acesso político aos mercados.

No domínio da abundância de recursos, por ser anormal que tal aconteça há muitas teorias e críticas sobretudo de economistas. O argumento base é que esta abundância sobretudo de (...) *petróleo causa fraco crescimento económico e*

¹³ A redução da pobreza é inferior em cerca de 1% por ano de conflito e, em média, os países que estiveram afetados por uma guerra, nos anos 80, perderam cerca de 8% e de 16% quando o período de guerra se estende pelos anos 90 (WB, 2011, p. 60).

¹⁴ Até 2009, 42 milhões de pessoas deslocadas, dos quais 15 milhões estão fora do seu país de nacionalidade e da habitual residência e 27 milhões são deslocados internamente (WB, 2011, p.61).

aumenta a incidência, intensidade e duração do conflito. (idem). Este argumento exprime-se em duas grandes variantes: i) as rendas geradas pelo petróleo tendem a gerar violentas formas de procura de rendas¹⁵ (*rent-seeking*) que levam às chamadas “*greed-based*”insurgências vorazes (Collier e Hoeffler, 2001); e ii) o modelo de Estado de rendas – em que o aparelho de Estado desleixa a constituição de instituições capazes pois, face às rendas disponíveis, não precisam de criar grandes taxas de impostos e burocracia para ter rendimentos.

Esta situação, conhecida como a “*political Dutch Disease*”, conduz a fracas estruturas e instituições que tornam o Estado mais vulnerável à insurgência. Contudo a maioria destes argumentos não explica porque este contexto produz violência política que conduz à fratura do Estado em alguns países (Congo, Afeganistão) e não noutros (e.g. Colômbia e Moçambique) e porque é que alguns países com fracos recursos sofrem de violência como o Uganda e noutros ela não se manifesta como na Tanzânia (*idem*, p. 12).

A procura de rendas é extremamente importante na questão do contrato social e na função de redistribuição do Estado. Existem várias formas ou mecanismos que, neste campo, conectam o aparelho de Estado (Governo) e a sociedade, surgindo como intermediários neste processo. Uns são legais, do tipo das câmaras de comércio, sindicatos, *lobbies*, e até os partidos políticos se enquadram nesta luta. Estes mecanismos são mais próprios de Estados de mais elevado rendimento e ainda que os partidos políticos operem em países menos desenvolvidos, não representam cabalmente a população e são normalmente muito faccionados por razões étnicas, regionais ou até religiosas. Um segundo grupo destes mecanismos, inclui redes informais do tipo padrão-cliente, neopatrimoniais, que de uma forma geral são inadequados para representar convenientemente a população na procura do bem-estar dos cidadãos. Por fim, ainda que muito ligado ao segundo grupo surge o terceiro grupo, ilegal, usando a sua influência de forma indevida e corrupta (Di John, 2008, pp. 15-16).

¹⁵ Na década de 80, a literatura referente ao *rent-seeking* (procura de rendas) integrou a atuação dos grupos de interesse, por um lado, e do governo, por outro. Assim o governo, único agente capaz de decidir sobre a atribuição de direitos de propriedade sobre determinados recursos; conceder concessões de exploração; atribuir licenças; definir quotas ou tarifas de importação; regular mercados, no sentido de uma restrição à competição; *etc.*, intervém criando rendas de monopólio, ou rendas associadas a preços regulados (acima dos preços competitivos). Essas rendas são um prémio por que vale a pena lutar e daqui deriva que haverá vários grupos de interesse que procurarão obter essas rendas, que, em geral, estão associadas a uma deterioração no bem-estar dos consumidores, que têm de pagar preços mais elevados. O preço mais elevado representa uma redistribuição de rendimento dos consumidores para o monopolista/capitalista, mas o custo social da atividade de procura de rendas está associado aos recursos usados por todos os grupos de interesse que almejam alcançar a posição de monopolista. Esses custos serão tanto mais elevados quanto maior for a atividade de *rent-seeking*, ou seja, quanto mais competitivo for o mercado dos grupos de interesse (Pereira, 1997, pp. 434-435)

Na primeira variante, as críticas são centradas no seu grau de determinismo e na ignorância sobre o impacto da contestação política e do que os processos políticos de resolução de conflitos podem ter nas lutas de distribuição de direitos de propriedade e de ativos, cuja aceitação generalizada será tanto maior quanto ela for percebida como legítima e geradora do bem-estar da sociedade e terá influência nos padrões de conflitualidade e violência na sociedade em apreço (*idem*). Contudo, mesmo assim, não é possível provar que países que tenham graus de desigualdade e de injustiça venham sempre a cair na situação de fragilidade e de conflito (Cramer apud Di John, 2008: p. 15). Collier aponta as chamadas “*grievances*” consideradas como raízes e causas do conflito mais como propaganda, já que a verdadeira razão de ser do conflito é sobretudo a de conseguir rendas de forma mais fácil, pelo recurso à violência, já que onde ela é exequível pela existência de recursos, ela ocorrerá (Collier et al., 2008, p. 3).

Na segunda variante, o contraditório refere-se sobretudo à deficiência e falta de rigor da análise conduzida, que no argumento se considera implícito que *os líderes possuem os recursos* e que têm instintos mais predatórios do que desenvolvimentistas para com o seu povo e recursos do Estado. Além disso, assumem que o Estado já existia quando se descobriram os recursos, mas não acomodando as contingências, sequências de ação e interação da atividade política, pelo que ainda muita investigação será necessária para mais do que concluir, com base em correlações não rigorosas, se verifiquem evidências deste tipo de causas de violência e fragilidade (Di John, 2008, p. 22).

As teorias funcionalistas sobre o Estado e os defensores das teses da “nova guerra” que entendem que estas devem ser compreendidas no contexto político, económico, militar e de globalização cultural têm promovido ideias de que a falha dos Estados está diretamente ligada ao papel dos líderes e elites. Estes, nos países em desenvolvimento, procuram legitimar formas de acumulação de capital e de presumível estabilidade política em contexto de subdesenvolvimento, recorrendo a políticas neopatrimonialistas e de clientelas políticas. Por outro lado esta visão funcionalista tem tido impacto também na medição da fragilidade (*idem*, pp. 23-25).

A fraca vizinhança é sobretudo registada nos chamados efeitos de *spillover* ou de contágio da violência entre países vizinhos que tem sido estudada e quantifica-se em perdas da ordem de 0,7% no produto interno bruto (PIB) para cada país vizinho envolvido em guerra civil. Estes efeitos de contágio têm expressão também nos refugiados, através de doenças infeto-contagiosas e até nos emigrantes que regressam aos países e desafiam as normas e códigos de conduta. Os incidentes de terrorismo afetam gravemente a economia, assim

como a pirataria que, além de reduzir o comércio regional e global, obrigam a custos vultuosos para o seu combate (WB, 2011, pp. 60-68).

O facto de alguns países se encontrarem bloqueados por países vizinhos em situação de fragilidade tem expressão na sua economia, pela falta de mercados, dificuldades de transportes e em alguns casos derivados dos efeitos da violência, já referidos anteriormente. Collier receita uma série de recomendações para minimizar essas desvantagens, cuja base é o investimento, a atração da ajuda ao desenvolvimento e a alavancagem por via de programas de índole regional (O'Brien, 2007, pp. 108-110).

A fraca governação, apontada como uma armadilha, sobretudo para os países pequenos, revela-se na ausência ou insuficiência de instituições e na incapacidade do Estado para distribuir bens e serviços públicos para a sociedade que pretende dirigir. A necessidade de uma resposta nacional e de apoio internacional é evidente. Ela deve surgir na ajuda ao desenvolvimento, no auxílio à construção do Estado, criando, desenvolvendo e transformando instituições (WB, 2011, pp. 84-88). Poderá ainda ser assumida na utilização de instituições internacionais e transnacionais para o estabelecimento de códigos de conduta global, tipo da “*Iniciativa de Transparência das Indústrias extrativas*” que permita transparência e o devido escrutínio que gera a “*accountability*” e a confiança da população (*idem*, pp. 107-108). A importância das instituições e os aspetos relativos à sua transformação e respetivos efeitos já afluída, será tratada no capítulo seguinte.

A ideia de um *continuum* na situação de fragilidade, a polémica da formação do Estado que tem um passado, um presente e um futuro e a necessidade da dimensão histórica desacredita muitas generalizações, sobretudo as mais deterministas. Por outro lado, em muitas das investigações, a análise não é efetuada aos diversos níveis (*ibidem: passim*). Exploramos por isso algumas das polémicas à sua volta, não cabendo neste trabalho sermos totalmente exaustivos nesta área.

A importância de determinar causas, características e consequências é fundamental para criar mecanismos de medida e avaliação, que permitam a definição de planos de intervenção com mais sucesso.

Existem vários tópicos, guias e revisões críticas de literatura bastante completas que visam sobretudo orientar os estrategas na tomada de decisão sobre onde, quando e como intervir. E é também por este motivo e pela “(...) *acrescida importância dos Estados frágeis na agenda internacional (...)*” que se assistiu nos últimos anos à proliferação de índices e outros instrumentos (Mata e Ziaja, 2009, p. 8) de ajuda à identificação, compreensão da dinâmica e

monitorização das situações de ajuda, nomeadamente através dos seus “*drivers of performance*” e que estão disponíveis para os políticos e estrategas utilizarem na estruturação e definição dos Estados onde intervir e preparar as respetivas opções de resposta (Rice e Patrick, 2008: 4).

O *Users’ Guide on Measuring Fragility* (Mata e Ziaja, 2009) dá uma panorâmica atual destes índices, que são usados sobretudo para informações e sistemas de alerta precoce, avaliação de intervenções exógenas, orientação política, percepção pública, investigação e análise de risco (*idem*: p. 8). Tal pode ser visto no Apêndice II, onde se faz um resumo dos índices e os seus resultados para alguns países de interesse para este trabalho e seus vizinhos ou com afinidade e que permitam uma percepção comparativa.

Este manancial de índices e informação ainda que constituindo muitas vezes conceitos à medida, estão ligados a raciais e pressupostos de causalidade e efeitos que tal como já se referiu torna a fragilidade única para cada Estado, em função da qualidade e quantidade dos seus pontos fracos com incidência nas dimensões do Estado – a autoridade, a capacidade e a legitimidade, que se consideram naquela que podemos chamar de 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, p. 11).

1.3 Ameaças e Riscos à estabilidade internacional

As situações de fragilidade suscitam problemas muito variados, que interagem, reforçam-se mutuamente e podem extravasar o nível sub-nacional para os Estados vizinhos, afetando o nível regional (Torres e Anderson, 2004, p. 5) ameaçando a estabilidade internacional. O Quadro 1.1 apresenta uma mostra dessas ameaças e riscos que aduzem às questões centrais da agenda internacional ligadas à redução da pobreza, à segurança humana e ajuda humanitária e à segurança global. A redução da pobreza que se tem procurado muito através da ajuda ao desenvolvimento, choca sobretudo com a incapacidade das instituições e políticas do Estado para servir as populações (Engberg-Pedersen *et al.*, 2008, pp. 15-16) que, mesmo em paz, origina perda de rendimento para os seus cidadãos e para os Estados vizinhos (Chauvet e Collier, 2007, p.1). A segunda, segurança humana, conforme os argumentos da sua securitização, procura proteger os civis em caso de conflito e garantir que no futuro, após o conflito, tenham segurança e estabilidade.

Quadro 1.1 – Mostra de Ameaças e Riscos dos Estados Frágeis à estabilidade internacional

Designação	Impacto
Pobreza	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades em atingir os ODM; • Falta de serviços sociais básicos;
Conflito e Crises Humanitárias	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacidade de garantir a segurança da população e os Direitos Humanos (DH); • Regimes violam DH para manutenção no poder.
Ameaças à segurança global	<ul style="list-style-type: none"> • Santuários para terroristas e tráfico de armas; • Incapacidade de detetar, investigar e combater o terrorismo; • Ineficiência no controlo de materiais biológicos e radioativos.
Crime Organizado	<ul style="list-style-type: none"> • Base de crime organizado como tráfico de drogas, órgãos, pessoas e materiais ilícitos; • Produção de narcóticos;
Baixa capacidade de desenvolvimento económico	<ul style="list-style-type: none"> • 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	<ul style="list-style-type: none"> • Fraca proteção 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.

Na questão da segurança global existe um consenso alargado na comunidade internacional de que a fragilidade está conectada às ameaças transnacionais e por conseguinte traz ameaças e riscos à segurança internacional. Esta ideia é

comum, ainda que com pequenas *nuanças* na abordagem e nas recomendações, nas estratégias de segurança dos EUA, da EU e está patente em vários relatórios da ONU como a “*UN High-level report on Threats, Challenges*” e o “*Larger Freedom*” (Engberg-Pedersen et al. 2008, pp. 18-20). De facto, estes dois relatórios apontam para um conceito de ameaça mais aberto, em que “...*uma ameaça a um (Estado-membro) é uma ameaça a todos...*” e se traduz numa “...*mútua e mais clara vulnerabilidade do forte e do fraco.*” (ONU, 2004,§17) e para a necessidade de uma segurança coletiva mais integrada e compreensiva que seja mais eficaz, afetiva e equitativa, tratando todos os conflitos com oportunidade e sem exceção, o que reconhecem nem sempre acontece (*idem*, §17 a 43).

Também Fukuyama refere que “*Os Estados fracos ou falhados violam os direitos humanos, provocam desastres humanitários, provocam ondas maciças de imigração e atacam os países vizinhos. Desde o 11 de setembro, em 2001, tornou-se igualmente claro que abrigam terroristas internacionais ...*” (2006, p. 102). Embora esta ligação ao terrorismo não seja facilmente demonstrável, é um facto que a insegurança advém sobretudo pela inação ou por ineficácia dos processos muito devido à fraqueza das instituições do Estado (Engberg-Pedersen et al. 2008, p. 19).

1.4 Razões de Intervenção para as Organizações Internacionais

A agenda internacional dos Estados frágeis emerge, nos anos 1990, como o corolário da evolução dos regimes internacionais que, desde a II Guerra Mundial (IIGG), procuraram a promoção da paz e segurança, a assistência de emergência e o desenvolvimento económico dos Estados saídos da guerra e da descolonização (Pereira, 2012, p. 115). Várias agências da ONU, as instituições de *Bretton Woods* e os pactos de segurança foram a ordem internacional da altura para assistir cada Estado, segundo o princípio da soberania dos Estados, a garantir aqueles bens públicos às populações, no seu domínio interno (Cammack et al, 2006, p. 19).

A Guerra Fria trouxe outras preocupações de segurança, no relacionamento entre os países alinhados nos pactos de segurança e no mundo em desenvolvimento e o seu fim iniciou-se com a ideia de colher os dividendos da paz em prol do desenvolvimento, mas acabou por desembocar em situações de grande instabilidade internacional (*idem*). O desenvolvimento sustentável, que combinou ideias do desenvolvimento da comunidade e do crescimento económico conjugado com os condicionalismos ambientais, procurou expressão na diminuição do papel do Estado, na assumpção do mercado como paradigma mundial e na liberalização da economia, ligados aos apoios financeiros dos programas de ajustamento estrutural e de redução da pobreza.

Estas dinâmicas internacionais derrotaram, de uma forma geral, as estratégias modernas dos jovens países independentes associadas à industrialização, à substituição das importações e à expansão do bem-estar público defendidas, ideológica e convictamente, pelas elites saídas da descolonização (Duffield, 2006, p. 6). 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 atividade com vista a reduzir a diferença de rendimento (2006, pp. 8-9). Todavia, a prevalência das guerras internas e os fenómenos associados destruíram esta política oficial da ajuda, fazendo renascer a necessidade das instituições e capacidades dos Estados soberanos para controlo interno dessa conflitualidade. Paralelamente, o conceito de segurança humana (UNDP, 1994, p. 23) que prioriza a segurança das pessoas em detrimento da dos Estados (Duffield, 2006, p. 6) promove a *classificação destes atores em eficientes ou não eficientes, conforme são ou não capazes de garantir a segurança humana dos seus cidadãos*.

Os conceitos de desenvolvimento, de Estado em situação da fragilidade e de segurança humana interligam-se num quadro de interdependências, num mundo globalizado. A segurança humana que contém simultaneamente as perceções do desenvolvimento e da segurança, fundindo os anteriores conceitos de desenvolvimento humano e de desenvolvimento sustentável (Hampson et al. apud Schäfer, 2012, p. 7), enforma a ideia da “responsabilidade de proteger”(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.

A questão da intervenção nestes Estados, com base na sua suscetibilidade para afetar a segurança internacional é tratada também no relatório “*UN High-level report on Threats, Challenges*” e confirmada no relatório “*In Larger Freedom*”. O papel do Estado-nação e o dilema da soberania versus a não ingerência no plano interno dos Estados, sempre enfatizado na Carta das Nações Unidas, são perspetivados no prisma da responsabilidade dos Estados membros (EM) de promover e proteger a paz e a segurança (humana) dos seus cidadãos e, também, a de cooperar e colaborar ativamente com os outros Estados e as instituições internacionais, para capacitar todos os Estados a agir como tal (ONU, 2004, § 34).

É importante também o tratamento da questão da legalidade do uso preventivo da força militar, em caso de ação coletiva, autorizada nos termos do capítulo VII da Carta, que não se encontra sujeito às limitações previstas no artigo 51º da Carta para o exercício do direito de legítima defesa dos Estados

em caso de ataque (*idem*, §194). A ação preventiva é de facto recomendada, quer na perspectiva do apoio na capacitação aos Estados mais débeis em gerir situações internas que ameacem a paz internacional, nas áreas do sistema judicial, de polícia e técnicas de anti e contra terrorismo, quer até na projeção preventiva de forças para treino e assistência das forças de segurança desses países, como forma de dissuasão ao conflito.

Estas razões conferem uma tentativa de mudança no Sistema Internacional, em que a moral se sobrepõe ao direito internacional e em que o *de jure* da igualdade dos Estados dá origem a uma desigualdade de facto, baseada na incapacidade dos Estados em proteger os seus cidadãos (Duffield, 2006, pp. 9 e 10). Esta situação é também visível na incapacidade ou na falta de vontade de julgar os seus cidadãos indiciados por crimes contra a humanidade.

Os ESF trazem assim ao de cima a oportunidade de reforçar uma autêntica jurisdição universal (Thürer, 1999, pp. 8-10), que se traduz em preocupações diversas e numa agenda internacional cujos objetivos, pressupostos de causalidade e abordagens tipo se resumem no Quadro 1.2, associados aos principais atores internacionais, sujeitos cruciais da comunidade de desenvolvimento e que constitui a entrada para o próximo capítulo onde se analisarão as respostas internacionais ao fenómeno da fragilidade dos Estados.

Quadro 1.2 – Principais componentes da Agenda Internacional dos ES

Objetivos Primários	Pressupostos de Causalidade	Externalidades e Abordagens tipo	Doadores com ênfase na componente
<p>Pacificação local; Segurança Humana; Necessidades básicas</p>	<p>Entidades e religiosidades politizadas ou estratégicas e limitações de recursos causam conflito; Conflito debilita o desenvolvimento</p>	<p>Resolução pós-conflito Agências de PK; Agências de Refugiados e deslocados ; RSS; Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); Desenvolvimento; Atores Humanitários;</p>	<p>Department for International Development (DFID); ONU Agência de Desenvolvimento Alemã (BMZ); UE</p>
<p>Desenvolvimento Económico e Boa Governação</p>	<p>Falência dos Estados e Situações de fragilidade são interdependentes com fracos resultados de desenvolvimento; Diferenças em: Desenvolvimento político e económico; Boa Governação é fator primordial do crescimento económico; Necessidades humanitárias no curto prazo e objetivos de desenvolvimento a longo prazo</p>	<p>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.</p>	<p>DFID; Australia Aid US AID(EUA) UNDP BMZ; UE OCDE-CAD; Agências Holandesas; CE</p>
<p>Segurança Global</p>	<p>Governação e economias fracas geram crime organizado; terrorismo , imigração e afetação da coesão social, armas de WMD, etc. Desenvolvimento e boa governação são instrumentos de redução das ameaças à segurança.</p>	<p>Política Externa e diplomacia, atores de segurança e defesa; Polícia; Unidade Antidroga Lavagem de dinheiro; Especialistas de armamento.</p>	<p>EU(DoD, State Dep and USAID) RU (Commonwealth and MoD)</p>

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

*Men are powerless to secure the future;
institutions alone fix the destinies of nations.*

Napoleon I, Imperial séance (une 7, 1815)

Modelos de Resposta aos ESF, no âmbito da 2. Reforma do Setor de Segurança

2.1 Racionais de Intervenção

Atentando na agenda internacional acima, é possível entender que as respostas à situação de fragilidade deverão assentar em três áreas fundamentais: - no desenvolvimento, na governação e na segurança. Esta última, como vimos, após o 11 de setembro, assume-se já não só numa questão humanitária e de proteção às pessoas, como foi no dealbar dos anos 1990, mas sim na perspetiva da ameaça à segurança internacional. Isso provocou uma certa tendência das políticas para dar prioridade ao setor da segurança e ainda que a redução da pobreza e os ODM tenham mobilizado a APD e as ações de cooperação para as outras áreas, a importância do nexos desenvolvimento e segurança foi exponenciada.

A segurança entrou, ainda que com certas condições, na cooperação e na ajuda pública para o desenvolvimento e este continua a ser essencial, na busca da segurança global (Vlassenroot e Hoebeke, 2009, p. 2). Esta ligação desenvolvimento-segurança (S&D) é um elemento crucial em todas estas respostas e essencial na questão central desta dissertação, pois ela é muitas vezes o alvo das metodologias para garantir a coordenação e a complementaridade das atividades constituintes das respostas.

Por sua vez, as suas partes constituintes são as componentes base de um processo de capacitação do Estado frágil, que deve ser coerente e integrado e tanto mais sinérgico quanto possível. Os dois grandes objetivos dos Estados – desenvolvimento e segurança – aparecem com interfaces aos vários

níveis, desde o desenho das estratégias de desenvolvimento para Estados em conflito, às estratégias de segurança para Estados em desenvolvimento e, cada vez mais, ao nível financeiro. Neste campo, os fundos e respetivos mecanismos interpenetram-se e flexibilizam-se para fazer face a instrumentos não civis pelos programas de desenvolvimento ou a atividades e instrumentos civis desenvolvidos por militares.

Em cada caso, dada a diversidade de situações da fragilidade acima referida, as duas áreas de ação e os organismos e mecanismos respetivos combinam-se numa abordagem holística – “*whole-of-government*” (WoG) dos vários setores para a melhor resposta. Obviamente que este novo paradigma aparece em todos os discursos políticos e nos documentos capitais relativos à agenda internacional da fragilidade.

Esta ligação S&D é criticada, em vários fóruns, como pouco credível, na medida em que sendo conceitos amplos enfrentam grandes dificuldades de conceção e implementação, seja no nível interno dos Estados doadores, seja internacional, seja em relação ao Estado parceiro. As dificuldades surgem desde a criação e o planeamento das estratégias, na definição e distribuição de tarefas e em especial, pela integração a ser efetuada, na sequência e encadeamento, coerência e consistência das ações a serem operacionalizadas no terreno, que obriga em função dos recursos disponíveis e o contexto no terreno ao estabelecimento de prioridades. Há muito a aprender da prática e das respetivas lições aprendidas, e a investigação deve também procurar dar respostas. Importante também é a ideia de que já há algum tempo atrás se entendia que ligação S&D devia ser explorada, desde logo, nas estratégias preventivas (Tschirgi, 2003, *passim*).

“*O racional das respostas tem sido o reforçar o Estado retirando-lhe ou reformando-lhe o que o torna frágil e edificando o que não possui, em termos de instituições.*” (Pereira, 2012, p. 116). Fukuyama explica muito bem o falhanço e a mudança de entendimento do papel do Estado por parte dos defensores do “*consenso de Washington*”¹⁶, a que chamou “*a nova sabedoria convencional*”. Segundo este autor, a comunidade de desenvolvimento não foi capaz de fazer um trabalho cabal com os dirigentes dos Estados, de forma a preservar e reforçar as boas e necessárias instituições e reduzindo e

¹⁶ Em 1989 John Williamson deu o cunho de “*consenso de Washington*” a um documento de apoio, a uma conferência do *Institute for International Economics* com representantes de 10 países da América Latina, onde inscreveu as 10 reformas político-económicas que eram mais advogadas nas Instituições de Bretton Woods sediadas em Washington, o FMI e o Banco Mundial. A expressão entrou no vocabulário da Economia internacional com o significado do conjunto de medidas de reforma que a cada momento são mais defendidas e promovidas por estas instituições no seu “*discurso do desenvolvimento económico*” (Kanbur, 2008, pp. 2-3).

eliminando o que seria supérfluo ou dispensável (2006, pp. 34 e 35). A atitude neo-patrimonial da governação de muitos dirigentes destes Estados é também relevada, nestes processos, como grande obstáculo indutor da fragilidade como demonstramos no capítulo anterior. O facto é que, perante o fracasso do paradigma do desenvolvimento que se seguiu durante anos, a mudança de paradigma deu-se e a necessidade de reforçar as instituições do Estado passou a ser a doutrina dominante na resposta às situações de fragilidade. “*As instituições contam!*” (BM, 1997 apud Fukuyama, 2006, p. 34) foi a máxima utilizada. Esta abordagem por via das instituições foi algo a que a investigação no âmbito da economia de desenvolvimento se tinha debruçado seriamente, como veremos.

A economia tem na sua base os problemas do desenvolvimento económico e alguns campos de investigação como a procura dos termos da trajetória económica de uma economia de desenvolvimento, com vista à criação de modelos de crescimento económico e a sua reprodução em novas economias independentes, foram campo de investigação e teorização de grandes economistas, alguns deles hoje detentores de prémios Nobel. E ainda que “*A economia, apesar de todos os sucessos, está longe de conseguir compreender, mesmo rudimentarmente o funcionamento do sistema social.*”, (Neves, 1998, p. 142) o legado é substancial. Sem ser exaustivos, relembramos alguns deles como as questões da escolha pública, os modelos de crescimento e da dinâmica económica, as teorias do comércio internacional e monetarista, o conceito do capital humano, o uso da economia para a compreensão das instituições, dos direitos e dos patrimónios, do estudo económico da evolução da sociedade, ou *cliometria*, que continuam a ter importância vital na construção ou reconstrução dos Estados.

Na área das instituições, Douglass Cecil North, refere que a história da economia e do desenvolvimento económico são um assunto central, para explicar a evolução das instituições políticas e económicas que criam um ambiente económico que induz o incremento da produtividade (1991, p. 98). O estudo sobre o papel, a forma e até que ponto a qualidade das instituições públicas ou privadas, formais e informais¹⁷, e em particular a estrutura de governo e o capital social afetam o crescimento económico, tem tido grande preponderância nos últimos anos (Aron, 2000, p. 99).

¹⁷ Para North, as instituições que são no fundo as regras necessárias à organização da sociedade podem ser formais, ou seja as leis e constituições formalizadas e escritas e os sistemas para imposição pelo governo ou organização com poder de coerção (North, 1990, p. 46), e as segundas, informais compreendem as normas ou códigos de conduta, mesmo através do costume, estabelecidos em geral no seio da própria sociedade (North, 1990, p. 36).

A medição da performance ou qualidade das instituições formais e informais, que incluem o respeito por contratos, direitos de propriedade, confiança e liberdades cívicas, tem sido conseguida. Esta tangibilidade tem resultado em indicadores capazes para sustentar já as evidências científicas do impacto que as características e duração dos regimes têm na definição e imposição dos direitos de propriedade, demonstrando possíveis correlações e ligações entre a estabilidade política e a implicação que as deficientes instituições têm em mais elevados custos das transações, desencorajando o crescimento económico. Há também evidência científica forte de uma relação indireta entre a qualidade das instituições e o crescimento económico, pelo efeito do impacto no volume de investimento na economia. O crescimento parece também ser afetado diretamente pela qualidade das instituições. A eliminação da burocracia, a ilegal procura de rendas e o aumento da eficácia do investimento são sinal da boa qualidade das instituições que melhora o crescimento económico, demonstrando uma relação simultânea entre crescimento, investimento e instituições (Aron, 2000, pp.128-129).

No relatório do BM (1997, p.27) são apontadas as funções do Estado consideradas mínimas (e.g. defesa e justiça, direitos de propriedade; representação; regulação macroeconómica; serviços básicos) intermédias (e.g. controlo do ambiente; segurança social) e as de cariz “ativista”, ou seja aquelas em que o Estado funciona como ativista ou promotor, (tais como fomentando políticas comerciais e industriais para estimular os mercados). Seguindo este paradigma, a capacidade do Estado poderá ser vista sobre a perspetiva da *força*, entendida como a qualidade das instituições que executam as funções e o *alcance* do Estado que tem a ver com o número de funções que implementa para governar, materializando a eficiência do Estado (Fukuyama, 2006, pp. 21 a 29). As instituições do Estado representam a administração pública e asseguram o relacionamento e a execução do “contrato social” com os cidadãos que governam.

Seguindo a ideia de Fukuyama, a capacitação do Estado pode ser garantida através de um paradigma de *oferta* e *procura* das instituições. A oferta responderá à questão de quais seriam as cruciais para o desenvolvimento económico e como devem ser concebidas, sabendo-se que é nas áreas da conceção e gestão organizacional e institucional que é possível transferir conhecimento. Já nas componentes do poder ligadas à base de legitimação e aos fatores sociais e culturais, ambas com importância na formação e estruturação das instituições, as boas práticas e o conhecimento associado têm muita dificuldade em ser acolhidas e transferidas facilmente (2006, pp.35-

43). Sobre este tema, os institucionalistas são cautelosos e relevam sempre a morosidade e a dificuldade do processo, na área do desenvolvimento económico (Aron, 2000, p. 130).

Para Fukuyama, há contudo alguma capacidade de início de transferência na conceção dos sistemas políticos, como hoje é visível na *conceção dos sistemas políticos democráticos viáveis.*” (2006, p. 44). Do lado da procura, a resistência à mudança e a defesa de interesses pessoais ou de grupos sociais são exemplos de motivos debilitadores da vontade na procura interna. Têm, no entanto, sido ultrapassados em momentos graves na história dos países (guerras, revoluções, etc.) pela necessidade de prover com meios, o esforço da luta. Estes momentos são os pontos de entrada para as mudanças, mas hoje é reconhecido que mesmo a guerra não tem sido um meio eficiente para gerar essa mudança, nos países em desenvolvimento (Sorensen apud Fukuyama, 2006, p. 47). Só nos casos de uma forte procura interna de instituições, sobretudo focada na vontade política dos líderes nacionais, é que se assistiu a casos de sucesso (e.g. Alemanha e Japão e Turquia no sec. XIX, a Coreia dos Sul e Taiwan no sec XX).

Não havendo procura interna, que é 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: p. 48).

Esta procura tem surgido por via da cooperação para o desenvolvimento, com imposição de ajustamentos estruturais ou através de imposição por entidades externas que comprometem a soberania. Outra forma é a via da ocupação por países ou coligações (e.g. ocupação ou administrações internacionais) exercendo pressão no sentido da “*construção de nações*”, com uma ligação direta e forte ao governo local (Fukuyama, 2006: pp.45-50).

Todavia, para além das limitações de criar procura de instituições e da reduzida capacidade de transferência do conhecimento existente, no âmbito da construção e reforma institucional, a comunidade internacional acaba por ser cúmplice na destruição da capacidade institucional. Essa cumplicidade, mesmo que entendida como involuntária, manifesta-se sempre que os doadores afirmam, por várias formas e incentivos, a vontade de prestarem os serviços à população, sem ser através ou com o envolvimento próximo das instituições dos países parceiros. Tal atitude, de contornar o governo local, ainda que possa ser mais eficiente na prestação dos serviços, por evitar perdas devidas a fatores como corrupção, incompetência, incapacidade, etc., induz a

irresponsabilidade e provoca o desvio dos mais capazes¹⁸ para trabalhar com os doadores (Fukuyama, 2006, pp. 51-53). Não há dúvida que a comunidade internacional sabe prestar os serviços à população, mas o “ (...) *que sabe menos bem é como criar instituições locais autônomas.*” (*idem*, p.53).

Outro aspeto que se deve considerar é a forma de monitorizar a transferência que é afetuada em prol do desenvolvimento e que está ligada a dois fatores – a chamada *intensidade de transação e o seu caráter discricionário* também entendido como de especificidade. O primeiro tem a ver com o número de decisões necessárias a serem tomadas pelas organizações e a especificidade é relativa à capacidade de supervisionar o rendimento de um serviço. É entendido que quanto mais específica a atividade, mais facilmente é controlada e monitorizada e também mais transferível. A área militar e de segurança é uma dessas atividades (Fukuyama, 2006, pp. 67 e 68).

O BM tem sido um promotor da relevância do papel das instituições do Estado apontando a sua necessária transformação como “... *central para uma ligação afetiva entre as abordagens do desenvolvimento¹⁹ e da segurança.*” (WB, 2011, p.145) e, sobre esta, sobretudo na perspetiva da prevenção e solução para a violência, o já várias vezes citado Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2011 é capital na conta que dá da investigação já produzida e em curso, especialmente, nas lições aprendidas nas intervenções em muitos e diversos ESF e nas vias que aponta em matéria de transformação de instituições, com vista a uma maior eficácia. O racional gráfico, que sustenta o salto de um estágio de fragilidade e de violência para uma situação de segurança, justiça e emprego para os cidadãos, passa por uma combinação de evolução da sociedade interna em espiral (i.e. com altos e baixos) da transformação de instituições e da retoma de confiança que legitima essa transformação. Esta transformação é sustentada por uma ação de apoio externo em matéria de recursos, assistência técnica e coordenação para lidar com os chamados “*stress’s*” ligados ao potencial impacto dos fenómenos de curso ou tráfico internacionais (e.g. terrorismo, droga, desastres climáticos; água, energia) (*idem*, pp.45-46).

As respostas ao nível internacional que são preconizadas para atingir uma mudança real, assegurando a confiança e prevenindo os riscos de recorrência, conferindo efetividade a esta lógica de evolução, devem seguir quatro vias: i) a assistência especializada ao nível da segurança e justiça e de emprego; ii) a

¹⁸ No Afeganistão, enquanto 280 000 funcionários trabalham para o governo, a troco de 50 US\$, cerca de 50 000 afegãos são empregados nas NGO com salários acima de 1000 US\$, o que provoca o conhecido “*brain drain*” da administração pública (Ghani, Lockart e Carnahan, 2005, p. 10)

¹⁹ Ver Relatórios de Desenvolvimento Mundial de 1997 e 2002;

reforma das agências nos seus mecanismos, sistemas e processos, de forma a garantir ação rápida capaz para promover a construção ou transformação de instituições de longo prazo; iii) atuar no nível regional e global no âmbito de evitar os “stress’s” exógenos; e iv) assegurar o apoio e a troca de experiências dos países de mais baixo e médio rendimento aos de mais alto rendimento e das instituições regionais e globais, de forma a refletir uma mudança no panorama atual da política e assistência internacionais (*ibidem*, p. 28).

“As sociedades não podem ser transformadas de fora, nem durante a noite. Contudo, o progresso é possível com esforço consistente e concertado dos líderes nacionais e dos seus parceiros internacionais para reforçar as instituições locais, nacionais e globais que suportem a segurança dos cidadãos, a justiça e o emprego.” (WB, 2011, p. 37).

Esta ideia é corroborada por muitos outros autores, segundo os quais há uma tendência para os países e as organizações se empenharem nas intervenções, procurando passar apenas a forma e não a substância do processo de desenvolvimento, depreciando as dinâmicas e estruturas de poder local, ou noutros termos, procurando construir ou reconstruir o Estado considerando apenas os “melhores efeitos do império” como sejam o investimento, a pacificação, a administração imparcial, *etc.*, esquecendo que por detrás esteve todo um processo evolutivo, com lutas, repressão, corrupção e confiscação de capacidades e recursos locais (Chesterman et al., 2004, pp. 16-17).

A assistência internacional nunca será *de per si* suficiente para estabelecer instituições legítimas e sustentáveis. A fim de evitar consequências humanitárias graves e recorrências violentas contínuas, é importante que a ação internacional seja vista como facilitadora dos processos e provedora dos recursos e assistência técnica, criando espaço suficiente para que os atores locais definam e consolidem a sua política e estratégia de longo prazo de forma responsável, robusta e com instituições resilientes (*idem*, p. 17).

É importante que os estudos e avaliações que se façam para as intervenções, tenham em conta a situação local do poder, a ordem social ou modelo de organização social.

As instituições, conforme atrás definidas, acabam também por estruturar as vias de os indivíduos formarem as crenças e as suas opiniões sobre o mundo e a forma que esperam como os outros se comportem. Ou seja, as instituições entendidas como normas da sociedade, suscitam relações, interação e interdependência e criam a noção do comportamento esperado e é por essa combinação que a mesma instituição produz resultados diferentes em

função do contexto. O caso mais lembrado é a questão de que a ocorrência de processos eleitorais não produz de imediato a democracia, requer instituições e organizações que, mediante crenças, valores e normas, criem uma ordem de acesso aberto com concorrência democrática para o poder político (North et al., 2009, p. 15).

Em 2007, North, Weingast e Wallis ²⁰estabeleceram um quadro conceptual que procura explicar como os Estados evoluem de uma ordem social, o Estado natural²¹ ou ordem de acesso limitado (LAO) para uma ordem de acesso aberto (OAO). A LAO que, naturalmente, foi sucessora de uma ordem primitiva, ou “*for-aging*”, é caracterizada por: i) uma economia de baixo crescimento e vulnerabilidade aos choques, com políticas sem consentimento dos governados, com baixo número de organizações²²; ii) governos pequenos e de grande centralização e iii) uma sociedade com predominância de relações sociais, organizadas segundo linhas pessoais, incluindo privilégios e hierarquias sociais, leis e normas impostas de forma desigual, com direitos de propriedade volúveis e um sentido de desigualdades individuais.

Muitos destes Estados são ESF com grande probabilidade de ocorrência de conflito violento, em que a capacidade de violência para imposição da ordem está mais dispersa pela sociedade. A lógica do Estado natural mantém-se com base na limitação de acessos à coligação dominante, que é formada por elites especializadas em vários setores (militar, político, religioso, e económico) com privilégios especiais. Estas elites, com acesso a meios de violência de forma direta ou indireta, negociam numa base de equilíbrio de poder que preferem manter, contendo a violência, já que o custo e riscos de

²⁰ O primeiro estudo foi um *Policy Research Paper* – “*Limited Access Orders in the Developing World: A New Approach to the Problems of Development*” do *The World Bank Independent Evaluation Group -Country Relations Division*, de setembro de 2007. De seguida foi editado, em 2009, na obra “*Violence and Social Orders*”. Pequenas exposições de alguns dos autores foram também referenciadas, pois foram importantes para a compreensão e síntese efetuada. A visão de North foi de certo modo criticada por Stiglitz como “paternalista” que no entanto, enquanto executivo e diretor do Banco Mundial, promoveu a importância do Estado e das instituições para a economia de mercado e o papel da democracia e boa governação para um crescimento económico e desenvolvimento sustentável a longo prazo. (Snodow, 2001, p.45)

²¹ A expressão é utilizada como a organização social dominante na história humana e recordando o *Estado de natureza* de Hobbes, em que a organização humana era muito pequena e o Estado, como hoje o reconhecemos, ainda não existia, mas sublinhando que o Estado natural é uma forma durável de uma maior organização social desde há dez ou cinco milénios, que ainda se mantém porque alinha os interesses dos indivíduos com poder na sociedade, no sentido de estabelecer uma coligação dominante de forma a conter ou limitar a violência, mantendo a possibilidade de interação social em maior escala (North et al., 2009, p.13)

²² As organizações consistem num grupo específico de indivíduos que perseguem uma mistura de objetivos comuns e individuais, mediante um comportamento coordenado. Compreendem as empresas, corporações, organismos do Estado, etc. (t.a.) (North et al., 2009, p. 15).

combater se tornam mais elevados do que o preço da paz ou estabilidade, que mediante uma negociação de esquemas de rendas através do “*rent-seeking*” e da eliminação da concorrência alargada, tornam os seus recursos (terra, indústrias, privilégios, etc.) mais rentáveis do que a utilização da violência.

Em face de choques externos, ou erros de cálculo político, este equilíbrio por vezes rompe-se e podem surgir episódios de violência mais ou menos graves e que são normalmente aproveitados para renovação da coligação dominante em face do equilíbrio de poder (North et al., 2009, pp. 18-21).

O Estado nas LAO pode apresentar-se num espectro alargado, podendo estruturar-se em vários estádios – o frágil, o básico e o maduro, sobretudo em relação à sua capacidade para criar e sustentar organizações.

“O Estado é uma organização de organizações e o desenvolvimento dos Estados naturais desde o frágil, através do básico, até ao maduro pode ser descrito em termos da interação entre as organizações de elite dentro da coligação dominante.” (idem, p. 159).

Assim, no Estado frágil, o Estado natural é incapaz de manter qualquer organização para além do próprio Estado. As instituições são por isso fracas e as organizações dominadas por redes de patrimonialismo e em que choques internos e externos (alteração de preços, doenças epidémicas, desastres climáticos, etc.) produzem facilmente rearranjos da coligação dominante e risco elevado de violência, mais ou menos organizada.

No nível básico, as organizações existem numa forma durável e estável, normalmente apenas enquadradas no Estado, mas as instituições que derivam das instituições políticas do Estado ou organizações, ainda que públicas, cuidam apenas das elites da coligação, da sua interação, da sua sucessão personalizada e da divisão de recursos e rendas. Neste nível, consegue-se controlar a violência com base no equilíbrio de poder, que pode porém degenerar em casos de violência episódica. Acontece, por vezes, a estabilidade romper-se, quando os grupos responsáveis por determinadas organizações ou rendas são pequenos e podem ser absorvidos por outra parte da coligação dominante.

Na fase madura do Estado natural existem já organizações das elites fora do controlo imediato do Estado, em maior número e com articulação entre os setores público e privado, o que pressupõe a existência inicial de alguma sociedade civil. Esta dispõe já de uma estruturação da justiça que permite perpetuar as organizações para além do tempo de vida das pessoas das elites e começar a impessoalizar, reconhecendo as organizações como

pessoas jurídicas suscetíveis de contratar e ser sujeito da justiça. Nesta fase, o Estado começa a dispor de maior controlo sobre a violência e capacidade de imposição das instituições (*ibidem*, pp. 42-49).

As OAO dispõem das seguintes características: i) economias desenvolvidas, que já tiveram experiência histórica de crescimento económico negativo; ii) com sociedades ricas e vibrantes e elevado número de organizações mais complexas e diversificadas; iii) com governos alargados e descentralizados, que desenvolvem relações sociais de cariz impessoal e igualdade de tratamento, com justiça e com direitos de propriedade seguros e iv) em que o Estado detém o monopólio da violência (North *et al.*, 2009, pp. 11-12).

Nesta situação, os Estados devem garantir que a realidade esteja próxima do que são o conjunto de crenças e valores, entre os quais é fundamental a igualdade de tratamento impessoal e imparcial dos cidadãos e das organizações na justiça e no acesso a oportunidades que criam rendimento. A concorrência persistente é a garantia que evita a concretização dos desejos de alguns cidadãos e elites de criar rendas permanentes, promovendo o regresso a uma LAO. O monopólio da violência é garantido por instituições que controlam politicamente a dimensão militar e através do livre acesso e concorrência previnem a desordem e os limites nas leis capitais (constitucionais) em termos da escolha e sua feitura pela política, inviabilizando assim a necessidade do recurso à violência por parte dos cidadãos, para expressar e lutar pelos seus direitos e garantias (*idem*, pp.110-115).

Há porém nestas lógicas, aspetos que mereceram alguma crítica, nomeadamente, sobre o eventual papel da ideologia subjacente ao conjunto de crenças e valores da sociedade, que em diferentes contextos tende a gerar juízos e vontades semelhantes e ao papel do empreendedorismo na promoção do desenvolvimento, de Schumpeter, que North utilizou (*ibidem*, pp. 116-117) mas que não parecem ter sido suficientemente enquadrados pela investigação efetuada (Storr, 2009, *passim*).

A transição de uma LAO para a OAO é vista como tendo normalmente duas partes essenciais: i) o movimento para uma situação de maturidade da ordem social em que são atingidas as condições acima referidas e ii) uma segunda parte em que as relações intra-elites, de encontro ao interesse geral da coligação dominante, são guindadas a uma base impessoal de cidadania.

