

A Definição de Crise das Nações Unidas, União Europeia e NATO

Francisca Saraiva

Assessora e investigadora do IDN nas áreas da Estratégia e da Geopolítica. Doutorada em Relações Internacionais pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP). Docente no ISCSP nas áreas da Estratégia, Geopolítica, Nações Unidas e Direitos Humanos.

Resumo

O presente artigo analisa a necessidade de retomar o estudo da teoria da crise no período pós Guerra Fria e identifica as principais lacunas das definições tradicionais de crise.

O texto aborda ainda o problema da gestão de crises nas Nações Unidas, União Europeia e NATO, pondo em evidência os dois discursos (político e técnico) em torno das crises e dos mecanismos de resposta colectiva que identificamos nestas organizações.

Abstract

United Nations, European Union and NATO's Definition of Crisis

This article analyse the pressing need to return and reevaluate the theoretical conceptualization of crisis after the post Cold War period, identifying the main gaps concerning the traditional concepts of crisis.

It also dwelve into the crisis management framework developed by the United Nations, European Union and the North Atlantic Treaty Organization, emphasizing two types of discourses (political and technical) surrounding crisis and their respective colective response mechanisms.

Introdução

A presente reflexão parte dos conceitos tradicionais de crise e gestão de crises, abordando a noção de crise enquanto fenómeno político associado a acontecimentos disruptivos que afectam o equilíbrio do sistema internacional.

Apesar das profundas repercussões locais que estas crises sempre provocam, o impacto regional e global destas tensões tem vindo a aumentar significativamente, colocando hoje desafios muito mais exigentes às organizações internacionais (OI) e restantes actores com um papel activo na gestão e resolução das crises e conflitos internacionais.

Este artigo centra-se no papel das Nações Unidas (NU), da NATO e da União Europeia (UE) na gestão de crises enquanto conceito enformador do empenhamento civil e militar destas organizações em diversos palcos de conflito por esse mundo fora.

São destacadas duas questões: a primeira refere-se à evolução conceptual do estudo teórico das crises e da sua gestão; a segunda prende-se com a questão da ausência de definições oficiais de crise e de gestão de crises nas três organizações objecto de avaliação e as razões que poderão explicar esta realidade.

O Conceito de Crise

Desde a Antiguidade clássica que as crises são um fenómeno recorrente na política internacional.

Do ponto de vista da investigação científica, a crise alcançou autonomia como objecto de análise individualizado na década de sessenta do século XX (Brecher, 1993, 8).

No Grego clássico, a palavra *krisis* reportava etimologicamente à noção de “julgamento” ou “decisão”, no sentido de momento definidor. É no seio da medicina que esta noção de crise se forma em primeiro lugar, pela necessidade de tomar decisões em contextos de extrema urgência. Neste âmbito, a palavra descreve uma situação crítica em que uma modificação súbita da condição geral do paciente pode resultar na morte, pela degradação irreversível do seu estado clínico (Escorrega, 2010, 1).

O interesse pelo estudo da crise também se revelou nos estudos para a paz e na resolução de conflitos. Nestas áreas de investigação o conceito de crise internacional remete para o problema da alteração repentina das circunstâncias políticas. Assim, pode dizer-se que, na perspectiva anglo-saxónica do fenómeno, uma crise internacional é um ponto de viragem em relação à situação política vigente que exige uma decisão expedita (Lebow, 1995).

Esta compreensão da crise não difere substancialmente da concepção chinesa de crise, em que a noção de “perigo” parece equivaler, no essencial, à ideia de “ponto de viragem”. Embora, há que dizê-lo, no caso chinês o conceito seja mais abrangente, no sentido em que a situação de crise é uma oportunidade para eliminar o que não está a funcionar bem (Wilken, 2001, 1).

Na verdade, a resolução de conflitos já incorporou a noção de “oportunidade” nas suas análises, sendo pacífico que, em alguns casos, as crises internacionais facilitam a redução de conflitos e a possibilidade de confrontos futuros (Lebow, *idem*).

O interesse político e científico pela gestão de crises foi despoletado por um dos momentos de maior tensão da Guerra Fria, a crise dos mísseis de Cuba, no ano de 1962. A descoberta de que os soviéticos estavam a instalar, em Cuba, mísseis capazes de transportar ogivas nucleares, colocou Washington perante a possibilidade de escalada da crise para uma fase de guerra convencional, senão mesmo guerra nuclear, com consequências imprevisíveis.

Na crise de Cuba, a diplomacia norte-americana permitiu ao regime de Kruschev uma saída airosa para o conflito político que o opunha aos Estados Unidos. O que caracterizou esta crise foi o rápido regresso à situação de paz armada, que continuou a dominar a relação política Leste-Oeste até à queda do muro de Berlim.

À época existia grande interesse pelo estudo dos métodos de gestão de quadros de urgência pois, como observou Bispo, havia “uma percepção generalizada sobre os custos das rupturas. No caso particular da crise internacional, os custos da guerra, com relevo absoluto para os que resultam dos riscos da guerra nuclear” (Bispo, 1994, 98).

Ajustando-se a esta orientação, os super-poderes procuraram uma modalidade de relacionamento estratégico Leste-Oeste capaz de viabilizar tal desiderato, a estratégia de dissuasão nuclear. Esta estratégia, ao permitir manter a paz e proteger os interesses vitais sem recurso ao emprego da força armada abriu caminho ao controlo dos arsenais nucleares estratégicos (reduzindo os incentivos para a guerra) e a uma gestão criteriosa das crises que envolviam os super-poderes (Lebow e Stein, 1995). Em resultado disto, as disputas militares do período bipolar assumiram sempre uma natureza convencional.

