



## 1.22 • Conjuntura internacional

### A *Comprehensive Approach* na gestão de crises: abordagens internacionais

Nuno Quaresma

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

Em resultado do aumento da complexidade dos conflitos e crises internacionais, muitos governos e organizações estão presentemente a desenvolver os seus conceitos e aproximações para uma gestão de crises “completa”<sup>1</sup>. Independentemente dos diferentes conceitos, metodologias ou operacionalizações efectuadas na gestão de crises, a verdade é que enquanto a comunidade internacional estiver empenhada, de forma colectiva ou autónoma, a utilizar instrumentos de gestão de crises, estes terão sempre de perseguir uma *Comprehensive Approach* na coordenação e integração dos diferentes actores.

#### A *Comprehensive Approach* nas organizações

Vamos agora apresentar o estado da arte relativo à *Comprehensive Approach* nas principais organizações internacionais a que Portugal pertence e que têm desenvolvido e aplicado o conceito.

#### A Organização das Nações Unidas

Conceptualmente, bem como através das suas experiências no terreno, a ONU constitui a organização internacional mais avançada no que diz respeito ao desenvolvimento de *comprehensive approaches*. A noção de “*Integrated Missions*”, introduzida em 2006 e reforçada posteriormente com a “*Capstone Doctrine (United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines)*” (ONU, 2010) pretende aumentar a coerência do sistema das Nações Unidas (NU) em opera-

ções de paz e coordenar as actividades militares, políticas de desenvolvimento e humanitárias. O Relatório do Instituto Dinamarquês para Estudos Internacionais (CONING, 2008: 3) refere que “*nenhuma agência, governo ou organização internacional pode gerir com sucesso um conflito internacional*”. O conceito de *Comprehensive Approach* empregue em outras organizações ou países, é consolidado nas NU com a *Integrated Approach* e com uma estrutura própria nas operações de paz, a *Integrated Mission*. No contexto das “missões integradas” das NU, passou-se da simples coordenação civil-militar para uma coordenação das dimensões políticas, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e ajuda humanitária. De acordo com o Relatório anteriormente referido (CONING, 2008: 3), a ONU reconhece que “*embora tenha um papel particular no sistema internacional, não consegue atingir o objectivo da construção da paz de forma isolada*”. É assim necessário o devido apoio político (da ONU, das suas agências e dos Estados), apoio financeiro (das agências da ONU, dos bancos internacionais e dos doadores individuais) e acção coerente e coordenada das agências das NU com as ONG, nomeadamente no enquadramento estratégico concertado.

#### A Organização Tratado Atlântico Norte

Com a aceitação do “*Comprehensive Political Guidance*” na Cimeira de Riga em 2006, a OTAN estabeleceu a *Comprehensive Approach* com um enquadramento para o seu planeamento. Este documento definiu uma direcção política para a transformação da OTAN nos 10 – 15 anos seguintes. Transformação conseguida pela inclusão de todos os aspectos civis e militares no planeamento militar de uma missão da Aliança. Devido ao facto da OTAN não ter capacidades civis relevantes, visto que apenas detém as dimensões políticas e militares, a sua aproximação procura principalmente aumentar a cooperação externa com os actores civis e outras organizações internacionais. A directiva política referida descreve a aproximação da OTAN aos conflitos como “*the coherent and comprehensive application of the various instruments of the Alliance to create overall effects that will achieve the desired outcome*.” (sic). A directiva também refere que a OTAN “*has no requirement to develop capabilities strictly for civilian purposes*” (sic) apoiando-se antes nos seus parceiros. Embora verdadeiro em teoria, esta lógica nem sempre tem provado a sua eficácia na prática. Os militares e os civis tendem a planear de forma diferente, definir diferentes prioridades, estabelecer diferentes critérios de responsabilidade, recrutar e projectar pessoal diferentemente e muitas vezes, embora utilizando

a mesma linguagem, o fazem de uma forma que revela dificuldades no entendimento mútuo.

Os possíveis problemas para a Aliança passam pela sua reputação como actor militar que aparentemente pode ser menos sensível para a dimensão civil da gestão de crises e ainda por uma dimensão política e militar muito influenciada pela política externa dos EUA. Particularmente entre os actores civis, a sua credibilidade como um parceiro cooperativo e defensor da *Comprehensive Approach* aparenta ser algo limitada. Mas a verdade é que a OTAN, embora seja uma organização de natureza política e cuja acção é sobretudo militar, não tem neste plano qualquer rival. As maiores crises mundiais fizeram quase sempre um apelo, ainda que inicial, ao instrumento militar, e naquelas que a Aliança foi chamada a intervir, o resultado tem sido uma boa prestação. A dimensão e instrumento militares são essenciais na *Comprehensive Approach* como meio fundamental ou complementar na resolução das crises. A OTAN percebe e tenta aplicar esta vertente nas operações onde se envolve.