As condições de acesso ou “*doorsteps*” para evoluir do Estado natural (LAO) para uma OAO, que permitem ao Estado criar instituições sustentáveis a longo prazo e evoluir para uma situação de monopólio do controlo de violência e de imposição e implementação das instituições formais, são

consideradas as seguintes: i) garantia de justiça (*rule of law*) e em particular as questões relativas aos direitos de propriedade, para as elites; ii) criação de um Estado perpétuo de constitucionalidade na transferência do poder e capacidade de comprometimento do Estado; e iii) a consolidação do controlo sobre o aparelho militar. (North et al., 2009, p. 26)

Resumidamente, podemos referir que a garantia da justiça, através da evolução das instituições e das organizações, é efetiva, quando se torna possível separar a identidade pessoal dos privilégios, com impacto mais do que no objeto e âmbito da lei, sobretudo na diferenciação das categorias que a implementação da lei considera, e na sua imposição imparcial, quando ela (lei) não é obedecida. Assim, este movimento evolutivo na justiça é a ação condutora para que as organizações sejam corporativas e não vistas como dos seus líderes ou responsáveis, criando-se as pessoas jurídicas coletivas que perpetuam as organizações, concebendo assim também a possibilidade de compromisso do Estado e o desenvolvimento de organizações privadas, com a extensão dos contratos para além das vidas dos seus representantes. Ao generalizar-se este movimento na sociedade, surge a implementação de controlos mútuos ao nível das competências entre as várias organizações, gerando, pela confiança produzida no sistema, também a possibilidade de autorização ou outorga ao Estado, *a organização das organizações*, da utilização de recursos para a consolidação do controlo das organizações do aparelho militar (*idem*, pp. 150 a 180). Estas condições foram definidas com base na investigação da evolução económica da história humana ao longo de séculos e milénios, demonstrando que existe como que um fio condutor entre as várias condições, em que a relação S&D surge como fundamental no que diz respeito à aceitação da lei e capacidade para impor a ordem e para a consolidação do controlo das organizações responsáveis pela violência numa sociedade.

E o que é interessante e determinante para o nosso trabalho, é o facto de se afirmar como essencial para o desenvolvimento da ordem social, a utilização de forma correta e impessoal das organizações da justiça e do aparelho militar (incluindo as forças de segurança) e que são, numa forma simplificada, o objeto e os alvos primordiais da RSS.

Em 2013, a tese de Daron Acemoglu e James A. Robinson em “*WHY NATIONS FAIL . The origins of power, prosperity and poverty*” vem também reforçar esta importância das instituições, referindo na sua base que as nações diferem no seu sucesso económico por causa da diferença das suas instituições, das regras que influenciam como a economia funciona, e dos incentivos que motivam a população. Defendem também que as instituições

económicas ditas inclusivas permitem e encorajam a participação em massa da população e o uso do seu talento e habilidades para efetuar a escolha que querem. Estas instituições estão ligadas ao pluralismo político, e a instituições políticas inclusivas mas com um grau suficiente de centralização do poder no Estado. Elas devem permitir a segurança e previsibilidade da propriedade privada, um sistema apropriado de justiça social (*rule of law*) e a provisão de um conjunto de serviços que permite um ambiente (mercado) em que as pessoas podem interagir trocando e efetuando contratos, permitindo os negócios e o desenvolvimento de carreiras à sua escolha. É isso que determina se um país confere opções de bem-estar ou pobreza à sua população em geral, já que o Estado é a chave como provedor de serviços, necessário e essencial às instituições económicas inclusivas como garante das características da ordem social acima referidas. Ao invés, as instituições económicas extrativas visam extrair rendimentos e bem-estar de uma componente da população em prol da satisfação e o benefício para apenas uma elite que dispõe do poder de efetuar as escolhas das instituições a criar e a desenvolver no Estado. Neste estudo os autores explicam como as instituições económicas inclusivas promovem a prosperidade, nomeadamente através de motores como a tecnologia e a educação, que se desenvolvem na base dos incentivos que o indivíduo e os encarregados de educação sentem dispor para investir os seus potenciais no futuro (2013: 73-82). O estudo alargado na história e na geografia permitiram apontar o porquê da falha das nações, como é ou pode ser efetuada a transição no tipo das instituições e porque é que com instituições políticas extrativas pode existir algum crescimento económico, mas que dificilmente esse crescimento é sustentável a longo prazo (Acemoglu e Robinson, 2013, *passim*). O estudo é essencial e deve ser tido em conta, no que diz respeito aos fundamentos das instituições e às dinâmicas do poder no contexto do Estado, pelos planeadores da reforma do setor de segurança.

Kaplan defende também o que chama um novo paradigma para o desenvolvimento, com base em dez orientações, como solução para os ESF, estabelecendo como chave a legitimização do Estado, interligando-o profundamente com a sociedade. Defende que, nos ESF da África, do Médio Oriente, da Ásia Central e da América Latina, os seus povos dispõem de enormes recursos políticos, socioeconómicos e culturais, necessitando sobretudo de modelos e estruturas que sejam adaptáveis e tirem vantagens desses recursos. Para tal, devem ser assistidos internacionalmente de várias formas e não só economicamente, sobretudo facilitando os processos locais que os habilitem a reforçar a coesão social e a dispor de instituições largamente

aceites e necessárias para os sistemas sociais de governo trabalharem mais eficazmente (Kaplan, 1998b, pp. 49,50).

Crucial também neste processo é a forma como devem ser geridas as diversas identidades, garantindo instituições e organizações que “celebrem” as identidades em vez de as negarem, através de uma etnicidade negativa que produz discriminação ou eliminação das identidades. Para isso, deve considerar-se que a construção do Estado far-se-á de forma mais fácil utilizando abordagens de “baixo para cima” apoiando e coordenando projetos locais em vez de se estabelecerem programas nacionais, que mesmo que sejam de fácil conceção, serão de difícil implementação e fomentarão eventuais desigualdades. Neste particular, refere ainda no seu paradigma a importância de se fomentar a cooperação institucional cruzada entre diferentes identidades, através de várias formas, tais como, limitando o número de partidos políticos e obrigando à confluência das identidades, promovendo a representatividade das identidades em órgãos de conselho ou legislativo ou em fórmulas de governo com representatividade obrigatória ou esquemas de confederação ou federalismo.

No âmbito do apoio internacional, destaca a importância das organizações regionais, que podem ultrapassar algumas disfunções pela maior proximidade e conhecimento, a necessidade de se ver sempre esta ação como complementar da capacidade do Estado, em áreas críticas, até que o Estado esteja capaz. Apresenta como receita, para tal, um reforço do investimento privado e da concorrência através de algumas medidas de confiança e transparência fomentadas a nível internacional e que deve seguir a par com um aumento gradual da demonstração de contas “*accountability*”. (*idem*, pp. 49-64).

Estas respostas impõem obrigatoriamente a arte da prevenção, com a deteção prematura do problema e a adesão da elite governativa, ou a intervenção em nome de um direito de ingerência, ao arrepio 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 Estados²³ como já referimos atrás.

Vejamos mais detalhadamente como têm sido conceptualizadas estas respostas e o seu enquadramento pelas OI, para intervenções nos ESF, fazendo referência específica às áreas de atividade em que se insere a reforma do setor de segurança.

²³ Ver (Robert Rotberg apud Mónica Ferro, 2008, pp. 402 e 403) sobre a prevenção e (Nye, 2002, pp. 185-216) nomeadamente sobre o espectro da intervenção, motivos, meios e consequências e previsibilidade e legitimidade no âmbito do Direito Internacional.

2.2 Da ONU

No dealbar do século XXI, são os conceitos de segurança humana e R2P que, numa perspectiva conceptual, enformam o quadro de ação da ONU, no âmbito da resposta aos conflitos em ESF, sobretudo depois do início da implementação da célebre “Agenda para a Paz” e do seu Suplemento.

“É agora o tempo de fazer a transição de um conceito estreito de segurança nacional para o conceito mais integrador de segurança humana” (UNDP, 1994, p. 24), uma questão que desde o início da ONU se poderia considerar em aberto, conforme referiu o então Secretário de Estado dos EUA, na Conferência de S.Francisco, em 1945, para o estabelecimento da ONU:

“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. ... No provisions that can be written into the Charter will enable the Security Council to make the world secure from war men and women have no security in their homes and their jobs.”(apud UNDP, 1994, p. 24).

A R2P tem como conceitos precursores a “*responsability to act*” prevista na *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide* (CPPCG, 1948, art. 5º e artº8) e no “*direito de intervir*” num EM em caso de circunstâncias graves, previsto no Ato Constitutivo da União Africana (AU, 2000,artº 4 (h)).

Relatórios do Secretário-geral da ONU (SGNU)²⁴ referem-se a esta responsabilidade e a Declaração da Cimeira Mundial das Nações Unidas, de 2005, consagra-a (2005b,§138-140). Para a sua implementação, nos termos do Relatório do SGNU, pretende seguir-se uma estratégia baseada em três pilares: i) a responsabilidade própria do Estado de proteger a sua população; ii) a assistência internacional e a edificação de capacidades e iii) a resposta decisiva e atempada da comunidade internacional (ONU, 2009, *passim*) que dá corpo a todo um conjunto de ações em resposta às situações de fragilidade, que são resultado de uma evolução da atitude operacional da ONU, do pós-Guerra Fria, voltada sobretudo para os então chamados conflitos regionais.

“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 projeção preventiva de forças por questões humanitárias e apoio à segurança, a pedido do Governo de um

²⁴ “Um mundo mais seguro: a nossa responsabilidade comum”-Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (ONU, 2004) e “ Em Maior Liberdade” (ONU, 2005a).

Estado soberano. Em caso de necessidade, a intervenção através do então já usual “*Peace-keeping*”(PK), com unidades de “*Peace-enforcement*”(PE) em determinadas circunstâncias, haveria de conduzir a uma estabilização pós conflito, que através de ações de “*Peace-building*”(PB) evitassem a recorrência do conflito.

A prevenção do conflito foi muito defendida pelo SGNU, Kofi Annan – “*A lição mais triste dos últimos dez anos talvez seja que, quando se trata de um conflito armado, prevenir é muito melhor e mais barato do que remediar.*” (ONU, 2001,§1). Neste Relatório é preconizada a *prevenção imediata*, com base na diplomacia preventiva e até da projeção preventiva de forças, e inventariado todo um conjunto alargado de medidas, que se foram desenvolvendo nos anos seguintes e que ainda hoje fazem parte do acervo da prevenção de conflitos, mais vocacionadas para a chamada prevenção estrutural. São o caso do controlo e recolha de armas ligeiras, do papel da ajuda ao desenvolvimento, das medidas relativas à proteção das crianças e das mulheres no conflito e a importância da igualdade do género (Resolução 1325) e também no pós-conflito, dos programas de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) e a integração de elementos de consolidação nas missões de PK e que como veremos é incluído hoje na RSS. É feito já um apelo à coerência da ação das várias agências da ONU, mas também dos EM (*idem, passim*).

Nas missões de Paz, imediatamente após a queda do Muro de Berlim, as atividades de PB variaram, em profundidade e alcance, no domínio das atividades político-diplomáticas e militares, e focadas no curto prazo (Menocal, 2009, p. 5). Ao longo da década de 90, o PB tornou-se cada vez mais expansivo e, ações e tarefas até a um ponto de se tornar incoerente (Call e Cousens, 2007, p.2). Infelizmente, muitas destas ações não foram capazes de evitar o retomar do conflito e a guerra surgiu de novo, muitas vezes ainda mais sangrenta, como aconteceu em Angola (1991) e Ruanda (1993-94). Houve todavia também alguns sucessos, pois acabaram mais guerras nessa década do que as começaram (*idem*, p. 1).

O Suplemento da Agenda para a Paz (ONU, 1995, §47) acabou por estender o PB também à fase da prevenção e o reconhecimento dos seus sucessos e das suas potencialidades, levou ao estabelecimento da Comissão de PB, a um Secretariado de Apoio e um Fundo próprio, em 2005, (ONU, 2005b). O 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 pós-conflito, reconhecendo um “*(...) papel vital da ONU na prevenção, assistência às*

partes em conflito de forma a emergir do conflito em direção à recuperação, reintegração e reconstrução(...)” criando as bases de um “*desenvolvimento sustentável*”. É ainda “*reafirmada a responsabilidade primária dos governos nacionais e de transição (...) em identificar as suas prioridades e estratégias para o PB no pós-conflito, assegurando a apropriação nacional.*” e dando ênfase ao apoio aos esforços nacionais, incluindo a capacitação, para estabelecer, reconstruir e reformar as instituições para uma efetiva administração dos Estados saídos dos conflitos.”²⁵ (ONU, 2005a, preâmbulo).

À Comissão PB coube então implementar e operacionalizar estas ideias, assistir o CSNU e garantir a atenção da comunidade para as situações de recuperação e de consulta dos órgãos nacionais e regionais nos termos do Cap VIII da Carta das Nações Unidas (CNU) (*idem*). A revisão da arquitetura do PB, em 2010, fez uma apreciação do sucesso relativamente baixa e procurou incorporar as lições aprendidas e obter mais eficiência da arquitetura. São relevantes os aspetos relativos à necessidade de em termos da apropriação pelo governo local, dever passar-se da “*mantra*” para a “*substância*”, quanto à urgência na mobilização dos recursos necessários e à necessidade do PB se iniciar bem cedo, em conjunto com o PK, trabalhando aos vários níveis e logrando alcançar a coordenação e a coerência desde logo entre os atores da ONU. Tal é reafirmado também na declaração do presidente do CSNU sobre a interdependência entre o desenvolvimento e a segurança, em 2011 (ONU, 2010, *passim*; ONU, 2011).

A resposta da ONU às situações de fragilidade visa então, através das ações de PB prevenir o conflito e em caso da sua eclosão, acompanhar as ações de PK e manter o país na agenda das Nações Unidas, mesmo quando já não há presença das forças para PK, mas a paz e a situação do país é ainda frágil e o conflito é *reversível*, conforme preconizado nos relatórios do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (ONU, 2004) e do SGNU em “*Em Maior Liberdade*” (2005c) (Coning, 2010, p. 10).

O ano de 2006 foi um ano importante em termos de reforma na ONU e também para a RSS, que viu saírem várias orientações em termos “*Rule of Law*” e nas melhores práticas para a integração entre as várias ações de PK e PB e se iniciou a discussão sobre o papel da ONU na RSS. Um dos aspetos importantes foi a orientação para a integração nas missões.

A “*integração é o princípio orientador para o desenho e implementação das operações da ONU nas situações pós-conflito, para ligar as diferentes*

²⁵ Esta conexão do desenvolvimento e segurança, complexa, multifacetada e específica para cada caso, assim como a necessidade de uma abordagem integrada e compreensiva que incorpora e reforça a coerência entre as atividades políticas, de segurança, de desenvolvimento, Direitos humanos e Justiça. (ONU, 2011).

dimensões de PB (política, desenvolvimento, humanitária, Direitos Humanos, justiça, aspetos sociais e de segurança) numa estratégia de apoio coerente.” (ONU, 2006, §4).

É também no conjunto integrado destas respostas aos ESF que, em 2005, o CSNU já tinha enfatizado a RSS *“como elemento essencial nos processos de estabilização, em especial nas situações pós-conflito, sublinhando que a RSS está inextricavelmente ligado à promoção da justiça (rule of law), DDR e proteção de civis entre outros...”* e que seria necessário conceder uma maior atenção no futuro, tendo em conta as boas práticas nesta área (ONU, 2005d, p. 2). Em 2007, face ao volume de missões em curso e o repensar no financiamento e reforma do sistema de PK, uma declaração do Presidente do CS (ONU, 2007) em que se defende a necessidade de considerar a RSS nos mandatos das operações da ONU, considerando que os programas de RSS se podem estender para além da operação PK e até contribuir para uma saída mais atempada dos *“peacekeepers”*.

O papel da Comissão de PB em seguir estes programas nacionais após a operação e garantir a assistência e apoio dos parceiros internacionais é realçado. Foram relevados vários aspetos peculiares da RSS, ligados às características do longo prazo, ao direito soberano do ESF de definir a abordagem ou estratégia nacional e respetivas prioridades, também ligado ao contexto específico em que se insere a reforma e a necessidade de procurar o equilíbrio entre as várias áreas componentes da RSS e a ter em conta a sustentabilidade em termos dos vários recursos necessários. Em 2007, surge também a *Task Force* Interagência de RSS, para *“...desenvolver e promover uma integrada, holística e coerente abordagem SSR da ONU.”* Esta *“Task Force”* dispunha inicialmente de 7 entidades da ONU e inclui hoje 13 entidades e tendo como órgão secretariado a *Security Sector Reform Unit* localizada no DPKO (ONU, 2012, p. 18) e co-liderada pelo DPKO e UNDP. Esta entidade procura minimizar algumas dificuldades de integração²⁶ na medida em que não estando normalmente inserida na componente militar, necessita de se articular e interagir como dimensão de segurança com outros atores, por exemplo na área política e de governação.

Na sequência do convite efetuado ao SG, na declaração atrás referida para um relatório sobre o apoio da ONU aos programas nacionais de RSS que contivesse também recomendações sobre a coordenação entre as várias entidades do sistema da ONU que apoiam a RSS e também a pedido do

²⁶ Sobre as dificuldades de integração e o papel e a arquitetura de PB da ONU, Cedric de Coning desenvolveu nove ensaios interessantes sobre o tema, vindo alguma desta investigação a influenciar as alterações da arquitetura em 2010 (Coning, 2010, Prefácio).

Comité Especial de PK o relatório é apresentado em 2008 e pode considerar-se o documento capital sobre a RSS da ONU.

O relatório ainda que considere que a RSS é uma das áreas que não estava ainda suficientemente desenvolvida na ONU, reconhece que a ONU, desde 1991, tem estado envolvida através de vários órgãos, departamentos e agências, em tarefas e ações que se enquadram no âmbito da capacitação do Estado nas áreas de segurança e justiça e após 2002, quer em situações de pós-conflito ou apenas em apoio a EM, em programas de RSS (ONU, 2008, §19-26).

É porém neste documento que se estabelecem as bases da política e estratégia da RSS na ONU. São apresentadas definições do que é o setor de segurança e as suas características mais comuns e do conceito da RSS e estabelecem-se dez princípios básicos da abordagem da ONU para a RSS, colhidos das lições da experiência do envolvimento da organização nesta área e visiona-se sobre o potencial papel da ONU, nomeadamente no papel normativo e operacional e o desenvolvimento de uma abordagem coerente da ONU na abordagem para a RSS, com base em algumas recomendações para a sua implementação no sistema da ONU.

As recomendações dirigiam-se às questões de orientação e políticas, mobilização de recursos, nomeadamente humanos e financeiros, designação das entidades de direção e o estabelecimento de uma Unidade de RSS que assegurasse, a partir do Quartel-General da ONU, o estabelecimento de capacidades para apoiar no terreno a implementação de RSS quando a ONU fosse mandatada para tal efeito.

Estas recomendações foram concretizadas e neste momento a ONU dispõe de uma Unidade RSS integrada no Gabinete de Justiça e Instituições de Segurança do DPKO, que é um órgão de assessoria técnica e garante o planeamento de ações de apoio a programas nacionais de RSS. É ainda responsável por desenvolver um *Roster de Experts* em RSS que permita utilizá-los quer no quartel-general da ONU, quer no terreno e garantir o treino em RSS para pessoal da ONU, parceiros e atores nacionais.

Entretanto a ONU está a desenvolver a sua política no âmbito do RSS e já emitiu em 2011 a política para a Reforma do Setor de defesa (DPKO, 2011) que consagra os princípios²⁷ da RSS já atrás referidos e especifica mais alguns para a área da reforma do setor de defesa, a metodologia base para desenvolver planos, tarefas essenciais, fases de implementação, provisões e recursos da ONU a considerar, etc..

²⁷ A abordagem analítica a estes princípios será efetuada de forma global, no final deste capítulo, em conjugação com os modelos de outras OI.

Ao longo desta procura do papel da ONU no apoio aos programas RSS, a parceria com o Centro para o Controlo Democrático das Forças Armadas de Geneva²⁸ (DCAF) tem sido crucial não só no desenvolvimento de conceitos, estruturas, treino e apoio à capacitação das entidades da ONU acima referidas sejam líderes ou com responsabilidades nesta área, e na promoção da coordenação e coerência das respetivas atividades, mas também na procura de sinergias e oportunidades de cooperação com organizações regionais como a União Africana e a União Europeia.

Como resultado de toda esta evolução, a inclusão e implementação do apoio a programas de RSS que, em 2007, era efetuada em 3 Missões da ONU, aumentou consideravelmente e hoje está a ser implementada em cerca de 15 operações e Gabinetes da ONU que apoiam programas nacionais de RSS.

2.3 Da OCDE

Foi com base na mudança da conceção de uma segurança alargada cada vez mais polarizada no individuo e no seu bem-estar previsto no conceito da segurança humana, que a OCDE, através do CAD, em 1997, seguindo a linha do nexu S&D começou a desenvolver orientações sobre o papel do apoio ao desenvolvimento aos países afetados pelo conflito, para as suas várias fases ou seja antes, durante, na transição e no pós-conflito. Para esse apoio, as *DAC Guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century* referem-se, nomeadamente, à importância do reforço das instituições ligadas à segurança e justiça e à necessidade da assistência internacional no âmbito da reforma do setor de segurança, como fundamentos para a reforma das forças de segurança (OCDE, 2001, Part II). Em 2001, as *Orientações do CAD na Ajuda à Prevenção do Conflito* (OCDE, 2001, Part I) suplementam as orientações de 1997, considerando que a segurança é vital para o desenvolvimento. Também aí se refere a necessidade de se ponderar melhor as necessidades de segurança e as capacidades das instituições de segurança ou *sistema de segurança*, que inclui as forças de segurança em modo alargado, os órgãos e os processos necessários à prestação da segurança e respetiva gestão. Refere-se já à RSS, como a transformação deste sistema com vista a uma melhor gestão e atuação *consistente com as normas democráticas e os princípios da boa governação* (OCDE, 200, p. 38).

²⁸ O DCAF é uma fundação internacional criada em 2000, da iniciativa e alto patrocínio da Confederação Suíça (responsável por cerca de 50% do orçamento) cuja missão é assistir a comunidade internacional em termos da boa governação e da RSS. Dispõe de 61 países membros e 4 observadores permanentes. A sua atividade é sobretudo de assessoria e assistência prática de programas, desenvolvimento de normas e *standards*, investigação especializada e identificação de boas práticas e recomendações na promoção da governação democrática do setor da segurança. Informação coligida no sítio oficial do DCAF - <http://www.dcaf.ch>.

Esta orientação veio a culminar, em 2005, nas *Orientações do CAD sobre a Reforma do Sistema de Segurança*, onde a RSS é enquadrada como *componente chave para a segurança humana*, cuja agenda política coloca aos Estados três desafios interligados: i) *desenvolver um quadro institucional claro para a prestação de segurança que integre as políticas de segurança e desenvolvimento e inclua os atores mais relevantes*; ii) *reforçar a governação das instituições de segurança*; iii) *construir forças de segurança capazes, profissionais e responsabilizáveis perante as autoridades civis*. (OCDE, 2005, p.16).

Este documento estabelece também os princípios de trabalho para a RSS e dez recomendações para a ação no domínio da RSS, onde a necessidade de partilha da visão entre doadores e parceiros, a coerência, coordenação, harmonização e divisão de trabalho, entre atores no terreno são consideradas fundamentais para a reforma, que deve ser definida com a devida apropriação (*ownership*) do Estado alvo. Esta reforma ou transformação deve ser prosseguida com base em regras democráticas e de boa governação, tanto quanto possível ter uma abordagem multissetorial, contando com a participação da sociedade civil, inserida numa perspetiva regional onde aplicável e em que os pontos de entrada e os métodos de abordagem da reforma são criteriosamente escolhidos, em função do contexto e das realidades locais (*idem*, pp. 12-16).

Para a melhoria da performance dos doadores, com vista à satisfação dos ODM estabelecidos no quadro da ONU, a OCDE tem desenvolvido periodicamente reuniões procurando uma maior eficácia da ajuda pública ao desenvolvimento. O teor de grande parte das recomendações enquadra-se nos termos das declarações de Roma, de Paris, de Accra e de Busan.²⁹ Esta dinâmica de busca de melhor performance na ajuda e assistência internacional ao desenvolvimento que procura criar compromisso mútuo entre doadores e parceiros, tem permitido a criação de indicadores e critérios de avaliação combinando dados estatísticos e metodologias de trabalho e também organizações, redes de diálogo e troca de boas práticas mais especializadas como é o caso da *International Network on Conflict and Fragility*³⁰ (INCAF) e do Diálogo Internacional para a construção da Paz (PB) e construção do Estado (*statebuilding*) (SB) que criou o G7+. Esta organização aberta engloba países

²⁹ Ver site DAC OCDE - <http://www.oecd.org/dac/aideffectiveness/usefulaideffectivenessdocuments.htm>.

³⁰ O CAD estabeleceu em 2009 a INCAF, oriunda da *Task Force* formada em 2005 para preparar as orientações relativas ao conflito, à Paz e à CPD para o século XXI, juntando “*expertise*” proveniente das administrações dos EM e das OI, com vista a ajudar a melhorar as respostas internacionais às situações de fragilidade. Para além de monitorizar, nos quartéis-gerais e no terreno, processar e difundir as lições aprendidas e as boas práticas, estabelece normas e verifica resultados e providencia “*political guidance*” para ajudar à melhoria das respostas dos doadores e à melhor performance dos parceiros.

afetados por conflitos, onde decorrem ações desta natureza e que entendem devem ser dirigidos por estes Estados, para o que têm estabelecido objetivos e respetivos roteiros para os atingir.

No *Fórum de Alto Nível do CAD, em função destas discussões e compromissos* ao mais alto nível, em 3 e 4 de abril de 2007, ministros e chefes de agência aprovaram os 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 sobre a liderança e o próprio povo”* competindo à intervenção internacional, numa *perspetiva de longo prazo*, o apoio às *reformas nacionais*, *“(...) de forma a constituir instituições eficazes, legítimas e resistentes (...) o que implica tomar em conta e atuar de acordo com (...)”* estes Princípios (OCDE, 2008a, Preâmbulo).

Foram estabelecidos dois *Princípios de Base*, que devem orientar toda a intervenção internacional. Um releva *o contexto como ponto de partida*, já que cada Estado se torna frágil à sua maneira e a abordagem padronizada não serve e o outro, o de *evitar danos*, dando ênfase e responsabilizando cada decisão e atitude redutora, que ainda que apoiada em razões válidas, terá impacto, num país incapaz de reagir aos choques, por definição da sua situação de fragilidade.

A importância da construção do Estado e da Paz titula mais quatro princípios ligados ao que fazer e a que se deve dar prioridade. Assim, a construção do *Estado como objetivo central* visa restabelecer a ligação do aparelho do Estado à sociedade, reforçando a *legitimidade e responsabilidade da governação*, promovendo a capacidade do Estado em cumprir com as suas *funções básicas* com a população, que podemos resumir em aliviar o síndrome da pobreza, garantir a segurança e aplicar a justiça com critério e humanidade. *Priorizar a prevenção* é a forma da intervenção internacional antecipar e atacar as causas fundamentais da fragilidade e o *reconhecer as ligações entre os objetivos políticos, de segurança e de desenvolvimento* é a base para uma abordagem multidimensional, integrada e WOG, em que se mostra essencial a coerência interministerial, no caso dos países doadores, ou interagência, no caso das OI. Neste domínio, é ainda inserido o princípio de *promover a não-discriminação*, enquanto *base das sociedades que gozam de estabilidade e inclusão social*, atributos que devem ser parte integrante das estratégias da construção do Estado e do restabelecimento do *“contrato social”* entre o Estado e a sociedade, desde a sua conceção à operacionalização. (*ibidem*, nºs 3 a 6).

Por último, um conjunto de mais quatro princípios referente à orientação das Ações Concretas. É fundamental que os atores internacionais possam Alinhar-se segundo as prioridades locais em diferentes formas e segundo contextos distintos, com as estratégias governamentais e quando tal não for possível por incapacidade, devem ser promovidas formas de consulta nacional, setorial ou regional com vista à identificação de processos e mecanismos locais, que possam ser melhorados e reforçados. Devem também os atores internacionais *Alcançar consenso sobre os mecanismos práticos de coordenação entre os atores internacionais*, no sentido da harmonização, monitorização e reporte dos processos e resultados das ações. Só assim é possível estabelecer reformas no governo e na sociedade civil, usando sistemas de planeamento integrado e avaliação objetiva de desafios que permita “(...) estabelecer e monitorizar prioridades realísticas”(OCDE, 2008a, n.ºs 7 e 8).

Por último é necessário *Agir com rapidez ...mas manter-se envolvido durante o tempo suficiente para garantir a sustentabilidade*, identificando os pontos de entrada e as *janelas de oportunidade*, para intervir, mas tendo presente que a solução para a fragilidade implica tempo e previsibilidade, no planeamento e execução. Os chamados “órfãos da ajuda” devem ser dirimidos, para *Evitar criar bolsas de exclusão*, envolvendo os parceiros no desenho e implementação de programas e na coordenação local (*idem*, n.ºs 9 e 10).

Através do INCAF, que desenvolve a sua atividade em prol da melhoria da intervenção internacional nos ESF para o que avalia a qualidade dos atores internacionais e as responsabilidades dos Estados parceiros, procura auxiliar os decisores políticos sobre o fluxo e a arquitetura dos mecanismos de financiamento, (OCDE, 2010a) promovendo a disponibilidade, a flexibilidade e o “pooling” de fundos APD e não APD.

É neste quadro de esforço conjunto que estes princípios têm vindo a ser monitorizados em vários ESF, em 2009 (seis países) e em 2011 (treze), dos quais doze foram também alvo de monitorização em, 2010, no âmbito da Monitorização dos Indicadores da Declaração de Paris, no âmbito da eficácia da ajuda. É importante referir que ao longo dos últimos cinco anos, fruto da dinâmica de investigação para uma maior eficácia da assistência internacional e da melhor resposta aos ESF, a investigação e a tangibilidade que alguns dos índices de “medida” da fragilidade e da avaliação das respostas associadas a que nos referimos no primeiro capítulo e no início deste, conduziu à mudança dos padrões de conhecimento sobre as abordagens a seguir. Releva-se, nomeadamente, a necessidade de integração multisetorial, nas perspetivas “*whole-of-government*” mais pró-comunidade do desenvolvimento ou de “*comprehensive approach*” na ideia mais securitária.

Este conhecimento e a percepção de um avanço mitigado face aos objetivos e aos recursos financeiros dispendidos (30% da ajuda para os EFS, sem resultados convincentes), em tempos de crise financeira e do aparecimento de outros atores de médio rendimento na arena da ajuda internacional, fundam também a vontade de parcerias quer ao nível dos ESF ou países afetados pelo conflito como é o caso da iniciativa do G7+ e da vontade e futuro mandato para o estabelecimento da Parceria Global para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz. Estas parcerias visam criar espaços para o diálogo, aprendizagem e responsabilidade e transparência mútua entre doadores e parceiros a um nível global e onde as organizações regionais podem e devem ter um papel importante no apoio à implementação no nível nacional e de interface e de plataforma de gestão no alinhamento das prioridades dos ESF com os esforços globais (HLF4, 2012, §36).

No âmbito da RSS, na sequência das diretrizes emanadas em 2005, o CAD tem também desenvolvido uma contínua atividade profícua que tem permitido a disseminação de orientações, princípios e boas práticas, procurando seguir esta macro-orientação na resposta aos ESF. O CAD publicou o Manual de RSS (OCDE, 2007a) cuja última edição é um repositório das lições aprendidas (OCDE, 2010b). 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 objetivos:“(…) i) *melhoria da qualidade de serviços básicos de segurança e justiça*; ii) *o estabelecimento de um sistema afetivo 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, conceção dos programas, harmonização e planeamento conjunto dos doadores (OCDE, 2007b, §1a16).

Este modelo para implementação da RSS, alicerçado em princípios de trabalho e em compromissos para adesão a boas práticas, orientado para os objetivos acima referidos e criteriosamente aplicado segundo os princípios de envolvimento internacional com os ESF tem configurado uma visão que tem sido a base para as metodologias de outras OI, a seguir referidas.

2.4 Da EU

A preocupação da EU 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 EU. A importância dada à prevenção de conflitos e à raiz e causas dos conflitos conduziu a uma estratégia, neste campo, por parte

da Comissão Europeia (CE), durante a presidência Sueca, no 1º semestre de 2001, que deve ser *genuinamente de longo prazo e de abordagem integrada* com os EM e com as OI (EVA, 2009, p. 5).

A estratégia foi acompanhada neste Conselho de Göteborg (15-16Jun 2001) do primeiro relatório sobre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da então Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) onde é reconhecido um papel essencial à CE na garantia da coerência e na cooperação internacional com outras OI.

Esta iniciativa surgiu no contexto de uma agenda internacional³¹ de convergência de políticas internacionais neste campo da prevenção de conflitos, nomeadamente da OCDE, da ONU e do “G8”³². E assim, é também acompanhada por uma posição comum do Conselho Europeu relativa à prevenção, gestão e resolução de conflitos em África (CONC, 2001) que confirma este continente como o principal foco na prevenção de conflitos.

Estas iniciativas apareciam na EU quase sempre aos pares, do Conselho e da CE, em virtude da estrutura institucional por pilares de competências e diferenciação de processos de decisão e legislativos diferenciados, que veio a ser abolida pelo Tratado de Lisboa, nos termos do artigo 294º do Tratado da União, mas que como veremos ainda existe uma marca importante, na articulação institucional e integração funcional das competências, na EU.

A posição comum de 2001 e subsequentes posições neste domínio em 2004 e 2005, traçaram os objetivos e princípios que foram a base das estratégias de parceria EU-Africa, a de 2005, e da que se encontra em vigor, a estratégia conjunta da EU-Africa, sobretudo na Parceria de Paz e Segurança. De facto, os objetivos do diálogo com a União Africana e comunidades sub-regionais, no apoio às capacidades para o desenvolvimento de operações de paz em África e da previsibilidade de financiamento das operações, enformam ainda hoje aquela parceria, e a sua operacionalização fundamenta-se nos princípios da Declaração de Paris, nomeadamente a apropriação, a coerência, a coordenação e a complementaridade.

³¹ Eis alguns dos documentos que criaram tais normas: OCDE: em 1997, *DAC guidelines on Conflict, Peace and Development Cooperation on the Threshold of the 21st Century*; em 2001, *DAC guidelines on Helping Prevent Violent Conflict: Orientations for External Partners*. ONU: em 2000, *UN Security Council Report on the panel of UN peace operations (“Brahimi Report”)* e *UN Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security*; em 2001, *UN Secretary-General’s Progress report on the prevention of armed conflict* e em 2005, *UN Security Council Resolution 1645 (2005) on Establishing the UN Peacebuilding Commission*. “G8”: em 2000, *G8 Miyazaki Initiatives for Conflict Prevention*.

³² O “G8” é uma conferência anual dos líderes dos 8 países mais industrializados do hemisfério Norte – Alemanha, Canada, França, Itália, Japão, Reino Unido, Rússia e Estados Unidos. A UE, com alguns privilégios e obrigações de membro, é representada pela CE.

A CE, que atua neste âmbito fundamentalmente através do financiamento de programas e projetos de desenvolvimento e de assistência técnica, tem no Acordo de Cotonou (2001) e no seu artigo 11º a “*jóia da coroa*”. Este é a base para a construção de todos os instrumentos financeiros para fazer face às intervenções em sentido lato, fundamentado numa “*comprehensive and integrated policy*” em prol do PB, da prevenção e resolução de conflitos, em que as ações têm de ser baseadas no princípio da apropriação. A revisão de 2005, deste Acordo, alarga o âmbito às medidas de confiança e, com os artigos 11a e 11b, passa a incluir, respetivamente, a luta contra o terrorismo e contra a proliferação das armas de destruição massiva (EVA, 2009, pp. 6 e 7).

Em 2001, no Conselho de Laeken (dezembro, 2001) a EU declarou-se pronta para conduzir operações de gestão de crises e, em 2003, aprovou a Estratégia de Segurança Europeia (ESE) que estabelece que “(...) *A segurança é uma condição prévia do desenvolvimento(...)*”(ESE, 2003: p.3) elencando, entre as ameaças, o fracasso dos Estados. Esta estratégia advoga uma União mais capaz, mais coerente, pondo em conjunto os diferentes instrumentos e capacidades e dispondo-se a trabalhar com os parceiros internacionais, em particular, as OI, os EM e os seus vizinhos, estes através de parcerias estratégicas. O conceito base para implementação de uma “*comprehensive approach*” é o conceito de Coordenação Civil-Militar (CMCO) que surge também em 2003 não só como uma “*cultura de coordenação, mas como um pré-requisito para a elaboração de uma resposta às crises eficaz*” (Gross,2008, p. 11).

Em 2004, foram estabelecidos os chamados *Headline Goal 2010* e o *Civilian Headline Goal 2008*, com vista a dotar a EU de capacidades militares e civis para atuar em todo o espectro das operações de resposta a crises, constituindo catálogos de capacidades civis e militares que em dezembro de 2010, foram estendidos, pelo Conselho da EU, para além de 2010 (CONC, 2010b).

Estas capacidades visam responder a um nível de ambição, que tem sido consistente ao longo da última década, e que comporta um elenco de missões flexível: i) duas operações de estabilização e reconstrução de grande envergadura (10 000 tropas num período mínimo de 2 anos); ii) duas operações de resposta rápida com base no conceito de *EU Battle Groups* de duração limitada; iii) uma operação de evacuação de nacionais em apoio à primeira responsabilidade dos EM, neste domínio; iv) uma operação de interdição ou vigilância marítima; v) uma operação humanitária e vi) até cerca de uma dúzia de operações civis, sendo nesta última linha que no documento se enquadram as operações de RSS.

São também estabelecidos objetivos para as capacidades civis e militares e a indicação de que se recorrerá a novos métodos de colaboração como o “*pooling*” e “*sharing*” e especialização no quadro da cooperação bilateral e multinacional na Europa (*idem*, §4-6).

O desenvolvimento destas capacidades tem prosseguido numa parceria do Comité Militar da EU e a Agência Europeia de Defesa, em consulta com a NATO segundo os princípios de inclusividade e de autonomia de decisão (*ibidem*, §10) persistindo um conjunto de lacunas que afeta, de forma global a capacidade de comando e controlo e algumas áreas específicas, mas sem propriamente um impacto direto no domínio da RSS. Há no entanto algumas insuficiências que parecem afetar significativamente o sucesso das ações de RSS em algumas das missões PESD/ Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e que poderão ser equacionadas soluções nos novos métodos de colaboração acima referidos.

A EU iniciou, em janeiro de 2003, com a operação na Bósnia-Herzegovina, (EUPM BiH) as operações de resposta a crises e estabeleceu até hoje mais de trinta operações PESC/PESD/PCSD, 16 das quais ainda em curso, sendo 13 civis e 3 militares, das quais 10 Missões consideram-se no âmbito da RSS (ISIS, 2013). A RSS é assim não só o principal conceito subjacente às operações PESD/PCSD, mas também a sua principal atividade (Gross, 2008, p. 14) e por isso mesmo na maioria das missões civis há forças ou peritos militares (*idem*, p.15) para afetar o planeamento, o aconselhamento ou mesmo as atividades de edificação, reconstrução ou simplesmente de apoio como é o caso das atividades DDR. Face às mudanças no caráter das operações militares em que se procura conferir um papel mais relevante às forças locais e tendo em conta os princípios de intervenção nos ESF, tem sido notório cada vez mais o recurso à RSS, para operações de estabilização e reconstrução, integrando vários atores globais e regionais, como demonstra o facto de que as operações lançadas ou em planeamento pela EU, pós-2010, são sobretudo a área da RSS (ISIS, 2013).

A UE dispõe de dois conceitos RSS (COM, 2006 e CONC, 2005) que foram reconhecidos como o quadro conceptual da EU nesta área, nas Conclusões do Conselho de junho de 2006, que relevou a importância de uma “*comprehensive and cross-pillar approach*” dado o facto de a RSS ser um processo “*holístico, multissetorial e de longo prazo*” envolvendo todo o funcionamento do sistema de segurança como parte das reformas na governação (CONC, 2006, §1). Este quadro baseia-se na definição da RSS da OCDE e estabelece um conjunto de princípios, que sem alienar os considerados no documento do Conselho, dá

mais corpo aos referidos no conceito estabelecido pela CE (*idem*, §3), que no entanto se fundamentam em princípios similares aos dos Manuais da OCDE, procurando cada um versar a sua área de ação mais específica e no caso do referente à PESD relevar os aspetos de coerência, apoio e coordenação (EVA, 2009, p.10).

O documento da RSS/PESD representante do então segundo pilar, estabelece também os princípios de atuação, em que a questão da apropriação e o papel das autoridades locais é visto como essencial, a necessidade de uma abordagem alargada e integrada centrada na obtenção de melhor governação e segurança das pessoas, estabelecida à medida de cada caso e obrigatoriamente avaliada contra critérios pré-definidos. O conceito refere os possíveis cenários de intervenção, reconhecendo a RSS como um “(...) *útil instrumento para prevenir o conflito em Estados frágeis*”, podendo ser empregue em situações de transição e de pós-conflito (CONC, 2005, H). Sem apontar padrões de atuação, o conceito apresenta uma lista de atividades que consubstanciam tarefas tipo e formas de atuação vistos como relevantes para as missões PESD com mandatos que incluam tarefas SSR.

No âmbito da reforma do setor da segurança, é importante referenciar as áreas da organização das Forças Armadas (FFAA) e procedimentos que devem ser integrados numa política de defesa que, claramente, delimite as tarefas e missões das forças militares e das forças de polícia. O controlo político destes instrumentos de força, que devem estar ao serviço de toda a sociedade em estrito cumprimento dos princípios democráticos, dos Direitos Humanos (DH), do género, do direito interno e internacional e da população, assim como aspetos relativos à reorganização e equipamento das forças são outras importantes áreas onde a atuação das tarefas SSR deve produzir efeitos. Assim, para além da base legal da intervenção, o conceito estabelece a necessidade de um quadro onde se estabeleçam os objetivos, as tarefas e o estado final a atingir, os mecanismos de avaliação e uma clara estratégia de saída com critérios de finalização bem definidos para o apoio no âmbito das missões PESD³³.

Por sua vez, o conceito da CE, no âmbito do primeiro pilar, apresenta-se mais como uma opção para o longo prazo, em situações de transição, ligados à boa governação e democratização, Estado de direito, *etc.* e nos casos específicos da preparação da adesão de Estados vizinhos candidatos à EU. A alteração, em

³³ Com base nas alterações produzidas pelo Tratado de Lisboa, considera-se que em termos de operações da EU, civis ou militares o que era válido em termos destes e de outros conceitos para as missões PESD, será diretamente aplicável para as operações no quadro da atual PCSD, exceto quando tiver sido positivamente alterado no *acquis* comunitário.

março de 2005, dos critérios de elegibilidade da APD, passando algumas das atividades de RSS a poderem ser suportadas por fundos destinados à CPD, trouxe maiores possibilidades e opções de financiamento pelos instrumentos financeiros da CE, sobretudo as de carácter mais civil, como as que se destinam a apoiar os órgãos e os processos de escrutínio e controlo democrático das Forças Armadas e das Forças de Segurança, atividades genéricas de formação jurídica e complementar, *etc.* (COM, 2006, §4.1).

De uma forma simples, no que diz respeito aos recursos ou meios utilizados, no modelo de intervenção que configuram estes conceitos podemos referir que no âmbito das operações PESD/PCSD, os recursos humanos e materiais (equipamento) incluindo forças são normalmente solicitados aos EM nos termos do nº1, artigo 42º do Tratado da União Europeia e suportados pelos EM contribuintes, competindo ao orçamento da PCSD a sustentação dos custos comuns nos termos definidos no mecanismo ATHENA (COM, 2008a). Normalmente a ação é planeada no curto prazo e vai normalmente sendo estendida a operação, com base na revisão sucessiva do seu conceito de operação, com alterações de estrutura, objetivos e até estratégia se necessário, procurando atingir o estado final planeado e uma estratégia de saída, com sucesso a todos os níveis.

No âmbito da CE, os recursos humanos e materiais são normalmente contratados, com a maior ou menor participação dos EM e a sustentação é garantida por um conjunto de instrumentos financeiros³⁴ que combinam o prazo, condições de elegibilidade e de aprovação, âmbito e área geográfica de ação, sendo a Comissão assistida pela habitual comitologia, no processo de decisão de atribuição (Derks e Moore, 2009, pp. 8-10). Os órgãos da EU responsáveis pela estruturação da missão ou do apoio ao ESF, do planeamento e do respetivo processo de decisão, assistidos pelos EM, procuram a melhor solução, combinando os vários instrumentos e mecanismos. E ainda que a existência deste elevado leque de instrumentos e capacidades confira algumas vantagens à EU para conduzir este tipo de atividades, contudo algumas das práticas institucionais revelam-se insuficientes e mesmo que haja ação conjunta, a falta de conceção e planeamento nos processos e ações e por vezes a competição institucional têm criado problemas à abordagem integrada, mesmo no domínio interno da EU (House of Commons e Jakobsen Apud Gross, 2008, pp. 15 e 16).

³⁴ A Comissão dispõe dos fundos destinados à cooperação para o Desenvolvimento, nomeadamente, o *European Development Fund* (EDF) que engloba o *African Peace Facility*, o *Development Cooperation Instrument* (DCI), o *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI), o *Instrument for Pre-Accession* (IPA) e o *Instrument for Stability* (IfS). Para um panorama mais atualizado de âmbito, ilegibilidade e dimensão, ver: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/index_en.htm.