É deste período a definição de crise internacional apresentada por Snyder e Diesing, entendida como:

“A sequence of interactions between the governments of two or more sovereign states in severe conflict, short of actual war, but involving the perception of a dangerously high probability of war” (Snyder e Diesing, 1977, 6).

Na mesma linha de raciocínio, a definição avançada por Young põe em evidência que:

“An international crises, then, is a set of rapidly unfolding events which raises the impact of destabilizing forces in the general international system or any of its subsystems, substantially above ‘normal’ (i.e. average) levels and increases the likelihood of violence occurring in the system” (Young, 1967, 10).

Em resumo, para a primeira geração de investigadores, a crise corresponde a uma situação que já não é de paz, pela relevância que assumem os aspectos não militares da coacção internacional, mas que não se confunde com um estado de guerra ou de coacção militar, sendo claro que os momentos de crise fazem parte da relação conflitual que é mantida pelas partes em confronto. Neste sentido, a crise é vista como uma subcategoria do conflito que corresponde a uma fase do pré-conflito armado, em que está iminente a passagem, ou pelo menos há um perigo real de evolução para uma situação de conflito violento (Young, *idem*).

Neste sentido, os estudos conduzidos durante a Guerra Fria revelaram que nem todos os conflitos armados são necessariamente antecedidos de crises e que uma parte substancial das crises não envolve manifestações de violência armada. No entanto, o estudo das crises é particularmente útil na avaliação das causas próximas de um conflito sendo que, em determinados casos, estas são tão importantes quanto as causas de longa duração. Nestes casos, a crise e os factos que a despoletaram, são uma importante variável independente das relações internacionais (Lebow, 1984).

Com efeito, neste sentido, progrediu-se bastante no estudo da crise, particularmente no que diz respeito à exploração da proximidade conceptual entre a ideia de crise e a noção de guerra e a assunção da guerra como técnica de gestão de crises.

Em suma, apesar de ainda não ter sido possível chegar a uma definição consensualmente aceite de crise internacional, a maioria dos autores nota que na generalidade das crises estão presentes os seguintes elementos:

1. Há uma percepção de ameaça, no sentido em que as pulsões conflituais são mais vincadas do que a vontade de cooperação, porque há interesses vitais ou importantes em jogo;
2. Nota-se uma maior ansiedade por parte dos decisores políticos;
3. Existe uma expectativa acrescida sobre a possibilidade de virem a ocorrer episódios violentos;
4. Acredita-se que serão tomadas decisões importantes que têm que ser tomadas em ambiente de incerteza e de stress (Lebow, *idem*, Brecher, *idem*).

Em todo o caso, a teoria da crise analisa outro tipo de realidades igualmente importantes do sistema internacional, como é o caso das crises que se confundem conceptualmente com as guerras, no sentido em que é a guerra que precipita a própria crise (Brecher, 1993, 6).

O problema foi inicialmente identificado por Edward Azar nos anos 70 do século XX, no âmbito do estudo dos *protracted conflicts*.

À primeira vista, estes conflitos, sendo conflitos prolongados e de difícil resolução (Azar *et al.*, 1978, 50), são conflitos armados alimentados por rivalidades duradouras, não devendo incluir-se na análise das crises e suas consequências. Não obstante, os *protracted conflicts* são processos e não acontecimentos específicos, são interações hostis que ocorrem ao longo de um período longo com surtos esporádicos de conflito aberto oscilando na frequência e intensidade (Azar *et al. idem*, 50), não sendo propriamente distinguível o momento em que terminam. Desta maneira, num ambiente de hostilidade permanente as *intra-war crisis* são relativamente frequentes, distinguindo-se de outras crises internacionais pela circunstância de ocorrerem no quadro de um conflito prolongado em curso (Brecher e Wilkenfeld, 2010). Neste sentido, os conflitos que opõem Israel aos países árabes, o Afeganistão ao Paquistão ou a Etiópia à Somália arrastaram estes países para várias crises ao longo das últimas décadas.

Muito do debate em torno das consequências das crises no sistema internacional e subsistemas regionais toca a questão dos objectivos subjacentes à gestão de crises.

Embora a gestão de crises seja muito importante na ciência política, o conceito tem sido usado em muitos sentidos contraditórios. Como se disse atrás, a ideia de gestão de crises foi um aspecto importante da relação estratégica com a URSS durante a Guerra Fria, constituindo-se como “a tentativa de controlar os acontecimentos durante a crise, a fim de evitar que ocorra violência significativa e sistemática” (Evans e Newnham, 1990, 73). No sentido explanado, a gestão de crises refere-se a uma actividade de controlo apertado da evolução da situação política pelas autoridades políticas de um país. Mais importante, contudo, é saber qual o objectivo primário das decisões dos governantes.

Sobre as preocupações dos governos, várias hipóteses foram avançadas. A resposta mais óbvia a esta questão é, desde logo, a necessidade de evitar a guerra, ou melhor o conflito armado. Esta perspectiva sobre a gestão de crises enfatiza, portanto, a necessidade de uma gestão política-diplomática criteriosa e partilhada das pulsões conflituais pelas partes envolvidas com o objectivo último de reduzir a tensão na sua relação. Outra importante perspectiva sobre os objectivos da gestão de crises é a que defende que as crises são uma forma de competição internacional legítima, devendo ser entendidas, essencialmente, como um choque de interesses. Embora

não se deva pôr em causa a legitimidade destas perspectivas, prevaleceu entre os estudiosos da crise a ideia de que nas crises há uma mistura de cooperação e conflito nas relações que se estabelecem entre as partes em conflito (Lebow, 1990, 292) e de que a compreensão deste aspecto determina as melhores soluções para sair da crise.