Os últimos desenvolvimentos no seio da Aliança (a operacionalização do novo Conceito Estratégico aprovado em Lisboa em Novembro de 2010) e a forma de condução das suas operações mais recentes, mostram que a credibilidade da OTAN, como actor de cooperação e coordenação em crises internacionais, tenderá a ser reforçada face a outras OIs. O Secretário-geral da Aliança Anders Fogh Rasmussen reforça este conceito quando refere “*The comprehensive approach not only makes sense – it is necessary (...) NATO needs to work more closely with our civilian partners on the ground, and at a political level – especially the European Union and the United Nations*” (sic).

Ao nível dos instrumentos político-estratégicos, a OTAN está a construir parcerias com os actores civis que detêm experiência e aptidões em áreas como: construção de instituições, desenvolvimento, *governance*, judicial e policial.

#### União Europeia

A Política Comum de Segurança e Defesa considera que tais desafios complexos exigirão a integração abrangente de uma gama de capacidades civis e militares. Esta chamada abordagem abrangente (ou *Comprehensive Approach*) significaria que o futuro sucesso dependerá não apenas da capacidade de um Estado de exercer o poder militar, mas na sua capacidade de empregar e alavancar os instrumentos estatais e do poder civil, incluindo a política, segurança, desenvolvimento, Estado de direito, direitos humanos e as dimensões humanitárias das missões internacionais.

A UE dispõe de uma ampla gama de instrumentos civis e militares sendo que o grande desafio para a União consiste em assegurar a coerência, por um lado entre os instrumentos da Comissão Europeia e os instrumentos civis e militares no âmbito da PCSD. Para este efeito, a UE desenvolveu o conceito de coordenação Civil-Militar, que visa assegurar e orientar uma *Comprehensive Approach* particularmente ao nível político-estratégico, indo desde a fase de planeamento até a execução da missão. Os Procedimentos de Gestão de Crises, bem como o Conceito de Gestão de Crises, que são desenvolvidos individualmente para cada operação, são pensados para garantir que o conceito de *Comprehensive Approach* é aplicado nas actividades da UE para a gestão da crise.

### **Abordagens nacionais (Whole-of-Government Approach)**

As abordagens *Whole-of-Government* (WoGA) têm como objectivo melhorar a cooperação inter e intraministerial tendo em vista garantir uma abordagem nacional coerente e uma melhor integração das capacidades nacionais em missões de organizações internacionais. Estas abordagens tentam responder à experiência das desarticulações nas posições políticas dos actores domésticos que impedem uma estratégia nacional coerente e que constituem um grande obstáculo para uma resposta integrada à crise internacional. Evita-se assim o “efeito da caixa”, segundo o qual cada ministro é responsável apenas pelo seu próprio departamento e promove-se a cooperação interministerial, limitando-se as rivalidades políticas que poderiam resultar em acções fragmentadas.

### **O caso do Reino Unido**

O exemplo bem-sucedido encontrado no Reino Unido tem por base as alterações realizadas ao nível político. O *Foreign and Commonwealth Office*, o *Ministry of Defence* e do *Department For International Development*, fundiram recursos e jurisdições na *Conflict Prevention Pool*. Os conceitos de *Comprehensive Approach* são plasmados em políticas e doutrinas conjuntas para que os instrumentos do Estado sejam empregues da mesma forma e com os mesmos objectivos para a prevenção ou resolução de conflitos. É ao primeiro-ministro que cabe a responsabilidade geral do uso do *Comprehensive Approach*. Estes diferentes departamentos governamentais partilham o treino e formação e até o financiamento é abordado de forma conjunta.

### **O caso da Dinamarca**

Desde 2004 que as Forças Armadas Dinamarquesas tentam conseguir uma optimização da coordenação do esforço nacional na participação em missões internacionais. Na Dinamarca o termo “*Concerted Planning and Action*” (CPA) respeita em tudo o conceito de *Comprehensive Approach* e foi a evolução natural do conceito de *Effects Based Approach to Operations* da OTAN. De acordo com MITCHEL (2010), na Dinamarca, o CPA tenta coordenar os diferentes efeitos para serem empregues e apontados a um estado final comum para todas

as categorias dos actores no teatro de operações. Esta aproximação significa que a linha de acção não é apenas aquela desejada pelo actor que a vai executar, mas também significa que os efeitos produzidos por aquele foram aceites pelos outros actores como suporte das suas próprias linhas de acção.

Actualmente, o novo acordo de defesa de 2010-2014 está a melhorar e reforçar o anterior CPA; uma nova organização está a ser estabelecida tendo como primazia o reforço do WoGA para a estabilização, reconstrução e *capacity building* nos conflitos.

