

As Relações da União Europeia com Outras Instituições no Quadro de Apoio à União Africana*

Pierre-Michel Joana

General. Colaborador da Delaware Quality Partnership (DQP). Ex-assessor especial para as capacidades africanas de apoio à paz junto do Alto Representante da União Europeia para a Política Externa e de Segurança Comum.

Resumo

As relações União Europeia – África são complexas, dado um conjunto diverso de factores. Mas qual o papel que a União Europeia e outros actores internacionais desempenham face a África, no domínio da prevenção e gestão de crises? A Estratégia Conjunta entre a União Europeia e África, aquando da segunda Cimeira Europa-África, em 2007, não se deve limitar a relações meramente institucionais. Há um longo caminho a percorrer na prevenção e gestão de crises no continente africano.

Abstract

EU's Relationship with other Institutions in the Framework of Support to the African Union

The relationship European Union – Africa is complex, due to a diverse set of factors. But which role do the European Union and other international actors play in the field of prevention and crisis management? The Joint Strategy between European Union and Africa, at the Second Europe-Africa Summit, in 2007, should not be limited to merely institutional relations. There is a long way ahead in the prevention and crisis management in the African continent.

* Tradução a partir do texto original em língua francesa da conferência proferida ao Curso de Gestão Civil de Crises, em 6 de Abril de 2011, no Instituto da Defesa Nacional.

No quadro da problemática da gestão de crises, qual o papel que a União Europeia (UE) desempenha face a África? Como se organizam as relações com o conjunto dos principais actores internacionais (Estados-membros da UE, União Africana, Organização das Nações Unidas (ONU), Organizações Regionais Africanas (ORA), Liga Árabe, Conferência Islâmica, Francofonia, Organização de Tratado do Atlântico Norte (OTAN), EUA, etc. ...) no domínio da constituição de capacidades e instrumentos, necessários à gestão de crises em África?

Introdução

A 7 de Dezembro de 2007, em Lisboa, aquando da segunda Cimeira Europa-África, os chefes de Estado africanos e europeus adoptaram a Estratégia Conjunta entre a UE e África, de acordo com os seguintes princípios fundamentais:

- Unidade de África;
- Interdependência entre África e Europa;
- Controlo dos seus destinos de acordo com os interesses e responsabilidade comuns;
- Respeito pelos direitos do Homem, princípios democráticos e pelo Estado de direito;
- Direito ao desenvolvimento.

O objectivo seria dar às relações entre África e UE uma nova dimensão estratégica caracterizada por uma parceria política reforçada e um aprofundamento da cooperação a todos os níveis.

A estratégia conjunta foi, por isso, organizada em torno de oito parcerias¹. A parceria “Paz e Segurança” foi a primeira delas.

O primeiro plano de acção da parceria “Paz e Segurança” foi analisado aquando da terceira Cimeira UE-África, que decorreu em Trípoli, Líbia, a 29 e 30 de Novembro de 2010. Este revelou ser o mais importante, bem como aquele que mais acções concretas desenvolveu.

Depois dessa data, um certo número de crises despoletaram em África, permitindo comparar os acontecimentos da vida real com as declarações oficiais dos acordos internacionais.

1 Paz e segurança, boa governação e Direitos humanos, comércio e integração regional, objectivos de desenvolvimento do Milénio, energia, alterações climáticas, migração, mobilidade e emprego, e, por fim, ciência, sociedade de informação e espaço.

As diferenças constatadas resultam do facto de que essa parceria não é uma parceria isolada entre a União Europeia e a União Africana encarregue da resolução de todos os problemas. A realidade é bem mais complexa, provavelmente mais decepcionante, pois a situação dos actores envolvidos nas crises, quer daqueles que as vivenciam, quer daqueles que as encorajam ou que tentam resolvê-las, deve ser considerada num meio de relações muito mais complexas do que uma simples parceria UE-UA.

Em primeiro lugar, essa parceria envolve a UE, com a sua grande riqueza, mas também as suas graves dificuldades económicas decorrentes da crise financeira que a afecta, a sua diversidade política e a sua complexidade institucional, a qual não foi efectivamente simplificada a partir da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a 1 de Janeiro de 2009, nem mesmo a partir da criação do Serviço Europeu de Acção Externa, a 1 de Janeiro de 2011.

Existem igualmente na Europa múltiplas solidariedades, por parte dos Estados europeus, fora da UE e no âmbito de variadas organizações, que não deixam de exercer influência quando surgem crises exteriores.

Em segundo lugar, esta parceria abrange também um continente africano em construção, que sofre igualmente, mesmo que a um nível menor, a crise financeira e, sobretudo, as crises políticas actuais, que afectaram consideravelmente os objectivos de uma organização continental muito jovem, pelo menos no domínio da “Paz e Segurança”. Simultaneamente, a existência de várias organizações sub-regionais, que se sobrepõem, agindo no seio de Estados-membros globalmente pobres, por vezes mesmo em falência, não proporciona os resultados esperados.