Assim, antes de prosseguirmos com uma discussão sobre a definição de crise das organizações de segurança e defesa, é pertinente reforçar a importância de três aspectos essenciais na definição dos limites conceptuais da crise e da sua gestão.

O primeiro prende-se com a noção de acontecimento disruptivo na arena internacional. Nesse sentido, a crise internacional é um momento disruptivo que se traduz numa tensão acima do normal, num pico de turbulência nas relações entre os Estados.

Em segundo lugar, cabe observar que a gestão de crises internacionais não procura erradicar o conflito ou prevenir crises, porque a noção de conflito é uma noção conceptualmente muito abrangente, reportando a uma condição social normal não necessariamente negativa. Nesta ordem de ideias, a ideia de conflito resume-se a “um estado de desacordo ou oposição (Laursen, 2001, 2535) em que o que existe é uma “prosecução de objectivos incompatíveis por grupos diferentes” (Miall *et al.*, 2005, 27-28) que pode envolver, ou não, o emprego da violência armada.

É por isso perfeitamente admissível defender que a gestão de conflitos deve focalizar a sua atenção na transformação das manifestações violentas dos conflitos em conflitos não violentos e não na erradicação do conflito em si mesmo.

Em terceiro e último lugar, distanciamo-nos das afirmações do secretário da Defesa americano MacNamara que, em plena crise dos mísseis de Cuba, defendeu que a gestão de crises teria substituído a estratégia no relacionamento Leste-Oeste, referindo-se à necessidade de gerir crises para que não escalassem para a situação de conflito armado. Cabe aqui esclarecer que a gestão de crises nos parece um aspecto ou modo estratégico e não um substituto da estratégia, embora não se confunda com a lógica dos conflitos armados, que segue uma dinâmica, como se viu, substancialmente diferente. Há que lembrar, contudo, que a teorização dos conflitos prolongados e de difícil resolução é uma proposta que, na prática, aproxima conceptualmente a crise e a guerra/uso da força, na medida em que as crises ocorrem durante as hostilidades e não antes do início das hostilidades.

As abordagens apresentadas mostram visões distintas sobre as crises do bipolarismo.

Passando agora para a literatura actualmente existente sobre gestão de crises, verificamos que é analiticamente deficiente quanto à problemática das crises internas e crises transnacionais e à questão das crises que ocorrem na fase final dos conflitos armados.

A discussão deste tema é importante para mostrar em que medida o enfoque conceptual do bipolarismo é limitado e pode influenciar negativamente as dinâmicas e prioridades da gestão de crises da ordem do pós Guerra Fria. O mesmo se pode dizer do discurso político das organizações internacionais sobre as crises da actualidade e os mecanismos disponíveis, internacionalmente, para as gerir.

A Crise no Discurso Político das Organizações Internacionais em Contexto de Pós-Guerra Fria

No pós-Guerra Fria, a abordagem política das crises transformou-se profundamente.

O fim da tensão Leste-Oeste, resultado da implosão da URSS, viu nascer um intenso debate em torno das “velhas” e “novas guerras”.

Esta discussão tem dado prioridade absoluta às dinâmicas dos “novos conflitos” e “novos actores”, realçando o carácter transnacional e transfronteiriço das “novas ameaças”. Este interesse pelas “novas ameaças” recentrou o debate em temas como o terrorismo transnacional, a proliferação de armas de destruição massiva, a regionalização dos conflitos (Schulz e Söderbaum, 2010, 362) e a criação de complexos regionais de conflitos (Wallenstein, 2007, ca8), a privatização e criminalização da guerra, as implicações das alterações climáticas na segurança internacional, a segurança alimentar, entre outros aspectos.

Já a investigação teórica relacionada com a análise das crises entrou em considerável declínio, tanto ao nível das monografias publicadas como de artigos em publicações da especialidade, embora a referência genérica às “novas crises”, sejam crises económicas e financeiras, crises humanitárias, crises alimentares, crises energéticas ou mesmo crises cibernéticas seja frequente.

O termo crise é usado com muita frequência de forma vaga para referir qualquer acontecimento que chegue às primeiras páginas dos jornais.

Para além do uso da palavra na linguagem comum, ao nível institucional também as organizações internacionais de segurança e defesa começaram a estar mais atentas às crises e conflitos com repercussões na segurança internacional.

Nesse sentido, o término da Guerra Fria e a inexistência de um confronto directo entre os grandes poderes, deu o mote para uma ampliação significativa das responsabilidades das NU, da UE e da NATO nas actividades de gestão de crises, que foi acompanhada de uma redefinição política dos pressupostos da sua gestão.

Este alargamento das responsabilidades para além dos compromissos da legítima defesa colectiva contra ameaças territoriais faz todo o sentido nas actuais circunstâncias.

Entendemos, porém, que a expansão conceptual do conceito de gestão de crises passou a incluir não só a fase inicial de prevenção de conflitos e a fase de gestão efectiva de crises, mas também a fase de reconstrução pós-conflito, o que fez aumentar as medidas e instrumentos civis e militares envolvidos na materialização destas políticas.

Por conseguinte, alguns aspectos desta expansão são problemáticos por considerarmos que se tudo é crise, em última análise nada é crise. Nas considerações que se seguem defendemos igualmente que estas novas abordagens ao fenómeno das crises não são particularmente credíveis do ponto de vista científico.