A resposta às situações de fragilidade conheceu a primeira orientação no Consenso Europeu para o desenvolvimento, em que se apontou para a prevenção através de reformas na governação e a construção de instituições viáveis e nas situações de transição a ação de ajuda, reabilitação e desenvolvimento a longo prazo. Nas situações de pós-conflito, aponta-se para uma estratégia integrada que combine os aspetos anteriores com as questões de cariz humanitário e de segurança dos cidadãos e a ligação a outras OI e atores no teatro de operações (TO) (EUP, 2006, §4.5).

Em 2007, como corolário das iniciativas da Presidência Portuguesa, no âmbito das respostas aos Estados em situação de fragilidade, o Conselho Europeu em novembro de 2007 adotou conclusões sobre o nexo segurança e desenvolvimento (CONC, 2007a) e sobre as respostas da UE às situações de fragilidade (CONC, 2007b). A CE, por sua vez, emitiu em outubro de 2007, uma Comunicação sobre este assunto (COM, 2007).

O Conselho reafirmou a importância do nexo segurança e desenvolvimento que deve ser vista como mais um importante esforço de entre tantos que como a CMCO estão a ser efetuados com vista a assegurar a coerência aos vários níveis (estratégico e operacional). E identificou a necessidade de integrar várias áreas operacionais, de forma a traduzir em prática a coerência e a consistência dos vários mecanismos que a UE dispõe para atuar nas situações de fragilidade e de crise (CONC, 2007a, §7 a 9).

No âmbito do planeamento estratégico, releva-se a importância das avaliações conjuntas locais, as consultas e as *“Fact Finding Missions”* (FFM). No âmbito da RSS, as questões da atualização da informação sobre os desenvolvimentos políticos são cruciais para as operações em curso ou em preparação, assim como a avaliação e o reconhecimento no local com todas as componentes desde o início, se necessário as chamadas FFM conjuntas. Dá-se grande importância à experiência e à divulgação de boas práticas no âmbito do *“pooling”* do financiamento e dos mecanismos de rápida projeção de peritos e respetivo apoio e a importância de dotar as instituições com peritos em RSS e fomentar a evolução das capacidades de RSS, nas organizações e Estados vizinhas.

Os documentos que preconizam as opções de resposta, 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 que visa o melhor aproveitamento dos vários instrumentos. Assim, procuram atingir os objetivos de prevenção, projetando a estabilidade, com base na intervenção adequada ao nível do

apoio aos países vizinhos e da sua integração no mundo estável, promovendo uma estabilidade estrutural através do PB, com base em ações RSS e de consolidação da paz. Ao nível da intervenção pós-conflito, a intenção é dispor de capacidade de resposta rápida, para o que a flexibilidade dos mecanismos financeiros e a coordenação e coerência da ação é essencial. Foram identificadas necessidades de treino conjuntas, de equipas *ad-hoc* de coordenação no terreno, a programação conjunta, etc. (EVA, 2008, pp. 13-19; CONC, 2007b, *passim* e COM, 2007, *passim*).

Decorrente destas abordagens conceptuais, muitas delas baseadas em lições aprendidas em operações PESD, parece então que uma “*cultura de coordenação*” é essencial na resposta às situações de fragilidade, que requerem atividades de construção de instituições e da retoma do relacionamento capaz e legítimo do aparelho do Estado com a população, que se focam nas atividades de “(...) RSS e na coordenação interna e externa das operações civis e militares(...)” quer na prevenção, quer em situações de transição e pós-conflito (Gross, 2008, p. 35).

Há todavia algumas dificuldades que agudizam esta coordenação. Uma delas prende-se com a insuficiência em quantidade e qualidade de civis e agentes de polícia (incluindo agentes femininos, relevantes nos TO com maior incidência de religião islâmica) para integrar as missões PESD/PCSD. Os militares são normalmente treinados para operar em teatros de operações, sendo normal a sua projeção, todavia os civis são preparados para trabalhar nas suas administrações, pelo que a difícil atração de civis para as missões tem também a ver com a inexperiência em situações de campanha, com a necessidade de pessoal qualificado no mercado doméstico e sobretudo com as dificuldades do sistema de recrutamento de peritos nacionais (Bloching, 2011, pp. 15-18). É importante a existência de um estatuto para que o perito recrutado possa regressar sem problemas ao seu lugar de trabalho, após a missão de serviço. Estes problemas são ainda extremados pela impreparação dos EM e pela cultura de micro-gestão por parte de Bruxelas (Korksi e Gowan, 2009, pp. 12 e14-15).

Estas questões começam a ser minoradas quer pelas ações de formação e de desenvolvimento de capacidades sobretudo civis para a gestão de crises, mas também para a promoção das capacidades no domínio da RSS e pelo impacto das alterações do Tratado de Lisboa, nomeadamente com a reformulação do papel do Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (HR), as suas responsabilidades no âmbito de Vice-Presidente da CE e com a responsabilidade de assegurar a coerência da política externa da EU e a criação do Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS).

Na área da formação, é relevante quer a ação do Colégio de Segurança e Defesa Europeu em parceria com alguns EM, quer de iniciativas intergovernamentais com apoio da CE, como é o caso do *European group of Training* e da *European New Training Initiative for Civilian Crisis Management*. A primeira funcionou como uma rede de instituições dedicadas ao treino e recrutamento de civis para gestão de crises, não especificamente dedicados a RSS, com insuficiente harmonização nos módulos de treino, fraco recrutamento e muito pouca utilização dos elementos treinados em missões reais no terreno. Em reação a este “gap”, no início de 2011 surgiu a segunda iniciativa, com o apoio de 12 EM e com apoio financeiro do IFS da CE para um período de dois anos, que visa um apoio direto em treino a civis já empenhados em missões ou em preparação para ser projetados (Bloching, 2011, pp.30-31).

Na área das capacidades, o conceito de *Civilian Response Teams (CRT)* visa a criação de uma capacidade de resposta rápida, dirigidas à fase de avaliação e planeamento e de FFM ou visando uma entrada inicial para posterior projeção de uma missão no terreno. As CRT integram especialistas civis e de polícia dos EM, da CE e do Secretariado do Conselho e atualmente sobretudo do EEAS, não obrigatoriamente de RSS, mediante uma “pool” de especialistas selecionados pelo Secretariado do Conselho e mantidos num “roster” por parte dos respetivos EM e instituições da EU (CONC, 2009). Paralelamente, atendendo ao cada vez mais crescente empenhamento de especialistas de RSS, para treino e resposta rápida, por iniciativa da Presidência da França, em 2009, pretende-se criar uma pool permanente de especialistas de RSS, que podem ser solicitados para FFM, para missões civis ou militares e que sobretudo visam partilhar conhecimento e experiência entre instituições e EM da EU e apoiar processos de decisão e reflexão sobre a teorização da RSS (Bloching, 2011, p.33).

Todos estes aspetos poderão vir a ter melhor solução com a operacionalização do EEAS, já em regime de plena capacidade e cuja primeira revisão está prevista para 2014. A concentração dos órgãos relativos ao planeamento de operações de gestão de crises, militar e civil, antes no Secretariado Geral do Conselho, as delegações diplomáticas da EU e as Direções Gerais da CE relativas a relações externas, e parte das relativas ao desenvolvimento e execução da ajuda, agora fundidas num só departamento, dão indicação de que pode haver melhor divisão do trabalho, mais coordenação, mais ação conjunta e maior coerência de ação (CONC, 2010b).

Haverá necessidade de conjugar mais os órgãos civil e militar da estrutura de gestão de crises o *Crisis Management Planning Directorate (CMPD)* e o

Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC) com as estruturas temáticas e geográficas (EPLO, 2011, p. 3) em grupos de trabalho pluridisciplinares ou equipas integradas de planeamento, como é feito no Departamento de Operações PK da ONU e sobretudo operacionalizar a ligação entre o Quartel-general e os atores no terreno, que compreendem não só os atores operacionais civis ou militares. Uma das grandes dificuldades para o planeamento e condução das operações PCSD, ao nível estratégico, dada a insuficiência e dispersão dos recursos humanos no CMPD, CPCC e EUMS, foi minorada agora em maio de 2011, com a primeira ativação do Centro de Operações que irá apoiar o CMPD, garantir a ligação e interação entre as várias operações na região do Corno de África, inseridas na Estratégia da EU para esta região (CONC, 2012).

As delegações da EU, agora representando todas as instituições da EU e atuando como interfaces privilegiados da EU com o país ou organização onde são acreditadas, poderão promover uma maior coerência e integração das várias políticas europeias, em prol da ação externa, como também conferir uma maior facilidade de acesso às autoridades locais e regionais, no apoio a FFM ou às missões ou delegações no terreno, em apoio da RSS. Serão certamente uma mais-valia e um fator preponderante na implementação das estratégias da EU.

Porém, como habilita a experiência pessoal do autor, como colaborador durante 1 ano e meio, na delegação da EU junto da União Africana, em Addis-Abeba, nomeadamente, no decurso do planeamento e do processo de decisão sobre a Missão de Treino da EU para a Somália (EUTM), verificamos a ocorrência de verdadeiras desconexões entre, a informação proveniente do terreno, colhida no relacionamento do dia-a-dia e aquela que informa e enforma o processo de decisão.

O processo de decisão, tal como na maioria das organizações de resposta a crises, é normalmente reativo à crise já em curso, em que as propostas são introduzidas por EM, na maioria das vezes em resposta a pedido de um terceiro Estado, parceiro, ou de uma organização internacional. E muitas vezes reflete, pelo menos em teoria e sempre difícil de provar, que as propostas são “*cozinhadas em casa*” e resultado de análise política interna e de grupos de trabalho afcionados a interesses geoestratégicos em jogo na região para onde se prepara a intervenção (Gourlay, 2011, p.7).

Efetivamente muita da informação que fica disponível para o processo de decisão aos vários níveis privilegia os aspetos técnicos, e mais da forma do processo em si e de pouca substância política, que permitem o contorno dos pontos fracos, a potenciação dos pontos fortes da estrutura da resposta a

crises da EU e responde a quesitos dos EM mais renitentes, ou dos promotores da intervenção. Esta informação muitas vezes é recolhida *in loco* por FFM ou equipas de peritos e diplomatas, escrutinada e debatida com os membros da delegação no terreno, todavia quando inseridas no processo de decisão, tendem a constituir-se apenas não como verdadeiro *input* do processo, mas sobretudo como catalisador da decisão já trabalhada.

O papel da iniciativa cabe de uma maneira geral a um “*campeão*” (Estados de maior dimensão e poder, eg. França e Reino Unido) e sobretudo a EM quando detentores da Presidência do Conselho, antes da implementação do Tratado de Lisboa, ou mesmo ao HR, sob solicitação, indicação ou conselho em contactos de alto nível com outros grandes Estados, individualidades ou organizações internacionais (casos da EU Border AM Rafah e ACeh Monitoring Mission), ou seja sempre no sentido “*top-down*”. Tal demonstra que a decisão da intervenção considera mais o impacto da operação no âmbito da PCSD, em termos de *visibilidade*, *autonomia da decisão* e interoperabilidade da EU e menos impacto da ação sobre o ESF, em termos do princípio da *mais-valia*. Esta análise é feita, recorrendo aos princípios para cooperação com outras organizações internacionais, com capacidades civis na resposta a crises, aprovados pelo Conselho Europeu em Gothenburg, 2001, na medida em que não se conhecem, formalmente, outros critérios de intervenção da EU (Gourlay, 2011, pp. 7 e 22-23).

2.5 Da OTAN

Esta organização de segurança coletiva não dispõe de documentos específicos que enquadram as respostas aos ESF, como referenciamos no caso da UE. Contudo, no seu conceito estratégico considera como tarefas essenciais, para além da defesa coletiva, a gestão de crises, onde empregará uma “*(...) mistura apropriada dos instrumentos políticos e militares (...) para ajudar a evitar ou a terminar conflitos onde afetem a segurança da Aliança ou para (...) consolidar a estabilidade no pós-conflito, (...) onde isso contribua para a segurança euro-atlântica.*” (NATO, 2010, §4).

A NATO também poderá envolver-se, no quadro da segurança cooperativa, em parcerias que visam o desenvolvimento de medidas que aumentem a segurança internacional e mantém uma política de “*porta aberta*” para democracias europeias que cumpram os critérios de adesão (*idem*). Assim, é previsível a intervenção da NATO, em países em situação de fragilidade, cuja situação afete ou possa vir a afetar a segurança euro-atlântica ou em que a ação por parte da NATO reforce a segurança internacional.

Esta possibilidade de envolvimento foi já admitida na Declaração sobre a Segurança da Aliança na Cimeira de Strasbourg Kehl de 4 de Abril de 2009, que fez a ligação crescente entre a instabilidade nestes países e a segurança da Aliança. A NATO esteve e está envolvida em ESF e deve evoluir cada vez mais no sentido da prevenção da fragilidade, nomeadamente através de parcerias com outras organizações regionais, tais como a EU, a Liga Árabe e a União Africana, sobretudo na sua vizinhança, no Médio Oriente e Golfo, Norte de África, Ásia Central e Cáucaso. E deve fazê-lo porque poderá evitar a intervenção pós-conflito ou quando a ameaça for efetiva ou eminente, onde além da estabilização terá de ser feita também a reconstrução, como é já o caso em diversas situações (Afeganistão, Kosovo, etc.) em que o PK e o PB estão cada vez mais ligados ao SB e, por isso, terá sempre de o fazer. Quer na prevenção, quer na reconstrução a assistência no âmbito da RSS é fundamental (Schwarz, 2010, pp. 179-199).

A NATO dispõe já de experiência considerável e de sucesso em alguns casos, em especial no domínio da RSS, nomeadamente, no setor da defesa. Assim através do *Membership Action Plan* (MAP) ofereceu aos países candidatos à admissão à NATO uma lista de atividades para melhorar as suas capacidades, no âmbito das instituições militares e dos seus militares, com vista a uma futura participação nas várias estruturas da Aliança e de aceitação dos compromissos e obrigações de membro da NATO (NATO, 1999).

No âmbito do *Partnership Action Plan on Defence Institution Building* (PAP-DIB) de 2004, estabeleceu atividades e apoio aos esforços nacionais, para reforma e reestruturação das instituições de defesa, dos países do Conselho da Parceria para a Paz (EAPC). Estes países comprometiam-se à consecução de objetivos para o desenvolvimento de afetivas instituições de defesa com controlo civil e democrático, entendido como fundamental para a estabilidade euro-atlântica (NATO, 2004, pp. 1 e 5).

Também no âmbito do Diálogo do Mediterrâneo e da Iniciativa de Cooperação de Istambul, a NATO desenvolveu atividades no âmbito da reforma da segurança e das instituições com vários países do Mediterrâneo, alguns deles envolvidos na primavera Árabe e que permitiram pelo menos que a NATO estabelecesse contactos com os novos atores. Alguns destes parceiros foram importantes no apoio crítico nas operações na Líbia (Qatar e Emiratos Árabes Unidos) (Reisinger, 2012, p. 2).

Neste domínio das parcerias, a NATO tem vindo a implementar uma série de alterações de organização e de gestão. Assim estabeleceu em 2010 o *Political and Partnership Committee* (PPC) que é central na reforma e na gestão

das parcerias. Mantendo a base geográfica ou temática das várias parcerias, procura dar aos parceiros acesso a um menu alargado e vivo de cerca de 1600 programas e atividades, onde se incluem diversos itens referentes à RSS, o *Partnership Cooperation Menu* (PCM) controlado pelo PPC, com poder de decisão sobre as alterações delegado pelo *NATO Atlantic Council* (NAC). Haverá um só documento de parceria, o *Individual Partnership and Cooperation Programme*, genérico, para todos os parceiros que englobará objetivos estratégicos da Aliança, a política nacional dos parceiros na cooperação com a NATO, as áreas de cooperação e principais atividades. Com base nestes dois documentos cada parceiro utilizará os vários instrumentos disponíveis para desenvolver os seus sistemas de defesa e segurança e estar apto a colaborar com a NATO, em missões, podendo porém agora, mediante o *Political-military Framework*, que clarifica os procedimentos para contribuir para tais missões, participar mais ativamente no planeamento e na preparação das decisões operacionais do que era efetuado até agora (*idem*: pp. 4-5). Esta evolução é sobretudo técnica e de gestão, procurando sobretudo a cooperação funcional e a interoperabilidade, mas que poderá, no nosso entender, ser também a base para a futura partilha e comunhão de valores, que em alguns destes parceiros ainda não é uma realidade. A NATO procura assim numa via de inclusividade estender progressivamente à medida de cada parceiro (apropriação), a reforma das áreas de defesa e segurança e a sua aplicação em prol da segurança internacional, aumentando a sua legitimidade e a sua zona de ação, seguindo uma abordagem “*smart*”³⁵.

Contudo, o envolvimento da NATO na RSS tem sido sempre mais limitado do que prevê o documento de orientações do CAD/OCDE sobre RSS e Governação, limitando-se preferencialmente à sua área de *expertise*, as *organizações de defesa e militares, agências de aplicação da lei com estatuto militar e serviços de segurança e informações*, não esquecendo porém o controlo democrático destes órgãos (Morffew, 2010, p. 49).

No âmbito das suas intervenções, a NATO tem vindo a desenvolver atividades de estabilização e reconstrução no Afeganistão e esteve envolvida na Bósnia-Herzegovina e no Iraque, onde se desenvolveram ou desenvolvem atividades de RSS, como pode verificar-se nas missões previstas para as Equipas Provinciais de Reconstrução (PRT) no *Afghanistan Compact* saído

³⁵ A abordagem “*smart*” aplicada ao poder militar significa uma combinação de capacidades “*hard*” e “*soft*” numa estratégia integrada, numa base de recursos e de instrumentos para atingir objetivos nacionais, ou comuns numa aliança. Materializa a necessidade de capacidades militares fortes, mas investe também fortemente em alianças, estratégias e instituições, com vista a maior previsibilidade de comportamentos a todos os níveis, consolidando a noção de ordem. Ver Comissão para o *Smart Power* em (CSIS, 2007, p. 7).

da Conferência de Londres, em 2006 (COMPACT, 2006, p. 3) e no Manual da ISAF para as PRT (ISAF, 2007, p. 2) que são consideradas exemplo da “*Comprehensive Approach*” (CA) no terreno (Jakobsen, 2008, p. 23).

Também através da *NATO Training Mission Afghanistan* (NTM-A) as atividades SSR estão presentes, para “(...) *desenvolver líderes, e estabelecer uma capacidade institucional robusta de forma a garantir uma segurança dirigida pelos Afegãos.*” (NTM-A, 2010: p. 6). A NATO utiliza um conceito de Equipas Operacionais de Ligação e Mentoriação (OMLT) e de *Mentoring Advisory Teams* (MAT) que se encontram inseridas em unidades das Forças de Segurança Afegãs (ANSF) sejam do Exército da Marinha e da Força Aérea e até de Agências de informação e de serviços técnicos na administração dos aeroportos, para formar, instruir, assessorar e mentorar os respetivos comandos e colaboradores dessas unidades ou órgãos. Estas equipas garantem a ligação com a *International Security Assistance Force* (ISAF), apoiam em termos de planeamento operacional e garantem que as forças e os órgãos recebam o apoio de combate, nomeadamente, o apoio aéreo e de informações e o apoio logístico, necessários para as operações e acionem, em tempo, os mecanismos de decisão governamentais para as várias atividades e, fundamentalmente, para as operações diárias no terreno (NATO, 2009). Trata-se, nestes casos de pós-conflito de uma assistência técnica, material e financeira que capacita o Estado a garantir a segurança às populações e a consolidar o monopólio do uso da força, onde se cruzam as ações de PB e de SB.

No seu conceito estratégico, no quadro da gestão de crises, a NATO pretende continuar a desenvolver esta *capacidade de treinar e desenvolver forças locais em zonas de crise*, com vista à sua auto-suficiência para a manutenção da segurança sem assistência externa, seja antes do conflito, como prevenção seja no pós-conflito. Para isso é necessário também o desenvolvimento de capacidades para *empregar e coordenar atividades civis e de planeamento integrado civil-militar* e para isso precisa de desenvolver doutrina (NATO, 2010, §25). Nesse sentido prevê levantar uma “ (...) *apropriada embora modesta capacidade civil para fazer o interface com outros atores internacionais e para afetar o planeamento adequado da gestão de crises (...)*” (*idem*) e desenvolveu já uma matriz de tarefas no quadro do Plano de Ação da CA e aprovou a “(...) *Political Guidance on ways to improve NATO’s involvement in Stabilisation and Reconstruction (...)*” que, nomeadamente, se refere aos princípios gerais que enformam a atuação da Aliança neste quadro de ação e da necessidade de atenção especial “(...) *à ajuda no estabelecimento das condições de longo prazo em termos de governação e desenvolvimento, em particular através da RSS.*” (NATO, 2011§12).

Nesta orientação política, a NATO prevê neste tipo de operações de resposta a crises, um quadro de ação em que funcionará como um ator temporário, devendo gradualmente, em tempo e em áreas de ação setorial e até geográfica, passar a responsabilidade para as autoridades locais e população, mediante a sua capacidade, ou para organizações e agências internacionais mais especializadas. Nessa perspectiva, prevê uma abordagem de “*comprehensive approach*” em que envolve desde as fases de preparação, na avaliação da situação, conceção e planeamento da operação, consultas e acordos com todos os parceiros locais e com atores internacionais, combinando *expertise* militar e civil, com vista a integrar todas as potenciais capacidades disponíveis, com o seu melhor enquadramento, sequenciamento, coordenação e integração, nas ações a desenvolver para o estado final a atingir. Também durante a execução, tomando a seu cargo principalmente a ação de estabilização, prevê contribuir com ajuda à reconstrução, nomeadamente, no restabelecimento da “*public security*”, onde se incluem as tarefas de RSS.

Como referido acima, procurará sempre seguir uma abordagem gradual de transição, em função das condições de vida normal, e das capacidades das autoridades locais e da população, e que por isso não é nem linear, nem universal. Além disso pretende garantir um residual de capacidades no terreno, que vai retirando, ou até aumentando, consoante o evoluir da situação. No caso relativo à RSS, é previsível que se evolua de uma fase de capacidades para provir a um ambiente de segurança (*safe and secure*), para uma fase de treino, mentoria e pareceria com as forças locais, até finalmente apenas de ligação e de mentoria. Ao longo desta evolução, os meios civis e militares e sua combinação ir-se-ão sucessivamente alterando para uma “*smart*” aplicação no terreno (*idem*, pp. 6-7).

No âmbito das tarefas planeadas no Plano de Ação da CA, torna-se por isso importante o desenvolvimento da capacidade de treinar forças locais e o desenvolvimento de doutrina sobre a estabilização e reconstrução (S&R) que contemplará o apoio à RSS, naquelas operações. No âmbito do levantamento das capacidades civis estão previstas ações de identificação e treino de civis, o treino conjunto de militares e civis para ações de planeamento e melhor articulação entre si e com atores locais, em todo o espectro da crise. Prevendo-se ainda também o levantamento de capacidades especializadas a empregar em atividades de S&R, fazendo o melhor uso da *expertise* existente no Comité de Planeamento Civil de Emergência da NATO e o encorajamento dos aliados para desenvolver capacidades civis projetáveis num ambiente multinacional, de acordo com o processo de Planeamento de Defesa NATO

(NATO, 2011, *passim*). Através deste processo, as nações³⁶ apresentarão as suas disponibilidades e farão os seus compromissos sobre estas capacidades disponíveis para as operações NATO e que serão alocadas, para cada operação mediante as peculiares conferências de geração de forças da Aliança.

2.6 Aspectos característicos de outros atores que influenciam os modelos de intervenção das Organizações Internacionais nos ESF, no âmbito da RSS

De seguida apresentaremos, sumariamente, alguns aspetos na área das normas, estruturas ou estratégias dedicadas à RSS que são resultado das iniciativas, da discussão, da concertação e decisão coletiva dos seus membros, ou dos seus governos no caso dos países, em pontos que se entende poder complementar aspetos conceptuais ou instrumentos que influenciaram os modelos apresentados anteriormente. Faremos alusão à União Africana e a uma das suas organizações sub-regionais, a CEDEAO, ao Banco Mundial, ao Conselho da Europa e à OSCE. Em termos dos países, focaremos sumariamente os EUA, a Grã-Bretanha e a Holanda, pois têm sido estes que de uma forma geral lideraram a mudança nesta área. A razão desta escolha é o facto de estes países terem tido iniciativas nas OI e intervenções nos ESF, que apontam para aspetos relevantes ainda mais avançados do que as respostas das OI.

2.6.1 Organizações Internacionais

A União Africana (UA) surgiu no quadro da dinâmica de reforma no continente, no sentido de dar corpo à noção de apropriação africana relativa à capacidade de autoconfiança e autossustentabilidade de “*soluções africanas para problemas africanos*”. Foi nesse sentido que surgiram parcerias estratégicas para o continente como o *New Partnership for Africa Development* e, nomeadamente, com a EU e a ONU. Assim surgiu a Arquitetura de Paz e Segurança (APSA)³⁷ e a procura de estabelecimento de quadros de ação que orientem os parceiros no nível sub-regional, polarizados nas Comunidades Económicas Regionais/Mecanismos Regionais (REC) e nos Estados no nível nacional. Para além de todo o *aquis* de atos constitutivos, protocolos, convenções, mecanismos e memorandos de entendimento que constituem os “*building blocks*” de uma Política Africana de Segurança e Defesa Comum³⁸, alguns deles também necessários à implementação da APSA e à sua operacionalização, a UA concebeu, aprovou³⁹ e tem em desenvolvimento

³⁶ A NATO utiliza o termo *nação* com o significado de Estado-Membro.

³⁷ Ver (Pereira, 2011, pp. 93-101)

³⁸ *AU Solemn Declaration on Common Security and Defence Policy* (2006)

³⁹ *9th Ordinary Session of the Executive Council, Banjul, Gambia 28 -29 junho, 2006.*

a *Policy Framework for Post-Conflict Reconstruction and Development*. Esta orientação política estabelece a adoção do conceito de segurança humana e, nomeadamente, no elemento constitutivo – segurança – dá prioridade ao (re)-estabelecimento da capacidade do Estado no setor de segurança na perspetiva da RSS (AU, 2006, §24-26). Esta orientação política reconhece também aos REC a responsabilidade de harmonizar e orientar a implementação no nível regional, criando para isso os necessários mecanismos de coordenação e ao nível nacional atribui a condução da implementação no nível interno das estratégias, mecanismos e processos e a responsabilidade de procurar quando necessário os apoios aos vários níveis, regional, continental e internacional (*idem*,§51 a 56). A RSS foi assim reconhecida como um item essencial na agenda da paz, segurança e desenvolvimento sustentável em África e em janeiro de 2008 a Assembleia da UA encorajou a Comissão a desenvolver a “*AU policy Framework on SSR*”, que viria a tornar-se um projeto que inclui a formulação da política em consulta com os vários interlocutores da APSA, a criação de uma unidade SSR no Peace Security Department (PSD) e o treino respetivo a este nível (Mlambo, 2010, p.169). A primeira fase previa-se terminar no final de 2012 com a apresentação do documento final para aprovação em 2013.

O contexto dos setores de segurança em África é variável em termos da capacidade, em função da situação mais ou menos frágil dos Estados e de reformas já efetuadas. Contudo na opinião de vários analistas, existem aspetos históricos similares, derivados do legado colonial, mudanças de regime pós-colonial e após o final da Guerra Fria, que de uma forma geral, apontam para sistemas de segurança muito imbricados com as elites governativas, funcionando pouco como garantia de segurança às populações e pelo contrário, assumindo-se por vezes como ameaça.

É assim necessário, mais do que uma reforma, uma real transformação, que promova com determinação, uma mudança radical para sistemas mais sustentáveis, legítimos e de longo prazo. Este conceito de transformação, tipo “RSS plus”, não se apresenta em termos de visão de forma muito diferente, nem ainda encontrou linhas de ação distintas do que é habitual. Contudo apresenta a necessidade de uma natureza política do processo mais intensa e menos técnica dado o contexto acima referido, focadas em quatro áreas i) caráter organizativo ii) perspetiva cultural; iii) práticas dos recursos humanos e iv) relacionamentos das autoridades eleitas e poderes civis. Nada que não pareça incluído nos manuais da OCDE, todavia é entendido que é sobretudo na forma de aplicação menos rigorosa que vem tendo lugar no contexto africano, com modelos de reforma não consistentes com a definição de RSS da OCDE, que

nas diretrizes de 2004 englobava também a terminologia de transformação, que tal rigor e natureza política devem ser sublinhados (Bryden e Olonisakin, 2010, pp.5-8).

No esboço da política RSS da AU, que vem sendo desenvolvido e sujeito à consulta alargada dos vários interlocutores da UA, não se confere ao nível continental, à União Africana, o papel principal nas ações de RSS. Esta organização coloca-se na posição de parceiro na assistência aos EM para que estes, mediante os seus próprios processos de RSS, tornem os seus sistemas ou setores de segurança capazes de executar as funções específicas do Estado ligadas à segurança em prol das suas populações e do seu território, sujeitas a escrutínio político e financeiro. No âmbito dos princípios que vão sendo discutidos parece existir consistência com os princípios da ONU (ver quadro 2.2) havendo porém uma procura de identificação de alguns princípios de contexto africano, nomeadamente, que especifique a natureza tradicional e cultural de determinadas instituições informais, ainda que sociais, prestadoras de segurança (humana) às populações.

Será importante relevar, no domínio da discussão desses princípios, alguns aspetos que se vêm levantando, a saber: i) a apropriação no nível nacional, que deve ser o mais inclusiva possível em termos da sociedade; ii) a apropriação regional, onde os REC são considerados como líderes dos quadros de ação regionais e instados a coordenar e a empenhar-se diretamente com parceiros internacionais para garantir e operacionalizar os apoios e assistência planeados; iii) controlo democrático do setor de segurança, nomeadamente no exercício da auditoria funcional e do escrutínio político do parlamento das atividades das várias componentes do setor de segurança, iv) o papel estruturante da mulher no setor de segurança, quer pela presença e igualdade de tratamento nos vários serviços de segurança, quer no seu tratamento social no quadro das atividades desses serviços, para o que os convenientes procedimentos e legislação habilitante deve ser alvo de formação e treino dos elementos do setor de segurança.

Por último, este esboço releva a importância da RSS para além das situações do pós-conflito e o tema das parcerias. Neste último ponto refere a importância da ligação à sociedade civil e as redes ligadas à RSS como a *African Security Sector reform Network*, que se aliou às suas congéneres europeias, nomeadamente, a *Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces* (DCAF) e à *Global Facilitation Network* para a SSR para apoiar a UA na formulação desta política e que, para além da investigação e divulgação de normas e procedimentos de RSS, têm já colaborado com vários EM da UA a estabelecer programas de RSS.

As parcerias estratégicas com a ONU e outras OI, como a EU, como é habitual são contempladas, focando o compromisso destes atores no apoio financeiro e na assistência técnica aos EM, aos REC e no treino e capacitação a todos os níveis, continental, regional e nacional. Vários desafios esperam ainda esta intenção da UA, para a sua aprovação e implementação. Alguns são característicos da UA, nomeadamente a falta de recursos humanos e financeiros⁴⁰ para desenvolver e operacionalizar a política nos vários quadros de ação associados e o outro é a dificuldade de aprovação deste quadro de ação pelos EM, derivado do contexto dos setores de segurança em África já acima referido (Mlambo, 2010, pp. 173-182).

A CEDEAO tem sido a organização regional que, em África, tem puxado para a frente a temática da RSS, sobretudo na perspetiva das normas para o setor de segurança. Desde logo o conhecido protocolo relativo ao *Mechanism for Conflict Prevention Resolution, Peacekeeping and Security*, conhecido como “*ECOWAS Mechanism*”. O mecanismo habilitou a criação de uma estrutura com vários órgãos a três níveis de discussão e decisão e proativamente de uma estrutura de força que se veio a integrar na APSA (EBO, 2007: p.161). A utilidade do mecanismo é também reconhecida na importância que já na entrada do milénio concedia às questões da governação, justiça e desenvolvimento sustentável, para a paz e a prevenção do conflito, que mais tarde veio a ser detalhado por um mecanismo próprio, o protocolo de democracia e boa governação que, no seu artigo 20º, pontuava na supervisão do setor da segurança pelo poder político (*idem*, p. 162).

Esta perspetiva é reforçada mais tarde pelo Código de Conduta das Forças Armadas e dos Serviços de Segurança que permite o empenhamento da organização na RSS pelo foco na capacidade dos atores de segurança do Estado garantirem a segurança às populações, quer em tempo de paz, quer em caso de conflito e estruturarem-se e atuem em conformidade com a legislação interna e do Direito Internacional, especialmente os direitos humanos. A questão da segurança humana é mencionada neste código e a “*security governance*” é um dos itens equacionados no Quadro da Prevenção do Conflito que reafirma uma ideia reformista na dimensão e qualidade de algumas componentes do setor de segurança e o seu controlo pelo poder político (Ykpe, 2010, pp. 156-157). Esta tendência para a RSS, por parte da CEDEAO, logo que enquadrada pela política da UA quando aprovada, parece ser uma oportunidade de mútuo reforço na pegada da reforma.

Ao Conselho da Europa (CoE) e à organização de Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), ainda que a uma escala diferente e em contextos diferentes

⁴⁰ Há intenção de criar-se um fundo para a RSS, tal como na ONU.

têm-lhe sido reconhecidos papéis fundamentais no estabelecimento de códigos de conduta para os Estados e respetivos setores de segurança compatíveis com os direitos humanos, supervisão política numa dimensão de execução e controlo democrático e de responsabilidade e transparência. O impacto tem sido importante no acesso de países do Leste europeu, Ásia central e Balcãs às parcerias ou a membros de organizações regionais como a EU e a NATO que impõem condições de acesso compatíveis com estas regras⁴¹. A OSCE não tendo criado um Conceito RSS, desenvolve porém atividades avulsas de RSS e tem divulgado informação e orientação técnica para apoio aos colaboradores dos EM e desenvolveu um Manual de *Gender and Security Sector Toolkit* que compreende um guia do Usuário, 13 *Tools* com informação e guias genéricos e relativos a componentes do Setor de Segurança e 13 *Practice Notes* baseadas na informação do *Tool* correspondente.

O BM e, em menor escala, Fundo Monetário Internacional (FMI) tem vindo a inserir-se paulatinamente, nos processos do segurança e do respetivo setor sobretudo no que diz respeito aos níveis das despesa militares e respetivo escrutínio, com potencial impacto na redução da pobreza e na boa governação e à possibilidade de apoio financeiro às atividades de estabilização e reconstrução no pós conflito. A primeira ação surgiu logo no pós-Guerra-Fria e a partir dos anos 90, ligaram essa área aos processos de ajustamento estrutural e a segunda ligada também à pressão para englobar algumas destas despesas à APD (Law, 2007a, pp.16-17). Ultimamente, a assistência técnica aos ESF em situação de pós-conflito na conceção e desenvolvimento da componente financeira das estratégias de desenvolvimento, onde se incluem processos de RSS, tem sido uma prática corrente, *vidé* caso do Afeganistão.

2.6.2 Países com influência nos modelos das Organizações Internacionais

A resposta dos EUA às situações de fragilidade, foram muito marcadas por uma centralidade nas ameaças à segurança global, como se pode ver no Quadro 1.2, materializadas nas intervenções no Iraque e no Afeganistão, após os eventos de 11/9 de 2001. As lições aprendidas nestes conflitos, vão dar importância às orientações do planeamento integrado e coordenação interagência da *National Security Presidential Directive* (NSPD) 56 de 1997, assumindo a *Agency for International Development (USAID)* a testa dessa resposta, com a sua estratégia, a partir de 2005.

⁴¹ Para uma perceção mais detalhada ver LAW, David 2007 (Ed.) *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. Year Book 2007, DCAF.

Em 2004, foi criado o Gabinete do Coordenador para a Reconstrução e Estabilização para preparar as capacidades civis para intervir nos ESF que, em 2008, no âmbito da “*Civilian Stabilization Initiative*” levantou três corpos de civis, um permanente e projetável de 250 funcionários, um corpo de 2000 empregados federais para fazer face a crises, num prazo de 45 a 60 dias e, ainda, um corpo de reserva de outros 2000 civis que podem ser funcionários governamentais ou do setor privado. É importante também referir que, em 2005, a Diretiva 3000.5 sobre o Apoio Militar para as Operações de Estabilização, Segurança, Transição e Reconstrução estabeleceu um verdadeiro mandato ao Pentágono para levantar e preparar as capacidades, a doutrina e os recursos necessários às Operações de Estabilização e Reconstrução, incluindo as tarefas de “(...) *reconstrução das instituições indígenas, incluindo os vários tipos de forças de segurança, (...)*”. (DoD, 2005). Em 2005, a necessidade de maior coordenação interagência traz ainda a NSPD 44 que envolve com maior preponderância o Departamento de Estado (Negócios Estrangeiros) e inicia-se todo um caminho de transformação de estruturas de coordenação e suporte à estabilização e reconstrução, culminando com um Fundo para as Crises Complexas e um Centro de Treino (SIGI, 2010: *passim*), tomando a prevenção como prioritária. A criação do AFRICOM, que é um dos seis comandos regionais do DoD, é também a expressão desta transformação, com uma estrutura interagência e voltada para a prevenção da estabilidade e segurança dos Estados parceiros em África. Tem tido expressão em operações com vista ao contra-terrorismo, com base na *Combined Joint Task Force – Horn of Africa* e na *Trans-Sahel Counter-Terrorism Partnership*. Apoia-se em financiamento do DoD e integra as suas ações com a USAID e o Departamento de Estado, com vista à consecução de objetivos políticos dos UEA, não tendo autorização expressa do Congresso para desenvolver atividades na área do desenvolvimento, como muitas vezes se apregoa (AFRICOM, 2011:*passim*).

A solução para a famosa “*comprehensive and integrated approach*” acaba por se assumir que terá maior sucesso se for garantida no terreno, evitando choques ao nível da Administração, o que acontece agora em África e no Afeganistão com um Plano integrado Civil-militar para a Campanha no Afeganistão (SIGI, 2010, p.38). Nesse sentido são compreensíveis as palavras da Secretária de Estado, Hillary Rodham Clinton, na apresentação da Revisão Quadrienal da Diplomacia e Desenvolvimento, em 15 de dezembro de 2010:

“With the right tools, training, and leadership, our diplomats and development experts can defuse crises before they explode. Creating new

opportunities for advancing democracy, promoting sustainable economic growth, and strengthening the rule of law in fragile states are all overlapping and mutually reinforcing endeavors. They cut across bureaus and offices and agencies. They demand not just the skills of our State Department diplomats and USAID development experts, but also the expertise of civilian specialists across the U.S. Government.” (Apud USDoS, 2010, p. 4).

O **Reino Unido** (RU) tem estado na linha da frente da resposta aos ESF e tem desenvolvido modelos de prevenção e intervenção pelo DFID⁴², que consideram a utilização da RSS com elevada profusão. Aborda a resposta centrando o trabalho com o Estado parceiro segundo as técnicas de PB e SB procurando atingir quatro objetivos: i) dirigir a ação nas causas e efeitos do conflito e fragilidade, construindo mecanismos de resolução da conflitualidade; ii) apoiar o estabelecimento de organismos e processos políticos; iii) desenvolver as funções essenciais do Estado e dar resposta às expectativas da população, tendo sempre em vista o objetivo geral de reforçar a ligação do Estado com a sociedade que quer governar, através de uma estratégia integrada (DFID, 2010a, p.11).

Essa estratégia integrada é também mencionada na sua Revisão da Estratégia de Defesa e Segurança, 2010 que congrega recursos e esforços de diplomacia, desenvolvimento, defesa e informações. Dispõe de um fundo próprio para a prevenção de conflitos (segurança) e para a ajuda à estabilização (desenvolvimento) com que procura reforçar a ajuda nos ESF.

Dispõe de uma Unidade de Estabilização com um *staff* de 34 elementos cedidos pelos serviços da administração central e compreende três grupos base: i) Planeamento e Programas; ii) Capacidades e Lições e iii) Projeção. A unidade tem por tarefas principais: i) apoiar os vários setores do governo na avaliação e planeamento, para que haja um entendimento comum da situação e dos assuntos relativos à emergência de uma situação de fragilidade no país parceiro; ii) projetar pessoal civil experiente para países inseguros, com capacidade para desenhar e implementar projetos de desenvolvimento de capacidades do governo do ESF e apoiar o governo a estabelecer as prioridades de desenvolvimento; e iii) identificar e partilhar lições e boas práticas e trabalhar em ESF a pedido do governo. A unidade tem capacidade para gerir cerca de 35-40 pessoas destacadas no exterior no espaço de um mês e possui um grupo de estabilização que congrega cerca

⁴² “*Evaluation of the Conflict Prevention Pools; The Security Setor Reform Strategy*”(Ball, 2004) “*Why we need more work effectively in Fragile States*”(DFID, 2005); “*The Politic of Poverty: Elites, Citizens and States*”(DFID, 2010b); “*Building Peaceful States and Societies*”DFID, 2010a).

de 100 indivíduos militares e civis, dos quais uma parte está pronta para ser projetada a qualquer momento⁴³.

O Reino Unido incorpora a RSS nas atividades 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 e dar capacidade ao ESF de lidar com a conflitualidade (JDP 3-4, p. 80).

A **Holanda** tem vindo a ser referenciada como um país de boas práticas na sua relação com os ESF. A Holanda, em 2004, estabeleceu um Fundo de Estabilização com capacidade de financiamento em regime de APD e para financiamentos não elegíveis neste campo, procurando obter mais sinergias de uma abordagem integrada no âmbito da Paz, segurança e desenvolvimento.

Desenvolveu orientação política e estratégica no domínio da reconstrução, visando as estratégias de saída das FFAA dos países em conflito, promovendo uma abordagem integrada, com vista a fazer o encontro das prioridades no âmbito interno e atuar no exterior o mais coerentemente possível. Previu as necessidades de recursos financeiros para apoiar as forças militares em operações no seu empenhamento na reconstrução.

Envolveu as ONG e o setor privado e incorporou reservistas, como civis, para atuar no terreno, temporariamente enquanto os civis não entram em teatro. Preparou documentos sobre a RSS, DDR e desenvolvimento, usando estratégias integradas como principal instrumento e incentivando os privados a participar nas intervenções nos ESF. Promoveu a integração, através da troca de assessores entre as estruturas do MNE e do MDN, desenvolveu estratégias específicas para cada país parceiro de forma integrada e estabeleceu estruturas para garantir a coerência.

São exemplos dessa implementação: i) os Grupos Diretores (*Steering*) para a Cooperação da Segurança e da Reconstrução, que engloba sete (7) ministérios, que reúne quatro (4) vezes por ano para coordenar estratégias nos ESF e desenvolver políticas RSS e reconstrução dos ESF; e o ii) Grupo Diretor para as Operações Militares que reúne semanalmente e incluem vários representantes de vários ministérios e do Gabinete do 1º Ministro.

Transformou um organismo na *Stabilisation Unit* do modelo do RU, mais modesto mas com funções similares. Encontrou na experiência dos PRT no Afeganistão, uma boa experiência da abordagem integrada. Tem promovido a formação conjunta de civis e os vários ministérios têm *roosters* de civis que deverão ser integrados na *Stabilisation Unit*. O Governo está a preparar um

⁴³ Informação proveniente do site da *UK Stabilisation Unit* –[Em linha] [Referência de 28 de dezembro de 2012] <http://www.stabilisationunit.gov.uk/about-us/what-is-stabilisation.html>.

estatuto para os civis em operações de reconstrução (Stepputat, 2011, pp. 44 a 61).

2.7 Aspectos relevantes em comum ou de grande divergência nos modelos

Na análise dos modelos de resposta que fizemos anteriormente, não seguimos um modelo de análise estereotipado para cada uma das OI, mas procuramos dar conta de como a OI chegou às atividades da RSS, quais os contextos onde é plausível a sua atuação, que tipo de processos e documentação que formaliza em normas, princípios e procedimentos que enquadra essa atuação e, quando aplicável, qual o tipo de capacidades que dispõe ou planeia dispor para implementação de missões ou programas de RSS.

Foi nossa intenção, porém, não entrar em pormenores de substância em cada um dos pontos abordados, mas pretendemos agora de forma analítica e tanto quanto possível, sinteticamente, abordar comparativamente esses pontos e assim adquirir alguma base de substância que habilitará uma análise mais consistente nas questões da complementaridade e da concorrência. Alguns trabalhos anteriores efetuados nesta área permitem-nos trabalhar em cima de alguma metodologia já usada, mas que serve perfeitamente o nosso objetivo nesta análise. Não sendo exaustivos na análise, abordaremos alguns pontos a saber: i) a definição e conceito da RSS; ii) delimitação do setor de segurança; iii) Processo base do modelo e contextos alvo; e iv) Princípios.

2.7.1 Definição e conceitos de RSS

De entre as várias organizações que desenvolveram os modelos e que abordamos no nosso trabalho, apenas a OCDE e a ONU desenvolveram definições de RSS, baseando-se as outras OI, de uma forma geral na definição da OCDE, de 2005. A EU expressamente louva-se nos seus conceitos RSS na definição da OCDE.