Esta descrição dos actores da parceria constituirá a primeira parte da minha intervenção.

Apresentarei, numa segunda parte, as grandes linhas da parceria “Paz e Segurança”, sem entrar em detalhes que poderão ser aprofundados, se o desejarem, durante o período de questões.

Terminarei a minha intervenção examinando a situação actual em África e as crises que a afectam, de forma a tentar evidenciar todos os disfuncionamentos, tanto do lado europeu como do lado africano, e a identificar os caminhos que ainda podem ser explorados.

Relações entre a União Europeia e África no Domínio da Prevenção e da Gestão de Crises: os Actores

Os Actores Europeus

A União Europeia é uma instituição que agrupa os serviços da Comissão, do Secretariado Geral do Conselho e do Parlamento. A grande novidade é a designação de um Presidente do Conselho da União, Hermann Von Rompuy, eleito por um mandato renovável de dois anos e meio; e de um Alto Representante para Assuntos Externos e Política de Segurança, Cathy Ashton, que é também Vice-Presidente da Comissão Europeia (AR/VP), eleita por cinco anos.

A partir de 1 de Janeiro de 2011, o Serviço Europeu de Acção Externa (SEAE) foi activado. Este serviço está encarregado da política externa da Europa. No seu âmbito, uma Direcção Geral “África”² ocupa-se deste continente. Todavia, é necessário apontar três particularidades:

- Os fundos disponíveis para a parceria “Paz e Segurança” com África (mais de mil milhões de euros em três anos) continuam a ser geridos no seio da Direcção-Geral Desenvolvimento e Cooperação - Europe Aid (DEVCO) da Comissão Europeia³.
- No âmbito do SEAE, uma outra Direcção-Geral, a Direcção-Geral Questões Globais e Multilaterais, trata em particular da política de segurança e da prevenção de conflitos.
- Quanto às estruturas de gestão de crise (CMPD⁴, CPCC⁵, EUMS⁶), estando fora do SEAE, estão directamente dependentes do Alto Representante, sob o título de Política de Segurança. Além disso, a AR/VP dispõe de um coordenador, no âmbito do seu gabinete⁷, para a resposta a crises e para os seus aspectos operacionais, sobretudo humanitários.

Esta organização, ainda balbuciante, pode explicar certas dificuldades sentidas aquando das crises anteriores. Voltaremos a este assunto.

2 Nick Westcott (UK).

3 Está previsto, contudo, que o SEAE participe na programação.

4 *Crisis Management and Planification Directorate*.

5 *Civilian Planning and Conduct Capability*.

6 *European Union Military Staff*.

7 Alexandros YANNIS (AY).

Mas a União Europeia é constituída por 27 Estados-membros e, por sua vez, cada Estado tem uma política europeia, uma política bilateral, ou não, face a outros estados europeus, e uma política e solidariedades diferentes no quadro de várias organizações:

- ONU (da qual todos os países europeus são membros, mas dos quais apenas dois são membros permanentes do Conselho de Segurança – Reino Unido e França –, enquanto que a Alemanha e Portugal pertencem apenas a título não permanente até 2012);
- OTAN (à qual pertencem 21 dos 27 Estados-membros);
- a zona Euro (17 dos 27);
- o espaço Schengen (22 dos 27 mais três estados europeus que não são Estados-membros da UE⁸);
- a Organização da Francofonia⁹;
- a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)¹⁰;
- a Commonwealth¹¹;
- o Conselho dos Países Nórdicos¹²;
- a União para o Mediterrâneo¹³; etc...

Neste contexto, podemos perguntar-nos se é possível que a Europa tenha uma posição comum, muito claramente estabelecida, no domínio da prevenção e resolução de conflitos em África.

A resposta é sim, se considerarmos a questão em termos de apoio institucional à prevenção de conflitos: apoio à *governança democrática*, apoio à construção de uma capacidade africana de gestão de crises e conflitos. Essa oportunidade depende essencialmente de tudo aquilo que a UE faz para facilitar a organização de eleições democráticas em África, bem como da parceria “Paz e Segurança” da Estratégia Conjunta, referida atrás e à qual voltarei evocando a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA).

A resposta é, contudo, mais difícil se analisarmos as políticas bilaterais dos Estados-membros e as diferentes solidariedades dos mesmos Estados, particularmente no quadro da resolução de conflitos.

8 Islândia, Noruega e Suíça.

9 À qual pertencem 24 países africanos.

10 À qual pertencem 7 países africanos.

11 À qual pertencem 19 países africanos.