Por conseguinte, para se compreender este alargamento conceptual devem ser tomados em linha de conta os constrangimentos da negociação e implementação das decisões no seio das organizações multilaterais de segurança e defesa em matéria de gestão de crises.

Podemos dizer que a possibilidade de chegar a um mínimo denominador comum nas organizações internacionais (OI) só é alcançável recorrendo a ambiguidades semânticas, isto é, a ambiguidade funciona como uma pré-condição para a acção multilateral. Esta ambiguidade é, em parte, possível porque a maior parte dos países se sente confortável com esta situação, por ser mais fácil construir na opinião pública uma percepção positiva sobre as opções tomadas no âmbito da política externa.

O resultado é que a distinção entre gestão de crises, como se viu uma actividade que se desenvolve num ambiente de antagonismos particularmente exacerbados, e a prevenção de conflitos, que trata de evitar a emergência destas dinâmicas, desaparece por completo do discurso político. Da mesma forma, os mecanismos direccionados para a gestão dos conflitos deixam de se distinguir da prevenção de conflitos e gestão de crises, ignorando-se que gestão de conflitos é uma actividade mais tardia, envolvendo o empenho de uma terceira parte exterior ao conflito para evitar que um conflito piore. Normalmente, traduz-se em medidas de contenção da conflitualidade armada, medidas de controlo dessa conflitualidade e até tentativas de acabar com os conflitos (Butler, 2009, 14).

A Gestão de Crises no Universo Onusiano

Do ponto de vista dos mecanismos multilaterais de gestão de crises, o sistema das NU é o modelo mais avançado de que dispomos.

A Carta das NU não refere directamente a problemática das crises no seu articulado. Todavia, os Capítulos V (Solução Pacífica de Controvérsias), VII (Acção em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Acto de Agressão) e VIII (Acordos Regionais) permitem à comunidade internacional gerir as crises internacionais ou

internas que chegam ao seu conhecimento, maioritariamente através de resoluções do Conselho de Segurança aprovadas em ambiente de Capítulo VI (e Capítulo VII, no caso da gestão da crise ser da responsabilidade da organização regional) mas também ao abrigo das disposições do Capítulo VII, nomeadamente a possibilidade de recorrer ao artigo 41.º (sanções não militares) e eventualmente sob a forma de uma missão de paz musculada, de *peace enforcement*, por razões humanitárias.

Sem dúvida que os mecanismos pacíficos de resolução de controvérsias elencados no Capítulo VI oferecem uma variedade de técnicas que permitem adequar a resposta internacional às características de cada crise, seja pela promoção da negociação entre as partes, o recurso a tribunais internacionais e arbitragem internacional, mediação ou assunção de responsabilidades por organizações regionais na zona da crise.

Além destas técnicas, há outras possibilidades para abordar a crise e a sua resolução, nomeadamente o recurso a mecanismos de coacção não armada e mesmo coacção armada, tanto nas crises em que há ameaça ou uso selectivo da força armada como nas crises que carecem dessa componente. Estes recursos, que reportam a instrumentos coactivos, encontram-se, como vimos, previstos no Capítulo VII da Carta das NU.

Tendo em conta o histórico das resoluções do Conselho de Segurança das NU, o enquadramento expectável para a aprovação de medidas de gestão de crises em ambiente de Capítulo VII será, sem dúvida, a tipificação do problema como “ameaça à paz”, explicitamente invocada ou implicitamente enquadrada.

Outro aspecto importante é o dispositivo operacional das NU para enfrentar as crises. Nos últimos anos, testemunhámos o aumento da capacidade operacional de auxílio às vítimas das catástrofes naturais (erupções vulcânicas, sismos de grande magnitude, tempestades violentas, tsunamis), tecnológicas e crises político-sociais.

Com efeito, até à década de 90 do século XX as Nações Unidas não dispunham de um sistema de coordenação da assistência humanitária, o que só veio a acontecer em 1992, com a criação do Departamento de Assuntos Humanitários, transformado em Escritório das Nações Unidas para os Assuntos Humanitários (OCHA), em 1998. A OCHA coordena, a partir do Secretariado das NU, os actores operacionais nas tragédias humanitárias, ou seja, as agências especializadas, fundos e programas das NU e as organizações não governamentais (ONG), distribuindo água e alimentos, cuidados de saúde e satisfazendo outros aspectos de primeira necessidade.

No plano político, no Conselho de Segurança das NU o argumento humanitário ganhou visibilidade na década de 90 do século que passou. Neste período, foram autorizadas operações de imposição de paz na Bósnia, Somália e Timor-Leste, por exemplo, operações de auxílio humanitário que tinham por missão proteger os civis em perigo.

Hoje, a doutrina da intervenção humanitária armada, articulada em torno da responsabilidade de proteger (R2P), enfrenta grandes dificuldades, apesar da publicação do relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty* ter sido recebido com simpatia por vários sectores da vida internacional.

O relatório, conhecido como Relatório sobre a Responsabilidade de Proteger (International Commission, 2001), enuncia uma responsabilidade genérica da comunidade internacional em relação às populações que vivem em Estados onde são os governos a fonte de insegurança das populações que vivem sob a sua tutela e relaciona directamente as questões da emergência humanitária com a possibilidade de uma operação armada em contexto humanitário (Schulz e Söderbaum, 2010, 362). Mais tarde, a declaração final saída da cimeira das Nações Unidas de 2005 (NU, 2005) adoptou o conceito na generalidade mas não com a amplitude sugerida no relatório da *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, nomeadamente no respeitante à responsabilidade de reagir através de uma intervenção humanitária armada sem mandato do Conselho de Segurança das NU. É que, de facto, a maioria dos países que compõem a Assembleia-Geral das NU não viabiliza a consagração de uma norma que vá neste sentido, preferindo concentrar-se na operacionalização da responsabilidade de prevenir e na responsabilidade de reconstruir. Ao mesmo tempo, os princípios de precaução definidos no relatório dos peritos são alvo de intenso debate, o que torna o consenso em torno da intervenção humanitária em casos humanitários extremos praticamente inalcançável (Bellamy, 2010, 143). Nesse sentido, o Relatório do Secretário-Geral das NU sobre a Responsabilidade de Proteger de 2009 (NU, 2009) é muito prudente, apostando numa agenda menos ambiciosa e por isso mesmo mais operacionalizável.