Para a ONU, a definição que é referida na Declaração do Presidente do Conselho de Segurança (S/PRST/2007/3) de 20 de fevereiro (ONU, 2008, §17), considera a RSS como:

“a process of assessment, review and implementation as well as monitoring and evaluation led by national authorities that has as its goal the enhancement of effective and accountable security for the State and its peoples without discrimination and with full respect for human rights and the rule of law”.

Para a OCDE, em 2001, (OCDE, 2005, p. 20) a RSS é definido da seguinte forma:

“Security system reform is another term used to describe the transformation of the ‘security system’ – which includes all the actors, their roles, responsibilities and actions – working together to manage and operate the system in a manner that is more consistent with democratic norms and sound principles of good governance, and thus contributes to a well-functioning security framework.”

A definição da OCDE é a mais usada e a mais consensual, talvez por que mais antiga e mais sustentada em toda uma construção conceptual, que se lhe seguiu, inicialmente muito promovida pelo DFID.

Releva-se a questão de a OCDE considerar o termo “sistema” em vez de “setor” pois considera que assim englobaria apenas a parte do setor de defesa ou só Forças Armadas⁴⁴. Parece-nos importante relevar a característica de “processo”, e de transformação que é obrigatoriamente um processo evolutivo, dando a ideia de algo gerível adaptável e de continuidade, com possível revisão.

Também parece claro de que há acordo nos aspetos objetivos da RSS, de providenciar uma eficaz e eficiente segurança e justiça à população, e às comunidades e Estados onde habitam, e que tal deve ser conduzido num quadro de boa governação, com demonstração de contas e mediante a consideração das normas democráticas e de respeito pelos direitos humanos, (Ball, 2010, p. 36), características de um livre acesso e tratamento igualitário dos cidadãos.

2.7.2 Delimitação do setor de segurança

Neste âmbito parece também que há uma elevada dose de consenso. A ONU estabelece uma delimitação genérica, referindo que a forma do quadro legal e constitucional para uso legítimo da força é próprio do contexto de cada Estado e sociedade, apontando os componentes mais normais e que não diferem muito dos considerados pela OCDE. De uma forma geral, ao considerar estas componentes, as OI deveriam estabelecer programas para todas estas áreas, mas de facto não é assim, como veremos mais à frente.

Apresentamos a estrutura que é proposta pela OCDE, de onde se depreende a quantidade de organismos, relacionamentos, normas e procedimentos que o setor de segurança engloba e que uma abordagem holística, mesmo que de todos não trate, terá que considerar numa estratégia de ação.

⁴⁴ A UNDP também se refere a *Justice and Security Setor Reform* pois considera que na base de todo o sistema está a questão judicial (*Rule of Law*) (Law, 2007,17). Esta e outras expressões como *“security setor development”*, *“security setor transformation”* pretendem acrescentar algo a mudar e o como, e contribuem para a falta de consenso na terminologia e na abordagem (Ball, 2010, p. 36).

Quadro 2.1 – Componentes do Setor de Segurança

<p><u>Atores essenciais da segurança:</u> Forças Armadas; Polícia; “<i>Gendarmerie</i>”, Forças Paramilitares; Guardas Presidenciais; Serviços de Segurança e de Informação militares e civis (<i>Intelligence</i>); Guardas Costeiras; Autoridades Aduaneiras, Unidades de Reserva (Defesa Civil, Guardas Nacionais e Milícias, etc..)</p>
<p><u>Órgãos de gestão e Supervisão de Segurança:</u> Poder Executivo: Ministérios da Defesa; do Interior ou Segurança Interna, Negócios Estrangeiros; autoridades formais e tradicionais com competências na segurança territorial; Poder legislativo: órgão legislativo e comités ou comissões especializadas na defesa, segurança interna, informações, defesa civil, etc. órgãos de planeamento, gestão e auditoria financeira; órgãos da sociedade civil do tipo provedoria e observatórios;</p>
<p><u>Órgãos Judiciais</u> – Polícia e Serviços Judiciários; Ministérios de Justiça; Serviços Prisionais; Sistemas tradicionais (formais ou informais) de justiça; Comissões ou Conselhos de Direitos Humanos, liberdades e garantias;</p>
<p><u>Forças de Segurança não estatutários</u> – exércitos de libertação ou forças de guerrilha; unidades de segurança privada; companhias de segurança privada; milícias dos partidos políticos</p>

Fonte: (OCDE, 2005, pp. 20-21).

2.7.3 Processo base do modelo e contextos alvo

Tal como já referimos para a investigação da problemática dos ESF, a abordagem das OI nas respostas aos ESF para as atividades SSR tem seguido também uma via desenvolvimentista e outra de segurança, ou as duas consoante a vocação da OI, mediante os respetivos objetivos estratégicos e agendas internacionais. Em termos das respostas, é plausível que as agendas do desenvolvimento, da prevenção dos conflitos e da gestão de crises se implementem mediante as ações de PB e de SB, como também já atrás referimos.

A OCDE desenvolveu, no capítulo 7 do seu Manual do CAD sobre a RSS (OCDE, 2007a), um conjunto de regras práticas, baseadas em lições aprendidas, questões relativas à avaliação, conceção e pontos de entrada para os programas, supervisão e lições aprendidas para orientar a sua implementação, que permitem aos EM habilitar a formação dos seus colaboradores nestes domínios. A OSCE, dispõe de *Tool Kits* para orientar a execução das suas ações de RSS. Para referir aquilo que seria o “ideal” no planeamento, ainda que não o que constitui a prática e hoje já não parece ser uma condição para o sucesso, citamos Mark Sedra:

“It tends to follow a familiar blueprint, starting with the conducting of an assessment and the formulation of a detailed, multiyear, holistic strategy. It is the elaboration of this clear strategy with well-defined benchmarks and goals at the very outset of the process, before reformers have had a chance to gain a firm grasp of the intricacies and nuances of the reform context, coupled with its rigid adherence to the core SSR principles and guidelines, which define the ideal type.”(2010, p.110).

Tal como referimos anteriormente, a intervenção das OI em ESF faz-se normalmente na base de parcerias, a pedido do Estado parceiro, ou quando estão em causa a paz e a segurança internacionais ou com base no conceito de segurança coletiva em apoio de um EM que invocou a legítima defesa⁴⁵, por autorização ou a solicitação do Conselho de Segurança da ONU, às organizações regionais mediante “mandatos” que prevêm tarefas no âmbito da SSR, em apoio do ESF.

É normalmente nesta base de legitimidade de intervenção que a EU, a NATO, a UA, a OSCE e a ONU atuam. De uma forma geral nenhuma das OI desenvolve *de per si* atividades em todos os campos ou áreas das componentes (Law, 2007a, pp. 19 e 20) referidas no Quadro 2.1 e nem sempre o ESF ou o país parceiro se envolve em reformas simultâneas em toda a linha, a não ser em casos de construção de Estados e, mesmo assim, dificilmente se farão em todas as componentes em simultâneo. Far-se-á certamente com base numa sequência adequada ao contexto e às capacidades disponíveis. Daí muitos autores considerarem a RSS de natureza parcial, pois foca-se na maioria das vezes na componente militar e de polícia, algumas na justiça e quase nunca nos serviços de informação, esquecendo também muito, sobretudo na operação em si, as questões do género e a violência baseada no género (Born, 2009, p. 244).

Para clarificar um pouco este criticismo, é importante referir mais rigorosamente, o que deve ser considerado como atividade de RSS e ter uma perceção da sua abrangência, apesar do indicativo que é a delimitação do setor de segurança. Assim,

“(...) qualquer atividade que no âmbito do setor de segurança seja desenvolvida com a intenção de implementar políticas, processos e procedimentos ou capacitar para aumentar a responsabilização, transparência, sustentabilidade e alinhamento com as normas de Direitos Humanos, deve ser entendida como RSS.” (Schnabel, 2009, p. 24).

Será fundamental que estas atividades estejam ligadas e inseridas em projetos e programas alargados de RSS, com objetivos definidos a longo

⁴⁵ Caso da intervenção inicial da NATO no Afeganistão, em apoio dos EUA.

prazo, nomeadamente, no que respeita a boa governação e à provisão de melhor e mais relevante segurança à sociedade (*idem*).

As atividades consideradas de RSS, são normalmente catalogadas da seguinte forma:

- Atividades de Enquadramento: Avaliações Iniciais; Planeamento de estratégias internacionais e locais;
- Atividades relacionadas com a segurança e justiça: reforma dos vários sub-setores;
- Atividades relacionadas com a gestão civil e democrática das instituições de segurança e justiça, pelo poder político, com a supervisão do parlamento, de revisão ou inspeção pelo poder judicial e escrutínio por órgãos da sociedade civil;
- Atividades no pós-conflito relacionados com o DDR; questões de recolha e controlo de armas, desminagem e justiça de transição;
- Atividades relacionadas com assuntos transversais ligadas ao género (não discriminação e violência relacionada com o género) e à proteção da criança (Hänggi e Scherrer:2008, p. 15).

A ONU utiliza normalmente nas suas missões e ações avulsas o conceito de missão integrada, multidimensional em termos de componentes (civil, militar e polícia) com uma cadeia de comando e um processo de decisão bem definidos, encimados por um Representante Especial do Secretário-Geral que coordena, gere e integra através do seu QG e dos seus colaboradores mais diretos toda a estrutura afeta à ONU e respetivas atividades (DPKO, 2008, cap V e VII). Tem porém dificuldades na geração das capacidades para as missões mais elaboradas e o processo de lançamento das missões é mais demorado, do que as organizações regionais. Dispõe de estruturas que conseguem efetuar uma monitorização e acompanhamento do processo a longo prazo, através da Comissão PB e de Gabinetes especializados no terreno⁴⁶.

A EU e a NATO baseiam-se sobretudo nos seus conceitos de gestão de crises, em termos de planeamento, preparação e conduta de operações RSS ou no quadro da reconstrução no âmbito das operações de estabilização e reconstrução. Ambas as OI dispõem de processos de decisão para planeamento e preparação das missões já bem desenvolvidos e maduros e que vão evoluindo no sentido de colmatar as lacunas que os seus processos de lições aprendidas, em franco desenvolvimento, sobretudo na NATO, vão identificando. Estas OI têm grandes dificuldades na resposta a longo prazo, apesar da contínua extensão de mandatos a que os seus QG estão já habituados e vão sugerindo,

⁴⁶ Para mais detalhe ver também (Hänggi and Scherrer, 2007, *passim*).

nas várias revisões dos mandatos e planos, em função da estratégia adotada, da evolução da operação e do estado final a que se pretende atingir. A norma de atuação em longo prazo, nos ESF e no âmbito da RSS, é substancialmente conhecida, entendida e adotada pelas OI, como veremos no ponto seguinte, mas não está suficientemente operacionalizada.

A EU integra também os programas da CE referentes à RSS e as missões CSDP, quando aplicável, em Estratégias temáticas ou regionais para os contextos respetivos, o que lhe permite uma maior possibilidade de responder ao longo prazo do que a NATO.

Ambas as organizações dispõem de planeamento de capacidades e têm em desenvolvimento capacidades civis e integradas, para a reconstrução, através dos seus EM e dos seus QG, que poderão dar uma resposta mais cabal nesta área.

A UA é ainda bastante incipiente no desenvolvimento de atividades de RSS e a CEDEAO começa agora com o apoio de países parceiros a dispor de alguma capacidade nessa área.

A título de exemplo e de consubstanciar a perceção da perspetiva de longo prazo nos programas RSS, citamos um trabalho do Instituto de Relações Internacionais da Holanda, liderado por Nicole Ball sobre programação para desenvolvimento da segurança e justiça. As linhas de tempo que são normalmente estabelecidas devem ter em conta que serão cerca de 4 anos o tempo necessário para iniciar um programa substancial de SSR numa situação de pós-conflito, se houver uma operação da ONU no ESF. Caso se trate de um ESF não em conflito o tempo poderá ser diminuído para metade. Este tempo será o necessário para o desenvolvimento de duas fases.

- A- a fase de *pré-inception* – que terá três atividades principais: i) coligir informação crítica; ii) construir a confiança (*trust and confidence*); iii) tratar das necessidades mais prementes antes do programa de longo prazo estar definido. Esta fase durará cerca de 2 anos nas situações pós-conflito, incluindo 6 meses para a projeção da Força de Apoio à Paz (PSO) e 1 ano em situações de não conflito em que o objetivo é reconstruir o setor de segurança e justiça.
- B- a fase de *Inception* – considera que já alguns programas de curto prazo estão em curso, o contexto está delineado e compreendido, há uma dose de confiança entre os participantes da operação que se procura aumentar. Esta fase procura:
 - i) identificar os fatores chave e as melhores oportunidades para a mudança e as melhores oportunidade para a mudança (pontos de entrada) para um programa de longo prazo (4 a 7 anos);

- ii) apreciar os riscos, pontos de alavancagem e vantagens comparativas nos apoios dos doadores;
- iii) avaliar e verificar melhor os interesses e capacidade dos “stakeholders” nacionais e o seu grau de compromisso para os resultados a atingir;
- iv) identificar lições e experiências dos projetos “quick win” e das avaliações efetuadas nos diversos sub-setores, em termos de medição do desenvolvimento.

Esta fase durará cerca de 1 ano nas situações pós-conflito e 6 meses nas situações de não conflito, após o que o programa de longo prazo pode começar. Como é lógico estas linhas de tempo são programáticas, sabendo que cada caso é um caso e só o domínio do conhecimento e informação sobre o contexto em questão, poderá habilitar o seu estabelecimento (Ball et al., 2007, pp. 14-29).

Em termos de contextos, que serve sobretudo para comparar aspetos já mencionados em cada uma das análises particulares aos modelos das OI e, seguindo os critérios de (Law, 2007a: p. 18) referimos: i) onde se foca a principal atividade da OI (desenvolvimento de normas e políticas; assistência técnica e capacitação); ii) o seu domínio geográfico de atuação e iii) uma visão do contexto do ESF (prevenção; transição ou pós-conflito) em que têm vindo a acontecer, as participações em missões RSS das diversas organizações.

Assim, a OCDE foca-se exclusivamente no desenvolvimento de normas e políticas, no domínio global e para todo o tipo de contextos.

A ONU atua no domínio global sobretudo com base na assistência técnica e na capacitação e em todo o tipo de contextos do ESF, começando agora o desenvolvimento de normas como veremos de seguida.

A EU considera-se também um ator global nesta área, ainda que se foque mais sobretudo nas suas vizinhanças problemáticas ou zonas de choque estratégico, em todos os contextos e conta com o empenhamento dos EM para implementação de estratégias regionais ou temáticas.

A NATO tem um comportamento similar ao da EU, agora que o seu conceito estratégico lhe permite ir até onde houver problemas para a segurança da Aliança, ainda que no âmbito normativo a sua ação foi mais focada nos programas ligados às parcerias estratégicas e aos programas de acesso de novos membros à Aliança.

As outras organizações, OSCE, UA e CEDEAO, têm desenvolvido algum *acquis* normativo, muito aplicado ao âmbito regional e procuram participar em todos os contextos, mas a sua capacidade é ainda débil e no caso das africanas totalmente dependentes dos parceiros estratégicos.

2.7.4 Princípios

No que diz respeito aos princípios relativos às intervenções em ESF, atendendo a que a sua formulação está relacionada com a procura da eficiência da ajuda, poderemos referir que a ONU, os tem em conta, sobretudo através das suas agências ligadas ao desenvolvimento como UNDP, ainda que não se conheça um documento que especificamente releve esse ponto. O mesmo se pode referir de todas as outras OI, com exceção da EU que expressamente os incluiu no seu normativo. Na prática, poderemos dizer que estes princípios estão ativos, pois grande parte dos países doadores, sejam ou não membros da OCDE, são de uma forma geral conhecedores e, na teoria, procuram dar-lhe implementação, nas suas intervenções no terreno, no quadro das missões das OI em que se inserem, seja no âmbito da NATO ou da ONU, quando em ações RSS.

As OI desenvolveram normas que exprimem a forma e atuação que se deve esperar dos atores dos setores de segurança e que regulam a sua organização, relacionamento entre sub-setores, cooperação internacional; atitude para com a sociedade civil, subordinação ao poder político legalmente instituído e respeito pelas normas democráticas e direitos humanos⁴⁷. Este desenvolvimento surgiu sobretudo, porque havia já este tipo de práticas na OI e era necessário regular procedimentos de acesso à organização em função do grau de associação⁴⁸, por parte de outros Estados.

Por outro lado, as OI desenvolveram princípios de atuação no âmbito da RSS que enformam os seus conceitos e modelos de intervenção tendo em conta muitas das normas indicadas no parágrafo anterior. A NATO é um exemplo cabal desta dupla produção de normas e princípios, já que desenvolveu todo um conjunto de normas para os mecanismos de acesso à Aliança Atlântica e que define padrões de organização, sustentação e de comportamento das Forças Armadas dos países candidatos e, só agora, já depois de uma prática de algumas ações no quadro das operações de reconstrução e que considera no âmbito da RSS, estabelece os princípios gerais para esse quadro de ações nas diretrizes políticas respetivas (NATO, 2011, §4 a 16). O Quadro 2.2 apresenta uma análise sobre o tipo de princípios que foram adotados expressamente pelas OI, que tivemos de combinar e adaptar a um formato mais comum, mas mantendo o significado, dada a disparidade da narrativa dos princípios expressos pelas diversas organizações.

⁴⁷ Sobre estas normas ver (Myshlovska, 2007)

⁴⁸ Sobre esta problemática de instituições e custos de transacção, ver (Keohane, 1988)

Quadro 2.2 – Síntese de Princípios de atuação na RSS adotados pelas OI em estudo

	Abordagem centrada nas Pessoas	Apropriação local e Sociedade Civil	Consulta Regional	Abordagem holística	Recursos acometidos versus impacto Internacional	Abordagem flexível e ajustada ao contexto	Estratégia clara e multisetorial do Parceiro
ONU		X		X	X	X	X
OCDE	X	X	X	X	X	X	X
EU	X	X	X	X		X	X
NATO		X	X	X	X	X	X
Significado dos Princípios:							
Abordagem centrada nas Pessoas – realça os aspetos da segurança humana;							
Apropriação local e Sociedade Civil – o Estado parceiro é o “dono” da reforma e a sociedade civil deve ter participação;							
Consulta Regional - a cooperação e participação regional é importante para a inserção dos termos da reforma num quadro regional;							
Abordagem holística -conceitos de WoG; CA e de coerência entre os vários setores e a coordenação em permanência;							
Recursos acometidos versus impacto Internacional – as capacidades e os recursos devem ser acometidos tendo em conta a responsabilização do parceiro;							
Abordagem flexível e ajustada ao contexto – a abordagem não pode ser “one fits all” mas sim à medida das necessidades regionalmente;							
Estratégia clara e multisetorial do Parceiro – o parceiro deve ser estimulado e assistido no sentido de estabelecer um plano que deve ser flexível sem os comprometer. Exige tempo para ser preparada e o plano da OI deve alinhar-se e submeter-se à estratégia do parceiro;							
Questões sensíveis ao Género – a questão da não discriminação no acesso aos vários cargos e a violência baseada no género;							
Monitorização - a RSS é um processo que exige monitorização e revisões, de forma a atingir os resultados por outras vias;							
Controlo democrático e Boa Governação – engloba a subordinação do setor de segurança ao poder legalmente instituído humanos, no quadro do contexto do país;							
Cooperação - maior especialização de OI e até de organizações transnacionais deve ser explorada para a cooperação;							
Legitimidade – a RSS deve ser baseada numa decisão nacional num mandato do CSNU ou resolução da Assembleia Geral;							
Unidade de Esforço – os vários atores devem desenvolver esforços e plataformas de coordenação que garantam a unidade;							
Longo Prazo – vista na perspectiva de que os doadores e as suas capacidades devem preparar e permitir o seu envolvimento no desenvolvimento, de forma sustentável e mediante as regras do controlo democrático e da boa governação.							
Autonomia de Decisão – compete à OI, no quadro do seu processo de decisão, envolver-se quando, onde e como entendermos a situação;							

Fontes: Documentação referida neste capítulo para cada uma das OI.

Modelos de Resposta aos ESF, no âmbito da Reforma do Setor de Segurança

	Questões sensíveis ao Género	Monitorização	Controlo democrático e Boa Governação	Cooperação	Legitimidade	Unidade de Esforço	Longo Prazo	Autonomia Decisão
	X	X	X	X	X			X
	X	X	X	X			X	
	X	X	X	X	X			X
	X	X	X	X	X	X	X	X
ção. As instituições informais e tradicionais devem ser acauteladas e inseridas de acordo com o contexto;								
adro de segurança regional e deve ser integrado de forma a não alterar equilíbrios;								
n conta a necessidade e a prioridade do impacto na segurança internacional, a integridade do motivo e a								
dades do parceiro, capacidade de sustentação a longo prazo, obedecendo às prioridades e contexto locais e integradas								
uma estratégia clara com as prioridades e linhas de tempo realistas. Os objetivos devem ser SMART2, mas a estratégia estratégia local;								
o género são pontos fulcrais a ser consideradas nas estratégias, planos de ação e implementação;								
ias;								
tuído e que adote os princípios de transparência, responsabilização e boa governação, mediante o respeito dos direitos								
eral, na carta das Nações Unidas e Direito Internacional;								
dade de esforço na ação para atingir os objetivos da estratégia definida pelo Estado parceiro;								
mento a longo prazo no sentido de garantir que o ESF atinja um estado em que garanta a segurança que permita o								
nder, de acordo com o seu próprio regime internacional.								

OI e metodologia de análise adaptada de (Myshlovska, 2007, .36).

Impacto das Intervenções em Países 3. em situação de Fragilidade

3.1 Metodologia de Análise

Faremos uma pequena abordagem ao problema do ESF, indicaremos os pontos importantes da intervenção internacional com relevância para a RSS e faremos sempre que possível uso dos Relatórios do País da OCDE (OCDE, 2010c; OCDE, 2010d) com base nos princípios para uma intervenção eficaz nos ESF, que permite aferir do impacto da intervenção internacional no país. Há aspetos que se relacionam com vários destes princípios e iremos focar as indicações dessa forma, relevando as questões relativas aos princípios em causa e o eventual relacionamento com os princípios básicos de trabalho da RSS (OCDE, 2005) e as boas práticas (OCDE, 2007a). Usaremos outras fontes sempre para complementar as já referidas e as entrevistas efetuadas, quando autorizado e aplicável.

3.2 Avaliação dos Casos de Estudo

3.2.1 Afeganistão

O Afeganistão é um país marcado por 30 de anos de guerra, com sucessivas intervenções externas e uma pobreza extrema. Em 1995, Boutros-Boutros Ghali referia que este era um dos “*conflitos órfãos do mundo*” (Ignatieff, Apud Rashid, 2001, p. 249) e Laktar Brahimi referia-se a este país como “(...) *um Estado falhado que parece uma ferida infetada. Nem sequer se sabe onde começar a limpá-la*” (Rashid, 2001, 249). Este estado de coisas

foi decorrente da ação de um fundamentalismo islâmico que, antes do 11 de setembro de 2001, passou ao lado do ocidente (Rashid, 2002, 17). Centrado em grupos como a Al-Qaeda (A Base), os Talibãs⁴⁹ e o Movimento Islâmico do Usbesquistão⁵⁰ (MIU), este último almejando a retoma de um *Califado* comparado ao de *Maomé do sec. VII*, este fundamentalismo rejeitou toda a história, conhecimento e experiência científica dos muçulmanos e de outras sociedades (*idem*, 17). Estes movimentos proclamaram a *jihad*, a *pequena*, em nome da “(...) *rebelião contra o governante injusto, (...)*” mas renegando a *grande jihad*, o esforço singular da “*luta interna pela disciplina moral e empenhamento no Islão e na ação política*” em prol do bem (Barbara Mecalp apud Rashid, 2002, p.16). Em nenhuma parte do Corão ou outros textos ou tradição islâmica se prescreve a *morte de inocentes*, por razão de *etnia*, de *seita* ou de *fé*. É esta “(...) *perversão da jihad (...)*” (Rashid, 2002, p. 16) que promoveu a utilização da *sharia* não como “(...) *uma maneira de criar uma sociedade justa, mas só para regular o comportamento pessoal e de arranjar códigos para os muçulmanos (...)*”, distorcendo séculos de tradição e história (*idem*, p. 17). Tal provocou uma fragmentação vertical e horizontal, atravessando a etnicidade, destruindo a estrutura, a propriedade comum e até a tradição tribal. Contudo, os Talibãs terão sido surpreendidos por uma sociedade tribal que ignoraram e pela necessidade das instituições do Estado que também não estabeleceram (Rashid, 2001, p. 254).

Os Talibãs, predominantemente da etnia Pashtun, conquistaram Kandahar em 1994 e em 1996 dominavam Kabul e controlavam grande parte do Afeganistão, dando santuário à Al-Qaeda. Em 2001, após o ataque às Torres Gêmeas, em 11 de setembro, face à sua renúncia de cessar esse apoio, em 7 de outubro, os EUA iniciaram as operações no Afeganistão e com o apoio das forças locais da Aliança do Norte, expulsaram os Talibãs das principais cidades do país (Bowman and Dale, 2010, p. 8).

O Afeganistão continua a ser o maior produtor de ópio do mundo, com cerca de 66% da produção global. O cultivo faz-se sobretudo na zona Sul e Oeste e cerca de 57% está localizado na província de Helmand, as regiões de maior insegurança. Apesar da presença da comunidade internacional e da sua ação de combate e apoio à população, para a erradicação da cultura, a

⁴⁹ Taliban, plural de *talib* (estudante). Esta nomenclatura terá sido usada pela primeira vez pela etnia pashtun, em 1992. Merriam-Webster Online Dictionary 2008, Merriam-Webster [Em linha], (Referência de 10 janeiro de 2011). Disponível em: <<http://www.merriam-webster.com/>> .

⁵⁰ Este movimento desenvolveu a sua atividade no Vale de Fergana, que se encontra dividido entre o Usbesquistão, o Quirguistão e o Tadjiquistão, que se sentiram ameaçados, conduzindo a uma corrida ao armamento na região, incluindo o Casaquistão e onde as grandes potências (EUA, Rússia e China) competiram pela influência, com ajuda militar (Rashid, 2002, p. 21).

produção em 2010 não se terá reduzido em relação a 2009 (Ministério contra os Narcóticos do Afeganistão apud UNODC, 2010, p. 137).

Em dezembro 2001, a comunidade internacional liderada pela ONU, através do acordo de Bona, repôs a soberania do Afeganistão, estabelecendo órgãos transitórios nacionais, assistidos por uma comissão independente. Essa Autoridade interina incluía uma assembleia (*Loya Jirga*) nacional de emergência, que em junho de 2002 elegeu Hamid Karzai como líder da nova Autoridade de Transição do Afeganistão que adotou uma nova constituição em 2004. Karzai foi eleito Presidente em 2004 e em resultado de eleições foi eleita a Assembleia Nacional em 2005 (Bona, 2001).

Em dezembro de 2001, a ONU autorizou a Internacional Security Assistance Force (ISAF) (UNSCR, 2001) para garantir a segurança em Kabul e áreas adjacentes, cuja liderança veio a ser assumida pela NATO em 11 de agosto de 2003, após vários períodos de liderança rotativa por 6 meses. Além dos EUA, da ONU, da NATO, a EU e outras OI estão presentes no Afeganistão em termos da segurança coletiva e cooperativa, com os seus diversos instrumentos e modelos de resposta à fragilidade e fizeram do Afeganistão um autêntico laboratório para concretização das agendas dos ESF.

A comunidade internacional mediante o seu acordo com o Governo do Afeganistão (GoA) identificou três pilares: i) Segurança; ii) Governança, Justiça (*Rule of Law*) e Direitos Humanos e iii) Desenvolvimento Económico- Social, que são interdependentes e ainda uma área considerada vital que é o combate à produção de narcóticos (COMPACT, 2006, p. 2).

Os afegãos, por sua vez, dispõem de uma estratégia que a figura 1 resume.

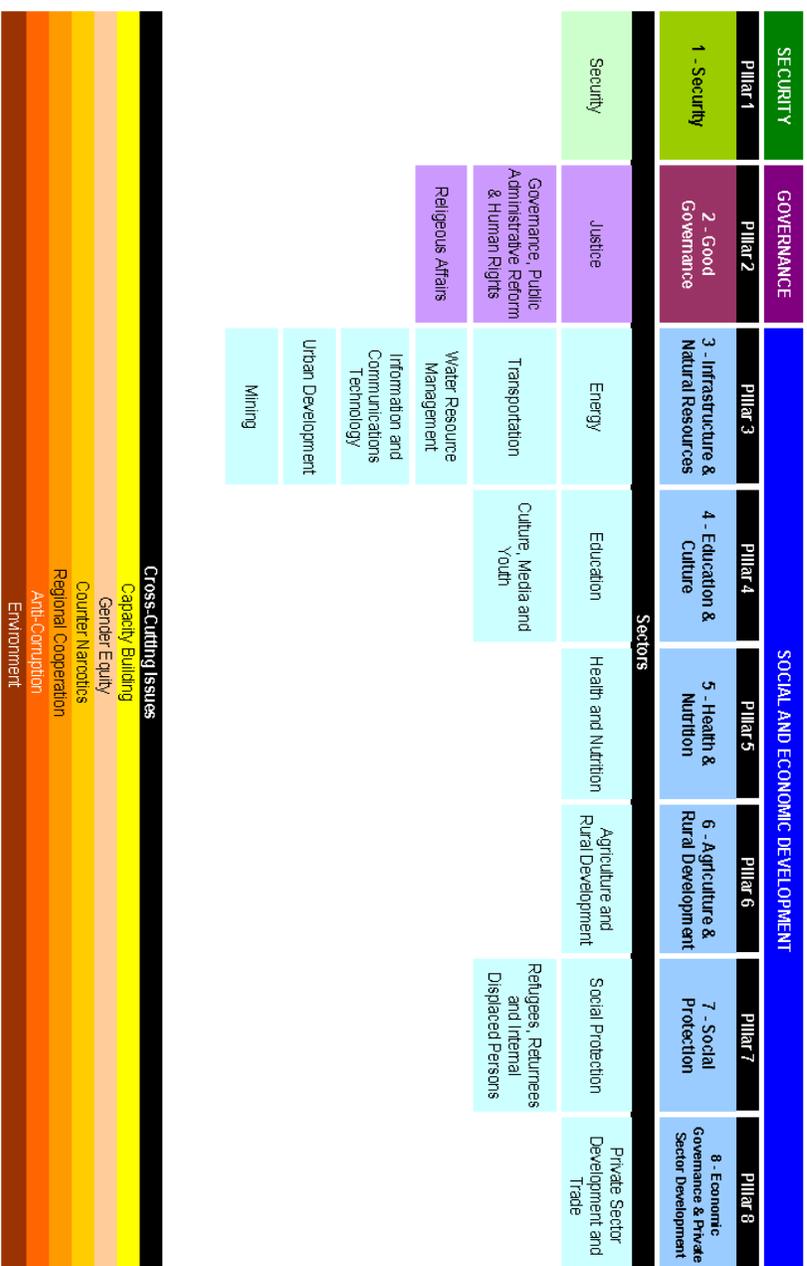


Figura 1 – Estrutura da Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Afeganistão (ANDS)

Fonte: (ANDS, 2008, 5)

No que respeita ao Pilar 1, a prioridade tem passado pelo aumento das capacidades das várias forças de segurança. No âmbito da defesa, a reconstrução centra-se no Exército Nacional Afegão (ANA) e no Corpo Aéreo do Afeganistão (ANAAC). Este último conta apenas com 36 aeronaves e 25 000 efetivos e pretende aumentar para 139 m em 2016. O ANA é a força principal das ANSF que, juntamente com a Polícia Nacional do Afeganistão (ANP), com que o GoA pretende vir a assegurar a responsabilidade de segurança nacional, que hoje se encontra sob a liderança de tropas estrangeiras. Assim, a ideia é ir crescendo em quantidade (para 2010, previram-se 171 600 afetivos) e a capacidade operacional para esse efeito (Cordersman, 2010, iii). Em outubro de 2012, a ANP contava com 147 000 e o ANA com 188 000 efetivos e até ao fim de 2012, pretendia-se atingir 157 000 e 195 000 respetivamente (UNSG, 2012,§16). A questão da quantidade de recursos humanos parece resolvida, todavia há todo um conjunto de multiplicadores de força que têm de ser desenvolvidos, ao nível de meios aéreos, meios de engenharia sobretudo contra os engenhos explosivos improvisados (IED) e evacuação sanitária, que são essenciais às operações atuais, naquele teatro. Este rápido desenvolvimento da força trouxe porém outros problemas, ao falhar na verificação da identidade e na escolha dos alistados, que vieram a resultar em atentados “*green-on-green*” contra as próprias ANSF ou “*green-on-blue*” contra forças e mentores civis e militares internacionais. Foi necessário um novo sistema de verificação (*vetting*) de antecedentes criminais e de suspeição política de ligação a insurgentes, que levou à expulsão e/ou condenação de cerca de 1 000 efetivos (*idem*).

Para dar seguimento a este plano, os EUA e a NATO estabeleceram as atividades de S&R. No nosso estudo, seguiremos sobretudo a ação da NATO, ainda que nos referiremos em alguns detalhes à EU até porque são sobretudo estas duas organizações que desenvolvem atividades de RSS, no Afeganistão.

Por sua vez, a ONU também releva a importância da RSS do Afeganistão, ao incentivá-la da seguinte forma:

“(...) num quadro integrado (comprehensive) de funcionalidade, profissionalismo e transparência financeira do setor de segurança afegão, encoraja a ISAF e outros parceiros a sustentar os seus esforços, de acordo com os recursos, a treinar, a mentorar e capacitar as forças nacionais afegãs, de forma a acelerar o progresso em direção a um objetivo de umas Forças de Segurança Afegãs auto-suficientes, equilibradas etnicamente⁵¹ e administrativamente

⁵¹ A população e o próprio ANA assemelham-se a um mosaico étnico e religioso com grupos bastante distintos, Pashtuns 47/49 %, Tadjiques 25/21%, Hazaras 15/6%, Uzbeques 9/3%, Restantes (Aimak; Turcomanos; Balúchis, etc.) 5/22%. (Giustozzi, 2010,10). Na religião, 99% são muçulmanos (Sunitas: 80%, Xiitas: 19%) e o 1% é de outras religiões.

transparentes, capazes de providenciar segurança e assegurar um Estado de direito em todo o território(...)(UNSCR, 2010,§4).

A NATO prossegue esses objetivos através de uma cooperação com o Afeganistão *realista e efetiva*, com uma *mistura flexível* de atividades dentro e fora do país “(...) *com cursos adaptados, trocas de peritos, treino especializado e seminários*” (NATO-GoA, 2010,§7). No Afeganistão, as OMLT são utilizadas numa verdadeira parceria com as forças afegãs. Aliás as correspondentes equipas americanas chamam-se “*embedded teams*” e é exatamente isso que fazem, pois atuam conforme a Orientação para a Contrassubversão do Gen Petraeus “(...) *vivam, comam, treinem, planeiem e operem em conjunto. Dependam uns dos outros. Mantenham-se uns aos outros responsáveis em todos os escalões até ao nível das tropas. Ajudem os nossos parceiros da ANSF a atingir a excelência. Respeitem-nos e ouçam-nos. Sejam um bom modelo no vosso papel (...)*” (2010, p. 3), relevando aqui que operar com elas implica ir para a zona de combate e correr os mesmos riscos. Ainda nestas orientações, há a reter o “*Atuar como uma equipa (...)*”, a importância de trabalhar com os parceiros internacionais e de construir as relações com os locais, aprender sobre eles e com eles e também o de garantir a continuidade e a transição, preparando desde o primeiro dia a informação que tem de se passar aos seus sucessores (*idem*) . É a implementação no dia-a-dia do conselho de “*aprender e adaptar*” que permitirá as melhores sinergias.

Este modelo simples e singular respeita os princípios básicos da OCDE e caso sejam efetivas estas orientações o seu impacto será elevado.

Portugal tem vindo a contribuir para este esforço aliado, nomeadamente, com equipas de formação no aeroporto de Kaia e de mentoria, inicialmente OMLT e agora MAT como é o caso da MAT para a Divisão do Exército do Afeganistão, a 111 *Kabul Capital Division* (KCD). Também estão presentes desde março de 2011, mais 15 formadores da Guarda Nacional Republicana na área da Polícia⁵². Esta presença e uma visita a este teatro de operações, em dezembro de 2012, permitiram entrevistas e uma perceção sobre a situação no terreno, sobre o entrosamento e a ligação entre os atores internacionais e locais.

A avaliação que se faz do impacto destas respostas é variada. Há uma ideia base de que o ANA é uma espécie de balão de ensaio, em que procurando reconstruir-se a instituição, também se promove a construção e a reconciliação da nação afegã, na medida em que o mosaico do Afeganistão está ali representado, com o equilíbrio devido e sobre contínua vigilância,

⁵² Ver <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/missoes/fnd-afeg> .

pelos mais representativos de cada etnia e região (OCDE, 2010d, p. 26). A ideia de que no ANA a representação étnica é similar à proporção nacional é controversa⁵³. Há autores que referem que os Pashtun estão corretos (44%) mas que os Tadjiques estão sobre-representados, em número e em posições de hierarquia, pois ocupam a maioria dos lugares de oficiais e sargentos, enquanto as outras etnias estão sub-representadas. Além disso, refere-se que estas *discrepâncias* alimentam o facciosismo e as redes neo-patrimoniais (CRISIS, 2010, p. 19).

No âmbito da transição, em termos da suas capacidades operacionais, com vista a assegurar a segurança aos cidadãos afegãos, o ANA tem vindo a ser cada vez mais empenhado e a liderar operações, quando os incidentes ou as operações excedem as capacidades da ANP. A NATO referia percentagens da ordem dos 50% das operações com a liderança do ANA, em 2010 e em 2012 praticamente todas as operações são conduzidas pelas ANSF, mediante o planeamento com a assistência dos mentores internacionais. As ANSF têm a liderança da segurança de cerca de 75% da população nas 34 províncias afegãs e em 2013 o GoA prevê a cobertura total do país. (GoA, 2012: §6). De facto há cada vez mais unidades do ANA que atingem o “*Capability-Milestones*” 4 (CM-4)⁵⁴ e são “despachadas” para as frentes de combate.

No entanto, as forças e unidades do ANA e do ANAAC enfrentam grandes dificuldades ao nível da logística adequada, de infraestruturas e de administração, com deficientes políticas de recrutamento e retenção de afetivos. Apresentam também deficiências respeitantes às capacidades operacionais e fatores multiplicadores do seu potencial. O quadro legal e administrativo em que se apoiam é ainda deficiente (*idem, passim*).

Há a noção, por parte de alguns investigadores, de que a apropriação por parte das ANSF não é muito elevada e que a exagerada proteção exercida sobretudo pelos EUA no ANA e o seu foco no equipamento para uma guerra desta natureza, tem sido um fator que tem prejudicado a maturidade operacional e que tal pode trazer consequências futuras, sobretudo em potenciais lutas de poder e faccionismo (Giustozzi, 2010, pp. 17-18). Tivemos

⁵³ Nas entrevistas com elementos pertencentes à OMLT da Divisão no período de 2009, estes referiram que havia um cuidado enorme dos comandantes e oficiais que assessoraram, em garantir que a representação étnica e regional fosse respeitada. Tal foi-me confirmado, em 2012, mas também me foi mencionado que existe ainda muita desconfiança entre afegãos de etnias, de proveniências geográficas e história profissional diferentes.

⁵⁴ O *Combined Security Transition Command- Afghanistan* estabeleceu, em 2005, um sistema de avaliação de prontidão, que certifica as capacidades de atuação das unidades afegãs, de acordo com o seu grau de autonomia/ dependência de apoios de forças estrangeiras, que vai de CM1 a CM 4, que se refere à prontidão para empenhamento em combate.

porém, em 2012, a noção de que há um grande cuidado e a preocupação, sobretudo ao nível das operações mais complexas, em que a coordenação e autorização das autoridades locais do GoA sejam garantidas de forma consistente e rigorosa.⁵⁵

Ao nível da Polícia, existem vários corpos e a assistência internacional no início foi sobretudo de cariz bilateral, inicialmente quase só pela Alemanha. Em 2002, face à fraca evolução, começou a participação de companhias privadas, nomeadamente a *DynCorp*, financiadas pelos EUA, com a expansão de centros de formação, que permitiu a “massificação”, mas sem que a qualidade dos agentes formados fosse compatível com as exigências das áreas de operações onde eram inseridos e que conduziu inicialmente a um nível de baixas elevado (Thuelsen, 2007, pp. 70-72). A UNDP tem apoiado sobretudo ao nível de *Trust funds* e apoio a salários, com grandes dificuldades ao nível de coordenação e integração. A partir de 2007, a formação tem sido sustentada pela *EU Police Mission in Afghanistan* (EUPOL Afghanistan) e pela *European Gendermaine Force*, onde se integra a força da Guarda Nacional Republicana, que permitiram alguma coerência ao sistema policial.

Há no entanto ações de mentoria aos vários corpos, por vários tipos de forças e com níveis de jurisdição diferentes. Muito deste treino visa sobretudo a sobrevivência do agente e a sua capacidade de atuação num ambiente hostil, em que grande parte da sua atuação policial necessita de procedimentos, técnicas e táticas de cariz essencialmente militar. A EUPOL tem produzido alguma alteração a esta componente do sistema de segurança, com programas de formação, de índole cívica, criminal e anticorrupção, mas que é infelizmente minorada pelo contexto e realidade local.

Os recursos humanos que ingressam na ANP são na sua maioria analfabetos (71%) e apenas 13% têm cerca de 12 anos de formação e a insegurança baseia-se muito na ação da insurgência, cujo combate, numa primeira linha exige a polícia com perícias mais apuradas. São reconhecidas desconexões na cadeia de comando, sobretudo do nível nacional *versus* os governos provinciais e que se traduzem numa perceção de que as reformas na polícia, ainda que apresentem algum sucesso e uma noção de melhoria para o futuro, não respeitaram nem se adaptaram bem ao contexto local. Isso deve-se à falta de capital de conhecimento e formação e até da assistência internacional, que desconhece esse contexto e produz fórmulas e estruturas não cabalmente adaptadas e por isso não se aproveitou suficientemente

⁵⁵ Entrevista com oficiais portugueses no Estado-Maior da ISAF *Special Operations Forces*, na presença de oficiais afegãos, com responsabilidades no grupo de coordenação das operações, com as várias Agências Afegãs, em dezembro de 2012.

o tempo da reforma para resolver os grandes problemas. Ter-se-ão focado demais numa segurança direta contra a insurgência e não se preparando como força de polícia civil, com formação e capacidades ao nível criminal, com criação e acesso a bases de informação que habilitariam, no futuro, um melhor contributo para a segurança voltada para a população (Murray, 2010, pp. 39-41).

Num estudo realizado sobre a população do Afeganistão em 2008, estas duas instituições, ANA e ANP, são as que detêm o mais elevado nível de confiança entre a população, que se situa em 89% para o ANA e 82% para a ANP, apresentando no entanto necessidades ao nível da evolução das capacidades (60%) e precisam para isso do apoio de parceiros internacionais (69%) havendo ainda uma perceção francamente positiva da contribuição destes serviços para a segurança que para uma ordem de cerca de 70% da população é muito boa ou boa (Rennie et al., 2008, pp. 24-27).

A reforma ao nível da justiça é a que tem tido menor impacto em termos de transformação dos sistemas estaduais e tradicionais que foram sendo depredados ou corrompidos por várias entidades ao longo das últimas décadas. O Afeganistão precisa desesperadamente de promover a justiça e desenvolver as respetivas instituições, pois não se encontra capaz para satisfazer as necessidades do país (Dempsey, 2010, p. 120). O setor tem recebido assistência pela USAID e pelo Canadá, nomeadamente, mas é nesta área que muitas das disputas políticas e étnicas têm minado a credibilidade do GoA e do Presidente Karzai. Tal tem a ver com a nomeação, entendida como não totalmente transparente, de pessoas para os cargos cimeiros e influentes e os processos ligados às reclamações e fraudes eleitorais (CRISIS, 2012, *passim*).

A realidade mostra que a justiça é na sua maioria⁵⁶ praticada e executada ao nível das instituições informais, *jirgas* ou *shuras*, a que por convicção e falta de acesso aos meios formais e estatais, a população, rural em cerca de 75-80%, mais recorre com a noção de que serão tratados, incluindo as mulheres, de forma mais transparente e indiscriminada do que nos organismos formais. Existem muitas deficiências e incapacidades neste nível tradicional, como sejam as disputas intertribais ou intercomunitárias, os abusos dos “*senhores da guerra*” sobretudo na usurpação de direitos sobre a terra e sobre os bens, abusos ao nível de instilação e interpretação de normas da sharia islâmica que ferem os direitos humanos, *etc.* Há porém todo um caminho que poderia ser feito no aproveitamento destas capacidades, na delimitação e na extensão das capacidades dos sistemas estatais e na devida integração de ambos, conforme

⁵⁶ Crê-se que resolve, hoje, entre 60 a 90% das disputas “legais” no Afeganistão (Dempsey, 2010, p. 118).