12 Suécia, Dinamarca, Finlândia, Noruega, Islândia, Ilhas Faroé, Gronelândia, Alanda.

13 44 membros: aos 27 membros da UE, juntam-se a Albânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Marrocos, Mauritânia, Mónaco, Montenegro, Autoridade Palestiniana, Síria, Tunísia, Turquia e a Liga Árabe.

Com efeito, devido a razões históricas, económicas e culturais, mas também em função dos seus posicionamentos face a diferentes organizações ou países africanos, os Estados europeus têm políticas africanas que podem variar bastante.

Podemos mesmo tentar um esboço de tipologia, classificando os Estados-membros da UE em quatro categorias:

- As antigas potências coloniais, que desenvolveram laços muito fortes com as suas antigas colónias: interesses económicos, vínculos culturais e humanos. A abordagem destes países é geralmente benevolente, por vezes paternalista ou complacente, por vezes arrependida, e muitas vezes interessada. A UE nada faz em África no domínio da segurança sem a iniciativa ou o apoio destes países.
- As democracias da Europa do Norte, que não são antigas potências coloniais, apesar de, no século XIX, muitos dos seus cidadãos terem contribuído para a “descoberta” e colonização de África. Estas democracias nórdicas estão bastante vinculadas à noção de Estado de Direito, ao respeito dos direitos do Homem, ao papel da sociedade civil, às questões do género. A sua abordagem é simultaneamente moral e comercial, por vezes suspeita para as antigas potências coloniais europeias.
- Os novos Estados-membros da Europa de Leste, antigos países do Pacto de Varsóvia ou muito relacionados com o período da Guerra Fria, que se abrem lentamente a uma política africana efectivamente bilateral. A sua abordagem é tímida por falta de meios, curiosa por novos horizontes, mas não totalmente nova, uma vez que muitos desses Estados mantiveram relações com certos países africanos no tempo da confrontação Este-Oeste, muitas vezes baseadas na venda de armas. Eles empenham-se numa política europeia africana com um espírito novo, tendo como objectivo fornecer garantias da sua solidariedade europeia e romper com um passado africano dominado pela ideologia.
- Por fim, a Alemanha, que tem uma política muito original, visto que pode pertencer a qualquer um dos três grupos anteriores. Dispondo de meios financeiros importantes, a sua abordagem é pró-activa, zelosa pela independência das suas decisões, sendo que as últimas que foram tomadas deveram-se, frequentemente, a razões relacionadas com política interna.

Se atendermos ao posicionamento dos Estados-membros, no quadro da UE, mas face a diferentes organizações internacionais às quais pertencem, as abordagens mudam ainda mais quando se trata de África. Estamos no cerne de um problema que não foi, até ao momento, resolvido: a União Europeia é uma potência que deve pesar no funcionamento do mundo como actor global? Deve ela impor-se perante as grandes potências? Deve ela, ao invés, ser a líder do *soft power*?

Não obstante, as conclusões do Conselho Europeu de 16 de Novembro de 2010 sublinham: “A União Europeia deve ser um actor global efectivo, preparado para partilhar responsabilidades pela segurança global e para assumir a liderança na definição de respostas conjuntas a desafios comuns”.

Apesar desta declaração, a questão não está resolvida e as divergências de ponto de vista persistem. Qual deve ser então a posição da UE face à OTAN, ONU, aos EUA, à China, à Rússia? Cada Estado-membro pode privilegiar mais uma determinada organização (as organizações regionais ou continentais africanas, as Nações Unidas, a OTAN, a Francofonia, a Commonwealth, a CPLP, etc...) do que a UE, de acordo com os seus próprios objectivos ou a sua própria concepção de multilateralismo?

Finalmente, se existe um consenso na Europa relativamente à necessidade de ajudar os africanos a encontrar soluções africanas para os problemas africanos, ainda assim a forma para o conseguir não é consensual.

A questão que se põe é a de saber qual o papel que a UE deve assumir nesse apoio. Deve ser o principal parceiro (simultaneamente patrocinador e actor), ou simplesmente patrocinador, a fim de deixar o papel de actor prioritário para a ONU, ou mesmo a OTAN, demitindo-se de continuar com as intervenções bilaterais?

Os Actores Africanos

Eles não são, de forma alguma, mais simples de decodificar. Existem pelo menos doze organizações puramente africanas com vocação regional¹⁴, cuja imbricação geográfica e sobreposição de responsabilidades não oferecem a melhor visibilidade, abarcando o domínio da Paz e Segurança. A África Oriental, por exemplo, organiza-se em cinco organizações sub-regionais¹⁵, acabando por, em alguma mediada, se sobreporem todas.