É importante ter em mente que a tendência de aproximação conceptual e operacional entre assistência humanitária, reabilitação e ajuda ao desenvolvimento encontrou eco nas NU. A OCHA tem defendido que a assistência humanitária envolve três fases: a fase da emergência propriamente dita, a fase da reabilitação das infra-estruturas básicas do país após o conflito armado e a fase do desenvolvimento. Esta perspectiva, muito focada na eficácia do auxílio e na coordenação dos actores envolvidos, corresponde, na prática, a uma aproximação entre os conceitos de paz, crise e guerra (conflito armado) e a uma diluição das técnicas de intervenção no ciclo do conflito (prevenção de conflitos, gestão de crises, *peacemaking*, *peacekeeping* e *peacebuilding*). Por outro lado, a distinção entre *peace enforcement* e guerra é menos pronunciada e é potenciada a interdependência entre os conceitos de segurança e desenvolvimento (Jones, 2004, 4).

Em resumo, pode ser dito que o tipo de tarefas e os actores envolvidos na gestão de crises (e conflitos) tem vindo a aumentar, legitimando a ideia de que os instru-

mentos de gestão de crise são utilizáveis nas várias fases do ciclo do conflito: na fase inicial da prevenção de conflitos, na intervenção humanitária, no *peacebuilding*, no *peacekeeping* e até na fase pós conflito. Admite-se, igualmente, que estas fases se podem sobrepor, o que resulta inevitavelmente no aumento do número de actores envolvidos em cada momento.

Ajustando-se a esta orientação, em termos de produto operacional, as NU avançaram para um modelo de missões integradas, numa lógica de *comprehensive approach*.

Se recuarmos a 2000, verificamos que o Relatório Brahimi não propunha ainda missões integradas mas já recomenda a criação de *Integrated Missions Task Forces* (UN, 2000, 34-37). A intervenção em Timor, em 1999, foi por isso um passo importante para a tradução operacional do conceito (Eide, 2005, 12). A Doutrina *Capstone* (UN, DPKO, 2008) incorporou recentemente este entendimento, com o objectivo de melhorar a coordenação e coerência do sistema das NU, no *peacekeeping*, *peacebuilding*, envolvendo militares, civis e polícias, ajuda ao desenvolvimento e assistência humanitária (DPKO, DPA, OCHA).

Todavia, isto não quer dizer que as missões integradas tenham alcançado todos os seus objectivos, embora seja claro que, em comparação com a NATO e a eu, o modelo das NU é o mais avançado de todos.

A Gestão de Crises na União Europeia

Nesta secção, são abordadas as perspectivas da UE sobre as crises.

A UE é uma organização internacional de natureza “híbrida” e de governança multinível.

A gestão de crises está no topo da agenda política da UE desde 1999, por acção e influência política de Javier Solana (Hazelzet, 2006, 9). De facto, pode dizer-se que a partir do Conselho Europeu de Colónia (3 e 4 de Junho de 1999) a componente de segurança e defesa da política externa da União passou a ser sinónimo de gestão de crises.

No entanto, embora a Estratégia Europeia de Segurança, “Uma Europa Segura para um Mundo Melhor” (UE, 2003) seja um dos mais importantes documentos oficiais sobre a orientação estratégica da União, a verdade é que a organização não definiu ainda um nível de ambição explícito para a gestão de crises. Por outro lado, como sucede com as NU, a UE não aprovou uma definição política de crise para orientar os seus esforços e dos seus membros na gestão de crises que afectam a segurança internacional ou os interesses da União.

Ainda assim, a decisão 2008/617/JAI do Conselho de 23 de Junho de 2008, relativa à melhoria da cooperação entre as unidades especiais de intervenção dos Estados-membros da União Europeia em situações de crise, uma “situação de crise” é definida explicitamente como:

“Qualquer situação em que as autoridades competentes de um Estado-membro tenham motivos razoáveis para crer que existe uma infracção penal que apresenta uma ameaça física grave e directa para pessoas, bens patrimoniais, infra-estruturas ou instituições nesse Estado-membro, em particular as situações (...), relativa à luta contra o terrorismo”. (Jornal Oficial da União Europeia, L210, de 6 de Agosto de 2008, 74).

Contudo, esta definição do conceito de crise reporta ao III Pilar do Tratado da União Europeia (consagrado à cooperação judicial e policial em matéria penal) e não ao II.

No geral, o espaço de intervenção política da União na gestão de crises e emergências na sua vizinhança ou com impacto na segurança internacional é definido por dois domínios de intervenção: o mecanismo de gestão militar de crises e o mecanismo de gestão civil de crises, que procura coordenar os meios e recursos civis que desenvolvem tarefas neste domínio.