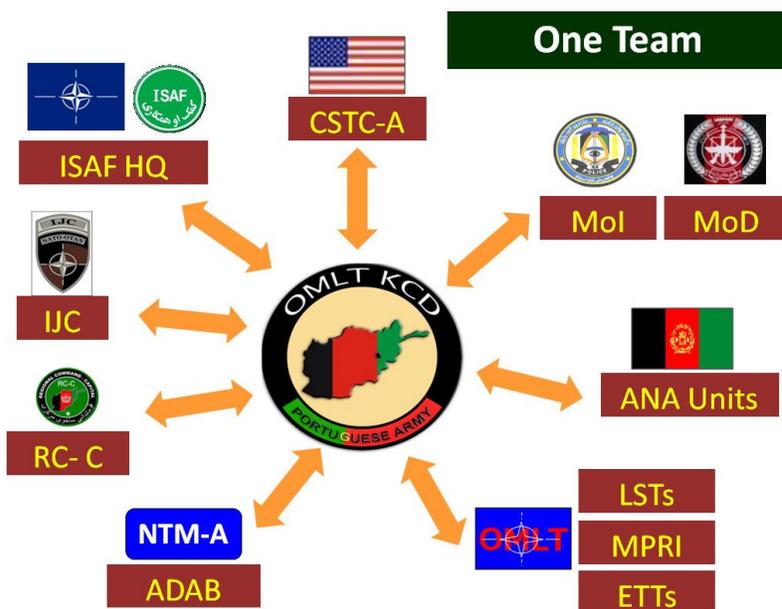
previsto na ANDS de 2008 e no programa Nacional de Justiça aprovado em 2008, que permitiria mais rapidamente ao país dispor de uma justiça mais sólida e reduzir o potencial de conflito das disputas comunitárias, tanto agora que a capacidade de *forçar* a justiça por parte da ANP vem melhorando (Dempsey, 2010, pp.118-121).

Em termos dos princípios para uma intervenção eficaz nos ESF, é de referir que um dos aspetos que mais afeta o povo afegão é a presença e ação militar das tropas estrangeiras no seu país. Por outro lado, releva-se a importância que os doadores dão às suas próprias agendas políticas, em detrimento da compreensão das causas e das dinâmicas do conflito. Por exemplo, ao não compreenderem o contexto de aplicação das forças do ANA, em determinada região, em conjunto com forças locais lá existentes, as Forças de Operações Especiais, as forças americanas e da NATO, há uma contribuição para criar percepções e reações de repúdio (OCDE, 2010c, p. 19). No artigo *“It’s Occupation Stupid!*, na *Foreign Policy*, Robert Pape levanta essa questão, referindo uma extensa pesquisa da Universidade de Chicago no âmbito do conflito e do terrorismo, em que se chegou à conclusão que o sentimento de ocupação despoleta maior adesão ao terrorismo (Pape, 2010).

A necessidade de *reconciliar as agendas* e a de estabelecer acordos bem definidos com o ESF, se possível aprovados pelos órgãos parlamentares, que limitem no tempo e no alcance a ação das forças estrangeiras na estabilização e reconstrução são pontos cruciais. Este aspeto da presença de forças estrangeiras e o baixo nível de capacidade da ANP, em 2009, afetam negativamente a percepção do povo afegão (OCDE, 2010c, p. 23). A meta de 2014, prevista na declaração NATO-GoA, na Cimeira da NATO de 2011, em Lisboa, para o assumir “ (...) *da total responsabilidade pela segurança em todo o Afeganistão.*” por parte das ANSF pretende ser uma alteração a este *status-quo* (NATO-GoA, 2010,§4). Tal, tem vindo a acontecer no âmbito da estratégia de transição da NATO, neste país, que se crê ser terminada até ao final de 2014, mudando a NATO de uma missão de combate e treino, para uma nova missão de assistência, aconselhamento e treino mais focado em perícias de multiplicadores das capacidades das ANSF, desde que habilitada pela ONU (NATO, 2012,§12-14).

No Afeganistão, a abordagem integrada com vista à interligação entre os objetivos políticos, de segurança e de desenvolvimento é proclamada como prioritária, mas também aqui a prática não acompanha a retórica. Embora muitas plataformas, mecanismos e instrumentos se pensem, para afetar essa integração, a questão da multiplicidade de agendas já referida, a alta rotação

do *staff* militar, a predominância da agenda militar nos assuntos do ESF pós-conflito e os diferendos entre a falta de compreensão dos assuntos do desenvolvimento, por parte dos militares, têm sido razões para a ineficiência (OCDE, 2010c, 31). A OMLT Portuguesa na KCD, de 2 de setembro de 2009 a abril de 2010, mostrou-se verdadeiramente pioneira no cumprimento dessa abordagem, rompendo com as indiferenças e as dificuldades colocadas por alguns parceiros. Assim, sugeriu e levou à implementação de uma reunião semanal (*hudlle*) em que os mentores e os “*mentorizados*” dos vários comandos integrados na KCD, os oficiais de ligação ou delegados respetivos dos Comandos Superiores, dos Ministérios do Interior (Administração Interna) e da Defesa e os responsáveis pelos programas de desenvolvimento que atuavam na zona passaram a integrar as suas atividades, a partilhar as dificuldades e a apoiar-se mutuamente, implementando o conceito de “*One Team*” (Fig.2) que viria a ser reconhecido como uma metodologia importante nas Orientações do Comandante da ISAF (Petraeus, 2010, p.3).



Legenda : **ADAB** -Afghan Development Assistance Bureau; **CSTC-A**- Command Security Transition Command-Afghanistan; **IJC** – **ISAF** Joint Command; **ISAF HQ**- ISAF Head Quarters ; **LSTs** /**ETTs**/**OMLT**-“MentoringTeams”; **MoD**- Ministry of Defense; **MoI** -Ministry of Interior; **MPRI**-Military Private Resources (Contractor); **NTM-A** – **NATO** Training Mission –Afghanistan; **RC-C**- Regional Command – Capital.

Figura 2 – Abordagem Integrada – OMLT KCD em 2010

Fonte: (Pires, 2011c).

A influência importante do contexto e, especialmente, as características do sagrado que a religião, cultura e educação têm no impacto destas ações pode ser também aqui relembada. O ANA dispõe, nas suas unidades, de um Departamento de Religião e Cultura que é o ponto-chave de ligação da unidade à população, em termos de ajuda humanitária, passagem e colheita de informação nas mesquitas, etc.. No caso da Divisão, em Kabul, (KCD) onde Portugal contribui com uma OMLT, o departamento dispõe de um oficial general, e cerca de 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 ao estarem em permanente contacto com todos os soldados da Divisão, é também através desta repartição que se faz a difusão de toda a informação de aspetos sociais, pelo que a sua assessoria é também uma missão fundamental (Pires, 2011b, p. 14). Assessorar, ouvir e contactar a população através destes elementos, é essencial na prevenção, na comunicação. A OMLT Portuguesa conviveu, pelo respeito e interesse pelas atividades de educação e fez uso deste departamento para efetuar ações de cooperação civil-militar, em que os militares afegãos entregaram à população, os mais necessitados, meios de assistência imediata, sobretudo em escolas. (*idem*, 71). Foi através do ANA que eles receberam esses apoios e é desta forma que, segundo a OCDE, se constroem as instituições, pô-las a servir a população em segurança, que é o seu produto principal e também noutros bens básicos a quem eles identificaram como mais necessitados.

A população é o centro de gravidade deste tipo de operações (JP 3-24, 2006, III-1). O apoio e o estudo da população é central em todas as estratégias de contrassubversão, como se pode ver pelos princípios referidos por vários autores (Baylis et al., 2007, p. 177 e 178) pois ganhar a sua “adesão ativa” é essencial e assume-se como a “finalidade do esforço [de uma estratégia integral] e um meio essencial para a vitória.” (Couto, 1989, pp. 293 e 294).

Ora neste campo, a forma como as ANSF são vistas pela população é muito importante. Assim, as questões da corrupção, da transparência e responsabilidade financeira e sobretudo o controlo legal e democrático, que são fundamentais para a implementação de um quadro legal em todas as dimensões, têm constituído um assunto polémico. Nas fileiras das forças, ainda se assiste a corrupção, uso e furto de equipamento, roubo de materiais logísticos e abuso de poder. Há também facciosismo, fraco controlo financeiro e uma politização das nomeações e promoções. Não existe ainda suficiente legislação sobre estatuto profissional e os procedimentos a adotar pela justiça, mal apoiada por estruturas, capacidade profissional e documentação. Além

disso o controlo democrático é ainda muito incipiente, devendo cada um dos atores promover mudanças neste campo. Para isso, existe apoio da NTM-A aos MoI e ao MoD mas estes ministérios têm ainda dificuldades para produzir legislação e para os processos de aprovação, em especial no relacionamento entre o Governo e a Assembleia (CRISIS, 2010, pp. 13 a 15).

A supervisão pelo parlamento do setor de segurança encontra também sérios desafios, a começar pela organização, já que a câmara alta detém logo 2/3 de deputados nomeados pelo Presidente e chefe de governo e também pela experiência do parlamento nestas áreas. O contexto do país, em luta com uma insurgência, dificulta a voz “civil” e democrática junto das entidades do setor de segurança (ANSF e MoD e MoI) que necessitam sobretudo de unidade de comando e são já muito perturbadas pela presença de tropas estrangeiras de assistência, com um nível de impunidade formalizado por acordos com o GoA e com grande parte do financiamento ao setor, vindo do exterior e por atores internacionais como o Banco Mundial. Assim, o parlamento tem sobretudo exercido a sua ação de escrutínio, na feitura das leis e estratégias nacionais, outorgando algum poder às comissões e através de consultas e audições de membros do GoA em inquéritos vários, com alguma eficácia, ação que no entanto é muito prejudicada pelo estado do sistema judicial como atrás foi referido (Ipp, 2010, pp. 90-105).

O papel da NATO pode e deve ser repartido com outros atores no terreno, podendo nas atividades que desenvolve, procurar manter-se fiel aos princípios SSR, nomeadamente, naqueles que mais se tem infringido no Afeganistão: i) começar com base no que existe, mais do que impor modelos externos; ii) tratar o setor como um todo e não apenas os seus elementos constituintes e iii) focar-se na governação e na gestão dos setores mais do que na sua capacitação. Ainda que tais cuidados não criassem de imediato a abordagem integrada, permitiria que outras organizações tivessem uma maior participação, mais alargada, de longo prazo e focada nas pessoas, (Rathmell, 2010, pp. 113-114) como rezam os princípios da RSS, adotados pela maioria das OI.

É reconhecido de uma forma geral que as ações RSS no Afeganistão têm conduzido a uma maior capacidade, autoridade e legitimidade do GoA, ainda que não total, para lidar com a insegurança ainda existente no país e promover a segurança e o desenvolvimento das suas populações. A passagem de responsabilidade, que se vai efetuando, e a diminuição de volume de forças não significam um abandono por parte dos parceiros internacionais do Afeganistão, mas tão-somente a execução de um plano de transição de poder que pretende ser consistente com as capacidades do GoA e com as disponibilidades de outros atores.

Assim, a comunidade internacional, na sequência da Conferência Internacional para o Afeganistão em Bona, em 5 de dezembro de 2011, assumiu em Tóquio que o Afeganistão no quadro desta parceria alargada, será devidamente sustentado por uma comunidade de doadores que procurarão reforçar a eficácia da ajuda e para isso constituíram um mecanismo que irá monitorizar e gerir essa parceria para o crescimento económico e desenvolvimento do Afeganistão, através do *Tokyo Mutual Accountability Framework*. Este enquadramento que promoverá um conjunto de compromissos mútuos de apoio mais eficiente dos doadores e de melhor governação e desenvolvimento por parte do Afeganistão.

Paralelamente, ao nível da cooperação regional o Afeganistão tem vindo a firmar parcerias com várias organizações regionais e também no chamado Processo de Istambul,⁵⁷ que já teve uma reunião “*follow-up*” em Kabul, em 2012, com vista à consecução de uma visão do Afeganistão para uma “*Década de Transformação*” de 2015 até 2025.

Em grande parte destes fóruns e iniciativas é assinalado um processo de paz com base na negociação e reconciliação que culmine com um acordo de paz. Várias iniciativas têm tido lugar, ao nível político e os princípios estão claros por parte da ONU nomeadamente na Resolução 1988 de 17 de Jun 2011 e na linha de princípios previstos na Conferência de Bona de 5 de dezembro 2011 (UNSCR, 2012a). A interpretação desses princípios e os aspetos para um acordo de paz, por parte de algumas partes da insurgência começam a ter alguma divulgação, pontuando a necessidade de uma revisão da constituição de 2004, a dificuldade ou relutância de negociação com o Presidente Karzai ou familiares e a importância de eleições livres⁵⁸ (Semple et al., 2012, *passim*) já marcadas para abril de 2014.

A falta de compreensão do papel dos outros atores no terreno (OCDE, 2010c, p.31) tem vindo a ser ultrapassada pela experiência acumulada pelos militares, nomeadamente, os portugueses com quem contactamos, ainda que não tenha sido exatamente reflexo da preparação afetuada. De um modo geral, estes militares não conhecem verdadeiramente os modelos da OCDE, sendo sobretudo o conceito de operações OMLT da NATO que os orienta, mas que não inclui estes aspetos específicos da RSS, restando a orientação do Comandante do ISAF e a necessária adaptação para o cumprimento cabal da missão. A preparação dos militares da NATO pode classificar-se como eficaz, na medida em que mediante as lições aprendidas e passadas aos sucessores,

⁵⁷ Ver (GoA, 2012)

⁵⁸ Sobre este ponto das eleições e reconciliação ver detalhes e recomendações também em (CRISIS, 2012, *passim*) algumas delas já executadas e em curso (UNSG, 2012,§3 a11).

vai-se garantindo o conhecimento. Mas não é totalmente eficiente, dado que a maioria não recebeu suficiente preparação sobre o contexto no ESF, técnicas de RSS e não há uma eficiente coordenação internacional no terreno.

3.2.2 Guiné –Bissau

Desde a sua independência em 1974, que este país é caracterizado por conflito interno que não permite qualquer desenvolvimento social. Os governos sucedem-se, com mudanças por golpes de Estado e um clima de tensão contínuo, instrumentalizando a fragmentação social existente. A população é etnicamente muito diversificada, identificando-se mais de 20 grupos, em que nenhum detém a maioria. Há cinco grandes grupos – Balanta (28%); Fula (23%), Mandinga (13%), Manjaco (11%) e Papel (7%). Em termos religiosos, uma boa parte da população é islâmica (40%) focando-se nos grupos da zona Leste, os Fula e os Mandinga que em conjunto com os Manjaco, sugerem ser a população mais urbana. As religiões tradicionais ou animistas são seguidas por 30% do povo, 17% são católicos e o restante divide-se por outras religiões (6%). Nas zonas mais rurais predominam os Balanta e os Papel. A luta armada no período colonial mais centrada nas zonas rurais, teve os Balanta como os mais ativos nos movimentos de libertação (Thaler, 2009, p. 4).

Cerca de 65,7 % da população é pobre e mais de 21% vive na extrema pobreza, com a agricultura (80 % do emprego) e as pescas a gerarem cerca de 63% do PIB. A produção do caju, representa 50% do PIB e 90 % das exportações. O país é altamente dependente da ajuda externa (Gacitua-Mario et al. 2007, p. 24).

Os diferentes grupos sociais tais como alguns grupos étnicos, forças políticas e militares evoluíram numa rede de nódulos, mas isolando-se uns dos outros, perseguindo e utilizando o poder para os interesses politizados pessoais e do grupo, quase sempre, contradizendo os interesses da população e gerando a instabilidade social e o conflito.

As instituições da administração pública, incluindo as FFAA da Guiné-Bissau (FAGB), as diversas forças de segurança e o setor da justiça são incapazes e atuam numa persistente tensão com as organizações fundadas na comunidade, formais e informais (Forrester 2003 apud Gacitua-Mario et al. 2007, p. 25), gerando uma fragilidade que não responde ao interesse público de forma justa e equitativa.

Os líderes locais e governamentais estabelecem ligações patrimoniais às suas linhagens de parentesco, étnico ou geográfico e daí que as instituições não confiam e quase nem contam com elas para os seus problemas e portanto

não têm legitimidade (*idem*). Alguma confiança recai nas escolas e nos centros de saúde, conforme foi possível verificar num estudo efetuado à população em 2005 “*Integrated Poverty and Social Assessment*” (IPSA) Survey e nas estruturas informais, religiosas e autoridades tradicionais para administrar a justiça e proteger os mais pobres dos pobres, de forma mais efetiva e transparente. Esta situação agudiza a fratura e desarticulação entre o nível local e nacional e respetivas autoridades (*ibidem*, pp. 25-26).

Esta desestruturação é ainda exacerbada pela corrupção e pelo crime e pela utilização por parte de elementos das FAGB e das várias polícias dos meios do Estado (armas e estruturas) em apoio do tráfico da droga, em que “(...) soldados assistem à carga e transporte de cocaína em aeródromos inativos por todo o país, enquanto marinheiros ajudam os traficantes a movimentar os seus bens entre as ilhas da costa, ganhando somas avultadas pela sua ajuda e proteção. A corrupção atinge níveis elevados, como provado pela prisão de dois oficiais na posse de 635 Kg de cocaína, só libertados por uma ordem extrajudicial de Tagmé Na Waié.” (Vincent Léonard apud Thaler, 2009,7).

Segundo Thaler, que cita o *Economist Intelligence Unit Newswire* de 4 de março de 2009, terá sido uma intriga e 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 (2009,7 e Vernashi, 2010).

Há também indícios e provas de ligação a estruturas de terrorismo, que possivelmente controlam e conduzem as ações de transbordo da cocaína proveniente da América Latina, com destino à Europa e aos EUA, quer por via de correios, quer por via terrestre até aos países mediterrânicos (Vernashi, 2010 e UNSG 2007b, §13 e 22).

O Setor de Segurança e sobretudo as FAGB têm sido um dos motores da instabilidade. É marcado por um *conflito de gerações* de uma componente de veteranos, que engloba combatentes da libertação nacional, milícias e outras forças paramilitares e uma outra geração de recrutas regulares do pós-independência (UNPBC, 2008, §4).

A sua estrutura está, segundo o censo⁵⁹ efetuado em 2008, completamente invertida, com efetivos *pletóricos*, em que mais de metade são oficiais na maioria antigos, com reduzida formação, dificuldade de aceitar a mudança e a renovação dos efetivos (ERSS, 2006, § 3.2.1) e (Sousa, 2009, p.21). As FAGB

⁵⁹ O Censo financiado pelo PNUD refere 4 493 militares no ativo, dos quais 1 869 oficiais (41.9 %); 604 suboficiais (13.5%); 1 108 sargentos (24.9%) e 867 soldados (19.7%) o que corresponde a um rácio de 2,73 por 100 habitantes comparado com a média de 1,23/1000 naquela região de África (UNPBC, 2008, §9).

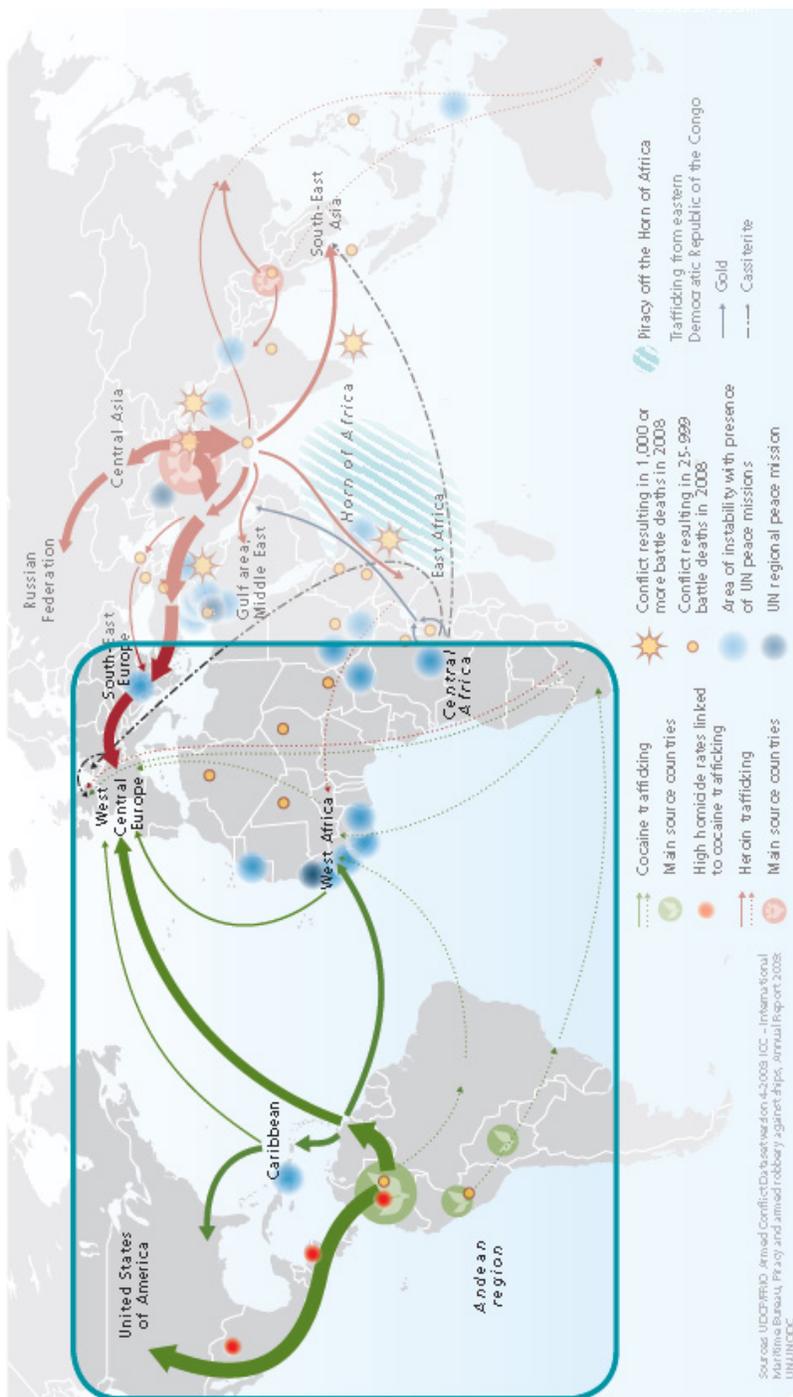


Figura 3 – Narcotráfico na região da África Ocidental

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

dispõem de infraestruturas muito fracas, o armamento e fardamento é velho e pouco e o equipamento de transporte e de comunicações é praticamente inexistente (*idem*). O quadro legal é deficiente, inadequado e resistente à implementação de legislação mais atualizada. Estas características advêm de várias tentativas falhadas de reestruturação, da sua histórica politização, em virtude da vigência do regime do partido único, da sua participação contínua em golpes de Estado, escaramuças políticas e criminalidade, postura que rompeu decisivamente com a confiança do povo de onde vieram e a quem agora inspiram medo e não segurança (ERSS, 2006, §3.1.1).

O governo da Guiné-Bissau (GB) dispõe de um documento de estratégias para RSS (ERSS, 2006) onde propõe para as FAGB um total de 3 440 militares, mediante uma desmobilização ao longo de 5 anos, segundo as linhas de ação: i) adequar o quadro legal; ii) reduzir e renovar os efetivos; e iii) melhorar as condições de serviço e a operacionalidade. Tem como objetivo final adequar o instrumento à realidade atual, com o devido controlo político, para o que previu a necessidade de cerca de 185 milhões US\$. Para isso prevê afetar 5% do seu orçamento do Estado e solicita o apoio à comunidade internacional para suportar esta reforma com assistência técnica e financeira. A reforma nas Forças de Segurança e na Justiça também são apresentadas e seguem um paradigma similar - racionalização e adequação à realidade de um Estado de direito, com sociedade civil participativa e um Estado comprometido para a servir e governar.

Os pontos acima referidos fazem luz ao facto de a Guiné-Bissau apresentar classificação muito baixa nos vários índices relativos à fragilidade dos Estados e, como tal, ser considerado um ESF onde a comunidade internacional deve intervir, no sentido de inverter o movimento no sentido da falência, para a direção e sentido de um Estado funcional (Thaler, 2009, p.12).

De entre as várias intervenções referir-nos-emos apenas às que têm ou tiveram mandato para a RSS e, que são as ligadas à Comissão PB da ONU e à Missão da União Europeia que se encontram ou estiveram no terreno. A missão de Angola esteve no terreno, no entanto, retirou após o golpe de Estado em maio de 2012.

Desde 1999, ano em que decorreu a guerra civil com a intervenção de forças estrangeiras em apoio ao então Presidente Nino Vieira e a projeção de uma Força de Interposição da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEDEAO), a ECOMOG, a ONU manteve um Gabinete de Apoio e PB pós-conflito, a UNOGBIS (S/RES/1233 de 6 Abril 1999). Em 2009, este gabinete passou a contar com a liderança da Comissão PB e passou a designar-se

United Nations Integrated Peace-Building Office in Guiné-Bissau (UNIOGBIS). Os seus mandatos têm sido renovados⁶⁰ para “*Providenciar assistência técnica à GB para desenvolver, coordenar e implementar a RSS;*” (S/Res/1876 de 26 de junho de 2009). A UNIOGBIS tem desenvolvido o seu esforço nesse sentido, estabeleceu roteiros e envolveu a comunidade internacional e a GB nessa dinâmica.

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) e pôs a tônica na importância da ação para fazer face ao crime organizado e ao tráfico de droga, para o qual este país se mostrava incapaz de o fazer cabalmente.

A União Europeia respondeu ao convite efetuado à comunidade internacional pelo SGNU, lançando uma missão integrada de RSS, a EU SSR GB combinando a sua ação com as atividades já em curso pela CE, com base, nomeadamente, nos instrumentos financeiros disponíveis. A missão considerou também na sua ação o Plano de Emergência de um Plano de Combate à Droga por parte do *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) que desde setembro de 2007 estava em marcha, para assistência da GB.

O mandato da missão propunha ser uma missão de *assistência* às autoridades da GB para implementação da respetiva estratégia RSS, relevando a cooperação com outros atores internacionais, bilaterais e com vista a “(...) *facilitar o ulterior empenhamento dos doadores.*”. Seria portanto uma missão que visava criar a base de enquadramento legal e de planos detalhados para a *reestruturação*, levantamento e devida “(...) *articulação das capacidades a desenvolver, incluindo treino e equipamento (...)*” para *operacionalizar* a estratégia, de forma a poder ser apresentada posteriormente com vista à mobilização e empenhamento dos doadores, a fim de ser implementada. Incluía ainda o objetivo “(...) *de avaliar o potencial e os riscos de empenhamento subsequente da PESD, a médio prazo (...)*” (CONC, 2008b, artº 2º). A missão tinha um quadro de 27 elementos, mas esteve sempre deficitária. Apenas 4 países (Espanha, França, Itália e Portugal) contribuíram para a missão em regime de “*secondement*”. A missão foi a primeira integrada, seguindo uma abordagem de CA e fez uso das capacidades da UE, moldando e preparando o “terreno” por ação da Delegação da CE em Bissau com os instrumentos financeiros (EDF e IFS) e efetuando a coordenação com as representações locais dos EM e das OI, nomeadamente a ONU, numa verdadeira antecipação ao cenário que se previu no Tratado de Lisboa com a criação do EEAS (Bloching, 2010, p.3).

⁶⁰ e.g. UNSRC 1949 de 23 de novembro de 2010.

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, pp. 4 e5).

A EU SSR GB atingiu alguns dos seus objetivos, pois criou a estrutura mínima para se iniciar a reforma, apontou os caminhos e preparou uma grande parte das propostas do quadro legal e abriu um caminho. Também demonstrou que a UE tem capacidades e modelos conceptuais de resposta a Estados frágeis, no domínio da prevenção e que é possível trabalhar de forma coerente dentro da UE e com outros parceiros.

Porém, a EU não agiu coerentemente ao nível político, ao aprovar uma missão desta natureza e apenas quatro EM contribuírem para a Missão. Por outro lado, eventualmente, as opções estratégicas para esta operação poderiam ter incluído uma primeira fase, com uma missão de assistência técnica, menos ambiciosa, apoiada na delegação da CE, com o mesmo mandato e menos elementos, mais prolongada no tempo, uma fase de *pré-inception*, conforme referimos no capítulo anterior. Também poderia ter sido mais baseada em obter resultados na sociedade civil, que abrisse expectativas aos verdadeiros pontos decisivos da missão – os veteranos e os seus líderes, e obtivessem o apoio ainda mais forte da sociedade civil.

A missão falhou, no aspeto do prazo atribuído e é algo que deve mudar no planeamento das missões na UE. As missões RSS não substituem as ações do desenvolvimento, têm de as acompanhar, interpenetrando-se mutuamente nas duas frentes, na da segurança (*freedom from fear*) e no desenvolvimento (*freedom from want*) e sobretudo na questão da governação dos vários setores, o que pressupõe um apoio mais alargado do setor político (Telatin, 2009, pp. 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.

Outro aspeto pertinente diz respeito a que a missão não contemplou verdadeiramente a questão do narcotráfico, como solicitado pelo documento habilitante (UNSG, 2007, pp. 33-34). As FFM, as duas que foram efetuadas (maio e outubro de 2007) (Bloching, 2010, p. 3) deveriam ter levantado mais quesitos que conduzissem a opções estratégicas mais alargadas, aliás como refere o segundo dos princípios básicos da RSS (OCDE, 2007, p. 23) quando menciona “(...) moldar o pensamento quanto à forma de abordar os vários

desafios de segurança (...)”. Ana Gomes, citada por Blocking, criticou esta posição e a retirada da EU, como de *visão curta e falta de estratégia*, devendo sim “(...)ter criticado o comportamento de desrespeito pela lei e Estado de direito, mas ter ficado para combater o tráfico de droga, de seres humanos e o terrorismo na região do Shael.”(2010,p.5).

Nesta área, a informação é fundamental e há parceiros que têm de ser envolvidos e, eventualmente, a solução passará pelo nível regional. A parceria EU-África tem programas e um roteiro de desenvolvimento de capacidades com a CEDEAO, que está envolvida desde essa data neste processo (UNSG, 2007, *passim*). Isto serve para referir que uma missão multidimensional, tem que ir além dos sintomas, deve conter em si componentes capazes de “tocar” as causas. Tem que estabelecer o envolvimento de atores estatais e não estatais, sempre com a visão de que a RSS é um processo iminente político, não só técnico e que é necessário na sua conceção ter a noção de que na reforma haverá “*vencedores*” e “*perdedores*” cujas estratégias têm que ser acauteladas e daí ser necessário as famosas “operações de moldagem” que tornam exequível a missão (OCDE, 2007, p. 31).

O aproveitamento do bom acolhimento das escolas e dos centros de saúde, pela população, pode ser um bom ponto de entrada na sociedade civil, com aproveitamento de educar para a segurança e defesa num Estado de direito, promovendo no futuro um melhor recrutamento. Uma futura missão deve contemplar estes aspetos.

Portugal participou nesta missão, com um *papel decisivo* na fase anterior à missão (Blocking, 2010, p. 3) e com o maior número de participantes (9), em quase todas as frentes. Continua ainda, agora através da CPLP e bilateralmente a cumprir a missão de segurança cooperativa, com a ONU e com a Guiné-Bissau, contudo após o golpe de Estado em maio, diminuiu todo o seu serviço diplomático e consular ao mínimo, para apoiar os portugueses nesse país.

Há no entanto aspetos menos bons que tiveram impacto negativo no terreno e que demonstra a importância da coerência interna dos doadores. A inexistência de uma posição nacional plenamente aceite por todas as partes envolvidas, a falta de reuniões formais de coordenação no terreno, presididas pelo Embaixador com a equipa intersectorial, que minimizasse conflitos institucionais que surgiram e que não facilitaram a vida às autoridades guineenses, nem à missão da UE. Os participantes nestas missões têm que ter uma fase de preparação, no país, onde essa posição é-lhes comunicada como referência base, assim como os mecanismos para dirimir as dúvidas, caso a caso. Tanto quanto possível, tal deverá ser efetuado por um órgão intersectorial que disponha da posição nacional devidamente aprovada.

Mediante um roteiro aprovado pelos CEMGFA, numa inédita parceria da CEDEAO- CPLP procurou-se desenvolver esforços para projetar uma força com elementos destinados ao treino e uma unidade de proteção e 3 unidades de polícia, que foi bem acolhido pela GB que solicitou a sua implementação (UNSG, 2011, §10 e 18). Têm decorrido várias atividades da ONU UNIOGBIS e UNDP e de Portugal ao nível da RSS, os primeiros mais no âmbito do sistema judicial e prisional e no combate ao narcotráfico e de Portugal mantendo alguns dos trabalhos iniciados pela EU, mantendo a GB empenhada na reforma. Entretanto Angola implementou no 1º trimestre de 2012 o acordo de assistência bilateral na RSS, com a GB, no quadro da parceria CEDEAO-CPLP.

Em 12 abril de 2012 mais um golpe de Estado assolou a GB. A comunidade internacional reagiu com veemência contra mais uma mudança inconstitucional, tanto mais que o processo eleitoral para a Presidência se encontrava na fase final e terá sido a provável eleição do PM, Carlos Gomes Júnior, que terá incitado determinada facção das FAGB à revolta, encabeçados pelo CEMGFA, General Indjai, sobre a acusação de fraudes eleitorais. A ONU condenou o golpe, instou a Junta Militar a repor a legalidade democrática e estabeleceu uma proibição de viagem aos membros da Junta (UNSCR, 2012b).

A situação no país tem continuado tensa, com encenações e escaramuças e entretanto uma missão conjunta da UA, CPLP, CEDEAO, EU e UN, liderada pelo Diretor do Departamento de Paz e Segurança da UA, esteve em Bissau entre 16 e 21 de dezembro de 2012 com os objetivos de : i) avaliar a situação política e de segurança; ii) examinar as causas das crises recorrentes da GB; iii) explorar vias de consenso; iv) facilitar um conjunto de recomendações às várias organizações para trabalhar em conjunto com a GB para fazer face aos desafios de curto, médio e longo prazo e v) recomendar um mecanismo de seguimento. A implementação de algumas destas medidas foi decorrendo ao longo de 2013 e 2014, sempre com alguns sobressaltos políticos e sociais e houve a realização, com êxito, das eleições presidenciais, esperando-se que tal conduza a um momento de maior estabilidade e progresso para este país.

Em paralelo com o aumento da pirataria no golfo da Guiné, têm decorrido ações de cooperação ao nível da capacitação de alguns países da região no âmbito da vigilância e administração das respetivas costas e maior atenção por parte de parceiros que têm vindo a aumentar a presença naval no Atlântico Sul, o que permitirá certamente à Guiné-Bissau beneficiar desta ação indireta de segurança e aumentar as suas potencialidades marítimas, nomeadamente, no melhor aproveitamento dos seus portos.

3.2.3 Timor-Leste

Após 4 anos de independência, o Estado de Timor Leste, em 2006, viu os seus instrumentos para garantia do monopólio da força, as FALINTIL- Forças de Defesa de Timor-Leste (F-FDTL) e a Polícia Nacional de Timor-Leste (PNTL), a lutar entre si e a criar um clima de insegurança entre a população, originando uma onda de mais de 150 000 deslocados (Neupert e Lopes apud Moxham, 2008, p. 13). Várias razões levaram a isso. A saída das forças da Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET), em 2004 e da Missão de Assistência das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMISSET) em 2005, significou uma imediata subida do nível de desemprego e a manutenção de níveis de inflação elevados, em especial, em Díli. O crescimento demográfico, devido a elevados níveis de fertilidade, conjugou-se com a entrada em Díli de refugiados que escolheram a capital para a sua instalação e com o “boom” da reconstrução⁶¹, que atraiu para a cidade, as populações rurais. A pressão social em Díli e a estagnação rural foram resultado de tudo isso e contribuíram para os protestos e acusações, greves, motins e insegurança em 2006 (Moxham, 2008, pp. 13-14). Entre as causas da crise encontram-se questões de tratamento desigual em vários setores, incapacidades várias ao nível da gestão, falha nas expectativas da população e correspondente crise de legitimidade (*idem*: p. 16), politização do governo e a falta de instituições capazes (UNSG, 2006, pp. 7 e 8).

O choque entre as forças da ordem criou a crise⁶² que foi evoluindo até ao pedido da intervenção internacional e mais tarde ao estabelecimento da Missão Integrada das Nações Unidas em Timor Leste (UNMIT), em agosto de 2006. Esta missão multidimensional, para um ESF⁶³ 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 setor de segurança incluindo as F-FDTL, o Ministério da Defesa, a PNTL e o Ministério do Interior com vista a apoiar o Governo, através da disponibilização de assessores, em cooperação e coordenação com outros parceiros para a apropriada capacitação das instituições.” (UNSCR, 1704/2006, 4.e)).

A necessidade de “ (...) melhorar a relação entre as [várias] forças de segurança, reforçar o quadro legislativo, aumentar as capacidades operacionais

⁶¹ No final do mandato, várias dezenas de edifícios públicos tinham sido reconstruídos em Díli e cerca de 240 edifícios de apoio à administração pública nos distritos, (UNTAET Fact Sheet N° 13 Apud Ferro, 2005, p.212).

⁶² Para uma descrição mais pormenorizada dos acontecimentos da crise ver (UNSG, 2006, pp. 1-6).

⁶³ Ver Apêndice II –ESF (Panorama de Índices Internacionais)

e aumentar o controlo civil sobre o setor de segurança (...)” aponta os grandes objetivos da reforma e também os seus desafios, em especial para as F-FDTL e PNTL (UNSG, 2007, §34).

O governo tem demonstrado grande empenho na reforma do sistema de segurança, solicitando os apoios, participando na discussão do quadro legal e das opções de estruturas e assinaram, em 13 de junho de 2007, o “*Security Review Project*” que estabelece o quadro, a estratégia e as estruturas que sustentam todo o desenvolvimento da reforma (UNSG, 2008, §26). A RDTL tem garantido a apropriação do processo, usando a assistência bilateral, utilizando o papel conciliador e legitimador da UNMIT na assessoria da coordenação e direção de todo o sistema, mas mostrando a sua vontade política ao estabelecer a sua própria estratégia – a “Força 2020”⁶⁴. Considerado ambicioso, este programa permitiu já a aprovação da Alteração da Lei do Serviço Militar e a Regulamentação, que em 2008, passou a permitir também o serviço voluntário (IFP, 2009, p.18).

Os ataques ao Presidente da República e ao Primeiro-Ministro, em 2008, demonstraram um governo determinado e mais capaz do que em 2006 para gerir os problemas, que não degeneraram em crise (UNSG, 2008, §4). A utilização correta das F-FDTL e da PNTL mediante a designação de um comando conjunto, com contingentes integrados numa força conjunta trouxeram eficácia à missão e serviu para construir a confiança entre as forças de segurança e as de defesa (*idem*,§6).

Os documentos capitais do quadro legislativo de defesa têm vindo a ser aprovados. É relevante a aprovação, em junho de 2009, dos documentos da Lei de Segurança Nacional e da Lei de Defesa Nacional, que prevêem uma abordagem integrada e estabelecem os mecanismos de coordenação e cooperação para o envolvimento das F-FDTL em áreas da segurança interna, em circunstâncias excecionais (UNSG, 2010, §29). Na área das capacidades operacionais, a dotação da Componente Naval com 2 navios patrulha permitirá o início de atividades de soberania ao longo da costa e do mar territorial.

As questões de justiça, nas F-FDTL, são extremamente sensíveis e têm vindo a ser desenvolvidas capacidades a esse nível, quer pela publicação dos códigos de disciplina militar, em 2006, quer ao nível do levantamento de capacidades e da formação para a elaboração dos processos disciplinares e judiciais, que irão permitir inquirir responsabilidades em várias violações

⁶⁴ Este Projeto está classificado de “Confidencial” mas está disponível na Internet, em língua inglesa . Tivemos acesso ao exemplar em língua portuguesa. Por não ser relevante e por razões de cumprimento das regras sobre documentação classificada, entendemos não referir as fontes num documento não classificado.

graves na atuação dos militares (UNSG, 2010, §27). O governo está a gerir os processos em função do tempo disponível e da prescrição dos períodos, para resolver as questões mais sensíveis. As F-FDTL têm sido acusadas de facilitar uma cultura de impunidade, em casos de prisão e de pagamento de indemnizações aos familiares das vítimas (IFP, 2009, pp. 14 e 15)

Os recursos humanos são um ponto importante da reforma da defesa. Por um lado o reconhecimento dos “heróis” da pátria, através do seu enquadramento honorífico e retributivo, com a parcimónia e justiça devida e por outro lado o recrutamento de jovens para dar consistência e homogeneidade às F-FDTL foram ações corretas de PB. Neste domínio, está a ser desenvolvido um estudo sobre as perceções das populações em termos das ameaças e necessidades de segurança, consulta que virá a dar frutos quer na melhor estruturação e resposta das instituições quer na sua maior aceitabilidade pública (*idem*, p. 13).

A procura de coerência do processo RSS por parte da ONU e da RDTL tem sido prejudicada pela existência de vários doadores com diferentes políticas e interesses em jogo. Se doadores como Austrália e Portugal procuraram arrumar a sua intervenção entre os dois, pois são os maiores contribuintes, a China, a Índia, Nova Zelândia, a Malásia tornam o exercício mais difícil. A necessidade de integrar esta assistência militar com a restante cooperação é essencial no quadro donexo segurança desenvolvimento. Mas, neste caso, as dificuldades surgidas não têm ajudado, sobretudo, ao controlo dos atores não estatais de segurança, como são os veteranos da guerrilha e os jovens desempregados, que foram criados e educados muito envolvidos numa cultura de violência (*ibidem*, p.17).

Portugal respondeu solidariamente e com responsabilidade ao pedido de ajuda internacional em 2006 com o envio de uma força de polícia e mantém-se ligado através da Cooperação Técnica Policial e da Cooperação Técnico-militar. Nesta última, com um programa quadro acordado com a RDTL, que tem expressão em quatro áreas: i) organização superior de defesa e F-FDTL; ii) componente terrestre; iii) componente naval e iv) formação de quadros. Efetuou uma coordenação com a Austrália, ao nível da formação e treino, que é considerada exemplar ainda que não perfeita (IFP, 2009, p. 17).

A RDTL, como ESF, viveu numa espécie de bolha de desenvolvimento que se extinguiu com a saída da maioria das forças da ONU e dos doadores em 2005 e se materializou num contexto de constante mudança, com várias crises sendo as mais graves, em 2006 e 2008. Há impacto positivo no desenvolvimento, após 2006, e podemos referir que o regresso da missão da ONU e dos principais doadores era devido e obrigatório à luz dos princípios

acordados pelos doadores na OCDE e endossados pelas OI. Pena que o “ponto de [re]-entrada” tenha significado tanto sofrimento desnecessário.

A existência de algum desenvolvimento é reconhecido, mas a problemática da juventude com 40 % de desemprego e 59% na faixa etária dos 15-19 anos e da população das zonas rurais são centrais na fragilidade da RDTL. À juventude estão ligadas muitas questões desde a educação e igualdade de oportunidades (“*brain-drain*”); a transferência do conhecimento, diferenciais de salários do empregador internacional e nacional) à cultura de violência, à polarização da sociedade e consequente desigualdade de tratamento (geográfico-histórica E-W, na base da crise de 2006) (OCDE, 2010c, *passim*).

Nas populações rurais, os problemas ligam-se ao centralismo exagerado de Dili, que levou à estagnação da agricultura e à questão das terras e da propriedade vital para o processo de pacificação (CRISIS, 2010 b, *passim*). As F-FDTL podem ser um importante fator de coesão, onde a questão da língua portuguesa pode ter um papel na construção da nação nas gerações vindouras⁶⁵, na segurança e na presença junto das populações, em apoio da PNTL. Tal acontece já com os oficiais de ligação junto à fronteira com a Indonésia, nas missões de soberania no mar territorial e no “seguro” que garantem à população quando intervêm, correta e legalmente, em conjunto outras forças de segurança, em circunstâncias especiais por determinação e com controlo do poder político. O trabalho de formação de qualidade com o fator humano é por isso essencial e a juventude é um alvo a considerar nestas ações.

A prevenção e o nexos S&D (OCDE, 2010c, pp. 22 e 26-27) estão patentes no equacionar destas questões e na implementação do grande volume de planos que costuma produzir-se com a renovação de governos e a presença das Nações Unidas e doadores. Isso levanta duas questões cruciais: - a da coerência e coordenação entre os doadores, a ONU e a apropriação visível nas estratégias de RDTL. Por outro lado está ligado à fragmentação de escolhas e propostas que os ESF são incapazes de absorver.⁶⁶ É crucial que não se façam só “*assessments*” das situações iniciais e “*monitorização*” dos resultados, o fundamental é que

⁶⁵ É comum a posição de que a adoção da língua portuguesa alienou toda uma geração que foi formada em *Bahasa indonésia*. (Moxham, 2008, p. 19). Outros autores entendem que a língua portuguesa é no entanto um elemento de identidade num contexto de ameaça à sua afirmação nacional da nação timorense, que se encontra entalado entre dois gigantes (Austrália e Indonésia) (Palmeira, 2010, p. 43)

⁶⁶ As maiores dificuldades ao nível internacional são coligar as propostas, os projetos, os programas e conseguir integrá-los num documento que seja perceptível aos olhos dos governantes dos ESF, dada a profusão de soluções, pressupostos, informação avulsa que normalmente coexiste nestes contextos – opinião do autor baseada em experiência profissional nas funções de conselheiro na DELNATO e em Addis-Abeba.

se procurem estratégias nacionais apoiadas e suportadas pelos doadores que vejam nelas também a satisfação dos seus interesses na área, ainda que acomodados pela coordenação e coerência, pois foram esses princípios que acordaram no âmbito da RSS (OCDE, 2005 e OCDE 2007a). E sobretudo que permitam o refocar da assistência, que só no longo prazo é possível.