Os Estados africanos não têm todos a mesma atitude perante a construção de um sistema de segurança regional e continental. Os grandes países, os “cinco grandes” (Nigéria, Argélia, Egipto, Etiópia e África do Sul), estão divididos entre

14 *Union du Maghreb Arabe (UMA); Communauté des Etats Sahelo-Sahariens (CEN SAD); North African Regional Capability (NARC); Inter Governmental Authority for Development (IGAD); East African Stand by Force Coordination Mechanism (EASFCOM); East African Community (EAC); Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA); Southern Africa Development Community (SADC); Communauté Economique des Etats de l’Afrique Centrale (CEEAC); Communauté Economique et Monétaire de l’Afrique Centrale (CEMAC); Communauté Economique des Etats d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO); Union Monétaire d’Afrique de l’Ouest (UMOA); Communauté Economique des Pays des Grands Lacs (CEPLG).*

15 IGAD, EAC, CEPGL, COMESA, COI (*Commission de l’Océan Indien*), EASFCOM.

o seu papel regional ou continental, enquanto Estados-potências, e a construção de um sistema de segurança colectiva. Eles baseiam frequentemente as suas posições face às crises africanas em função das suas aspirações a tornarem-se membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Os países mais modestos e menos sólidos, estão mais preocupados com a consolidação dos seus próprios Estados do que com a integração regional, e pouco inclinados a adoptar posições firmes no que diz respeito a determinadas ditaduras.

Além disso, as diferentes organizações regionais africanas, muitas vezes sob a influência dos “cinco grandes”, não têm todas a mesma posição relativamente à integração continental. A região do Norte de África está mais virada para o Mediterrâneo do que para a África Negra; a SADC está mais inclinada para a promoção da África do Sul do que para o resto do continente¹⁶.

A grande parte de países africanos pertence a uma ou outra organização que os ligam ao continente europeu: Organização Internacional da Francofonia (OIF), Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); *Commonwealth*; União para o Mediterrâneo.

Certos países africanos têm outras solidariedades mais culturais, não especificamente africanas, que acumulam com a pertença a outras organizações: Liga dos Estados Árabes, Organização da Conferência Islâmica.

Certas organizações regionais, geralmente de vocação económica, procuram responsabilidades em matéria de paz e segurança que estão, por vezes, em concorrência com outras organizações vizinhas, enquanto alguns dos seus Estados-membros pertencem simultaneamente a várias organizações (fenómeno da “poligamia institucional”, que não é de forma alguma o apanágio dos africanos)¹⁷.

Os Estados Africanos não têm todos a mesma posição face à Europa devido ao seu passado, e interessam-se cada vez mais por outros parceiros: o Mundo Árabe¹⁸ ou Islâmico¹⁹, EUA, Brasil, Rússia, Índia, China (os BRIC).

Enfim, quando se trata de paz e segurança, os africanos estão sobretudo virados para a ONU, à qual todos pertencem, muito mais do que para a Europa.

Portanto, mesmo que a Europa seja o patrocinador de fundos mais importante, o mais desinteressado e mais envolvido em África, acreditar que esta desempenha um papel de parceiro privilegiado, é um ponto de vista essencialmente europeu que merece ser relativizado.

16 A origem histórica da SADC baseia-se num agrupamento de países contra o *apartheid* na África do Sul.

17 Caso do IGAD ou do EAC, por exemplo.

18 A Liga dos Estados Árabes conta com oito Estados africanos sobre um total de 22.

19 A Organização da Conferência Islâmica conta com 27 Estados africanos sobre um total de 57.

Esta é uma perspectiva da qual não partilham obrigatoriamente todos os africanos, nem todos os outros parceiros de África, os quais são cada vez mais numerosos.

Relações entre a União Europeia e África no Domínio da Prevenção da Gestão de Crises: a Parceria Estratégica UE-África “Paz e Segurança”

Esta parceria pretende ser uma resposta global às situações de fragilidade. É “guiada pelos princípios fundamentais que são a unidade de África, a interdependência entre África e a Europa, a primazia dos interesses futuros e a responsabilidade comum” (Lisboa, Dezembro de 2007).

A parceria “Paz e Segurança” é aquela onde o envolvimento das instituições europeias parece ser mais marcado. Graças ao seu vínculo intrínseco com a PCSD²⁰ e ao interesse evidenciado por vários Estados-membros, reflectido nos orçamentos consequentes, é também uma das parcerias mais avançadas. Aborda questões de paz e segurança ao nível estratégico, à escala regional e continental e segundo uma abordagem multisectorial²¹. Procura fazer face a situações de fragilidade. Não está, portanto, destinada, salvo excepções, a uma abordagem bilateral face aos Estados africanos e não leva em consideração a dimensão tática, apesar de estar cada vez mais acelerada uma evolução rumo a um diálogo maior ao nível das organizações sub-regionais.

Esta parceria traduziu-se num primeiro plano de acção que cobriu o período de 2007-2010. Um segundo plano de acção foi adoptado em Tripoli em Novembro de 2010. Este deverá ser traduzido num roteiro para o qual a UE espera um certo número de decisões da parte dos seus parceiros africanos.