Sobre este ponto é conveniente assinalar aqui uma questão a respeito da tipologia das missões. Ao contrário do que se poderia pensar, a distinção entre missões civis e militares é totalmente artificial. O que determinou que esta separação fosse estabelecida foram preocupações políticas e financeiras. Dada a manifesta dificuldade de alguns governos verem aprovada internamente a participação das suas forças armadas em missões militares no exterior, é fácil perceber as razões desta opção. E a circunstância das missões militares da União serem suportadas financeiramente pelos Estados membros do país de origem das forças (*costs lie where they fall*) (Gourlay, 2004, 406), ao contrário das missões de gestão civil de crises, que são financiadas pelo orçamento da Comissão Europeia, é outro aspecto determinante para a opção que foi tomada.

Só por si, estes factos ajudam a explicar o número de missões de gestão civil de crises autorizadas, claramente superior às missões de gestão militar de crises a operar no terreno (Saraiva, 2010, 101). Do mesmo modo, compreende-se o porquê da frequente inclusão de uma componente militar nas missões de gestão civil de crises.

A Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) colocou, no âmbito das missões de gestão de crises, capacidades e meios civis e militares para concretização das Missões de Petersberg, nomeadamente missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais, missões de manutenção da paz (*peacekeeping*) e missões de

forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz (*peacemaking*). O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em Dezembro de 2009, acrescentou novas missões, como se pode ler no artigo 43.º:

“Incluem as acções conjuntas em matéria de desarmamento, as missões humanitárias e de evacuação, as missões de aconselhamento e assistência em matéria militar, as missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz e as operações de estabilização no termo dos conflitos. Todas estas missões podem contribuir para a luta contra o terrorismo, inclusive mediante o apoio prestado a países terceiros para combater o terrorismo no respectivo território” (UE, 2007).

O Tratado de Lisboa prevê o desaparecimento da estrutura de pilares, permitindo deste modo políticas mais integradas ao nível da gestão de crises. No entanto, a ideia de um conceito integrado de gestão de crises não será concretizada por ora, na medida em que as responsabilidades comunitárias (assistência humanitária, ajuda ao desenvolvimento, reconstrução e *state-building*) permanecem divorciadas das responsabilidades intergovernamentais da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), com a gestão civil e militar de crises. (Drent e Zandee, 2010, 38). Neste aspecto, o desaparecimento da estrutura de pilares não põe em causa a divisão de responsabilidades entre a Comissão Europeia, que decide por maioria qualificada (I Pilar) e as responsabilidades do Conselho (II Pilar) no âmbito das missões civis e militares, decididas por unanimidade. Ou seja, tudo indica que o planeamento continuará a ser feito em separado.

À semelhança das NU, a UE tem tentado uma integração dos elementos civis e militares, no quadro da *comprehensive approach*, mas nesta organização a coordenação civil e militar faz-se, essencialmente, ao nível dos instrumentos da Comissão e do Conselho e na coordenação entre civis e militares dentro da PCSD.

Note-se que no conjunto das organizações analisadas neste texto, a UE possui um conjunto de políticas e instrumentos relevantes na área da gestão de crises, nomeadamente uma certa capacidade de alerta precoce, uma política económica, uma política de desenvolvimento, capacidade diplomática de mediação e facilitação, um papel relevante na ajuda humanitária através da ECHO, a possibilidade de decidir regime de sanções contra países ou entidades e forças militares (Hazelzet, *idem*, 9).

No entanto, é evidente que a noção de gestão de crises na UE extravasa largamente a noção teórica de gestão de crises apresentada neste texto. Veja-se que o

artigo 43.º do Tratado de Lisboa permite à União avançar para qualquer tipo de intervenção, inclusivamente armada, afastando-se da ideia de contenção política que tradicionalmente envolve a gestão destas ocorrências.

Existem ainda, ou encontram-se em fase de análise e desenvolvimento, mecanismos para lidar com outros fenómenos conexos, destacando-se o Mecanismo Europeu de Protecção Civil. O Mecanismo destina-se a contribuir para assegurar uma maior protecção, não só das pessoas mas também do ambiente e dos bens, nomeadamente do património cultural, em situações de emergência grave, como sejam catástrofes naturais, tecnológicas, radiológicas ou ambientais, ocorridas dentro e fora da União Europeia, através de uma melhor coordenação das intervenções de socorro por parte dos Estados-membros e da Comunidade¹.

A Gestão de Crises na NATO

Depois de 1989 continuam a existir fontes de disrupção global.

Esta realidade tem sido acompanhada pela NATO. Para mais, a NATO foi chamada a intervir em crises com origem no período da Guerra Fria, como a desintegração da URSS e da ex-Jugoslávia e as tensões no Centro e Leste da Europa.

O pensamento da NATO, em matéria de crises, não se encontra plasmado em nenhum documento oficial da organização. A NATO não tem aprovada uma definição de crise, nem entre os Aliados nem internacionalmente, pelo que o *North Atlantic Council* (NAC) tem a máxima flexibilidade para decidir quando e como deve a organização intervir.

O *Generic Crisis Management Handbook* confirma isto mesmo, sugerindo que uma crise pode ser entendida, entre outras definições possíveis, como uma situação nacional ou internacional em que há uma ameaça a valores, interesses ou objectivos prioritários das partes envolvidas (Kriendler, 1999).

No que se refere à gestão de crises, no *NATO Glossary of Terms and Definitions* (AAP-6, 2010) o conceito é definido como “o conjunto de acções coordenadas tomadas para minimizar as crises, evitar o seu agravamento para um conflito armado e conter eventuais hostilidades” (NATO, 2010, 2-C-9). Pode assim dizer-se que a NATO mantém, nos documentos internos da organização, o entendimento clássico do que é uma crise e a sua gestão. Por outras palavras, a NATO acompanha a teo-

1 Autoridade Nacional de Protecção Civil, <http://www.prociv.pt/RI2/Pages/UniaoEuropeia.asp> x.

rização clássica sobre a crise, que apresentámos no início deste texto, sendo óbvio que continua a distinguir claramente os conceitos de paz, crise e guerra.