A área da Segurança é crucial⁶⁷ pelo que a coerência a coordenação, o trabalho de casa afetado com o conhecimento dos planos dos outros e do ESF (ainda que sugerido ou manipulado pela ONU ou outro doador) é fundamental para que se implementem soluções, a longo prazo, com impacto nos verdadeiros problemas do ESF e que garantam a igualdade de oportunidades entre as gerações. O controlo político e a transparência das atividades e processos associados às F-FDTL e da PNTL, exigidos pela sociedade civil, pelos órgãos parlamentar e judiciais e pela população, promovem a apropriação, a capacitação das instituições associadas e a aceitação e legitimidade da sua ação e do governo que passa a disponibilizar o produto – segurança - aos timorenses (OCDE, 2010c, pp. 20, 21 e 30).

O contributo de Portugal, como de outros países nesta área, pela natureza da CTM, que é possível atuar a longo prazo, num programa quadro aprovado pela RDTL que garante a apropriação e em princípio a coerência, com uma reação rápida na intervenção é um contributo dentro dos cânones e vem sendo reconhecido como referimos. Das entrevistas efetuadas, foi porém possível detetar que as boas práticas da OCDE e os mecanismos de coordenação da ENSD têm tido ainda um papel mínimo na preparação e orientação dos assessores no terreno. A informalidade e a idiosincrasia dos portugueses permitem “porem-se” dentro dos assuntos, mas a preparação e o planeamento são sinónimos de profissionalismo a que um futuro Plano de Ação para a RDTL poderá vir a possibilitar melhores respostas.

Em 31 de dezembro de 2012, culminando um período de 13 anos no território da RDTL, a UNMIT terminou o seu mandato. Durante o ano de 2012, o SGNU e uma delegação do CSNU efetuaram visitas de trabalho a Timor-Leste e ficaram cientes do que muito foi feito nos setores de segurança e Justiça. No primeiro, sobretudo focado na PNTL, o conjunto de eleições que decorreram durante 2012, com as campanhas que pela primeira vez tiveram tal extensão e intensidade de debate e que decorreram, assim como as eleições de forma participada e em segurança, tendo a PNTL solucionado com especial perícia alguns incidentes que surgiram na refrega política.

⁶⁷ As despesas na área de PK com a RDTL representaram o equivalente a 78% da APD, entre 200-2007 (OCDE, 2010c, p. 24)

Por outro lado, a Justiça tem paulatinamente evoluído, mantendo-se as dificuldades sobretudo ao nível dos recursos humanos e a solicitação para continuar a disponibilidade de alguns países, em especial os de língua oficial portuguesa para continuar a apoiar neste domínio. A RDTL, que celebrou a sua primeira década como país independente, está ainda altamente deficiente em infraestruturas e irá continuar a contar com toda uma série de apoios da ONU e dos habituais parceiros coroando a determinação de um país em continuar a ser livre (UNSC, 2012, *passim*).

3.3 Dilemas e desafios das Intervenções, no âmbito da RSS

Na linha de investigação sobre o impacto das intervenções em ESF no âmbito da RSS, verificamos que as ações de RSS têm demonstrado que se integram com facilidade nas operações de prevenção, antes de conflito, como o caso de Guiné-Bissau ou em situações de pós-conflito, como no caso da recorrência em Timor-Leste ou durante a estabilização como no Afeganistão.

Há no entanto o dilema da legitimidade da intervenção, ou seja a que título se efetua a intervenção ou a participação e até que ponto se espera que a operação tenha sucesso. A ONU tem desempenhado um papel fundamental ao solicitar ou a autorizar os EM e as OI regionais, estas ao abrigo do cap. VIII, para intervir em situações de pós conflito, com base em racionais já atrás abordados, em que a questão da segurança nacional e as questões humanitárias têm sido a pedra de toque. Tem contado também na ponderação e decisão das OI a importância da área geográfica da intervenção e, como veremos à frente, a lógica de concorrência pode surgir nestes pontos, tendo em conta a propensão das OI para determinadas áreas, que consideram de sua influência, normalmente, na sua vizinhança.

O papel dos EM é muitas vezes crucial, nomeadamente nas OI regionais. No âmbito das situações em que o conflito ainda não está presente, as OI têm sentido alguma relutância de intervir sós ou em regime de complementaridade, em processos alargados de RSS. Têm deixado estes casos mais à iniciativa bilateral ou a projetos de cooperação específicos. O caso da Guiné é um caso interessante, pois constituiu um exemplo em que a EU interveio numa situação de prevenção, onde a ONU se encontrava já envolvida em ações de SB com a sua Comissão de PB. A presidência de Portugal na EU e o apoio do Reino Unido à intervenção tiveram expressão, eventualmente, também com vista a procurar o envolvimento posterior de OI sub-regionais da África.

Como referimos, a avaliação do contexto terá sido insuficiente e a adesão dos EM muito fraca, descredibilizando a missão ao fim de algum tempo. Este

exemplo leva-nos a referir que a questão do sucesso da missão é importante também na ponderação da intervenção e do lançamento das missões de RSS e vai ao encontro do que refere Nye sobre o dilema da intervenção, se “(...) *não temos a certeza de como melhorar o mundo, a prudência torna-se uma virtude importante (...)* A política externa, tal como a medicina, deve ser orientada pelo princípio : em primeiro lugar, não causar danos” (Nye, 2012).

Algumas das condições para o sucesso da RSS estão ligadas ao contexto, nomeadamente, a de que exista o mínimo de condições de segurança no terreno, a necessidade de consenso entre um bom número dos atores internos nos princípios ou estratégia definida para a RSS e a existência de algumas fundações das estruturas de instituições estáveis e mínima capacidade humana (Sedra, 2010, p. 106).

Assim, nestas missões, sobretudo as de prevenção, os processos de avaliação inicial necessitam de ter identificado e de aproveitar os pontos de entrada, o que impõe a necessidade de um bom conhecimento da situação e a uma avaliação operacional das condições, natureza e fatores chave das instituições e da sua relação no ESF, nos vários níveis. A eficácia da resposta ao nível da reconstrução ou mesmo edificação de instituições fundamentais à governação, obriga à existência de vontade do poder legítimo em exercício e de um bom plano onde se integrem as várias estratégias que acautelam os aspetos intrínsecos do ESF, levantados inicialmente. O dilema que aqui se coloca normalmente é baseado na dúvida sobre, se, e quando é que a intervenção externa pode estar habilitada com estas perceções, em especial no início do processo da RSS. A questão ultrapassa muitas vezes o aspeto da capacidade, prende-se também na sua habilidade para aceitar e suportar situações de direito costumeiro ou de tradições que violam normas ou tratados internacionais (Menocal, 2009, pp. 18-19), o que no domínio da segurança e justiça é muito provável, como mostra o caso do Afeganistão e em certa medida a GB.

A questão da segurança traz ao de cima o dilema de compatibilizar as tensões que podem derivar das ações de PB e de SB que coexistem em todas as intervenções, com maior ênfase nas de pós-conflito. O PB visa atingir um ambiente estável o mais rapidamente possível, pelo que prima por estabelecer um nível de paz aceitável, enquanto o SB pretende atingir um Estado capaz de exercer, com autoridade e legitimidade reconhecida pela sociedade civil, a justiça e prover a segurança. Vários desafios se colocam nesta compatibilização e interdependência do PB e do SB, ligados às condições de sucesso acima referidas.

Assim para que seja possível a estabilização, é necessário que a sociedade civil se identifique minimamente com o aparelho do Estado, que se não tiver capacidade mínima para apoiar e identificar-se com a população é entendido como incapaz, permitindo-se esta voltar-se para outras fontes de poder e de serviços mais informais. Ora o desafio da intervenção externa é apoiar a população, inicialmente por questões humanitárias, de forma quase direta, se necessário, mas garantindo que gradualmente e de forma responsável, o Estado comece a efetuar esse serviço. A questão aqui é de capacidade e de legitimidade. Em termos de capacidade é importante acelerar, através do PB, as condições do processo de paz, através da negociação e reconciliação com vista a garantir representatividade no panorama político, dos vários grupos da sociedade interna, de forma a este ser mais inclusivo e responsabilizado.

Ora estes processos são eminentemente políticos, pelo que há que equilibrar as soluções de justiça imediata, cujo não tratamento minaria a questão da legitimidade, mas também, “restaurar a justiça” justificando-se tratamento específico a algumas partes menos infringentes do *acquis* humanitário, no sentido de garantir uma base mínima política para restaurar o Estado. Isso diminuirá a propensão à violência e às situações de crime e permitirá ao Estado começar a lidar com a situação interna, de forma a aliviar a pressão permitindo, através do SB começar a capacitar o Estado com apoio da intervenção externa (*idem*, pp. 14-16).

Este desafio interliga a política, a segurança e a legitimidade. As negociações políticas dependem de, e alteram a capacidade militar das partes e a garantia da segurança é essencial para a consolidação dos processos políticos. Por sua vez, a capacidade de garantir segurança e a legitimidade, como já referimos, quer seja depois duma negociação eficaz, quer seja após uma derrota militar são interdependentes. No Afeganistão, o processo inicial do estabelecimento do processo político, com a inclusão de grande parte dos grupos armados e o isolamento dos Taliban, após a sua expulsão, permitiu iniciar a reconstrução do Estado e a RSS, ainda que fragmentada. As tropas internacionais no terreno que garantem segurança estão inseridas também neste processo de interdependência evolutiva (Call, 2008b, p. 68) que têm que saber compreender e apoiar.

Outras duas condições importantes para o sucesso das intervenções no âmbito das RSS são a necessidade de alinhar as estratégias locais com os planos preparados pelos atores externos, e respetivos interesses e a segunda é a necessidade de se considerar os processos da RSS como de longo prazo e garantir a previsibilidade dos recursos (Sedra, 2010, p. 106). Isto leva-nos

a outros desafios para os atores externos, especialmente, na necessidade de diminuir a sua visibilidade em prol da evidência do aparelho do Estado que começa a formar-se. Isso deve ser visível em termos de ser o aparelho do Estado a aparecer com os serviços perante a população e não os atores externos. Os atores externos devem ser humildes na sua abordagem e considerar que o seu papel não é estabelecer processos ambíguos de transformação mas, sobretudo, facilitar processos, alavancar as capacidades existentes e complementar as autoridades locais.

Nestas intervenções verificamos que os ganhos iniciais não são suficientes e só a estratégia de longo prazo, com o alinhamento das estratégias e agendas dos vários atores com a estratégia nacional, resultante da apropriação do ESF, e com a integração de esforços dos vários atores no terreno, traz efeitos mais duradouros. A questão da responsabilização mostra-se também crítica, sobretudo com a presença de sistemas suscetíveis à corrupção e ao neopatrimonialismo. É difícil tratar estes assuntos diretamente com as autoridades locais, sem quebras de confiança e de credibilidade. O desafio é implementar processos que fomentem a responsabilização e transparência. Por exemplo, aproximar ao máximo a entrega e prestação de serviços do alvo é uma solução, pois garante o “*empowerment*” dessas instituições locais para uma maior exigência de responsabilização aos serviços mais centrais (Call, 2008b, pp. 64-65).

A monitorização e avaliação são importantes para a validação dessas estratégias e dos fatores, ao longo da intervenção. A situação na Guiné-Bissau e as dificuldades em determinados anos no Afeganistão, assim o demonstram. Nas situações pós-conflito ou em caso de recorrência, como foi a de Timor, a rapidez de ação foi essencial e a resposta dada pelos doadores bilaterais, com interesses, e mais disponíveis para a segurança cooperativa naquele ESF, foi essencial para a contenção do conflito, ultrapassando a questão tempo e prontidão dos mecanismos multinacionais de intervenção da ONU, mas aproveitando a sua ação legitimadora na intervenção, que teve impacto muito positivo na relação aparelho de Estado-população.

A desconflitualização de atividades e sobretudo da questão da predominância de esforço na segurança ou no desenvolvimento, tem de ser dirimida em sede de consulta e concertação no terreno, em função da região, dos alvos e objetivos a atingir e da situação existente em cada momento. Daí que o conceito “*One Team*” de implementação portuguesa no Afeganistão pode considerar-se uma aplicação prática e óbvia dos princípios da OCDE, no terreno. A atitude dos agentes da intervenção na presença e ação no terreno,

incluindo a ação violenta contra os “spoilers” é altamente sensível nas relações com a população e a sua natureza intrínseca. É, na convivência e no respeito pela fragmentação social e normas consuetudinárias, aspetos religiosos e hábitos sociais, no seu conhecimento e compreensão das potencialidades e vulnerabilidades das especificidades, que é possível alicerçar a intervenção a longo prazo e ajudar a conduzir à mudança para a resiliência as instituições dos ESF.

Sendo processos fortemente politizados, estas intervenções que convocam para a mudança, trazem vencedores e vencidos, contudo a ação nunca deve ser entendida como personalizada ou de um grupo específico, pois ela colhe sempre nas perceções da sociedade do ESF e dos atores da região. Por isso, os processos de reconciliação, ainda que difíceis de gerir, devem continuar a estar presentes no longo prazo.

As instituições de segurança, até mais que o setor da justiça, essencial naquele âmbito, têm também demonstrado a sua capacidade para acolher parte das ações resultantes desses processos, como sejam a inclusão da dimensão étnica e religiosa, ainda que à custa de menor eficácia operacional. Porém, é melhor possuir um setor de segurança que respeite a população de forma integral e o controlo político legítimo do aparelho do Estado, do que altamente eficaz porque integram só os melhores ou politicamente conotados e o seu produto de segurança é nocivo à sociedade.

Por último o desafio às OI e também aos seus EM é dotarem-se de sistemas que garantem o registo e a transmissão da informação política, do conhecimento aprofundado dos contactos no terreno que permite a confiança mútua entre os doadores e os parceiros aos seus militares e civis envolvidos num processo que deve ser centrado nas pessoas, e um sistema de avaliação e análise e um processo de lições aprendidas que minimize as dificuldades ao longo do processo de RSS.

4. Contributos para uma melhor RSS nos ESF

4.1 Potencialidades e Vulnerabilidades dos Modelos Conceptuais

Ao estabelecer os seus modelos de intervenção que como vimos consubstanciam quadros, com conceitos de ação, que contam com capacidades e estratégias próprias da OI e derivam dos objetivos funcionais e, teoricamente, dos seus interesses comuns, incluindo aqui todo um conjunto de normas e valores que são incorporados pela OI, e que muitos autores referem como regimes internacionais, conceito que abordaremos com mais detalhe no próximo ponto.

As OI dispõem de características próprias que lhes conferem determinadas vantagens comparativas relativamente a outros atores que atuam nos domínios da segurança e do desenvolvimento, portanto também da RSS (OCDE, 2008b, p. 48).

Diríamos que elas fazem parte das potencialidades gerais das OI, que são pontos fortes que se identificam como características da organização e recursos disponíveis que influenciam a capacidade para atingir os melhores resultados nas missões de RSS e que podem ser explorados nesse sentido. Também assumimos que existem pontos fracos, que são limitações de estrutura, capacidades ou recursos que se forem minimizados ou contornados pela estratégia da OI podem afetar significativamente as possibilidades da OI cumprir com sucesso a sua missão, no quadro da RSS. O que neste ponto

queremos verificar são estas potencialidades e vulnerabilidades aplicadas aos modelos para intervir em ESF, no âmbito da RSS, que foram analisados acima.

Elencaremos já de seguida as que consideramos gerais às OI e complementaremos, de forma comparada, aqueles que são próprios das OI analisadas, quando aplicável. Seguiremos a metodologia e alguma substância presente em (OCDE, 2008b, pp. 29-51).

4.1.1 Gerais

As OI dispõem de maior experiência face à sua contínua atividade em ESF, o que lhes permite dispôr de lições aprendidas e de uma maior experiência e até “*expertise*” caso consiga operacionalizá-la, desafio acima referido.

A legitimidade é também uma potencialidade das OI, seja em termos regionais, seja a título global por parte da ONU, contudo os insucessos e a baixa performance nas intervenções afeta esta legitimidade.

O fator da multiculturalidade e a existência de diferentes quadros de valores e traços culturais, nas OI, permitirão um maior número de soluções específicas no terreno de forma a evitar danos nos relacionamentos com os atores locais e nas estratégias e revisões que sejam necessárias ao longo da conduta da ação. Os casos de coligações com liderança de um Estado não parecem ter a mesma força, pois há uma atitude natural mais radical, quer dos atores nacionais e internacionais de outros países de assumir mais a pertença ao seu país, do que ao projeto liderado por outro, que diminui a confiança e que por vezes dificulta a unidade de esforço, em situações de alteração da estratégia.

A possibilidade de juntar em “*poule*” uma série de atores de diferentes setores é mais plausível, teoricamente, para as OI que dispõem de conceitos do tipo CA ou WoG e planeiam baseados em estratégias conjuntas e processos de decisão “combinados” (entre vários Estados ou nações).

Mas existem também lacunas e limitações genéricas. A primeira diz respeito a capacidades civis disponíveis. Elas foram mencionadas em alguns dos modelos e de uma forma geral são ainda capacidades em crescimento, polarizadas em alguns países e que começam agora a incorporar experiência dos teatros de operações.

A limitação de “*staff*” e de recursos é permanente e exige alterações de estratégia, pois os quadros de meios humanos e materiais e capacidades levantados na conceção das missões demoram muito tempo a ser disponibilizados o que dificulta o encadeamento das várias atividades dos programas, fazem-nos deslizar no tempo e desmotivam o *staff* no terreno e

os atores nacionais e subnacionais dos Estados parceiros. Como referimos há muita retórica e princípios, muita “*policy*”, mas a prática não acompanha⁶⁸.

A anterior vulnerabilidade está ligada também às dificuldades de coerência e de integração dos processos pois a coordenação estratégica e operacional do terreno, sobretudo em ambientes mais inseguros é fraca. O estabelecimento de plataformas de coordenação entre os vários atores no terreno tem sido efetuado, mas como veremos de seguida as lógicas de concorrência estão presentes desde os processos de decisão e dificultam esse normal estabelecimento.

4.1.2 Particulares das OI

Para a perspetiva mais particular, consideramos como fatores de análise os seguintes: i) Robustez da organização para o modelo, focados no sistema institucional, nas capacidades e nos processos de decisão e coordenação interna; ii) Grau de Compromisso, focado nas estratégias e quadros de ação para a RSS; iii) Aprendizagem institucional, nomeadamente a avaliação e processos de lições aprendidas; e iv) Vocação geopolítica e parcerias. A análise será de estilo pontual, não narrativa e apenas focalizando as potencialidades e vulnerabilidades com base no conhecimento da organização e nos modelos atrás analisados e complementaremos com base na experiência pessoal, quando aplicável e adequado.

Analizamos a ONU, a EU e a NATO, em todos os aspetos, mas para a OCDE há alguns fatores que não são aplicáveis. Como referimos, as potencialidades e vulnerabilidades serão apontadas como resultado da análise, não incluindo uma narrativa alargada, sendo assinaladas conforme se apresenta na legenda no Quadro 4.1.

⁶⁸ “*Policy is policy!*” era o desabafo satírico de um Chefe –de-Estado-maior, de nível estratégico em substituição, perante a inoperância de uma OI que sistematicamente produzia “*policy*” mas não conseguia nomear um oficial para esse cargo e outro “*staff*” previsto nos planos, apesar de haver recursos disponíveis (Addis-Abeba -2008-2010).

Quadro 4.1- Potencialidades e Vulnerabilidades

MATRIZ DAS PRINCIPAIS POTENCIALIDADES (P) E VULNERABILIDADES		
	ONU	OCDE
Robustez Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • (P)-Existência de unidades de RSS, departamentos de “<i>Rule of Law</i> e UNDP”; • (P) - Conceito de Operações Multidimensional e Integradas; • (P)-Existência de Gabinetes e de Delegações próprios no terreno; • (V)-Processo de Decisão do CS; • (V)-Grau de prontidão das Capacidades para o terreno fraco. 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- A existência do CAD – (P); • (P)- A existência do DCAF; • (P)- Mecanismos de Consulta; • (V)-Dependência dos EM e de outras OI para desenvolvimento de elevadas.
Grau de Compromisso (Estratégias e Q. de Ação)	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Existência de Conceito Próprios – (P); • (V)-Falta de Doutrina e insuficiência do Modelo em termos de Boas Práticas e não perfilamento do modelo da OCDE. 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Existência de Manuais e de Literatura de Apoio à RSS sem comparação; • (P)- Quadros de Ação teóricos e de Boas Práticas; • (P)- Abordagens SSR p/ ESF Pós-conflito; • (V)- Incapacidade funcional para aplicação da doutrina e implementação do modelo.
Aprendizagem Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Sistema de Avaliação por Relatórios capaz e público. 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Sistema de Avaliação dos ESF; • (P)- Disseminação crítica dos Relatórios e após consulta ; • (V)-Não se conhece sistema de Avaliação diretamente aplicada à RSS.
Vocação Geopolítica e Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Vocação e implementação global; • (P)- Parcerias com as OI regionais; • (P)- Apoio especial às OI em África . 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Vocação Global – (P); • (P)-Parcerias ao nível das redes transgovernamentais; • (V)- Falta de Parcerias Estratégicas com as OI .

Legenda : (P)- Potencialidade; (V)- Vulnerabilidade

Fontes: Análise dos Modelos – Capítulo 2; Metodologia: Adaptado pelo autor

dos Modelos RSS adotados pelas OI em estudo

DADOS (V) DAS OI NAS RESPOSTAS AOS ESF, NO ÂMBITO DA RSS	
EU	NATO
<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Existência de um leque de instrumentos de vária natureza nas diferentes instituições ; • (P)- Previsibilidade de fundos financeiros; • (P)- Desenvolvimento de Capacidades Civas em expansão; • (P)- As ideias de “pooling” and “sharing” quando implementadas; • (P)- Existência do EEAS e das delegações da EU; • (V)-Processo de decisão e coordenação interna complexo e sujeito a manipulação pelos EM; • (V)-Deficiente capacidade de Comando e Controlo e insuficiente integração para CA. 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Prontidão das Capacidades • (P)- Processo de Planeamento de Capacidades e a ideia da “smart defense”; • (P)- Superior Capacidade de Comando, Controlo e Comunicações e Informações; • (V)-Domínio dos EUA no âmbito da iniciativa para a mudança estratégica, processos e intervenção; • (V)- Capacidades civis insuficientes e polarizadas nos EM pouco comprometidas com a NATO.
<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Existência de Conceitos e Quadros de Ação específicos para RSS, definidos; • (P)- Reconhecimento do potencial doutrinário da OCDE; • (P)- Legitimidade -Intervenção no quadro da Carta da ONU; • (V)-Falta de Doutrina em Técnicas, Táticas e Procedimentos para RSS . 	<ul style="list-style-type: none"> • (V)- Maior compromisso na implementação, do que na existência de Quadros de Ação; • (V)-Insuficiente “Policy” e Estratégia na RSS que a reduz aos aspetos técnicos; • (V)-Doutrina RSS insuficiente; • (V)-Não perfilhamento oficial da doutrina RSS da OCDE.
<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Sistema de relato baseado nas estruturas do EEAS e da CE – (P); • (V)- Gestão da Informação e da Necessidade de Conhecer insuficiente (V); • (V)- Sistema de treino ainda deficiente. 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Avaliação e Processo de Lições Aprendidas funcional; • (P)- Sistema de Relatórios e de Gestão da Informação e Necessidade de Conhecer de qualidade; • (P)- Sistema de Treino e de desenvolvimento doutrinário capaz, mas ainda não aplicado à RSS .
<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Vocação global, com intervenção positiva não conceito de vizinhança; • (P)- Celebração de Parcerias; • (P)- Funcionamento como conetor África; • (V)-Insuficiente implementação nas Parcerias por deficiência de coordenação interna . 	<ul style="list-style-type: none"> • (P)- Vocação Global, com intervenção focada no conceito da vizinhança; • (P)- Sistema de Parcerias para Segurança Cooperativa com potencial para RSS; • (P)- Extensão das parcerias ao BM.

4.2 Lógicas de Concorrência e de Complementaridade das OI

Neste subtítulo procuraremos analisar como, no Sistema Internacional, ao nível da cooperação entre Estados no quadro das OI e no âmbito da cooperação entre as OI, se manifestam lógicas de concorrência na competição pelos interesses nacionais e lógicas de complementaridade buscando a melhor satisfação de interesses comuns ou similares, explorando potencialidades e minimizando e acautelando vulnerabilidades, buscando os primeiros a sobrevivência e uma melhor posição relativa aos seus pares e as OI para a cabal satisfação dos objetivos funcionais, razão para a qual existem.

4.2.1 Estados, cooperação e regimes internacionais

Num ponto de vista estruturante do Sistema Internacional, importa realçar o ponto de vista realista e neorrealista, da existência de uma pletera de unidades políticas independentes, acima dos quais já Locke, Hobbes e até Tucídides reconheciam a existência de um regime anárquico pela falta de um poder “supraestadual” e que esse “vácuo” determina a conflitualidade ou as guerras nas várias formas, que no modelo de Kenneth Waltz, é suscetível de abundar (Guedes, 2007, pp. 29-30). Esta visão vem conhecendo contrapontos de outras teorias, sobretudo no argumento das interdependências e da complexidade do sistema, reconhecendo – se hoje a existência de numa *anarquia madura* no conceito construtivista de Buzan⁶⁹, adotado também pelo Professor Adriano Moreira, em que se “(...) vai progredindo no sentido de harmonizar as sobrevivências soberanistas com as emergências globalistas, (...)” (Moreira, 2002, p.108). É provável que os países tendam a cooperar no quadro regional e global, no sentido de melhor acomodar as suas interdependências e ter assento e voz para defender tanto quanto possível os seus interesses próprios. Por outro lado, posiciona-se para exercer uma *soberania de serviço*, que

“(...) tem por valor principal a defesa da identidade, manter uma voz participante no processo decisório, e assegurar o reconhecimento internacional da legitimidade de exercício pela participação responsável no funcionamento do sistema em formação, no qual se torna progressivamente dominante a gama dos fatores exógenos.” (idem, p.113).

Para isso, os Estados dispõem-se a cooperar no quadro das OI, mais ou menos especializadas, que vão crescendo em número de atores associados e áreas de atividade. A razão que leva os Estados a colaborar desta forma tem sido explicada no âmbito das RI pelas teorias da cooperação e da integração que equacionam o como e o porquê dos Estados definirem os seus interesses em termos da participação em instituições formais. Estes construtos procuram

⁶⁹ Ver também no Apêndice 1- Glossário de Conceitos, o impacto sobre o conceito de segurança deste autor.

responder como estas instituições⁷⁰ afetam os padrões de interdependência dos seus membros, quando os Estados tomam parte em regimes internacionais, coligações e alianças e até em OI internacionais supranacionais resultantes da integração (Dougherty, 1997, p.419).

Ainda que na nossa dissertação, o Estado e as OI sejam tema central e por isso o seu relacionamento seja importante, ele ultrapassa os objetivos do trabalho, ainda que porém o deslizar por alguns dos aspetos teóricos e pelas razões subjacentes nos permita fazer extrapolações para as questões em apreço, neste capítulo.

As teorias supramencionadas encontram uma substancial parte da explicação na teoria dos jogos, um ramo da matemática, com aplicação no âmbito das RI, onde apoia sobretudo os processos de decisão, negociação e simulação na perspetiva da racionalidade, muito usada nas situações ligadas à segurança (guerra, crise, etc.) (*idem*: cap 12). Assim, o compromisso assumido pelo Estado em prol do objetivo comum dos membros da instituição é entendido sobretudo à luz do jogo do “Dilema do Prisioneiro” ou no jogo da “Caça ao Veado” de Jean Jacques Rousseau. O primeiro considerando a situação de dois prisioneiros comprometidos, ambos em isolamento, perante os incentivos de cooperar, não confessando o crime, podendo os dois ser libertados por falta de provas ou com uma menor pena, ou não colaborar, desistindo do seu compromisso e confessando contra o outro, na expectativa de ter melhor sorte e muito menor pena do que o outro.

No segundo jogo, o modelo aponta para uma maior probabilidade de sucesso de captura da presa, se nenhum dos parceiros envolvidos desistir. Em qualquer um dos jogos, a chave do comportamento cooperativo está na presunção de que todos os membros envolvidos vão cooperar e não fugir ao compromisso. Por outro lado, a ideia central jaz no maior prémio esperado da ação comum do que da ação unilateral (*ibidem*, p. 419).

Contudo na falta de uma autoridade central e perante a possibilidade de haver situações, em que a ação (que pode ser inação) unilateral, em determinada conjuntura, possa beneficiar francamente os interesses próprios do Estado, este poderá “baixar a guarda” e fugir ao compromisso. As razões que minimizam esta possibilidade, ao nível do sistema internacional, são a certeza de que se ambos os atores desistirem, a perda é muito maior do que se cooperassem e sobretudo de que, num mundo global que prima pelo

⁷⁰ No conceito baseado em Douglass North, já por nós indicado, em que as instituições são conjuntos de normas, que estipulam as formas em que os Estados devem cooperar e competir uns com os outros, prescrevendo o que é comportamento aceitável e inaceitável por parte do Estado (Mearsheimer, 1995, p. 8).

princípio da reciprocidade há grande probabilidade de se encontrarem, de novo. Esse comportamento cultiva a desconfiança e, no mínimo, eleva o nível de ponderação da parte que perdeu, que correrá mais riscos e adotará mais provavelmente uma atitude não cooperativa e mais perigosa para os interesses do ator desistente, em futuras interações. Nesta perspectiva, segundo Axelrod, “a contemplação do futuro pode ajudar a formatar a forma como os atores vêem a situação presente.”⁷¹ e permite a evolução das instituições (apud Dougherty 2007, p.510). Para ultrapassar esta possibilidade de fuga, é fundamental que as instituições se desenvolvam no quadro das OI, aumentando a informação mútua entre os Estados, sobre os incentivos e benefícios que se obtém com a cooperação, na certeza de que os delatores serão denunciados, punidos e porão em risco o seu futuro, devendo as “vítimas” da delação serem protegidas (Mearsheimer, 1995, p.17).

Essa evolução é explicada pelos funcionalistas e neo-funcionalistas⁷¹ com base na doutrina de *ramificação* de Mitrany, nos conceitos de *spillover* de Ernst Haas e no seu desenvolvimento no quadro da evolução das instituições e da teoria da cooperação e integração por outros internacionalistas, estabelecendo normas que regulam a atividade da organização⁷² e estabelecem um padrão esperável de comportamento *aos Estados membros* de regimes internacionais⁷³. É nesta perspectiva que Adriano Moreira se refere à lei da complexidade crescente da vida internacional, “(...) *pretendendo significar que a marcha para a unidade vem acompanhada de uma progressiva multiplicação, quantitativa e qualitativa, dos centros internacionais de diálogo, cooperação, e de decisão e das relações entre esses centros.*” (Moreira, 1996, p.37).

Esta dinâmica normativista, de uma teia de instituições, parece importar a todos os atores do Sistema Internacional, sejam os Estados, sejam as próprias OI, sejam todo um conjunto de organizações transnacionais, que surgem no

⁷¹ David Mitrany, precursor funcionalista baseou os seus trabalhos na ideia de que a emergência dos assuntos técnicos levaria ao sentimento da necessidade de colaborar no patamar técnico, apolítico, cujo aumento de confiança e aprendizagem conduziria a uma intensificação pela ramificação, às instituições e regimes internacionais. Descendente do funcionalismo, o neofuncionalismo procurou a elaboração, modificação e teste das hipóteses da integração, focados sobretudo no estudo da EU (Dougherty, 2007, pp.422-423).

⁷² Esta regulação em função dos seus objetivos funcionais vai alargando – *spillaround* ou diminuindo, o *spill-back*, conduzindo por vezes à extinção das organizações ou a mudanças profundas do regime internacional associado (Dougherty, 2007, pp. 424-425).

⁷³ Segundo John Ruggie que introduziu o conceito em 1975, como um conjunto de expectativas, regulação formalizada, dinâmicas (“*energies*”) organizacionais e compromissos financeiros aceite por um grupo de Estados. Este tema tem sido extremamente discutido, nomeadamente na perspectiva normativista das instituições.

quadro do aumento impressionante das transações e comunicações⁷⁴ que impele ao movimento da globalização. Este sistema, que segundo alguns críticos da teoria sistémica, como Stanley, forma modelos de “mundos imagináveis” e não “generalizações do mundo real”, configurando o “triumfo da forma sobre a substância” (Dougherty, 2007, p. 133), como já aludimos em partes desta dissertação, nomeadamente, no desvio das normas promotoras dos modelos das OI e a sua praticabilidade no terreno, permite no entanto deslocalizar para estes fóruns muita da contenda pelos interesses nacionais que os Estados continuam a fazer num sistema mais interdependente. Os Estados fazem-no, numa perspetiva do conceito de “self-help” de K. Waltz, para i) sobreviver como Estado; ii) pelo receio da falta de compromisso dos outros Estados e iii) para valorizar a sua posição relativa em relação aos seus pares (Mearsheimer, 1995, pp. 11-12). Tal é visível nesta declaração de Stephen Krasner, mesmo para os pequenos Estados:

“By building or altering international institutions, rules, principles, and norms, weaker countries can both ameliorate the vulnerability imposed by their lack of national material-power capabilities and their weak domestic political structures, and increase resource flows.” (1981, p. 122).

Os Estados acordam a forma de produzir os regimes internacionais e executam-no com base em delegações nacionais temporárias ou permanentes nos fóruns das organizações. São mais ou menos complexas de acordo com a dimensão dos países⁷⁵ e obrigatoriamente consoante o tipo de OI e os seus objetivos e setores funcionais. Estas delegações permitem aos países participar nas várias comissões ou comités, estabelecer o interface com o governo e estabelecer que o normativismo concebido no quadro da OI, desde a sua base original de trabalho, siga ao máximo as suas orientações e interesses e, caso assim não seja, influenciar, no sentido que mais lhes aprouver, procurando, dentro da eficácia e eficiência da OI, maximizar os seus ganhos, com o sentido dos três objetivos genéricos de um EM, acima referidos, na feitura dos regimes internacionais no quadro de uma OI. Considerando como exemplo destes grupos, a comitologia da EU⁷⁶ e os grupos de trabalho e de aconselhamento

⁷⁴ A questão da importância do aumento da interdependência entre os Estados para níveis mais próximos da interdependência dentro dos Estados tem a ver com o aumento enorme das comunicações e transações cujo custo é também fator importante na decisão dos Estados aderir a regimes internacionais.

⁷⁵ Um indicador interessante da capacidade dos países influenciar as instituições, é a dimensão das delegações junto das OI. Em alguns casos, a diferença entre a Alemanha e Portugal mede-se numa dimensão de dezenas e até centenas de vezes.

⁷⁶ Existem perto de 250 (cerca de 230 ativos em 2008) comités com representantes dos EM, no âmbito do trabalho com a CE. Estes comités são uma espécie de porteiros que dão o seu aval às propostas da CE ou em caso de desacordo, o que é raro, informam o CONC. O registo das votações nos Comitês está disponível no Relatório Anual de Comitologia da CE (Blom-Hansen e Brandsma, 2009, p. 722).

no Conselho Europeu, tem havido uma crescente investigação (Blom-Hansen e Brandsma, 2009, p. 720). As perguntas de base são sobre se estes grupos seguem uma abordagem racional simples, de atuar apenas como representantes dos EM que exercem o controlo sobre a Comissão, num papel de “*watchdogs*” dos interesses dos seus países, ou se são de facto “*experts*” funcionais que procuram, numa atitude deliberativa, chegar à melhor solução técnica para o problema comum que acomode os interesses nacionais, ali representados. Há evidência empírica de que ambas as situações acontecem, ou seja há comités em que sobretudo se negocia com base nos interesses nacionais, enquanto noutros se procura a solução, discutindo-se mediante argumentação científica séria.

Nos primeiros grupos, racionalistas, o debate apoia-se nas razões de que os Estados se baseiam sobretudo nos seus próprios interesses, jogando-os em função do poder que lhes é inerente à dimensão e ao seu de poder de voto, por exemplo, no caso de assuntos de maioria qualificada. A discussão conduz-se na base do compromisso entre vários assuntos, podendo esperar-se comportamentos na mesa de negociação não transparentes ou totalmente leais, dadas as assimetrias de poder e culturais entre os EM.

A abordagem deliberativa de grande qualidade segue mediante critérios de participação livre no debate, com justificação argumentada e clara das posições assumidas, que são valorizadas quando se referem ao bem comum e conduzem-se de forma construtiva. Há também alguma evidência de que nas áreas em que existem efeitos distributivos ou são tecnicamente complexas existe maior tendência para a abordagem racional. Todavia, também os casos de maior complexidade técnica são alvo de uma atitude deliberativa, ainda que sempre muito relacionada com o interesse político do trabalho desenvolvido nos comités. Ainda que não se tenha encontrado grandes evidências empíricas há indicação de vários autores sobre o facto de que a socialização, nomeadamente fomentada pela maior permanência em funções, pode conduzir a uma atitude mais construtivista mais aderente ao bem comum, teoricamente, promovida pelas OI (Blom-Hansen e Brandsma, 2009, pp. 720-737).

A facilidade de comunicação e acesso a grandes quantidades de informação e a atitude construtivista destes grupos e de outros de natureza similar que pululam nas OI, promove a sua aproximação, originando redes “transgovernamentais” de comunicação de conhecimento, de troca de informação, com atores internos dos Estados e entre atores de outros Estados, que permitem uma melhor coordenação e inclusão das posições nacionais em prol da política e da solução de problemas comuns. Para alguns, trata-se de uma nova forma de

governança global, que promove a forma dos Estados trabalharem juntos sem a centralizada burocracia das instituições internacionais, todavia outros acham que estes são mais uma nuvem de tecnocratas que conspiram, na perspectiva de despolitizar os assuntos de forma que inevitavelmente irão beneficiar os mais ricos e poderosos em detrimento dos mais fracos e pobres (Slaughter, 2001, p. 2). Segundo Anne-Marie Slaughter, estas redes desenvolvem-se no sentido de uma “*desagregação da democracia*”, criando como que uma *democracia vertical* ao permitir que estes delegados em contacto direto com os representantes das OI, possam informar e consultar quase em permanência os representantes eleitos, permitindo uma maior responsabilização e transparência das OI, no desenvolvimento das suas posições.

Por outro lado, estas redes crescem no sentido de uma “*democracia horizontal*”, entre as várias delegações dos EM, com delegações de outras OI, com redes e *blogs* especializados de investigação e conhecimento, ligando a ONG e as agências de informação técnica⁷⁷, fazendo confluir toda uma informação que melhora a aprendizagem e permite a construção de soluções mais avalizadas e contextualizadas para os problemas comuns. A segurança é uma das áreas que pode beneficiar desta interação alargada, permitindo aos Estados, num papel de “*cooperative networks of networks*” e não só de unidades soberanas, habilitar melhor as respostas das OI, usando todo este potencial que ajudará a uma melhor governação mundial (*idem*, pp. 32-38).

Do que antecede neste ponto verificamos como os Estados se posicionam numa lógica de complementaridade das suas insuficiências e na busca de objetivos comuns e como disputam numa lógica de concorrência, no quadro dessa busca a satisfação dos seus interesses nacionais, numa plataforma alargada, onde há lugar para articular a majoração de ganhos numas áreas com a acomodação e menores prémios nas outras. Complementando esta articulação Estado-organização, surgem fenómenos de horizontalização do poder, através de redes de especialistas que contribuem para uma melhor governação global, sobretudo em problemas com impacto a esse nível, reduzindo um suposto défice democrático que o peso da OI na sua pressão sobre os Estados exerce indiretamente sobre os povos.

⁷⁷ Na EU, por exemplo, estas Agências, na ordem de trinta, são entidades jurídicas independentes, descentralizadas, que apoiam a cooperação entre a UE e os governos nacionais, em áreas funcionais importantes, reunindo competências técnicas especializadas das instituições da UE e das autoridades nacionais. Ver http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/index_pt.htm .

4.2.2 Cooperação entre Organizações internacionais

A cooperação entre as OI, que beneficia naturalmente de todas estas observações feitas, leva-nos a revisitar alguns conceitos que normalmente vêm ao de cima nos debates interinstitucional e transatlântico entre a ONU, a NATO, a EU e a OSCE, esta última menos frequentemente. Um deles tem a ver com a expressão *“interlocking institutions”*. O termo *“interlocking”*, extremamente usado noutros campos científicos, apresenta variada conotação e aplicação, todavia o sentido que parece ter sido utilizado é na perspectiva da sua utilização nos caminhos-de ferro, já que permite a utilização de várias vias, apesar da sua ligação física em que há partes que se sobrepõem.

O termo foi profusamente utilizado no período imediato pós-guerra fria, na altura em que a NATO, uma organização de defesa coletiva voltada para o conflito bipolar com a União Soviética, agora sem inimigo declarado, procurava adequar o seu novo nicho funcional. Na Europa do Leste, decorria uma espécie de catarse das ideologias socialistas e os medos surgiam, sobretudo com a questão dos Balcãs. A OSCE e a então União da Europa Ocidental (UEO), revitalizada com o Tratado de Maastrich e a *European Security and Defence Identity* (ESDI), coexistiam como organizações de segurança e/ou defesa, mas com instrumentos muito diferentes em termos de capacidades, quando as estratégias militares passavam de uma base de dissuasão, no quadro bipolar, para estratégias de ação limitada, no domínio do PK, privilegiando o instrumento militar. As alterações provocadas pela Agenda para a Paz, as questões do *“peace enforcement”* e do *“out-of-area”* presentes implícita ou explicitamente no Conceito Estratégico da NATO de 1991, se aliviava um pouco a “nova” Europa que procurava afanosamente entrar para o “clube da NATO” preocupava Estados e organizações europeias e também a ONU. Um relatório *“NATO, Peacekeeping, and the United Nations”* de 1994 dá conta dessas preocupações e, segundo algumas opiniões, da necessidade de pôr cobro a intervenções de PK da NATO, que não serviam a paz, mas sim interesses nacionais concorrentes entre si. Esta situação provocava lutas interinstitucionais sobre a legitimidade e alocação de recursos, devendo a ONU *exercer a sua autoridade* sobre as próprias operações e sobre as desenvolvidas pela NATO, nessa altura focada nos Balcãs, após as dificuldades sentidas pela ONU e pela EU (BASIC, 1994, pp. i-ii).

Esta expressão veio a ser vertida no Comunicado Final do Conselho do Atlântico Norte, em 19 de dezembro de 1991, na altura da primeira reunião do Conselho de Cooperação para a Paz do Atlântico Norte, no âmbito da Parceria para a Paz e onde se reconhecia também que a política externa e de segurança

comum da EU deveria ser compatível com a segurança e defesa comum estabelecida no quadro da NATO. Adicionalmente, o conjunto de medidas de consulta em termos das posições comuns, como o reforço da UEO como pilar europeu da Aliança e a abertura desta organização aos membros da EU e à possível associação a nações da NATO, iriam permitir a transparência e a complementaridade necessárias entre a identidade europeia de segurança emergente e a Aliança Atlântica (NATO, 1991,§11 e 12). Por sua vez, no âmbito da arquitetura de segurança da Europa:

“The peace and security of Europe will increasingly depend on a framework of interlocking institutions which complement each other, since the challenges we face cannot be comprehensively addressed by one institution alone. We are determined to ensure that our Alliance will play its full part in this framework” (idem, §8).

O Secretário-Geral da NATO Manfred Woerner utilizou a expressão *“interlocking institutions”* para com a então CSCE, em Roma, 1993 referindo *“ nós não competimos, nós complementamo-nos (...)”*, as relações não se baseiam em duplicação, *“(…)mas mais em sinergia de esforço.” (ibidem)*. Relativamente à ESDI a posição dos EUA foi de apoio e reconhecimento de que haveria uma cooperação próxima entre a NATO e a UEO, mais tarde formalizada nos conceitos de planeamento militar das Operações de Apoio à Paz (PSO) e no *Combined Joint Task Force (CJTF)*, em que o *“double hating”* e *“as forças separáveis mas não separadas”* permitiam a utilização de forças da UEO, nas PSO sob o comando NATO, em apoio da ONU ou da OSCE, na altura ainda Conferência de Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) e em determinados casos, mediante condições acordadas sob o comando da UEO.