O princípio-chave que rege esta parceria, a qual aborda o campo securitário, é o da “apropriação africana” (*african ownership*).

As Acções Prioritárias

A parceria “Paz e Segurança” articula-se em torno de três acções prioritárias:

- o reforço do diálogo político entre a União Europeia, a União Africana e as organizações regionais africanas;

²⁰ Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia.

²¹ Esta parceria engloba os aspectos militares, civis e policiais, e defende a abordagem integrada da gestão de crises.

- a implementação operacional da Arquitectura de Paz e de Segurança Africana (APSA);
- o financiamento das operações de manutenção de paz conduzidas pela UA.

O Reforço do Diálogo Político entre a UE e África

O objectivo deste diálogo é obter, se possível, posições partilhadas com os africanos sobre todas as situações de crise em África, potenciais ou reais, e noutros locais do mundo. Para isso, é necessário um trabalho de fundo que permita às diferentes estruturas e ao quadro de pessoas que as dinamizam, conhecerem-se e serem capaz de funcionar juntos.

Ao longo dos últimos quatro anos, o diálogo político intensificou-se de forma notável. Consultas regulares sobre as crises e discussões estratégicas sobre as situações nacionais tiveram lugar em função das circunstâncias. A entrada em vigor do Tratado de Lisboa levantou a necessidade de explicar o novo funcionamento aos africanos e de redefinir o quadro das suas reuniões²².

Todos os anos ocorreram encontros entre o Conselho da Paz e da Segurança da UA e o Comité Político e de Segurança da UE.

Organizaram-se reuniões ao nível ministerial com a UA, as sub-regiões, e certos países africanos (Nigéria, África do Sul, Cabo Verde).

O diálogo com as organizações regionais africanas progride porque todos os actores envolvidos se deram conta que a construção do conjunto deste edifício assenta, essencialmente, sobre essas mesmas organizações. Em Dezembro de 2009, foi lançado em Akosombo (Ghana) o princípio das reuniões trilaterais UE/UA/Organizações sub-regionais.

Ao nível dos Estados africanos, o diálogo com a Nigéria e África do Sul, bem como com Cabo Verde, tornou-se anual.

As questões relativas à paz e à segurança põem-se doravante sem complexos e a UE está presente ao lado da UA no decurso de cada crise ou tensão em África.

O diálogo conduzido com os diferentes Estados, em virtude do artigo n.º 8 do Acordo de Cotonou, abrange frequentemente as questões da paz e segurança e apoia os objectivos desta parceria.

Houve intercâmbio regular sobre a situação em países como a Mauritânia, a República da Guiné, a república da Guiné-Bissau, a Nigéria, a Costa do Marfim, a

²² Em particular, no que diz respeito aos papéis respectivos da AR/VP e da presidência rotativa.

Somália, o Sudão, a República Democrática do Congo, Madagáscar, envolvendo a CEDEAO, o IGAD e a SADC.

De uma maneira geral, a UE participa em todas as reuniões dos vários grupos de contacto criados para seguimento e monitorização de crises²³.

A Implementação Operacional da Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)

A Arquitectura de Paz e Segurança Africana assenta sobre um certo número de *building blocks* que são:

- os textos oficiais;
- as instâncias de concertação e decisão;
- os sistemas de alerta e de mediação;
- os sistemas de financiamento e a Força Africana de Prontidão (ASF)²⁴

Esta arquitectura permitiu progressos significativos. Possibilitou a aplicação prática de quatro sectores principais de acção:

- a prevenção de conflitos;
- a formação e treino da Força Africana de Prontidão;
- o equipamento e transporte dessa "força";
- a reconstrução pós-conflito.

A Prevenção dos Conflitos

No que diz respeito à prevenção de conflitos, o objectivo é reforçar as capacidades de antecipação das estruturas político-militares da UA, bem como das organizações regionais. É tida em conta a interacção destas com as estruturas da UE. Assim, por intermédio do Centro Comum de Investigação de Ispra²⁵, do Centro de Situação do Conselho (SITCEN) e do Centro de Crise da Comissão em Bruxelas, o Sistema Continental de Alerta Precoce²⁶ está a caminho de se tornar operacional.

O apoio prestado ao Painel dos Sábios²⁷ constitui um outro exemplo significativo, uma vez que o seu funcionamento é, em grande parte, financiado pela UE.

Por fim, para melhorar a interacção entre a UA e as organizações regionais africanas, a UE providencia apoio aos gabinetes de ligação das regiões junto da UA.