Em relação ao discurso político, oficialmente a NATO considera que as crises podem ser políticas, militares ou humanitárias, podendo ser causadas por conflitos armados ou políticos, incidentes tecnológicos ou desastres naturais². Todavia, a maneira de lidar com uma crise depende de uma avaliação sobre a natureza, dimensão e gravidade da mesma. Dependendo destes factores, diferentes tipos de operações de gestão de crises podem ser levadas a cabo: crises no âmbito da defesa colectiva (crises de artigo 5.^o); operações de resposta a crises (CRO), ou crises de não artigo 5.^o, e operações relacionadas com desastres naturais, tecnológicos ou humanitários (NATO, 2011). Este último aspecto, o planeamento civil de emergência a membros da organização e noutros territórios fora da NATO, tem sido cada vez mais importante nas missões de gestão de crises dos últimos anos.

Um outro traço da gestão de crises na NATO são os *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) no Afeganistão, um importante instrumento para a implementação da *comprehensive approach*, conceito base anunciado na cimeira de Riga de 2006 (NATO, 2006).

O *comprehensive approach* na NATO não se centra nos aspectos de organização interna no cumprimento dos mandatos de gestão de crises, mas nas modalidades de coordenação com os outros actores ao nível dos teatros de operações. Na UE e nas NU a preocupação em torno da *comprehensive approach* tem mais a ver com o que se passa dentro das organizações do que propriamente com os aspectos de cooperação entre as organizações internacionais. Isto significa que no centro das preocupações encontramos as relações entre agências especializadas, departamentos e unidades em termos de compatibilização de tarefas (Drent e Zandee, 2010, 18). Aliás, do nosso ponto de vista a NATO nunca teve intenção de assumir uma postura de liderança na cooperação ou na coordenação dos outros actores envolvidos, mas apenas melhorar as sinergias com outras entidades (Petersen *et al.*, 2010, 78, citado por Flockhart, 2011, 23).

Ora acontece que a perspectiva da NATO nesta matéria amplia consideravelmente o quadro conceptual da gestão de crises, chegando ao ponto de tornar irrelevante a distinção entre crise e conflito armado. Neste sentido, a gestão de crises no âmbito da defesa colectiva, fundada no direito à legítima defesa colectiva previsto no artigo 51.^o da Carta das Nações Unidas, nada tem que ver com situações de crise internacional mas de conflito armado, com regras de empenhamento

2 NATO, 2011. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm?selectedLocale=en.

substancialmente diferentes das soluções militares que podem ser utilizadas em caso de crise, obviamente muito menos restritivas quando se trata de responder a uma agressão armada.

Em suma, como ficou aqui sumariamente descrito, tanto a NATO como a UE fizeram, politicamente, tábua rasa das abordagens teóricas sobre crises e métodos de gestão destes acontecimentos. Conclui-se, portanto, que o conceito se tem aplicado indistintamente a todo o espectro dos conflitos, transformando a gestão de crises numa expressão vazia de significado.

Considerações Finais

O sistema internacional tem vindo a passar por profundas alterações.

Após o desaparecimento da ameaça do comunismo soviético, em 1989, os problemas da governança mundial e regional, ao nível do continente europeu, complexificaram-se, à medida que se tornou claro que os problemas exigiam novas soluções ou, pelo menos, um refrescamento das técnicas tradicionalmente aplicadas na gestão de crises e conflitos.

No entanto, a teoria da crise não acompanhou as novas realidades estratégicas. Verificamos que o amplo debate sobre as guerras e os conflitos armados tem colocado à margem a discussão do conceito de crise. Consequentemente, a ausência de uma definição de crise adaptada às novas circunstâncias colocou a gestão de crises num beco sem saída, sendo pouco mais que uma expressão de sentido genérico que se aplica a situações que não são desejadas, que não são esperadas, sem precedentes conhecidos e que causam instabilidade e incerteza generalizadas (Boin, 2004, 167). É uma noção que parece aplicar-se a todo o tipo de acontecimentos disruptivos: ameaças económicas, tecnologias da informação, conflitos internos, desastres naturais (Dayton *et al.*, 2004, 167). A gestão de crises é uma prática de gestão de fenómenos e desenvolvimentos não rotineiros com efeitos disruptivos e caracterizada pela ameaça, incerteza e urgência, sendo por esta razão necessário trabalhar uma definição de situações de crise mais específica e operacional. Até porque a prevenção ou antecipação das crises é basicamente impossível, como explica o paradoxo da vulnerabilidade (Dayton *et al.*, 2004, 170; Boin, 2004, 170).

Por outro lado, as organizações internacionais analisadas neste texto, NU, UE e NATO, não têm contribuído positivamente para este debate, confundindo sistematicamente gestão de crises com prevenção e resolução de conflitos regionais.

Em suma, o processo de decisão e a diversidade de culturas e prioridades estratégicas presentes nestas organizações internacionais não permitem libertar o debate do ruído que emana das disputas políticas que perpassam a vidas destas instituições.

Nesta ordem de ideias, a gestão de conflitos nestas organizações tenderá, no futuro, a consolidar-se em torno de documentos técnicos internos e, simultaneamente, a apoiar-se numa interpretação altamente politizada da realidade estratégica, provavelmente focada nas situações internacionais trazidas a público pelas primeiras páginas dos jornais.