Em tempos de forte debate, este conceito veio a ser publicitado pelos seus críticos com a expressão de *“interblocking institutions”* que ainda hoje se encontra bem espalhado em artigos de investigação procurando significar os aspetos de competitividade e de concorrência que emanaram neste período das OI. Muitos viram este conceito com a ideia de que a NATO pretendia estender a sua área de responsabilidade e ao estabelecer a Parceria para a Paz acabou por incluir no seu catálogo de cooperação nesta parceria muitas das medidas em curso ou em desenvolvimento na CSCE. Na presumida competição com a EU, ambas as organizações ao longo da sua evolução de estratégias de ação ligadas à gestão de crises, foram-se disponibilizando com meios para a ONU e OSCE, manifestando a sua autonomia, contudo os críticos reconhecem a predominância da NATO como organização de segurança e defesa na Europa (BASIC, 1994, pp. 8-14).

Da visita a este conceito interessa-nos então reter que há lógicas de complementaridade entre estas OI que coexistem com lógicas de competição ou concorrência, em função dos seus objetivos funcionais, da sua adaptação à conjuntura e que estas lógicas pontuam em função dos interesses de alguns dos seus EM.

Esta lógica de complementaridade, jogada estrategicamente naquela conjuntura no continente europeu, tem vindo a ser aprofundada e alargada a outras organizações e a outros espaços. Isso tem acontecido na perspetiva da evolução dos conceitos respetivos e das operações desenvolvidas pelas várias organizações, que se têm cruzado, face à globalização das várias estratégias de ação, em prol da segurança internacional. Tal também acontece mais recentemente com a RSS. Ela tem vindo a ser apoiada numa cooperação que interessa perceber, para depois fazendo uso dos dados já adquiridos da análise das potencialidades e vulnerabilidades e do impacto das intervenções em ESF com recurso à RSS, pontuarmos sobre a aplicação destas lógicas de complementaridade e concorrência.

As OI não têm um historial rico em termos de cooperação. De uma forma geral, trabalham nas suas estruturas, tentam expandir as suas competências e áreas de ação no sentido de se adaptarem à mudança do Sistema Internacional. Nessa sua movimentação surgem rivalidades e concorrência com outros atores regionais ou globais, sejam outras OI, sejam outros atores com grande influência nas mesmas.

No âmbito da segurança, o alargamento do conceito tem suscitado uma perspetiva multidimensional das várias atividades como é o caso da RSS que combina instrumentos ligados à segurança e defesa, ao desenvolvimento e à boa governação onde se inclui em grande papel a área judicial. Neste particular da RSS, as respostas das OI aos ESF têm em conta dinâmicas subjacentes às diferentes fases do conflito ou à sua iminência, pelo que a necessidade de grande flexibilidade, grande variedade de instrumentos, implica que dificilmente qualquer OI se aventurará sozinha no tratamento total destas ações, como a RSS.

Assim, as OI têm quase que obrigatoriamente de cooperar. Em termos muito similares às razões que elencamos para os Estados cooperarem, as OI face à atual complexidade do Sistema Internacional, têm cada vez mais que desenvolver as atividades voltadas para os resultados, que consubstanciam ao longo do tempo a consecução dos seus objetivos funcionais, que justificam a sua existência perante os seus EM e parceiros de vária ordem, em prol da sua responsabilização (*accountability*).

As OI manifestam o seu interesse em cooperar mediante vários tipos de ação, como seja em discursos, comunicados, ou através de estudos e selamos através de acordos de vária ordem. São estes documentos a face visível da intenção, da forma e as técnicas para cooperarem.

Tal como referimos o historial de cooperação entre OI é limitado, mas tem sofrido uma evolução mais ou menos positiva, ainda que não gradual. No fundo, nos momentos de grande mudança, perante a realidade da insuficiência própria, as OI buscam mais a complementaridade. Há autores (Law, 2007b, p. 49) que o dividem em três grandes fases:

Numa primeira fase, até ao fim da Guerra Fria, a cooperação foi extremamente limitada e a que existiu foi pouco estruturada, dados o menor número de OI e o facto de o Sistema Internacional estar extremamente polarizado. Assim, entre pólos diferentes havia sobretudo competição e as OI menos polarizadas evitavam uma pronúncia exagerada de ligação ou apoio a OI de um dos lados para manter a sua liberdade de manobra e por outro lado estavam relativamente espartilhadas, até ao momento em que surgiu a CSCE (1975) e se começou a praticar algum diálogo e abertura do sistema. As organizações de Bretton Woods mantinham alguma cooperação entre si.

A segunda fase, enquadra-se sobretudo na década dos anos 1990. Inicialmente, houve muita competição, mas que foi gradualmente crescendo, conforme já referimos no âmbito do *“interlocking/interblocking institutions”* debate, logo seguidas das crises nos Balcãs e em especial a Bósnia Herzegovina, onde as OI foram sendo impelidas a cooperar. É nesta altura (1998) que surge o batismo da RSS pela ministra Clare Short do Reino Unido. É de relevar, neste período a Agenda para a Paz da ONU, os Acordos de Berlim em 1996, que vieram a dar origem ao pacote conhecido como *Berlim Plus* já em 2002, fora deste período e que se traduziram num impulso à cooperação sobre o signo da complementaridade, mas onde são visíveis ainda muitos traços de concorrência.

A concorrência que daí adveio tem sobretudo a ver com as disputas entre a Turquia e a Grécia na NATO e Chipre na EU, que bloqueiam algumas medidas que permitam o acesso da Turquia a assuntos da EU e de Chipre a assuntos da NATO, provocando a fadiga institucional. A Plataforma para a Segurança Cooperativa, da CSCE, considerada como a segunda geração da ideia das *“interlocking institutions”* surgiu em 1999 e procurou um novo caminho para o interface necessário para a ação nos teatros de operações entre a zona euro-atlântica e euro-asiática. A OCDE iniciou neste período em cooperação com a UNDP, o BM, o IMF e a EU o desenvolvimento de todo o *acquis* de boas práticas sobre a RSS (Law, 2007b, pp. 49-52).

O terceiro período, na prática, decorre no novo Milênio até ao presente e tem vindo a procurar pôr em prática todo o esforço de cooperação já conseguido no anterior. As oportunidades no terreno têm sido muitas, mas as dificuldades impostas pela competição entre alguns Estados é grande. O alargamento da NATO e da EU aproximou as vizinhanças e catapultou o epíteto da segurança cooperativa, que começou agora a ser prática nos conceitos ou estratégias da EU e da NATO e as modificações da “*New Horizon*” da ONU e que se tem traduzido no alargar e aprofundar de parcerias nas vizinhanças geopolíticas, buscando a intenção de ator global, em termos dos processos de securitização das ameaças do terrorismo e dos tráfegos ilícitos. São exemplo as parcerias com a África por parte da EU e da ONU e o novo paradigma de parcerias da NATO já atrás referido. Por sua vez, entre estas OI procuram-se soluções para a complementaridade que é necessária nas operações no terreno, tentando diminuir a parafernália de memorandos de entendimento bilaterais e criando quadros de ação, revisitando acordos de cooperação ou criando novos, nomeadamente entre a ONU e a EU (2007) e entre a ONU e a NATO (2008).

A análise de toda uma série de acordos vigentes entre as várias OI seria desproporcional e excessiva, para os efeitos da nossa dissertação. Assim, louvamo-nos na análise efetuada por David Law em 2007, na obra que vem sendo referenciada e complementaremos com alguns fenómenos mais recentes de cooperação, sobretudo procurando identificar os pontos relevantes da cooperação, com importância para a RSS.

A cooperação entre OI tem seguido duas linhas fundamentais, a questão da produção de normas e disseminação de lições aprendidas e boas práticas e a questão das PSO, onde se integra muita da RSS. David Law identifica na primeira linha, dois grupos em que a OCDE é o centro e compreende a ONU (UNDP), o BM e o FMI e a EU, focando-se nas normas e boas práticas para os doadores. O segundo grupo, em que a OSCE e o Conselho da Europa ocupam o centro e onde pontuam a CEDEAO cujo âmago do normativismo são os códigos de conduta para as organizações de segurança e a sua aplicação por parte dos Estados.

A segunda linha, das PSO, estratifica-se por áreas geográficas de ação onde a zona euro-atlântica, o Médio Oriente e cada vez mais a Ásia Central impelem a EU, NATO e OSCE à cooperação e a zona africana onde a ONU, EU, o BM e o FMI, a UA e os REC estão muito ativos. A NATO, só muito pontualmente, se insere na África onde dispõe de cooperação com a UA e no Norte de África mediante o Diálogo Mediterrânico, deixando muito o campo a iniciativas bilaterais das suas nações (Law, 2007 b, pp. 53-55).

De uma forma geral, na cooperação entre as OI, o respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e pelos princípios do Acordo de Helsínquia, é assinalado, nomeadamente, pelos princípios de funcionamento, da lógica da estrutura da organização e da letra dos tratados ou acordos que institucionalizam os regimes internacionais. Estes regimes incorporam também o respeito pelos interesses dos Estados das OI cooperantes, na mesma medida em que estes são, tentativamente salvaguardados, ainda que promovendo o bem comum mútuo. Todavia, não se pode fazer uma generalização destas práticas, por exemplo a ONU só reconhece normalmente os princípios e orientações da Carta das Nações Unidas⁷⁸ e há outras OI como o Conselho da Europa e a OCDE para as quais estes aspetos não são propriamente assuntos do seu interesse direto e não terão impacto nos seus objetivos funcionais.

Outra área de cooperação importante tem a ver sobretudo com os efeitos a obter ou a evitar com essa cooperação, que se assumem como as modalidades, segundo Law. Assim são relevantes o respeito pela autonomia, a transparência, a não duplicação, reafirmando-se a complementaridade e vantagens comparativas das OI, a promoção de visões e objetivos comuns e o desenvolvimento de capacidades e de programas comuns. Pontuam neste campo os quadros de ação para garantir a eficácia da ação no terreno, através da divisão e partilha do trabalho e tarefas, de acordo com a maior capacidade e experiência (vantagens comparativas) a coerência e a unidade de esforço e entendemos, aqui contrariamente a Law, que ao relevar as vantagens comparativas há evidência, ainda que implícita, do reconhecimento da natureza interdependente da área do desenvolvimento e segurança, aliás presente nomeadamente no conceito estratégico da NATO e nos conceitos da RSS da EU.

As técnicas de cooperação, segundo David Law, podem também dividir-se em várias ordens, consoante o grau de compromisso em termos de recursos e visibilidade interna das OI. Na primeira ordem, estão a troca de informação e análise, o diálogo, os contactos e as visitas mútuas. Esta é a linha de maior intensidade de cooperação entre OI. Na segunda ordem de cooperação, intensifica-se o compromisso mútuo pois refere-se a trocas de *staff* e oficiais de ligação, representações cruzadas como observadores em reuniões de alto nível e a concessão de mandatos para ação no terreno, neste último tais como o caso da delegação da legitimidade da intervenção por parte da ONU e da OSCE nas organizações regionais. No terceiro nível ocorre já a partilha de meios e capacidades e a ação conjunta em termos de planeamento, avaliação

⁷⁸ Ver por exemplo a Joint Statement on UN-EU cooperation in Crisis Management de 2007 e a *JOINT DECLARATION ON UN/NATO SECRETARIAT COOPERATION* de 2008.

inicial (FFM), coordenação diplomática e financiamento. Exige já um nível de interação elevado e que será cada vez mais o futuro pois a exiguidade de meios disponíveis nas OI, face às possibilidades e necessidades de intervenção em ambientes de fragilidade cada vez mais amplos na dimensão das populações (acima dos atuais cerca de 30 milhões do Afeganistão) e espaços (e.g. Sahel) em que se encontram é um cenário previsível e com algum grau de probabilidade de ocorrência (NIC, 2010, p. v).

A RSS é como vimos atrás um processo iminentemente político e a intervenção de várias OI num específico ESF, dependendo da forma como é desenvolvido, tende sempre a alterar as relações de poder entre estes atores. É por isso fundamental que os seus representantes e executantes devam ser devidamente instruídos sobre a lógica de complementaridade e o dever de colaboração e disponibilidade, que é necessário imprimir nas relações de trabalho nestes quadros de ação, caso contrário a tendência para a competição e concorrência será mais provável do que o apoio mútuo.

Segundo Law, parece ser possível identificar estratégias e táticas associadas a este ponto. Assim, seguindo uma estratégia defensiva as OI procuram sobretudo ignorar as outras OI, tentam obter informação e privilegiam a técnica oratória de intenção de cooperação mas não a praticam. Na estratégia de “engrandecimento” há um reconhecimento de que a outra OI pode suplementar ou complementar as suas atividades, compensando as suas limitações de mandato, legitimidade ou recursos. São utilizadas táticas que garantam a legitimidade de ação, criem sinergias em determinados quadros de ação e providenciam serviços especializados, onde se situa verdadeiramente a lógica de complementaridade a que aludimos neste trabalho. Por último a estratégia transformativa que visa aglutinar ou fundir outras OI e que em determinadas alturas o debate na zona euro-atlântica demonstrou com táticas de colonização de alguns EM da EU relativamente à NATO no que respeita à defesa coletiva e que surgiu com a aglutinação da UEO pela EU, o que sendo típico de uma lógica de concorrência, os seus efeitos produzem maior eficácia no futuro (Law, 2007b, pp. 57-58).

4.2.3 Aplicação das Lógicas de Concorrência e Complementaridade nas respostas aos ESF, no âmbito da RSS

Já verificamos que dificilmente há Estados ou OI que *de per si* podem encetar, numa intervenção em ESF, uma operação da RSS em todos os sub-setores. Verificamos nos modelos analisados que as OI reconhecem a necessidade de complementarem as suas capacidades, e a de estabelecerem os níveis de coerência interna das suas estratégias integradas e de preparação para uma coordenação com os outros atores no terreno locais e internacionais.

É importante referir agora que não se deve entender subjacente na análise da aplicação destas lógicas qualquer tipo de maniqueísmo ou de maior ou menor apoio. Ambas poderão ser mais ou menos adequadas, em determinadas fases dos processos e da intervenção nos ESF. O que será importante é que nos processos de decisão, coordenação e articulação elas estarão sempre presentes, oriundas de um ou outro lado e ambas podem, em cada momento do processo levar à melhor solução e para o qual os intervenientes deverão estar preparados e não condenar de imediato em nome da “forma” dos princípios.

É comumente admitido que 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, p. 330). A intervenção é uma projeção dos *interesses nacionais*, que exige um exercício de acomodação e coordenação internacional para a partilha e aceitação dos objetivos, entre os atores internacionais e locais, incluindo a sociedade civil (*idem*, p. 331).

A aplicação destas lógicas far-se-á quase em permanência, mas focar-nos-emos em fases chave como: i) Decisão da intervenção; ii) Conceção e Revisão das estratégias e planos; iii) Conferências de Geração de Forças; e iv) Ação no terreno.

No âmbito da decisão da intervenção, sobre a qual já referimos a importância da legitimidade face às razões subjacentes à intervenção e a questão da prudência sobre o sucesso das operações, estarão em causa várias lógicas de concorrência. Assim, as dos Estados com interesses estratégicos na área, nos vários fóruns e a posição do ESF que pode ser de concorrência, quando não pretende a intervenção e também a posição das OI que seguirão uma lógica de concorrência, sobretudo nas áreas da sua vocação estratégica.

A questão de emergência porá normalmente a ONU numa posição de procurar uma lógica de complementaridade minimizando a sua vulnerabilidade solicitando às OI regionais a intervenção e o apoio. De qualquer forma, haverá sempre consulta entre OI, quando não seja mais, facilitada pelos EM com assento nas diferentes organizações. A concorrência será sempre mais visível nos EM de maior poder, mas nos processos de decisão intergovernamental (CSDP/EU, NATO) o poder do número pode pressionar os Estados de maior dimensão a acomodar a sua posição, com receio de futuras contraposições.

A técnica do facto consumado é muitas vezes utilizada pelas maiores potências. Perante a solicitação da ONU, muitas vezes já trabalhada no âmbito dos “P-5”, os que detêm o poder de veto, o EM lança a operação e espera que

os outros EM e a OI o siga logo que possível, como ultimamente se passou no caso da França para o Mali. Isto permite-lhe assumir uma posição de liderança no processo, todavia com uma posição de risco, normalmente minimizadas com consultas bilaterais.

As parcerias, no âmbito da segurança cooperativa, muitas vezes nestes processos, são apenas vias de sentido único, pois são consultadas para efeitos de avaliação inicial, mas muitas vezes não são informadas por falta de confiança ou risco para o momento da projeção da força. Mesmo os parceiros, que na maioria das vezes solicitaram os apoios, são informados *a posteriori*, por razões de segurança.

As operações lançadas pelas OI são, nesta medida, mais prudentes e mais preparadas e, por isso, mais baseadas numa lógica de complementaridade, onde a coordenação, a preparação e o Direito Internacional são mais acautelados. Cada caso é um caso, mas somos dados a concluir que esta via, ainda que mais demorada, permite que a intervenção não comece logo no início a causar danos e a ser aproveitada pelas partes menos interessadas como justificativo para perturbar a operação.

Há que assegurar que as condições mínimas para o sucesso estão garantidas e no caso da RSS, tal é importante até na medida da eventual retroatividade de efeitos da formação e do treino conferido a forças militares e de segurança poderem vir a realimentar o conflito, quando se dá a deserção e o realinhamento desses militares com partes opositoras ao poder considerado legítimo. Como referimos atrás, a necessidade de segurança mínima é uma condição para o sucesso das operações de RSS e há situações em que as forças hostis, perante a iminência de uma intervenção, desencadeiam o conflito para assumir posições dominantes no território. Nesta situação, aquilo que é lógica de concorrência e facto consumado aos olhos do público é apenas mais uma fase da operação da OI, que por razões estratégicas, se teve que executar mais rápida e sigilosamente. Neste campo, como vimos no ponto anterior, a NATO encontra-se mais bem apetrechada para garantir esta condição de sucesso.

Durante a conceção e revisão das estratégias e planos, são esperadas lógicas de concorrência por parte dos EM e uma lógica de complementaridade da OI quer a nível interno, quer de negociação com as OI que possam vir a intervir na operação. Razões de visibilidade e grau de risco das tarefas são as que mais pontuam nas posições dos EM. Os EM mais conhecedores da área, normalmente procuram liderar o processo pois também têm mais interesses em jogo. A posição do EM líder quando não é ostensiva, é normalmente acomodada pelos outros num espírito de aliança e boa perspectiva para

reciprocidades futuras. O papel do “*staff*” da OI é fundamental neste processo, sobretudo os nacionais do EM em apreço, pois muitas vezes confundem o campo em que estão a jogar e assumem mais uma lógica de concorrência do que a de complementaridade de que a OI a que pertencem lhes exige. A liderança do “*staff*” da OI tem um papel importante nestas situações para não transformar esta fase no primeiro mau momento do comando da operação ou inquinhar a implementação quando se trate de revisões de estratégias e planos.

A negociação das estratégias de saída são de extrema importância na RSS, dado o cariz de longo prazo que é necessário e a experiência e prática das OI é muito débil neste campo. A adoção de estratégias de concorrência deve ser esperada por EM que querem sair e pelos que querem entrar mais robustos para a fase final. O papel da doutrina e treino é aqui essencial pois aconselha o longo prazo e as condições para o sucesso devem ser garantidas e bem debatidas. A credibilidade da OI está em jogo e aqui a adoção de lógicas de concorrência pela OI podem-se admitir, quando estiverem em causa os objetivos funcionais. A consulta com as autoridades do ESF e das OI na região é de extrema sensibilidade e deve ser garantida com transparência e numa lógica de complementaridade, mas com firmeza nos propósitos, pois as movimentações internas de poder no ESF, assumem importância logo nesta fase.

As Conferências de Geração de Forças são um mal necessário das OI, que tudo têm tentado para as evitar, dispondo de Forças e unidades de estabilização com civis e *rosters* de especialistas prontos para intervir. Porém, as forças e meios são disponibilizados pelos EM e estes não querem largar mão da sua soberania nesse ponto. As lógicas jogadas nesta altura são similares às referidas para a fase anterior e aos racionais só se acrescenta a noção de disponibilidade dos meios, se bem que ao nível nacional do EM também muitas vezes se praticam lógicas de concorrência dentro dos setores que disponibilizarão as capacidades. A lógica de complementaridade, acompanhada de rigor na execução da estratégia nesta fase, é o que mais se adequa à OI, primando pela cooperação e coerência de ação sem causar danos à coesão desde logo.

Na ação do terreno, para implementação das estratégias, três linhas de ação estão presentes. A linha de negociação e de alinhamento de estratégias com as autoridades locais e com os atores da sociedade interna, onde deve pontuar normalmente a lógica de complementaridade e a lógica da concorrência de forma indireta, na perspectiva de não ignorar os esquemas de neopatrimonialismo ou corrupção, mas utilizar as ações de SB com recurso

à capacitação, para compelir de forma indireta o ator em causa. Na linha de ação com os atores internacionais, governamentais e não-governamentais, a opção deve ser na lógica da complementaridade. A prática muitas vezes não é essa, pelo que a ação de liderança e a capacidade de gerir a unidade de esforço em plataformas de coordenação tem que ser promovida. No Afeganistão, estas plataformas têm melhorado a implementação das estratégias. A última linha de ação é a da articulação entre aliados e membros das coligações, no terreno. Em processos políticos com a RSS, jogam-se interesses nacionais também nesta área e as forças e meios projetados muitas vezes têm regras e normas próprias (*caveats*) o que dificulta a ação de comando e controlo. A lógica da complementaridade deve ser assumida por todos os parceiros da coligação, que assumem a partilha de esforço e de risco quando decidem a sua participação. Os racionais de visibilidade e de proteção a qualquer preço minam a coesão e por isso devem ser alvo de contínua avaliação e de publicação, o que combate a visibilidade de forma indireta.

Como vimos as lógicas de complementaridade e de concorrência estão presentes e é importante serem reconhecidas como fatores a ter em conta na decisão, conceção e implementação das respostas aos ESF sobretudo na RSS, pela carga política destes processos. Só assim será possível que os princípios ligados à coerência interna, internacional e operacional sejam cumpridos na máxima extensão, não desbaratem o esforço das OI, dos Estados e dos seus contribuintes que suportam as operações e não causem danos nos ESF, onde eles já existem em demasia, nem à segurança internacional pois pretende-se que seja o fim último destas respostas.

4.3 Condições para melhorar resultados

Na análise dos modelos de intervenção das OI e do impacto das intervenções nos ESF, no âmbito da RSS, foi possível relevar aspetos comuns ou de grande divergência nos modelos e identificar os dilemas e desafios reconhecendo a relevância política destes processos, que ressaltam dessas operações das OI e, em certo modo, para os Estados que as representam e ali atuam. Foi-nos possível também aquilatar sobre as principais potencialidades e vulnerabilidades das OI para as respostas aos ESF, no âmbito da RSS e discorrer sobre a formação das lógicas de concorrência e de complementaridade nas atividades dos Estados no domínio das OI e das relações de cooperação entre as OI e associá-las a várias fases do processo de intervenção. Demos conta também das possibilidades surgidas para a governação mundial, pelas redes

criadas pelo relacionamento entre os delegados dos Estados e o *staff* das OI, com grupos de *experts* transnacionais e agências de informação.

De toda esta análise ressaltam produtos que, devidamente combinados, nos permitem apontar contributos que consubstanciam condições para a melhoria de resultados das intervenções em apreço, tendo em conta as ameaças e riscos à estabilidade internacional e as razões de intervenção para as OI, a que aludimos no primeiro capítulo, jogadas no âmbito das lógicas acima referidas.

Fá-lo-emos, inicialmente, sobre aspetos genéricos visando as grandes orientações e, depois, mais aplicados às OI e aos Estados, considerando um nível global, um nível regional e o nível nacional.

4.3.1 Grandes Orientações

Em termos genéricos, aludimos ao longo da dissertação a algum criticismo sobre a atitude de quem pratica a RSS, na forma como são considerados os modelos teóricos, nomeadamente no afastamento a que são votados as técnicas e procedimentos, as linhas de tempo e a observância aos princípios ali contidos. De facto, aquilo que efetivamente se implementa no terreno não é de perto nem de longe o que está patente no manual da OCDE. Muitos consideram, nessa perspetiva, um elevado índice de insucesso em termos da aplicação deste modelo de RSS (Sedra, 2010, p.102).

Poderemos entender que há uma certa discrepância naquilo que é considerado nos modelos como os requisitos ideais para implementar uma RSS e o que se passa na realidade, nos ambientes onde se tem vindo a operar com RSS. Estes requisitos apontam, nomeadamente, para que: i) se verifiquem condições mínimas de segurança; ii) existam planos e estratégias definidas, acordadas por todas as partes e alinhadas com os doadores, que coordenam os seus instrumentos e atividades; iii) estejam previstas e implementadas estruturas de representação e inclusividade da sociedade civil e iv) haja recursos e meios disponíveis.

Ora, na maioria das vezes estas condições não existem e têm de ser construídas aos poucos, em ambientes inseguros e em que tudo, ou quase tudo, se tem que fazer ou refazer. Albrecht Schnabel faz uma excelente radiografia do que é ideal e o que é real no mundo do RSS das duas últimas épocas (2009, pp. 13-21), apontando para o facto de que os modelos se encontram inadaptados e há necessidade de conceber algo mais atinente com as situações atuais. Outros investigadores consideram como hipótese considerar essas atividades não como RSS, mas de outro tipo. Vimos porém, que apesar das tensões entre

as atividades de PB e SB, elas são interdependentes e é crítico que coexistam para onexo desenvolvimento-segurança.

Assim, perante a realidade e a necessidade comprovadas, parece que o grande contributo é concluir que é necessária uma nova geração de RSS, em que os modelos devem ser adaptados, fazendo jus à palavra transformação, presente na definição mais consensual de RSS. As grandes orientações deverão ser:

- Objetividade: – os objetivos e os resultados que vão sendo definidos devem ser claros e transparentes, SMART, se possível. Todavia o mais importante é a definição dos objetivos a longo prazo, em sentido amplo. O saber para onde ir é fundamental. No final, a questão da boa governação democrática dos setores e a provisão da segurança, para todos e não só alguns, de acordo com o aquis dos Direitos Humanos, devem estar garantidas.
- Flexibilidade – as abordagens devem ser menos monolíticas e mais evolutivas ou incrementais. Um passo na direção certa, vale muito mais do que um rosário de falhanços. Estabelecer, de imediato, programas com grandes catálogos de tarefas e roteiros com atividades cruzadas, linhas de tempo, etc., o “northern way” é avassalador e contraproducente, para uma sociedade pobre em recursos humanos, técnicas e conhecimento e entendida como uma “venda de um produto”. Além disso, dificilmente, se consegue *ab initio* estabelecer o encadeamento cabal com outras iniciativas de desenvolvimento.

A interpretação sobre o funcionamento das sociedades nestes ambientes, tal como referimos no início do segundo capítulo, não pode ser feita com base nos mesmos princípios das sociedades desenvolvidas. E isso, porque as dinâmicas de poder próprias do Estado natural, ou OAL são diferentes e, portanto, determinados instrumentos de negociação e reconciliação e as instituições informais de segurança⁷⁹ e justiça devem ser consideradas.

Os instrumentos financeiros de APD e não APD têm de evoluir, deve haver criatividade e troca de informação séria entre a comunidade do desenvolvimento e a dimensão de segurança e militar para tratar a legibilidade/ilegibilidade dos fundos cometidos à RSS. Ainda nesta área, a previsibilidade dos fundos, dado o longo prazo, é essencial, mas os doadores têm dificuldades em termos de orçamentação plurianual, pelo que os modelos da EU e os *Trust Funds* de outras OI são uma possibilidade a incrementar (Patrick e Brown, 2007, p.134).

⁷⁹ Ver “*The future is Non- State*” (Baker, 2010).

- Humildade – criar a noção de que a solução não é a externa, mas sim as soluções locais assistidas e discutidas, com transparência, paciência e coerência. Como referimos em vários pontos, nesta dissertação, o Estado não se constrói de fora, a ação externa apenas colabora e não é normalmente de forma decisiva, mas a assistência é essencial. A noção de ocupação é nociva ao processo e tem significado na tangibilidade, em termos do volume de tropas e na intangibilidade da ligação e tratamento que é dado à população. Grandes volumes de tropas, em pouco tempo, não são a solução para atingir os objetivos finais da RSS, apenas para atingir as condições iniciais do processo – a estabilização através de um mínimo de segurança. Ou seja, quanto maior é a presença, menor é a capacidade para garantir a adesão da população e conseguir a apropriação local. Esta é conseguida através de um contacto menos disruptivo e mais “familiar” e forja oportunidades de relacionamento e de engajamento (Schnabel, 2009, pp. 22-23).

Este aspeto liga-se com o treino e capacidades que referiremos a seguir, que deve apontar para que uma dose de “realismo-idealismo” esteja presente na mente dos colaboradores da ação externa. Assim deve-se promover a aceitação, de que por um lado é preciso esforço na compreensão do contexto e por outro se incorpore que a ação externa não é a “*magic bullet*” para o problema mas que, a paciência e uma atitude de pequenos passos conduz a resultados. É a utilização no terreno do “*soft power*” no conceito de Joseph Nye, de estabelecer a agenda para que as preferências dos outros apareçam como prioritárias, jogando mais na atração do que na persuasão (2002, p. 5).

- Processo Político e de Longo Prazo – ligado a todo o processo e por ser abrangente e de cúpula ao que acima referimos, esta orientação pretende confirmar o que é comumente afirmado e reconhecido, ao longo do trabalho. A RSS é iminentemente política e não técnica, ainda que seja desenvolvida e apoiada em grande parte por assistência técnica e seja específica do sub-setor a transformar. Porém, seja na área da gestão do processo em si, seja na gestão com vista à responsabilização financeira, a reforma exige ação política. E se repararmos nos dois grandes objetivos finais que enunciamos no início deste ponto – boa governação democrática dos setores e a provisão de segurança para todos - eles incorporam uma enorme dose de ação política para serem atingidos. Isso implica que ao mais alto nível, o processo seja entendido e os quadros das OI e dos EM ou nações mais implicados se empenhem, de forma discreta, no sentido de compelir as elites do ESF a seguir naquela direção.

Há momentos chave dos processos, em que o rigor é importante e ele é sobretudo na ação política, com a assistência diplomática e técnica que é usual, nestes processos. É também aqui que é necessário ajuizar da importância do jogo da lógica de complementaridade entre os atores internacionais, já que a lógica de concorrência será explorada pelas elites do ESF. Como referimos, esta lógica deve ser assumida em momentos chave tais como: i) processos de reconciliação; ii) alinhamento de estratégia comum internacional com estratégia do ESF; e ii) inclusividade da sociedade civil na supervisão política, *etc.* Todavia ela deve ser conduzida de forma indireta (e.g promoção e apoio aos instrumentos de controlo e supervisão na estrutura política do Estado, ou de responsabilização financeira) e utilizando bem o tempo.

A questão do longo prazo é aqui levantada na perspectiva da necessidade de compromisso dos Estados e das OI e da exigência da reciprocidade por parte das elites do ESF. O que daqui deriva, em combinação do que se disse anteriormente sobre a presença externa, sobretudo a militar/securitiva, é a importância de se estudar e preparar os momentos de transição de poder e as estratégias de saída. É algo iminente político e mediático e aqui as lógicas de concorrência podem inquinar todo o processo. A lógica deve ser de complementaridade a todo o nível e só o tempo e o rigor da avaliação técnica e política ajudam.

Interessa agora ver ações que, na nossa opinião, devem ser tomadas aos vários níveis:

4.3.2 No Nível Global

Neste nível o objeto será sobretudo a ONU e as questões ligadas à governação global e teremos em conta aspetos acima referidos e as vulnerabilidades identificadas anteriormente.

No âmbito da ONU, um ponto sério, que diz respeito à OI e à governação global, é a vulnerabilidade no processo de decisão no CS. O processo de reforma é necessário, mas não se saberá para quando, que solução e se terá solução nos próximos tempos. É um assunto que extravasa a dissertação, mas não é neutra, na medida em que a questão da temporaneidade da decisão das intervenções nos ESF, é muito importante para a RSS. Verifica-se quer na definição da oportunidade dos pontos de entrada, quer no posicionamento das partes em conflito, que colhem mensagens subliminares destes processos de decisão e os utilizam na sua posição política.

Por outro lado, em termos de governação global, a estrutura não é consonante com a estruturação do poder do Sistema Internacional e suscita

outras formas de governação global mais ou menos nocivas à questão da legitimidade. A questão do *poder do clamor* e a sua utilização em redes transnacionais é algo importante a considerar até pelo que envolve os setores de segurança, incluindo a justiça e a sua preparação cada vez maior para intervir nesses campos, sendo especialmente alvos ESF que podem passar muito rapidamente de situações algo estáveis para situações de grande instabilidade.

Outra área importante é a necessária evolução doutrinária para todas as atividades de RSS. Será importante que a ONU assuma, em parceria com a OCDE e outras OI, uma adequação do modelo de RSS sobretudo para as situações pós conflito e de acordo com as orientações acima referidas.

O ajustamento das suas capacidades próprias (SSR Unit) e a forma de alocar capacidades dos EM, ou através das OI, devem estar mais bem trabalhadas e as soluções que têm vindo a ser ensaiadas no continente africano de missões híbridas com OI e, mais relevante, missões das OI com apoio da ONU centrado na UNDP, no *Department of Field Support* e no *Department of Political Affairs* podem e devem ser mais desenvolvidas.

4.3.3 No Nível Regional

Neste nível, relevamos a importância de se considerar a região onde se insere o ESF, como elemento de consulta das estratégias e, sempre que possível, envolvido na intervenção. A ONU tem procurado nas suas resoluções e mandatos acautelar esta questão que na prática, por vezes, não é totalmente implementada.

Outros contributos relevantes referem-se à importância de as OI regionais colmatarem as suas vulnerabilidades e explorarem algumas oportunidades no quadro das potencialidades disponíveis de forma a resolver lacunas que identificamos.

Assim, a questão doutrinária, já levantada para o nível global é também importante a este nível já que a falta de doutrina a nível intermédio (estratégico e operacional) é gritante para a EU e NATO. A NATO desenvolve os aspetos da reconstrução onde insere a RSS, mas este assunto e os seus modelos têm demasiado peso nas operações atuais para ficarem tanto pela superfície. O mesmo se aplica à EU, ainda que esta OI preencha já alguns níveis e perfilhe a doutrina nos manuais da OCDE. Há portanto necessidade de se desenvolver doutrina, para o que a NATO dispõe de capacidade instalada e processos bem desenvolvidos.

Ao nível das capacidades civis, a sua inclusão em unidades de maior prontidão é importante e os processos de desenvolvimento de capacidades devem continuar a ser utilizados, propondo-se métodos expeditos aos EM e nações (doadores) para mais rapidamente disporem dessas capacidades. É importante também a questão dos requisitos operacionais dessas capacidades, que deve ser desenvolvido pelas OI, com a necessária premência, para facilitar o levantamento e melhoramento das capacidades para a RSS, por parte dos Estados doadores.

A utilização de uma lógica de complementaridade deve ser implementada seriamente entre as OI regionais, para se tornarem nesta área da RSS verdadeiramente “*interlocking institutions*” evitando duplicações, sobretudo em períodos de crise como os atuais e permitindo, ainda que provisoriamente, a utilização mútua de capacidades disponíveis nas outras OI, para colmatarem as respetivas lacunas.

Complementando este sentido, é fundamental a dinamização da formação e treino em assuntos de RSS. A criação de centros regionais de excelência sobre RSS é urgente e a utilização das redes e institutos, dedicados ao assunto, numa plataforma mais partilhada para esta área é fundamental. Na África, os Estados e OI começam a utilizar mais profusamente estes instrumentos de redes africanas e europeias na formação dos seus quadros, mas não na Europa, na América e na Ásia, de onde saem a maioria dos colaboradores dos países doadores e onde se tem notado grandes limitações. A NATO poderá explorar alguns dos seus centros e eventualmente, em cooperação com a EU e a OSCE e em coordenação com a ONU, onde a *SSR Unit* do DPKO se vem assumindo com esse papel, mas sem reconhecidas capacidades para tal.

A utilização das parcerias, mais do que numa lógica de concorrência para ganhar influência noutras áreas, no âmbito da RSS, deve ser feita mais numa lógica de complementaridade, para a promoção da RSS, não só ajudando à transformação que já existe em países parceiros da EU e da NATO, nomeadamente, na região do Norte de África, Médio Oriente, Ásia Central e Europa do Leste, mas também obtendo capacidades que poderão vir a ser utilizadas em missões de RSS com as OI.

Também na mesma lógica de complementaridade deverão ser agilizados os formatos de avaliação, processos de lições aprendidas, consulta, coordenação e a comunicação de informação classificada, no âmbito destas parcerias e nas coligações, nomeadamente aproveitando as experiências vindas do Afeganistão e do Iraque dados os seus precedentes em matéria de interlocutores internacionais, no teatro de operações. Neste domínio, a EU

tem vulnerabilidades na gestão da informação e necessidade de conhecer, que deve corrigir face ao seu potencial com o elevado número de delegações no terreno.

As OI devem colmatar as suas vulnerabilidades (EU, AU) ou explorar as suas potencialidades no que diz respeito aos seus sistemas de registo e na área das técnicas de mudança, mormente, relatórios e processos de lições aprendidas, onde a RSS deve ser individualizada.

4.3.4 No Nível Nacional

O nível nacional é onde é possível dar maior ênfase à coordenação interdepartamental ou “WoG”, desde que haja orientação política. A OCDE através dos “Peer Review” vai dando aos países a perceção da sua situação nesta área.

Os Estados estão a tentar colmatar as dificuldades nesta área, através da criação de grupos e comissões “ad-hoc” que se reúnem para tratar destas situações. Todavia há já alguns, como vimos no caso do Reino Unido e da Holanda, que dispõem de unidades de estabilização e reconstrução. Estas unidades são levantadas a partir da migração de funcionários dos vários setores, o que 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, p.133) pois não obrigaria ao “*chaque fois on bricole*”(idem, 2007, p. 97) dos franceses.

Por outro lado, incentivando as estratégias departamentais claras, evitam situações como as que reportamos no caso da Guiné-Bissau, onde a visão e a pressão departamental, proveniente dos respetivos departamentos internos dos doadores sobre alguns dos participantes internacionais na missão, não facilitaram a coerência e o alinhamento com as autoridades locais e outros atores internacionais, trazendo impacto muito negativo à Missão.

A mobilização de recursos é outra das áreas importantes deste nível. Para além das unidades de estabilização e reconstrução já definidas e que fazem parte também do planeamento de capacidades na NATO e na EU, a existência de bases de dados com peritos nacionais nas várias áreas tem vindo a ser efetuada, no quadro destas OI, mas é necessária a sua operacionalização. A importância de se aprovar 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.

Os aspetos do contexto da missão e das lições aprendidas estão ligados diretamente ao sucesso das operações e à minimização do risco. Associada

a estes aspetos está a necessidade de formalizar as lições aprendidas seja de índole nacional, seja de incorporação das desenvolvidas pelas OI. A existência de “workshops” anuais sobre as intervenções em ESF, ao nível nacional com o envolvimento dos institutos dos vários setores do governo é uma das possibilidades de gerar informação sobre a temática e convocar os institutos académicos a participar nesse registo

As cooperações de índole bilateral constituem verdadeiros bancos de ensaio para se conceberem estratégias para a RSS e se procurarem pontos de entrada, para eventuais missões internacionais nesses países.

A maioria dos militares entrevistados, que foram participantes em missões de RSS no âmbito da PB ou da reconstrução, referiu desconhecer, antes de partir para a missão, os manuais da OCDE para RSS e de, no aprontamento, apenas se considerarem algumas apresentações sobre o teatro de operações. Para além das iniciativas das OI, urge que os Estados doadores insiram os assuntos de RSS, nos currícula dos cursos de formação de colaboradores militares e civis que poderão vir a integrar missões dessa natureza. Os Institutos diplomáticos, as universidades e institutos de defesa, segurança e militares devem pugnar por inserirem estas áreas nos seus catálogos de oferta, em coordenação com os seus congéneres em países aliados e amigos e com as OI, de onde podem colher dividendos.

As áreas da RSS e da Reconstrução estão em fraca 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 sobre 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, p. 23). A existência de alguns relatórios sobre as populações de Angola, Moçambique e Guiné, são verdadeiras peças de cultura que ainda hoje são utilizadas na feitura de Atlas e Cartas⁸⁰. Assim, este conhecimento deve ser revisitado para a elaboração de manuais de técnicas e procedimentos para estas áreas.

Esta é uma das vulnerabilidades mais notadas nos teatros de operações, que é o desconhecimento da realidade do contexto histórico, sócio-económico e psicossociológico dos países e das populações dos ESF onde se efetuaram

⁸⁰ Ver Atlas da Lusofonia, Ed. Prefácio.

intervenções. Esse desconhecimento retira oportunidades, como as que relata Cann e por essa razão os EUA começaram já a colmatá-las com o envio para o terreno de especialistas nestas áreas para apoiar os serviços de informações (Flynn et al., 2006).



Conclusões e Recomendações

Conclusões

Verifica-se que há algum consenso à volta do conceito de situação de fragilidade, preconizado pela OCDE. Trata-se de um conceito multidimensional e multicausal, para o qual não há ainda condições de determinação rigorosa, pela sua complexidade, diversidade e largo espectro. Há porém a ideia que sendo as funções do Estado interdependentes, a falha numa delas desencadeará as dificuldades noutras e será tanto mais grave, quanto de mais alto nível funcional esta for, como é o caso da segurança. No âmbito das causas e das consequências, a polémica põe-se logo na classificação de causa ou sintoma. A investigação tem sido extensamente desenvolvida, mas as evidências apresentadas são muito contestadas, nomeadamente, por falta de rigor científico, sendo as questões da abundância ou de falta de recursos naturais, sobretudo na via do desafio violento à autoridade do Estado, que são mais contestadas como causas da fragilidade. A maioria dos argumentos não explica porque que é que este contexto produz violência política, que conduz à fratura do Estado em alguns países e não noutros.

No que diz respeito ao impacto sobre o desenvolvimento, a redução da pobreza, os deslocados e os efeitos diretos e indiretos sobre o capital social são notórios, sendo a situação de fragilidade vista como limitadora para atingir os ODM nos países afetados.

O papel dos líderes, quando ligados a esquemas de neopatrimonialismo e a fraca governação, é considerado como de impacto forte na fragilidade e a demasiada dependência de financiamento de APD contribui para a fraqueza das instituições. Os efeitos de *spillover* ou de contágio da violência e o impacto na economia dos países vizinhos têm sido evidenciados. O conceito parece útil e toda a investigação desenvolvida ajuda a melhorar as condições de alerta e as opções de resposta.

Face às evidências sobre as ameaças que os ESF põem à estabilidade regional e internacional, os argumentos de securitização à volta do seu papel na depreciação da segurança humana e o contributo para a instabilidade global, apoiarão a sua inserção nas agendas internacionais de segurança. Ao concluir estes aspetos verificamos a plausibilidade da nossa primeira hipótese de que os ESF são efetivamente um risco para a segurança humana das suas populações e Estados vizinhos, que em determinada conjuntura interna ou por choque externo, transformam-se numa ameaça como catalisadores de ameaças transnacionais.

Os modelos conceptuais de resposta aos ESF são resultado de conceitos e de princípios que se sedimentaram pela prática e pela necessidade de resposta a situações de reconstrução que surgem no âmbito das respostas pós-conflito. 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. A investigação desenvolvida, pelos economistas de desenvolvimento, relacionada com a importância das instituições e a forma como se diferencia, nas sociedades dos Estados, o acesso aos serviços (segurança, justiça, direitos de propriedade, *etc.*) decorrentes das funções do Estado, está ligada à questão da gestão da violência e de conflitos na ordem de política interna dos Estados. Estes estudos são executados por especialistas do BM e é importante que sejam mais divulgados, na comunidade de segurança.

Há bastantes aspetos comuns nos modelos das OI, nomeadamente nas normas e princípios e na conceptualização base dos quadros de ação e no entendimento sobre as atividades de RSS, pelo que estão criadas boas condições para mais fácil coordenação e coerência nas estratégias e planos de ação a serem implementados nos ESF. Concluimos assim que as OI dispõem de quadros de ação próprios e que procuram estar prontas, com base nas suas capacidades e dos seus EM, para responder a cada caso, no quadro das agendas internacionais criadas pelas ameaças e riscos dos ESF, o que nos permite validar de forma substancial a hipótese de que as OI intervêm nos ESF,

no quadro das agendas internacionais para os ESF e da devida legitimidade internacional, avaliadas caso a caso, com base em quadros de ação previstos em modelos próprios e de acordo com as capacidades dos EM, no quadro dos respetivos compromissos.

Nas intervenções nos ESF, que 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, mas em que a prudência e a plausibilidade de sucesso têm que existir. As estratégias de ação devem ser monitorizadas e avaliadas, devendo os agentes participantes estar cientes da doutrina relativa à RSS e do contexto onde atuam. 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. Há porém uma série de dilemas e desafios sobretudo ligados às tensões existentes entre as atividades de PB e de SB que são interdependentes e criadoras de tensões que devem ser bem geridas. São relevantes as questões ligadas à distribuição de serviços que devem sempre que possível ser através das instituições do Estado para lhes granjear legitimidade. As questões de corrupção devem ser geridas de forma indireta, por exemplo, capacitando as instituições a introduzir mecanismos de controlo e de responsabilização efetivos. A justiça de transição é também um dos desafios dos atores externos, na medida em que é necessário gerir a inclusão e representatividade, mas simultaneamente garantir que crimes lesivos da humanidade e de Direitos Humanos sejam alvo de ação judicial.