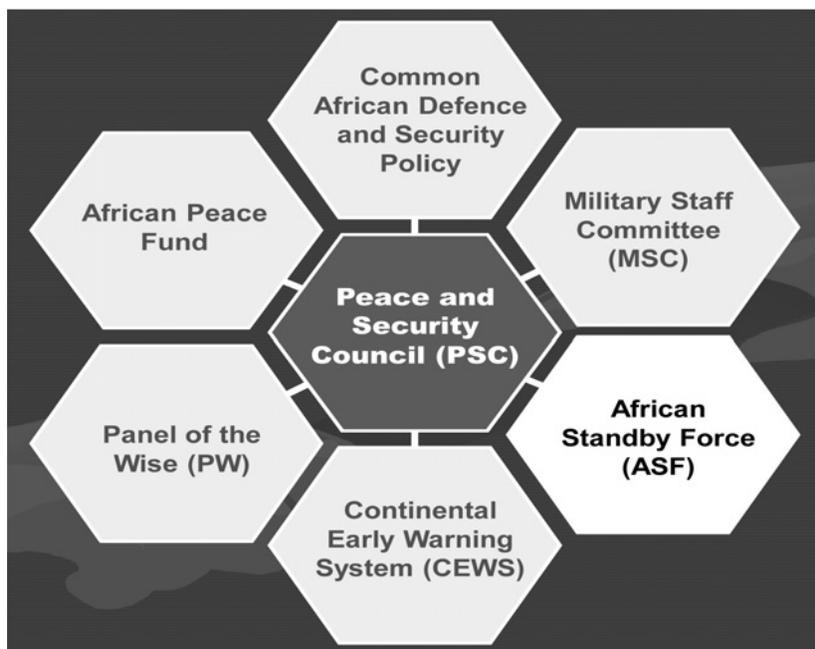
23 Em particular, sobre a Somália, a pirataria marítima, a Guiné, a Nigéria, a Líbia, a Costa do Marfim, etc.

24 ASF: *African Standby Force*.

25 Centro de investigação europeu em Itália.

26 *Continental Early Warning System* (CEWS), a funcionar a partir de fontes abertas.

27 *Panel of the Wise* (POW), constituído por cinco altas personalidades africanas.



Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)

A Formação e Treino da ASF

A *African Standby Force* assenta sobre cinco forças regionais “de prontidão” cuja constituição e treino são da responsabilidade de cinco regiões económicas ou mecanismos de coordenação regional. A elaboração de conceitos, doutrinas e directivas gerais para a formação de pessoal e treino é coordenada pelo departamento “Paz e Segurança” da UA.

O objectivo, no que toca à formação e treino da ASF, era inicialmente auxiliar a aquisição de uma capacidade operacional inicial até ao fim de 2010, como estava previsto no Protocolo de Paz e de Segurança da UA. Essa formação, entre outros aspectos, pôs a tónica sobre a capacidade do departamento de Paz e Segurança da UA, e das organizações sub-regionais, de considerar uma crise e conceber, construir, desenvolver e conduzir uma operação de manutenção de paz.

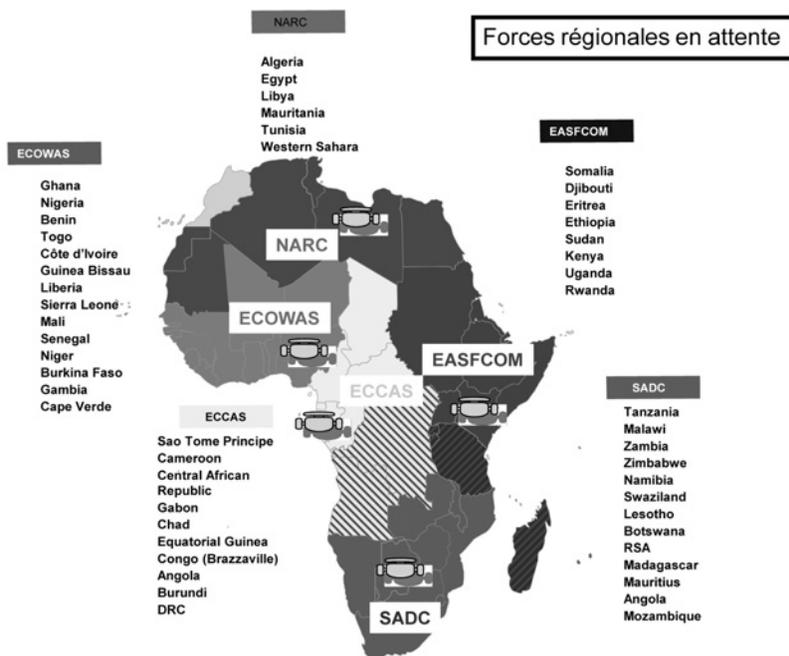
A UE contribui para o treino e avaliação da ASF no quadro do ciclo AMANI AFRICA. O primeiro ciclo, que se desenrolou de Novembro de 2008 a Outubro de 2010, retomou o conceito francês RECAMP²⁸, situando-o a nível estratégico. Este