Referências Bibliográficas

- Azar, Edward. E. *et al.*, 1978. "Protracted Social Conflict: Theory and Practice in the Middle East" *Journal of Palestine Studies*, 8, 41-60.
- Bellamy, Alex J., 2010. "The Responsibility to Protect: Five Years On", *Ethics & International Affairs*, 24, 2, 143-169.
- Bispo, António Jesus, 1994. "A Génese e a Condução de Crises", *Nação e Defesa*, 72 96-135.
- Boin, Arjen *et al.*, 2004. "Managing Crises in the Twenty-First Century", *International Studies Review*, 6: 1, 165-194.
- Brecher, Michael and Wilkenfeld, Jonathan, 2010. *International Crisis Behavior Project, Codebook*, Versão 10.0.
- Brecher, Michael, 1993. *Crises in World Politics: Theory and Reality*, Oxford: Pergamon Press.
- Butler, Michael, 2009. *International Conflict Management*, London: Routledge.
- Dayton *et al.*, 2004. "Managing Crisis in the Twenty-First Century", *International Studies Review*, 6:1 165-194.
- Drent, Margriet and Zandee, Dick, 2010. "Breaking Pillars: Towards a civil-Military Security Approach for the European Union", *Clingendael Security Paper*, The Hague: Clingendael Institute.
- Eide, Espen Barth *et al.*, 2005. *Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI).
- Escorrega, Luís Falcão, 2010. "Das Novas Crises: Breves Contributos para a Sua Clarificação Conceptual", *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*,

- http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=765. Acesso em 15 de Junho de 2011.
- Evans, Graham and Newnham, Jeffrey, 1990. *The Dictionary of World Politics: A Reference Guide to Concepts, Ideas, and Institutions*, New York: Simon & Schuster.
- Flockhart, Trine, 2011. *After the Strategic Concept: Towards a NATO Version 3.0*, Copenhaga: DIIS REPORT 06.
- Gourlay, C., 2004. "European Union Procedures and Resources for Crisis Management", *International Peacekeeping*, 11: 3, 404-21.
- Hazelzet, Hadewych, 2006. "The EU's Human Rights Policy in the UN: an Example of Effective Multilateralism?", in Jan Wouters (ed.), *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*, The Hague: TMC Asser Press.
- International Development Research Centre, 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*, Ottawa: IDRC Books.
- Jones, Bruce D., 2004. *The Changing Role of the UN in Protracted Crises*, London: HPG Research Briefing, 17.
- Ki-Moon, Ban, 2009. *Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General*, A/63/677, January 12.
- Kriendler, John, 1999. *Generic Crisis Management Handbook*, Brussels: NATO Council Operations and Exercise Committee/National Crisis Management Structures and Procedures.
- Laursen, B., 2001. "Conflict and Socioemotional Development", in Neil J. Smelser; B. Baltes (eds.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 4, Cambridge: Cambridge University Press.
- Lebow, Richard Ned, 1984. *Between Peace and War: The Nature of International Crisis*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lebow, Ned and Stein, Janice Gross. 1995. "Deterrence and the Cold War", *Political Science Quarterly*, 10:2, 157-181.
- Miall, Hugh; Ramsbotham, Oliver; Woodhouse, Tom, 2005. *Contemporary Conflict Resolution*. 2nd ed. Rev and exp., Cambridge: Polity Press.
- NATO, 2010. *NATO Glossary of Terms and Definitions*, (AAP-6) Brussels.
- NATO, 2006. *Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006*.

- Saraiva, Luís, 2010. "A União Europeia na Gestão de Crises", *Nação e Defesa* 127, 97-109.
- Schulz, M. Schulz e Söderbaum, F., 2010. "Theorizing the EU's Role in Regional Conflict Management", *European Security*, 19: 3 361-376.
- Smith, Dan, 1999. "Preventing Conflict Escalation: Uncertainty and Knowledge", in Ho-Won Jeong (Ed.), *The New Agenda for Peace Research*, Aldershot: Ashgate.
- Snyder e Diesing, 1977. *Conflict Among Nations: Bargaining Decision Making and System Structure in International Crises*, Princeton: Princeton University Press.
- Wallensteen, Peter, 2007. *Understanding Conflict Resolution: War, Peace and the Global System*, 2nd ed. London: Sage.
- Wilken, Timothy, 2001. *Crisis: Danger & Opportunity*, Uncommon Sense: 4, disponível em <http://www.synearth.net/UCS4.pdf>. Acedido em 3 de Julho de 2011.
- União Europeia, 2007. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*, assinado em Lisboa em 13 de Dezembro de 2007, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PT:HTML>. Acedido em 24 de Junho de 2011.
- União Europeia, 2003. *Estratégia Europeia de Segurança, "Uma Europa Segura para um Mundo Melhor"*, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIP.pdf>. Acedido em 3 de Julho de 2011.
- United Nations, 2009. *Report of the SG, A/63/677*.
- United Nations, DPKO-DFS, 2008. *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, Capstone Doctrine*, New York.
- United Nations, Secretariat, 2008a. *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook, version E 1.1*, Geneva: OCHA.
- United Nations, General Assembly (UNGA), 2005. *2005 World Summit Outcome, A/60/L.1, September 16, § 138-140*.
- United Nations, Secretariat, 2004. *OCHA Glossary of Humanitarian Terms in Relation to the Protection on Civilians in Armed Conflict*. New York: OCHA.
- United Nations, 2000. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations, Brahimi Report, A/55/305-S/2000/809*.
- Young, Oran, 1967. *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*. Princeton: Princeton University Press.