Consideramos validada a nossa hipótese que as intervenções das OI 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 atores internacionais e no alinhamento com as estratégias do ESF.

Com base nos resultados da investigação sobre os modelos de resposta e sobre o impacto das intervenções nos ESF, tendo em conta o conhecimento das organizações, foi-nos possível aperceber das potencialidades e vulnerabilidades das OI para as respostas a dar aos ESF, no âmbito da RSS. Existem potencialidades das OI que constituem vantagens comparativas relativamente a outros atores internacionais, como sejam a legitimidade, a multiculturalidade, e a capacidade de facilmente constituírem *pools* de meios.

Em termos específicos, as vulnerabilidades relevantes e mais comuns são na falta de doutrina mais específica ao nível estratégico e operacional e nas áreas de formação e treino e nas áreas de avaliação. Existem nitidamente áreas de potencialidades da EU que surgem como vulnerabilidades na NATO e vice-versa, o que significa que existe uma grande possibilidade de complementaridade das OI, evitando duplicações que não agradam aos seus EM e nações.

Na análise que fizemos no âmbito das Lógicas de Concorrência e de Complementaridade quer ao nível da cooperação entre os Estados quer entre OI verificamos que há oportunidades de se jogarem ambas as lógicas em momentos específicos nas várias fases dos processos da intervenção e a importância de as ter em conta para a melhor conduta do processo.

Verificamos a importância das redes transgovernamentais criadas à custa dos grupos de delegados nacionais à comitologia da EU e de outras OI e a agências de informação na potencialidade que dispõem de se constituírem como fator importante de pressão nas questões funcionais ligadas à governação mundial. A ideia de uma desagregação da democracia, numa perspetiva vertical ao longo de uma linha mais hierárquica de consulta aos Estados e de acesso a vários pontos e numa horizontalização da democracia, por acesso ilimitado a redes ao seu nível, foi registada como importante para desenvolvimentos futuros. Desta forma é possível cobrir-se um certo défice democrático no jogo construtivista das OI, em relação aos Estados. Fizemos referência a uma perspetiva histórica da cooperação entre as OI e verificamos que a cooperação no âmbito da segurança cooperativa está em franco progresso mas que existem também estratégias, sendo as defensivas e de engrandecimento as que adquirem mais importância. No âmbito desta cooperação e articulação entre as OI é possível detetar momentos para expressão de lógicas diferentes.

Neste campo, foi feita uma análise no faseamento dos processos de intervenção, de onde é que seria previsível o enfoque numa ou noutra lógica e por parte de que atores. Concluímos que há necessidade da coexistência das duas lógicas ao longo do processo e que não existem quaisquer posições maniqueístas ou de julgamento de ambas as lógicas. A seu momento, cada uma delas é importante, sabendo-se que a reciprocidade é um princípio das Relações Internacionais e portanto há que estar preparado para tal. Todavia haverá tendência para adoção mais sistemática de uma lógica de complementaridade por parte das OI e de acomodar as lógicas de concorrência isoladas, de um ou outro Estado. Há fases do processo, em que os Estados

jogam deliberadamente lógicas de concorrência (e.g conferências de geração de forças) pelo menos numa fase inicial e a OI atuará sempre que possível, numa lógica de complementaridade.

Há porém momentos, em que a lógica da complementaridade deve ser assumida por todos os parceiros da coligação, sobretudo no terreno, já que assumiram a partilha de esforço e de risco quando decidiram a sua participação e, assim, racionais de visibilidade e de proteção a qualquer preço, devem ser combatidos de forma indireta, pela sua previsão no planeamento.

As lógicas de complementaridade e de concorrência estão presentes e são importantes ser reconhecidas como fatores a ter em conta na decisão, conceção e implementação das respostas aos ESF sobretudo na RSS, pela carga política destes processos. Só assim será possível que os princípios ligados à coerência interna, internacional e operacional sejam cumpridos na máxima extensão, não desbaratem o esforço das OI, dos Estados e dos seus contribuintes que suportam as operações. E não se causem danos nos ESF, onde eles já existem em demasia, nem à segurança internacional pois pretende-se que seja o fim último destas respostas.

Com estes resultados verificamos e validamos a nossa hipótese de que dada a carga política da RSS, as lógicas de concorrência e complementaridade coexistem, ao longo da intervenção, com maior predominância da complementaridade, e são importantes nas fases de decisão, de conceção e na implementação das respostas aos ESF, garantindo que os princípios ligados à coerência interna, internacional e operacional sejam cumpridos cabalmente, contribuindo para a unidade de esforço das OI, dos Estados e se evitem danos nos ESF.

De toda a análise efetuada ao longo da dissertação foi possível construir produtos que combinamos de forma a habilitar contributos que indicam quais as necessárias medidas para melhorar resultados das intervenções em apreço e que discorremos no final do quarto capítulo.

Aí concluímos que vai sendo levantada a ideia de que há uma discrepância séria entre o que é implementado no terreno e o que nos modelos, sobretudo nos manuais da OCDE, está previsto. Fundamentalmente, tem a ver com os requisitos mínimos exigidos para o estabelecimento dos programas de RSS não estarem fundados, quer em segurança quer em meios humanos e maturidade ou fundamentos das instituições a transformar. Assim, também se verifica a ideia de que a RSS é importante, principalmente, como ação na construção do Estado e é fundamental que se inicie logo que possível, acompanhando as ações de estabilização e de construção da paz, mesmo em situações mais difíceis.

Aponta-se então para uma nova geração de RSS, que seja: i) objetiva, em termos das finalidades a atingir no longo prazo, nomeadamente, a boa governação e a provisão de segurança em termos de observância dos Direitos Humanos; ii) flexível, com abordagens evolutivas, não monolíticas e incrementais, de pequenos passos, com uma visão mais conhecedora e compreensiva das oportunidades da sociedade civil e mecanismos financeiros que permitam maior previsibilidade de fundos; iii) entendida com a humildade suficiente para perceber que a ação externa é importante, mas não decisiva, e que a paciência e o conhecimento profundo do contexto das dinâmicas de poder são trunfos importantes na abordagem local; iv) de longo prazo, eminentemente política e não só técnica.

Esta nova geração de RSS, sendo encarada seriamente e com vista a melhorar os resultados das intervenções obriga as OI e os Estados membros ou nações a implementarem medidas conducentes à mais robusta preparação dos seus agentes no terreno, em termos de conhecimento de RSS e capazes de implementar estratégias coerentes, dentro do quadro de ação esquematizado no parágrafo anterior. Assim validamos a nossa hipótese de trabalho de que os modelos de intervenção das OI, nos ESF, podem ser melhorados com medidas que garantam maior objetividade, flexibilidade, atitude de compreensão e melhor preparação dos seus agentes no terreno, prontos para implementar estratégias coerentes, alinhadas com os ESF, numa abordagem incremental e de longo prazo.

Podemos então concluir, dando resposta à nossa Questão Central, que as OI, para melhorar as suas respostas aos ESF, em termos de RSS, têm de adotar um novo quadro mental, objetivo nos fins da RSS, com estratégias coerentes e de longo prazo e implementadas mediante abordagens evolutivas, que incorporem os contributos aos vários níveis produzidos no final do capítulo quarto e que, sumariamente, a seguir recomendamos.

RECOMENDAÇÕES

Para que se atinja o desiderato de enfrentar as intervenções das OI nos ESF, no âmbito da RSS, com uma maior taxa de sucesso e que se compatibilize com as condições de contexto existentes no teatro de operações, serão necessárias medidas previstas no ponto 4.c desta dissertação e que a seguir se elencam de forma esquemática.

NO NÍVEL GLOBAL

Sob a liderança da ONU:

- enquadrar as questões ligadas à governação global, nomeadamente, um processo de decisão no CS da ONU mais consonante com a realidade do Sistema Internacional;
- prosseguir, em coordenação com a OCDE, outras OI e agências especializadas a necessária evolução doutrinária para todas atividades de RSS., com base nas orientações referidas no ponto 4.c. ;
- ajustar as suas capacidades às necessidades e promover a melhor eficiência institucional, aplicando-as no quadro das suas parcerias com as OI em África.

NO NÍVEL REGIONAL

Dirigidas às OI regionais e sub-regionais, como aplicável.

- desenvolver doutrina a nível intermédio (estratégico e operacional);
- desenvolver, de forma expedita, com base nos seus sistemas de desenvolvimento de capacidades, as capacidades civis e promover a sua inclusão em unidades de maior prontidão e a definição dos seus requisitos operacionais;
- implementar uma lógica de complementaridade, tornando as OI regionais verdadeiramente “interlocking institutions” relativamente à RSS;
- dinamização da formação e treino em assuntos de RSS, recorrendo à criação ou utilização de redes;
- utilizar as parcerias como alvo em Estados parceiros para a transformação do setor de segurança e, numa lógica de complementaridade, para obter capacidades a utilizar em futuras missões SSR;
- agilizar, na mesma lógica de complementaridade, os formatos de avaliação e lições aprendidas, consulta, coordenação e a comunicação de informação classificada, no âmbito destas parcerias e nas coligações.

NO NÍVEL NACIONAL

Dirigidas aos Estados e estruturas internas:

- desenvolver as capacidades de S&R e capacidades civis no âmbito dos seus compromissos internacionais;
- preparar a mobilização de técnicos civis militares e agentes de polícia na reserva a fim de complementar os *roosters* das OI e dotá-los de estatuto, que lhes permita desenvolver missões em zonas de risco;
- preparar “*workshops*” anuais ou outras iniciativas, para disseminar informação e interesse sobre este tipo de operação RSS;
- utilizar os vários tipos de cooperação bilateral como bancos de ensaio para estratégias de RSS;
- inserir os assuntos de RSS nos catálogos de oferta de cursos, em coordenação com os seus congéneres em países aliados e amigos e com as OI, de onde podem colher dividendos;
- aproveitar o exemplo do “modo de fazer a guerra” para adquirir e registar conhecimento e informação sobre teatros, de forma a incorporá-lo como conhecimento tácito das organizações;
- reforçar as capacidades, ao nível das informações, nos teatros de operações RSS.

Assim, será possível melhorar a capacidade de resposta aos ESF em termos de operações RSS, por parte das OI.



Bibliografia

- ACEMOGLU, Daron e ROBINSON, James A. (2012). *WHY NATIONS FAIL. The origins of Power, Prosperity and Poverty*. London. Ed. Profile Books.
- AFRICOM (2011). *FACT SHEET: United States Africa Command U.S. AFRICOM*. Stuttgart. Public Affairs Office. [Em linha],[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] [Referência de 5 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.amaniafricacycle.org/?lang=en>>.
- ARON, Janine (2000). *Growth and Institutions:A Review of the Evidence*. The World Bank Research Observer, vol. 15, no. 1 .February 2000. pp. 99–135.
- AU (2000). *The Constitutive Act*. Lomé. Togo.11 de Julho. [Em linha]. Ed. Addis-Abeba. [Referência de 12 de Janeiro 2011]. Disponível na Internet em : <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive_Act_en.htm>.
- AU (2006). *POLICY FRAMEWORK FOR POST-CONFLICT RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT (PCRD)*. Ed. Addis-Abeba. African Union HQ.
- AU (2009). *Joint Communniqué 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
- BALL, Nicole, SCHEYE, Eric, van de LOOR, Luc (2007). *From Project to Program:Effective Programming for Security and Justice* .Ed. The Hague: Netherlands Institute for International Relations Clingendael.
- BALL, Nicole(2010). *THE EVOLUTION OF THE SECURITY SECTOR REFORM AGENDA. In The Future of Security Sector Reform*. Ed Waterloo, Ontario.Canada. The Centre for International Governance Innovation (CIGI).P.29-44.

- BAKER, Bruce(2010). *The Future is Non-State*. In *The Future of Security Sector Reform*. Ed Waterloo, Ontario.Canada. The Centre for International Governance Innovation (CIGI).P.208-228
- BASIC(1994). “*NATO, Peacekeeping, and the United Nations*”. Report .94.1.British America Security Information Council. Setembro de 1994.
- BAYLIS, JOHN ET AL. (2007). *STRATEGY IN THE CONTEMPORARY WORLD: AN INTRODUCTION TO STRATEGIC STUDIES*. OXFORD: OXFORD UNIVERSITY PRESS
- 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>.
- 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>.
- BLOCHING, Sebastian (2011) *Security Sector Reform Missions under CSDP: Addressing Current Needs*. Ed. Giji Gya, DCAF.ISIS Europe. Agosto 2011, revisto setembro de 2011.
- BORN, Hans (2009) *Security Sector Reform in Challenging Environments: Insights from Comparative Analysis*. In *Security Sector Reform in Challenging Environments*. Ed. Geneve.DCAF.P. 241-266
- BLOM-HANSEN, Jens e BRANDSMA, Gijs Jan (2009) *The EU Comitology System: Intergovernmental Bargaining and Deliberative Supranationalism?*, JCMS 2009 Volume 47. Number 4. pp. 719–740
- BOWMAN Steve e DALE, Catherine (2010). *War in Afghanistan: Strategy, Military Operations, and Issues for Congress*. Ed. Washington DC: Congress Research Service.
- BRAUCH Hans Günter. et al. (eds.), *Concepts of Security Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks in Coping with Global Environmental Change, Disasters and Security*, Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace 5, DOI 10.1007/978-3-642-17776-7_2, ed.Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2011
- BRYDEN, Alan e OLONISAKIN, Funmi(2010) *Security Sector Transformation in SSR Transformation in Africa*. Ed. Geneve.DCAF.P.3-23.
- CALL, Charles T. (2008a). *The Fallacy of the “Failed State”* in *Third World Quarterly*, Vol 29, Nº , 8008, pp 1491-1507.
- CALL, Charles T. (2008b). *BUILDING STATES TO BUILD PEACE? A CRITICAL ANALYSIS*. In *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 4Nº2, 2008.
- 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. JICAe 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 HOEFFLER, Anke (2007). *The Cost of Failing States and the Limits to Sovereignty*. [Em linha]. Helsinki. UNU-WIDER. [Referência de 10 de Fevereiro de 2012]. Disponível na Internet em: <<http://www.gsdrc.org/go/display&type=Document&id=3343>>
- COLLIER, Paul e HOEFFLER, Anke (2004) , 'Greed and grievance in civil war', Oxford Economic Papers, Vol. 56 (4), pp.563-595, 2004
- COLLIER, Paul (2007) THE BOTTOM BILLION. Why the Poorest Countries are failing and what can be done about it. Ed. OxfordUniversity Press.2008. New York
- COLLIER Paul, HOEFFLER, Anke, ROHNER, Dominic (2008) - *Beyond Greed and Grievance: Feasibility and Civil War*. [Em linha]. Ed. Conjunta.Department of Economics, University of Oxford, Department of Economics and Related Studies, University of York, and Faculty of Economics, University of Cambridge. [Referência de 10 de Fevereiro de 2012].Disponível na Internet em<<http://users.ox.ac.uk/~econpco/research/pdfs/BeyondGreedandGrievance.pdf>>
- 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.
- 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.
- COM (2008) COM(2007) 643 final. Ed. Bruxelas.Comissão das Comunidades Europeias.
- 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 Commuities, 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
- 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>.
- 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. N°15117/07
- CONC (2008a) COUNCIL DECISION establishing a mechanism to administer the financing of the common costs of European Union operations having military or defence implications (ATHENA) de 16 de dezembro de 2008 .16561/08.PESC 1591. Bruxelas.
- CONC (2008b) 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 (2009). *Council Decision on Security Sector Reform - deployable European Expert teams - Establishment of a pool of experts and deployment of experts*.13246/09-PESC 1175 de 18 de setembro de 2009.
- CONC (2010a) *EU civilian and military capability development beyond 2010*. 17127/10. LIMITE(PUBLIC). PESC 1551. Brussels.
- CONC (2010b).*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.
- CONC (2012). *COUNCIL DECISION 2012/173/CFSP of 23 March 2012 on the activation of the EU Operations Centre for the Common Security and Defence Policy missions and operation in the Horn of Africa*. Brussels. Publicado em: Official Journal of the European Union (L 89/66) de 27.3.2012.
- 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.
- 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.
- CRISIS (2010a) *A FORCE IN FRAGMENTS: RECONSTITUTING THE AFGHAN NATIONAL ARMY*.Asia Report 190-12 de Maio de 2010.Ed. Kabul/Brussels: International Crisis Group .
- CRISIS (2010b) *Managing LAnd in Timor-Leste*..Asia Briefing N°110. 9 de setembro de 2010.Ed. Dili/Brussels: International Crisis Group.
- CRISIS (2012) *AFGHANISTAN: THE LONG, HARD ROAD TO THE 2014 TRANSITION* Asia Report N°236 – 8 October 2012.Ed. Kabul/Brussels. International Crisis Group.

- CSIS (2010) *Commission on Smart Power. A Smarter, more secure America*. Cochairs: Richard Armitage e Joseph Nye. Ed. Washington.Center for Strategic and International Studies
- DEMPSEY, John (2010). *Reforming Afghan's Justice Sector*.In Afghanistan's Security Sector Governance Challenges.DCAF AFG W. Group.Ed. LATVIA MoD.p.107-121
- DERKS, Maria e MORE, Sylvie (2009). The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform. An overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009. Conflict Research Unit. Clingendael Security and Conflict Programme. Netherlands Institute for International Relations – Clingendael . Jun 2009
- 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.
- DI JOHN, Jonathan (2008). Conceptualising The Causes And Consequences Of Failed States: A Critical Review Of The Literature. Crsis StatesWP N°25-Serie 2.Development as State-Making. Ed. Crisis States Research Center. London.
- DOD, (2005) *DoD Instruction 3000.05, September 16, 2009: Stability Operations*. Ed.Department of Defense.
- DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Robert, L. (1997) *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. 4ª Edição.1997. Longman.New York
- DPKO (2008) *United Nations Peacekeeping Operations.Principles and Guidelines*. Department of PK Operations and Department of Field Support. Refª.2008 revised 2010.Ed. New York.
- DPKO (2011) *Policy on Defence Sector Reform*.UN Department of PK Operations e Department of Field Support. Refª. 2011.17. Ed. New York.
- 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>>.
- EBO, Adedeji (2007) Intergovernmental Organisations and Security Sector Governance: Towards a Common ECOWAS Agenda. In Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform. Ed. Geneve.DCAFP.157-168.
- EASTERLY, William, RITZAN,Jozef, WOOLCOCK, Michael (2006) [Em linha].*Social Cohesion, Institutions, and Growth*.Working Paper 94. Centre for Global Developmental. [Referência de 18 de Janeiro de 2012< http://www.cgdev.org/files/9136_file_WP94.pdf>
- ENGBERG-PEDERSEN, Lars, ANDERSEN, Louise e STEPPUTAT, Finn (2008a) [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>.

- ENGBERG-PEDERSEN, Lars, ANDERSEN, Louise, STEPPUTAT, Finn e JUNG, Dietrich (2008b) [Em linha]. Lisboa. *Fragile States-Background Papers*. Copenhagen:Danish Institute for International Studies(DIIS). Report 2008:11. [Referência de 15 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports%202008/R2008-9_Fragile_Situations.pdf>.
- 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 (2011). *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>.
- 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.
- EUP (2006) *Joint statement by the Council and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council, the European Parliament and the Commission on European Union Development Policy: 'The European Consensus'*. Official Journal of the European Union (2006/C 46/01) de 24 de fevereiro de 2006..
- 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> .
- 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 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.
- FLYNN, Michael T.(2010) *Fixing Intel: A Blueprint for Making Intelligence Relevant in Afghanistan*. Voices from the Field. January 2010. Centre for a New American Security.
- FUKUYAMA, Francis (2006) *A CONSTRUÇÃO DE ESTADOS Governança e Ordem Mundial no Século XXI*. Ed.Lisboa: Gradiva
- 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: Hhttp://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/-jointpub_planning.htm.
- 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 n° 88. Ed. Washington DC: World Bank .
- GD (2007). GLOBAL BURDEN OF ARMED VIOLENCE report. [Em linha]. Geneve Declaration. [Referência de 28 de Agosto de 2012] Disponível na Internet em <http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration.html>
- 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>>.
- GISSELQUIST, Rachel (2012). [Em linha]. *Good Governance as a Concept, and Why This Matters for Development Policy*. Working Paper N° 2012. March 2012. UNU-WIDER. Helsinki. [Referência de 28 de Dezembro de 2012] Disponível na Internet em <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/wp2012/wp2012-030.pdf>
- GIUSTOZZI, Antonio (2010). *Reconstructing the Defence Sector. In Afghanistan's Security Sector Governance Challenges*. DCAF AFG W. Group. Ed. LATVIA MoD. P.1-22.
- GROSS, Eva (2008). *EU and the Comprehensive Approach. Report 2008:13* Ed. Copenhagen: Danish Institute for International Studies (DIIS)
- GOURLAY Catriona (2011) *The Politics of EU Civilian Interventions and the Strategic Deficit of CSDP*. Ed. Giji Gya, DCAF. ISIS Europe. Setembro de 2011, revisto em 2012.
- GUEDES, Armando Marques (2007) *As Organizações Internacionais de Hoje: de Onde e para Onde*. In Revista Negócios Estrangeiros. 11.2. Julho de 2007. Lisboa. pp27-42.
- 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>
- HÄNGGI, Heiner, SCHERRER Vincenza (2007) *Recent Experience of UN Integrated Missions in Security Sector Reform (SSR): Review and Recommendations*. Ed. Geneva. DCAF
- 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/savingfailedstates?page=0,5>>.
- HLF4 (2011). "BUSAN PARTNERSHIP FOR EFFECTIVE DEVELOPMENT COOPERATION". Outcome Document. Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Busan, Republic of Korea. 29/11-01/12. 2011
- IFP (2009) *Initiative for Peacebuilding (IFP) Security Cluster Country case study: Timor-Leste Security Sector Reform in Timor-Leste*. International Center for Transitional Justice.
- IPP, Oren (2010) *Parliament Oversight of Security Sector in Afghanistan*. In *Afghanistan's Security Sector Governance Challenges*. DCAF AFG .W.Group. Ed. Latvia MoD.. P.88-106

- 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 (2013). *Chart and Table of CSDP and EU Missions*. December 2012.[Em linha].Ed. ISIS Europe. [Referência de 15 de Janeiro 2013].Disponível na Internet em: <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).
- LAKE, Anthony e WHITMAN, Christine Todd (2006).*MORE THAN HUMANITARIANISM: A STRATEGIC U.S. APPROACH TOWARD AFRICA*. Independent Task Force Report N° 56. Ed. Washington DC.Council on Foreign Affairs.
- LAW, David (2007a) *Intergovernmental Organisations and their Role in Security Sector Reform*. In *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. Ed. Geneve.DCAF.P.3-23
- LAW, David (2007b) *Cooperation among SSR-relevant IGOs*.In *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*. Ed. Geneve.DCAF.P.23-62
- KAPLAN, Seth (2008a) *Fixing Fragile States*. [Em linha].In *Policy Review*, N° 152, Dezembro de 2008.[Referência de 5 de Janeiro de 2011] Disponível na Internet em: <<http://www.hoover.org/publications/policy-review/article/5816>>.
- KAPLAN, Seth D. (2008b). *FIXING FRAGILE STATES.A NEW PARADIGM FOR DEVELOPMENT*.Ed.Praeger Security International.WestPort
- KORKSI, Daniel e GOWAN, Richard (2009) *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian capacities*.Ed. London: European C. on F. Relations.
- KANBUR, Ravi (2008). *The Co-Evolution of the Washington Consensus and the Economic Development Discourse* [Em linha]. Referência de 02 de Janeiro de 2013. Disponível na Internet em <http://www.arts.cornell.edu/poverty/kanbur/Co-EvolutionWashingtonConsensus.pdf>.
- KEOHANE, Robert (1988) *International Institutions: Two Approaches*. Los Angeles INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY, Vol. 32, Pp.379- 396.
- KRASNER Stephen D. (2009). *Transforming International Regimes. What the Third World Wants and Why*. Department of Political Science University of California, Los Angeles INTERNATIONAL STUDIES QUARTERLY, Vol. 25 No. 1, March 1981 Pp.119-148.
- MATA, Javier F.e ZIAJA, Sebastian (2009). *User's Guide on MEASURING FRAGILITY*. Ed. Bonn: DIE; Oslo: UNDP.
- MCLOUGHLIN, Claire (2009). *Topic Guide on Fragile States*. International Development Department, U. of Birminhgham. Ed. GSDRC. Agosto 2009.
- MEARSHEIMER, John J.(1995) *The False Promise of International Institutions*. In *International Security*, Winter 1994/95 (Vol. 19,N°3), pp5-49.
- 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>.

- MENOCAL, Alina Rocha (2009). "STATE-BUILDING FOR PEACE"-A NEW PARADIGM FOR INTERNATIONAL ENGAGEMENT IN POST-CONFLICT FRAGILE STATES?- Paper for Workshop Florence 16-17de Abril 2009 – European Report on Development.
- MLAMBO, Norman (2010). "Conceptualising and Implementing a Transformative African Union Policy on Security Sector Reform. in SSR Transformation in Africa. Ed. Geneve.DCAFP.167-186.
- MOREIRA, Adriano (1996). *TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS*. Ed. Livraria Almedina.Coimbra
- MOREIRA, Adriano (2002). *A SOCIEDADE COSMOPOLITA*. In Ci. & Trópicos. Recife, jan. jun.. 2002,v.30. n.1 p.103-114.
- 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
- MURRAY, Tonita e XHAM, Ben (2010). *Reinventing the Police:output versus Impact*. In Afghanistan'sSecurity Sector Governance Challenges.DCAF AFG .W.Group.Ed. Latvia MoD.P.23-43.
- MYSHLOVSKA, Oksana (2007) Overview and Typology of IGO Norms for Security Sector Reform and Governance In Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform. Ed. Geneve.DCAFP.25-41.
- NATO (1991) Comunicado Final do NAC, em 19 de dezembro de 1991, Ed.Brussels: NATO HQ.
- 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 (2004) *Partnership Action Plan on Defense Institution Building (PAP-DIB)*. 7 de Junho de 2004.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) *Political Guidance on ways to improve NATO's involvement in Stabilisation and Reconstruction*. Ed. Brussels.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.
- NEVES, João César das (1998) Nobel da Economia. Ed. Cascais. Principia
- NORTH, Douglass C. – *INSTITUTIONS, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990

- NORTH, Douglass C., WALLIS, John J. WEBB, Steven B, WEINGAST, Barry R.(2007). *Limited Access Orders in the Developing World:A New Approach to the Problems of Development*. Policy Research Paper. The World Bank Independent Evaluation Group - Country Relations Division. Ed. Washington.
- NORTH, Douglass C., WALLIS, John J., WEINGAST, Barry R. (2009). *Violence and Social Orders A Conceptual Framework for interpreting recorded Human History*. Ed.. Cambridge University Press.
- 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
- NYE, Joseph S. (2012) *O Dilema da Intervenção. 02 de junho de 2012*. [Em linha].PROJECT SYNDICATE.[Referência de 30 de Dezembro de 2012]. Disponível na Internet em:<http://www.project-syndicate.org/>
- NURUZZAMAN, Mohammed (2008) *'Failed and Fragile States' in International Relations:Revisiting Issues and Rethinking Options*. 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>>.
- O'BRIEN, Terry (2007). The Bottom Billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it: Some insights for the Pacific? [Em linha].In Economic Roundup Winter 2007.P.95-118. [Referência de 28 de Setembro de 2012] Disponível na Internet em: <<http://search.informit.com.au/documentSummary;dn=254687805151367;res=IELBUS>> ISSN: 1031-8968.
- OCDE (2001). *Helping Prevent Violent Conflict*. DAC Guidelines and Reference. Ed.Paris: OECD.
- 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.OECD
- 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). *Resource Flows to Fragile and Conflict-affected States, Annual report*. Col. Conflict and Fragility. OECD Publishing
- OCDE (2010b). *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 (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
- 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 (2001) *Relatório do Secretário-Geral: Prevenção de Conflitos Armados*. A/55/985-S/2001/574 de 7 de Junho de 2001. Ed. DPI/2256 - PORTUGUESE - 1000 - JULY 2002. PUBLISHED BY THE UNITED NATIONS INFORMATION CENTRE IN PORTUGAL
- ONU (1998) *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*. Supplement N°1. A/53/1. 27 de Agosto de 1998. Ed. New Iorque: General Assembly UN
- 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.
- 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 (2005d) *“The maintenance of international peace and security: the role of the Security Council in humanitarian crises: challenges, lessons learned and the way ahead”* S/PRST/2005/30 de 12 de Julho de 2005. Ed. New York: CSNU
- ONU (2006) – *Secretary-General Note on Guidance and Integrated Missions*. Note of Guidance de 17 de Janeiro de 2006. Endossada SGNU em 6 de Fevereiro de 2006.
- ONU (2007) *“Maintenance of international peace and security: role of the Security Council in supporting security sector reform”*. S/PRST/2007/3 de 21 de Fevereiro de 2007. Ed. New York: CSNU
- ONU (2008) – *Report of the SGUN: Securing peace and development: the role of the UN in supporting SSR*. 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: SGNU

- 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: SGNU
- 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.
- PAPE, Robert (2010) It’s Occupation Stupid.*In Foreign Policy*.18 de outubro de 2010.
- 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
- PEREIRA, António Martins (2011) *A parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta África-União Europeia: Realidades e Desafios*. *In Gestão de Crises*. Idn . Nação e Defesa.Nº129. P.91-106.
- PEREIRA, Paulo Trigo (1997) A teoria da escolha pública (public choice):uma abordagem neoliberal? *Análise Social*, vol. xxxii (141), 1997 (2.º), 419-442
- 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.
- PORTO EDITORA(2010).Dicionário Porto Editora da Língua Portuguesa [Em linha] Ed. Infopédia.[Referência de 10 de Fevereiro de 2012]. Disponível na Internet em <http://www.infopedia.pt/lingua-portuguesa/fr%C3%A1gil>
- PRIBERAM (2010).DicionárioPriberam da Língua Portuguesa [Em linha] [Referência de 10 de Fevereiro de 2012]. Disponível na Internet em: <http://www.priberam.pt/dlpo/>
- 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>>.
- RASHID, Ahmed, (2001). Os TALIBÃS. O Islão, o Petróleo e o Novo Grande Jago na Ásia Central. Ed. Lisboa: Terramar.

- RATHMELL, Andrew, (2010). Reframing Security Sector Reform for Counterinsurgency – Getting the Politics Right. In NATO Defense College. Ed. Christopher M. Schnaubelt. Roma 2010. P. 96-114.
- REISINGER, Heidi (2012). *Rearranging Family Life and a Large Circle of Friends. Reforming NATO's Partnership Program*. Research Paper N° 72. Janeiro de 2012. Ed. Roma. NATO Defense College.
- SCHÄFER, Philip Jan (2013) *The Concept of Security. Cap 2 in Human and Water Security in Israel and Jordan*. Col. Springer Briefs in Environment, Security, Development and Peace. Vol.2[Em linha] Ed. Springer. [Referência de 20 de Dezembro, 2012]. Disponível na Internet em: <<http://www.springer.com/978-3-642-29298-9>>
- SCHWARZ Rolf (2010) *Preventing State Failure: a proposed agenda for NATO*. In NATO Defense College. Ed. Christopher M. Schnaubelt. Roma 2010.
- SCHNABEL, Albrecht (2009) *Ideal Requirements versus Real Environments in Security Sector Reform*. In Security Sector Reform in Challenging Environments. Ed. Geneve. DCAF.P.3-36..
- SEDRA, Mark (2010) *Towards Second Generation of Security Sector Reform*. In The Future of Security Sector Reform. Ed Waterloo, Ontario. Canada. The Centre for International Governance Innovation (CIGI). P.102-116.
- SEMPLE, Michael et al. (2012) *Taliban Perspectives on Reconciliation. Interview of Taliban interlocutors*. Setembro de 2012. RUSI.
- 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 20 de Março, 2011]. Disponível na Internet em <www.sigir.mil>.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2001). GLOBAL GOVERNMENT NETWORKS, GLOBAL INFORMATION AGENCIES, AND DISAGGREGATED DEMOCRACY. Harvard Law School Public Law .Working Paper No. 018
- SNOWDON, Brian (2001). *Redefining the Role of the State. Joseph Stiglitz on building a 'post-Washington consensus'* .Interview in World Economics. Vol. 2. N°3 July–September.
- 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>.
- STORR, Virgil Henry (2009). *North's Underdeveloped Ideological Entrepreneur in The Annual Proceedings of the Wealth and Well-Being of Nations 2008-2009*. Vol 1. Ed. US. Emily Chamlee-Wright.

- 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.
- THRUENSEN, Peter Dahl (2007). How to Create a Success for the Afghan National Security Forces .In Afghanistan: State and Society, Great Power Politics and the way ahead.Findings of International Conference. Copenhagen 2007. Ed. RAND
- 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, Neclá,(2003). *Peacebuilding as the Link between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*. International Peace Academy Studies in Security and Development. New York.
- TSCHIRGI, Neclá, 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>
- 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.
- UNSC (2012) *Report of the Security Council mission to Timor-Leste, 3 to 6 November 2012*. S/2012/889 de 28 de novembro de 2012. Ed:New York: UNSC
- 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.
- UNSCR (2012a) *Security Council Resolution :Extension of ISAF until 13 October 2013*. Adopted 9 OCT'12.S/Res/2069(2012) Ed:New York: UNSC.

- UNSCR (2012b) Security Council Resolution : Travel Ban to members of Militar Junta of Guine-Bissau. S/RES/2048(2012) de 18 de maio. 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.
- UNSG (2012) *The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security A/67/619-S/2012/907* de 6 de dezembro de 2012. Ed. New York: SGUN.
- UNSG (2013) *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/2013/26 de 11 de janeiro de 2013. 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>>.
- USDOS(2010) *Conflict Prevention and Stabilization Operations*. 2010 Year in Review. United States DoS.released Jan 2013.
- WILER, Liana Sun (2008) *Weak and Failing States: Evolving Security Threats and U.S. Policy*.Ed. Washington Dc. Congressional Research Services.
- VERNASHI, Marco (2010). *The Cocaine Coast*. [Em linha] .In Virginia Quartely Review. Winter 2010. N°86, 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
- WB (1997) *WORLD DEVELOPMENT REPORT. THE STATE IN A CHANGING WORLD*. New York.
- WOOLCOCK, Michael, NARAYAN, Deepa (2000) Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. *in The World Bank Research Observer* Vol. 15.N° 2. Agosto 2000 (P. 225-249)
- WB (2011) *World development report. Conflict, Security,and Development*.N. York.

- YKPE, EKAETTE (2010) Security Sector Transformation beyond the State: The Economic Community of West African States in SSR Transformation in Africa. Ed. eneve. DCAFP.149-165.
- 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.
- ZOELLICK, Robert B. (2008). *Fragile States: Securing Development. in SURVIVAL*, Global Politics and Strategy, Vol. 50, Dec2008-Jan2009, p.67-84.



Apêndices

APÊNDICE I GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Conceitos “Alvo”

Estado – considerado como a base fundamental do Sistema Internacional⁸¹ o Estado não tem uma definição universalmente aceite. A única, em termos do direito Internacional, advém da Convenção de Montevidéu 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 fio 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 193 Estados na atualidade, membros da ONU, em que a maioria é uma mescla de identidades e etnias. Portugal e poucos mais, constituem exceção. 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 anticoloniais, 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 grupos: i) garantia da segurança; ii) parametrização do “contrato social” como corpo responsável de normas e procedimentos gerando deveres e obrigações aos cidadãos; iii) proteção e regulação do mercado; e iv) relações internacionais.

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

⁸¹ O termo “Estado” é usado 34 vezes na Carta das Nações Unidas.

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

Ameaça – Qualquer acontecimento ou ação (em curso ou previsível) que contraria a consecução de um objetivo 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 negativa consequência. Para os Chineses significa “oportunidade” e “perigo” e não pode se eliminado, apenas gerido. (Brauch, 2011: 91 e 96). Ver também (Mesjasz, 2008).

Conceitos Habilitantes

Defesa Nacional – *A defesa nacional tem por objetivos 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 proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas. 2 – A defesa nacional assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.* (Lei da Defesa Nacional: art.º 1º).

Segurança Nacional – *Grau relativo de garantia que, através de ações 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 objetivos 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 coletiva, 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 ceases to merit the urgency of the “security” label (which identifies threats as significant enough to warrant emergency and excecional 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 setores da segurança (política, militar, económica, societal e ambiental) e juntamente com Ole Weaver o conceito de securitização no sentido de que um sistema de segurança é construído face a uma ameaça (objeto referente) que é declarada (ator securitizador) e que por isso justifica os sacrifícios necessários para lhe fazer frente e os atores funcionais influenciam este processo. (*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 coletiva 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 *“distantes não se tornem eminentes e as eminentes não se tornem destrutivas”* e em caso de falha levanta a importância da ação coletiva, 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 ação 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, responsabilidade de proteger e proteção de civis nos conflitos foram refinados, de forma que os dois primeiros

acabaram aprovados pela ONU, na Cimeira Mundial de 2005. Para o último, a proteção de civis em conflito, o desenho do conceito, está 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 estar presente nos fóruns e de cooperar na solução dos problemas, numa perspetiva de “soberania de serviço” já referida no texto da dissertação.

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 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)⁸².

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 direção 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 efetuam 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 conceituais

Nos vários modelos conceituais os termos “**Coherence Policy**”; “**Whole-of-government**”(WoG) e **Comprehensive Approach**” (CA) foram profusamente usados. O primeiro foi usado pela EU, o segundo (WoG) é mais utilizado pela comunidade de desenvolvimento e o terceiro (CA) 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

⁸² Este conjunto de conceitos tem sido adotado 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.

obstáculos significativos às ações de PB. Não sendo redutores ou simplistas, verificamos porém que toda esta terminologia tem um desafio comum na coerência e coordenação do planejamento e execução das ações.

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

A coerência deve ser efetuada 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 atores 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).

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

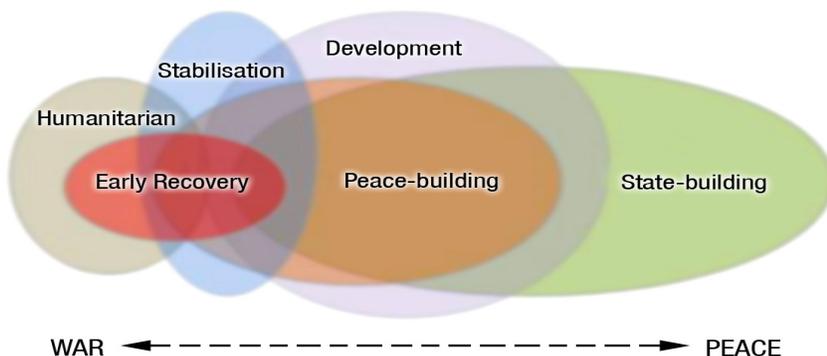


Figura 4 – O Desafio da “ Comprehensive Approach”

Fonte: OCDE, 2009.

Assistência Militar – Consiste na assistência técnica e logística (equipamento e sustentação militar) para capacitar operacionalmente as forças militares de um dado país ou “fação” num conflito (activo ou latente), para fazer face à 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 ações que se dirigem à organização, reestruturação e formação das Forças Armadas e respetivos militares. Estas ações 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).

Reforma do Sistema de Segurança (RSS) – a OCDE refere-se ao “sistema” de segurança pois pretende evitar a ligação da palavra “setor” apenas às forças armadas e de segurança. O conceito considera um processo político que visa a “ *transformação do sistema de segurança, incluindo todos os atores (militares e civis), as suas funções responsabilidades e ações- 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.)

APÊNDICE II - ESF -PANORAMA DE ÍNDICES INTERNACIONAIS

A importância e a utilidade no Sistema Internacional do conceito de fragilidade dos Estados ditaram a necessidade de estabelecer índices que, nomeadamente, ajudassem à compreensão da sua problemática e à sua percepção mais tangível. Assim, vários índices⁸³ surgiram para servir diferentes audiências, desde instituições governamentais, não-governamentais, investigadores, até à necessidade da informação pública. Os seus produtores recomendam o seu uso para diversos fins, sendo os mais comuns, os sistemas de alerta precoce (*early warning systems*), a avaliação de intervenções, auxiliares à orientação política, investigação académica e das OI, análise de riscos e informação pública.

É importante porém ter em conta na sua utilização que os produtores dos índices têm determinada intenção para a sua elaboração que, na maioria dos casos, não é exactamente a mesma subjacente à sua utilização real. Assim, é necessário utilizar os índices com a devida cautela, e estudar bem a sua aplicabilidade ao fim pretendido.

O índice fundamenta-se num conceito-base e a sua validade refere-se principalmente à capacidade para o representar, enquanto a sua fiabilidade tem a ver com a capacidade para apresentar resultados similares em várias edições de medida dos seus indicadores. Não há porém regras definidas ou critérios para avaliar a validade e fiabilidade dos índices, daí que o estudo do seu processo de produção é fundamental para o utilizador.

O cálculo dos índices obriga ao estabelecimento de escalas normalizadas para que seja possível a sua comparabilidade e passa por um processo de agregação, onde se combinam indicadores de várias dimensões, nos índices compósitos (multidimensionais, e.g. segurança, economia, etc.) ou quando tratam a mesma dimensão se agregam várias variáveis, tornando-se um índice agregado. Na construção destes índices, é natural que o impacto de uns indicadores ou dimensões sejam diferenciados pelo que é normalmente efetuada uma ponderação do peso destes factores no índice. A apresentação dos resultados também é importante, quer na sua categorização e amostra escolhida, quer na apresentação em função da visualização gráfica ou matemática. É por isso fundamental que quando se referem índices se tenha presente o processo da sua elaboração e o conceito que pretende representar.

⁸³ O teor deste Apêndice foi baseado em (Mata e Ziája, 2009: 8-21) e no recurso aos respectivos índices apresentados no Quadro II-1. A sua análise profunda ultrapassa os objectivos deste trabalho, pelo que apenas se pretende apresentar a tónica do problema e um panorama acessível da variedade e tipologia dos índices ligados à situação da fragilidade e segurança.

Apresenta-se no Quadro II-1 uma pequena amostra de índices com indicação simplificada dos parâmetros a ter em conta para a sua utilização.

Quadro II.1 – Índices relativos aos ESF estudados - Mostra Comparativa

ÍNDICE vs ESTADO	BTI 2010	CIFP Canada	Ibrahim Index	IRAI CPIP Banco Mundial
ESTADO	Ranking ou posição do			
Afeganistão	124 / 2,81	3/6,69	-	69/2,8
Cabo-Verde	-	111 / 4,73	3 / 75	3 / 4,2
Guiné-Bissau	-	22 / 6,14	45 / 22	72 / 2,6
Moçambique	64 / 5,71	62 / 5,46	20 / 52	19 / 3,7
Portugal	-	167 / 3,53	-	-
Timor-Leste	-	71 / 5,53	-	61 / 2,9
Produtor/ Autor/ Financiamento	Bertelsmann Stiftung Munich Un.	Carleton Un. David Carment Gov. Canada	Harvard Un. Robert Rotberg	World Bank
Conceito base	Fraqueza do Estado	Fragilidade do Estado	Governança em África	Fragilidade do Estado. Orientado para o Desenv.
Fiabilidade	Neutro a negativo	Neutro	Neutro	Neutro
Dimensões Avaliadas	Segurança Política	Segurança, Política, Econ. Social e Ambiente	Segurança Política, Económica	Económica Política Social
Escala e sentido valorativo	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
Total de Estados no Índice	126	189	53	77

Fonte:

Global Peace Index	Brookings State Weakness Index	Peace and Conflict Index	Economist Intel	State Fragile Index Monty Marshall
país /Valor absoluto do Índice				
147/3252	2/1,65	1/38,9 %	7/8	22
-	123 / 7,96	-	99 / 2,5	-
-	18 / 4,16	13 / 20,2 %	14 / 8,0	19
47 / 1779	39 / 5,32	21 / 15,8 %	96 / 4,7	14
13 / 1366	-	-	123 / 1,8	-
-	43 / 5,51	-	29 / 6,7	15
Institute Econ Intel Unit-Steve Killelea	Brookings Institution Susan Rice	Univ Maryland Joseph Hewit	Economist Intel	George Mason Monty Marshall
Negative Peace	Estados Fracos	Estados Fracos	Fragilidade do Estado	Estado Frágil
Neutro	Neutro	Neutro	Neutro	Positivo
Segurança	Segurança; Política; Económica; Social	Segurança; Política; Económica e Social	Política; Económica e Social	Segurança; Política Económica e Social
1000 a 9000 Melhor p/ Pior	a 10,0 Pior p/ Melhor	% Risco face à media	0 a 10 Melhor p/ pior	0 a 24 Melhor a pior
149	141	162	165	163