28 Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção de Paz.

visava, inicialmente, auxiliar a UA no processo de certificação da ASF e na formação de decisores africanos, quer fossem militares, civis ou policiais. O exercício final (Exercício de Postos de Comando), que visou essencialmente o Departamento de Apoio a Operações de Paz (PSOD)²⁹ da UA, permitiu sobretudo tomar consciência dos esforços a fazer. A tentativa de operacionalizar plenamente as ASF foi adiada para 2015. Os africanos pediram novamente o apoio da UE para conduzir um segundo ciclo no quadro do novo plano de acção da parceria UE-África.

As insuficiências constatadas dizem respeito aos recursos humanos do PSOD da UA, bem como à fragilidade das componentes policiais e civis das ASF.

É por isso que, tendo em conta a formação individual do pessoal de todas as categorias necessárias às ASF, se elaborou um grande programa de apoio aos centros de formação africanos. Estando na base dos resultados de um estudo conjunto UE/UA que procurou identificar as necessidades e lacunas em relação às capacidades de formação existentes, este programa permitirá o envolvimento da UE em termos financeiros e de assistência técnica. O seu lançamento deverá acontecer nos próximos meses.



Forças Regionais em Standby

²⁹ PSOD (Peace Support Operations Department).

O Equipamento e Transporte das African Standby Forces (ASF)

No que respeita ao apoio às operações, o objectivo é melhorar as capacidades logísticas e de equipamento das ASF. Apesar de a UA ter definido a sua doutrina e necessidades, esta questão choca com o problema do financiamento.

Actualmente, as parcerias capazes de se encarregarem, com a UA, deste tipo de equipamento, são as parcerias bilaterais (europeias e não europeias), uma vez que a UE não tem permissão jurídica para financiar material militar³⁰. Infelizmente, os seus Estados-membros não têm recursos materiais para acompanhar essa evolução.

No plano internacional, e especialmente no quadro do G8++, esta questão mantém-se igualmente sem resposta.

Para além das questões de financiamento, as perspectivas entre a parte africana e os seus parceiros sobre o *standard* dos equipamentos, do seu armazenamento e manutenção divergem. Com efeito, os africanos desejam a instalação de seis armazéns em todo o continente, de acordo com os *standards* das Nações Unidas e controlados directamente pela UA e as regiões; por outro lado os parceiros – em particular os EUA, Reino Unido e ONU – sugerem uma opção menos ambiciosa que se traduziria na instalação de um pequeno interposto continental e na contratualização do abastecimento e manutenção do equipamento com companhias privadas.

A Reconstrução Pós-conflito

O objectivo, no que concerne à reconstrução pós-conflito, é partilhar a experiência adquirida respectivamente pelas duas partes, especialmente nos domínios da reforma do sector da segurança, do desarmamento, do combate contra a circulação ilícita de armas de pequeno calibre, da luta contra o terrorismo ou contra o tráfico de droga. Essa partilha de peritagens, de análises ou de lições aprendidas permite à UA consolidar as suas doutrinas e conceitos sobre aqueles pontos. Por fim, convém salientar que a UE concede particular importância ao Programa de Desenvolvimento e Reconstrução pós-conflito assumido pela UA.

Quais são as Fontes de Financiamento sobre as quais a UA se pode Apoiar?

A reflexão sobre o apoio da UE ao financiamento previsível das operações de manutenção de paz da UA conduz-se essencialmente no quadro do Grupo de Tra-

³⁰ Os fundos disponíveis, relativos ao desenvolvimento, não contemplam este tipo de despesas.

balho das Nações Unidas (Painel PRODI) relativo à previsibilidade, flexibilidade e à perenidade do financiamento das operações de manutenção de paz pela UA. Trata-se de um assunto complexo e delicado sobre o qual as recomendações de 18 de Setembro de 2009 do Secretário-Geral das Nações Unidas levantam mais questões sem resposta. No estado actual das coisas, apenas o financiamento alcançado pela *African Peace Facility* (AFP) da UE permite aos nossos parceiros africanos dispor de fundos para apoiar as suas operações. Uma grande parte desses fundos é destinada ao financiamento das operações de manutenção de paz: AMIS³¹, AMISOM³², MICOPAX³³ na República Centro-Africana (na ordem dos 350 milhões de euros em três anos).

Uma outra grande parte dos fundos disponíveis no âmbito da APF é afectada aos programas de *capacity building* da APSA (65 milhões de euros).

Mas existem outras fontes de financiamento provenientes da Europa para benefício do apoio à paz e segurança em África, seja no âmbito do Instrumento de Estabilidade, seja no âmbito de programas regionais ou nacionais. No total, está disponível mais de um milhar de milhões de Euros para três anos, a fim de apoiar esta parceria.