“  
**A existência de estruturas WoGA nos Estados irá reforçar a actuação das OIs com a participação desses países, o que aparenta ser a melhor solução para a gestão de crises [...]**  
”

Desde que a ISAF se tornou a principal preocupação da acção externa do Estado dinamarquês foi constituído um Comité com elementos do *Ministry of Defense*, *Ministry of Foreign Affairs*, *Ministry of Interior* e *Ministry of Justice*. Arensbach (2011) referiu-nos que “*cabe sempre ao MFA definir a estratégia global, ao MoD a operacionalização inicial, mas é ao nível do chefe de Estado que é definida a política e coordenação de todos os esforços*”<sup>2</sup>. A missão é do Estado dinamarquês e é assim que é entendida por todos os intervenientes.

### **Avaliação da situação internacional**

Como é notório, o conceito de *Comprehensive Approach* tem diferentes significados para diferentes organizações e autores. A aproximação integrada (*Integrated Approach*) da ONU está principalmente preocupada com a coerência entre os elementos da paz, segurança, desenvolvimento e humanitário da Organização. O conceito de *Comprehensive Approach* da OTAN tem como objectivo a relação entre a Aliança e outros actores externos e internos empenhados no mesmo Teatro de Operações. A *Comprehensive Approach* da UE está principalmente preocupado com a relação e cooperação civil-militar entre os seus elementos da aproximação à gestão de crises, *i.e.* os aspectos militares, do Estado de direito, da protecção e da gestão do conflito.

Até agora, os diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* têm mostrado um desempenho ambíguo, derivado de divergentes culturas organizacionais, assim como os recursos disponíveis colocam limites estruturais para a harmonização e melhoria da eficiência. Além disso, mudanças sistémicas para assegurar a *Comprehensive Approach*, ocasionalmente requerem grandes compromissos em termos de custos de transformação e tempo, com perdas por atrito decorrentes da resistência departamental contra a redistribui-

ção de poder e de recursos. É difícil superar os interesses institucionais e mudar estruturas administrativas tradicionais e de privilégios em nome de conceitos abstractos como coerência ou eficiência. Esta persistência de padrões e estruturas tradicionais reduz ainda mais o espaço para aplicar com sucesso a *Comprehensive Approach*. No entanto, os desafios que fizeram que a *Comprehensive Approach* fosse necessário ainda permanecem. Assim, e enquanto a comunidade internacional estiver envolvida em gestão de crises, não há outra alternativa do que continuar perseguindo o *Comprehensive Approach* como um meio para atingir uma paz duradoura. Se assim não for, o facto de não se conseguir gerir a complexidade da gestão de crises de forma integrada e sustentada continuará a minar a legitimidade, a eficácia e o compromisso da comunidade internacional nessa mesma gestão de crises.

A coerência necessita de ser gerida de uma forma individual caso-a-caso e o conceito de *Comprehensive Approach* deve ser suficientemente flexível para proporcionar uma variedade de diferentes níveis de coerência, onde os diferentes actores podem agir nesses níveis, de acordo com os seus interesses próprios e com as alterações circunstanciais ao longo do tempo. Por essa razão, não consideramos como fundamental a existência de um consenso alargado no conceito de *Comprehensive Approach*, mas sim na forma como é aplicado e exercido. A coerência deve ser vista como uma escala de relações, onde o nível mais apropriado e realista de coerência que pode ser alcançado dependendo dos diferentes tipos de actores envolvidos, da sua relação interdependente e da especificidade do contexto.

Para além dos diferentes conceitos de *Comprehensive Approach* próprios das diferentes organizações estudadas, consideramos que a melhor abordagem é a que integra as diferentes actividades e instituições numa só missão. Podemos até arriscar afirmando que as WoGA são as missões que têm uma maior probabilidade de sucesso, visto que o mesmo órgão de decisão detém o poder sobre o emprego dos diferentes instrumentos. A existência de estruturas WoGA nos Estados irá reforçar a actuação das OIs com a participação desses países, o que aparenta ser a melhor solução para a gestão de crises.

O desenvolvimento e implementação da *Comprehensive Approach* é um esforço de longo prazo, sendo que este desenvolvimento cooperativo pode e deve ser seguido paralelamente em diferentes níveis e por todos os actores envolvidos. O *Comprehensive Approach* não é assim um fim em si mesmo, mas um meio ou um processo para atingir um fim, tendo em vista alcançar melhores resultados de forma sustentável. ■

### **Notas**

<sup>1</sup> “Completa” aqui entendido como a melhor tradução possível do conceito *Comprehensive*. A partir deste ponto, será utilizado a expressão anglo-saxónica *Comprehensive Approach* que se adequa ao tema do presente artigo.

<sup>2</sup> Tradução livre do autor a partir dos apontamentos pessoais tomados durante uma entrevista aberta.