Do lado africano, é de sublinhar a criação do Fundo para a Paz da UA, para o qual os seus Estados-membros contribuem financeiramente (6% do orçamento da UA). Remonta, actualmente, a alguns milhões de euros, mas sofre de falta de interesse e meios financeiros, por parte de um grande número de Estados africanos que não pagam a sua contribuição para o orçamento da UA.

Toda essa arquitectura e a ajuda que a UE empenha na sua construção, devem permitir aos africanos começar a regular por si mesmos os seus próprios problemas de segurança. Para quando?

A situação Actual em África e as Crises que a afectam: a Utilidade da Parceria

Antes de avançarmos para a situação real em África, convém organizar um breve inventário das atitudes dos outros actores internacionais face a África, bem como das suas relações com a UE.

Esses outros parceiros de África têm, com efeito, diferentes abordagens.

31 *African Mission in Soudan* (transformada em missão híbrida com as Nações Unidas).

32 *African Union Mission in Somalia* (8.000 homens).

33 Missão de Consolidação da Paz e da Segurança da CEDEAO (600 homens).

A Organização das Nações Unidas (ONU)

No domínio da “paz e segurança”, a ONU é o principal parceiro de África e da União Europeia.

A presença da ONU em África é muito importante, devido não só às sete operações de manutenção de paz que conduz, como também à presença de representantes especiais por todo o continente³⁴ ou à presença de diferentes gabinetes da UNECA³⁵.

As agências das Nações Unidas estão também presentes em, praticamente, todos os países.

No plano da “Paz e Segurança”, a ONU interessa-se sobretudo pelos aspectos operacionais – como abordar os verdadeiros problemas de segurança – e regionais. A ONU tem igualmente um programa de *capacity building* e participa em todos os grandes encontros e na preparação dos programas de treino da Força Africana de Prontidão. Este interesse justifica-se pelo facto da ONU, garante da paz no mundo (responsabilidade de proteger), ter escassez de recursos humanos formados nas operações de manutenção da paz. Por outro lado, a ONU manifesta menos entusiasmo para ajudar a UA a dotar-se de estruturas necessárias à condução de operações de manutenção de paz.

Neste sentido, os objectivos da UE e da ONU não são comparáveis: a UE, através da sua parceria, procura tornar os africanos capazes de regular, por si mesmos, os seus problemas de segurança, enquanto a ONU ajuda-os a treinar o pessoal civil, militar e policial necessário às operações de manutenção de paz da ONU. De facto, a ONU emprega 35.000 africanos nas diversas operações de paz no mundo, 25.000 dos quais em África, sendo que menos de 9.000 são empenhados em África pela UA. Por sua vez, a ASF, que se constitui com o apoio da UE, não conta mais do que 30.000 efectivos.

Visto do lado africano e, tendo em conta as considerações políticas, é preciso reconhecer, de uma forma muito pragmática, que o sistema das Nações Unidas é bem mais atractivo do que o da UA, o que explica em parte a dificuldade de construção da APSA.

Esta problemática justifica que se tente ajustar um sistema de concertação tripartida UA-UE-UN que vá além da parceria UE-UA e UE-UN.

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A OTAN está tecnicamente pouco presente em África, mesmo existindo uma equipa de ligação a Addis Abeba. A parceria com África faz-se através de uma boa

³⁴ 17 representantes especiais no total.

³⁵ *United Nations Economic Commission for Africa.*

concertação com os outros parceiros (ONU e UE) e comporta *know-how* e capacidades próprias da OTAN – participação na certificação das ASF e no exercício Amani Africa, transporte aéreo, luta contra a pirataria marítima. Mas, hoje, assistimos na Líbia a uma primeira aparição da OTAN em África.

Os Estados Unidos da América (EUA)

O dispositivo americano está em evolução com o crescimento do poder da AFRICOM que dispõe de cada vez mais equipas em todo o continente africano, organiza os treinos, fornece os equipamentos e participa em todas as actividades conduzidas pelos outros parceiros.

Os EUA interessam-se sobretudo pelos problemas de terrorismo (Somália, Sahel) e focam a sua parceria com África no apoio bilateral aos Estados africanos. Os treinos que propõem dizem respeito, essencialmente, ao nível tático (ACOTA)³⁶.

São realizadas consultas regulares com os EUA para se dividir tarefas e evitar redundâncias. A título de exemplo, foram já organizadas várias reuniões com a AFRICOM. Além disso, a formação das forças de segurança somalis para a missão europeia EUTM no Uganda faz-se em estreita cooperação com os EUA e AMISOM.

A China

Há um interesse crescente, por parte da China, na paz e segurança em África. Esse interesse manifesta-se por intermédio das Nações Unidas – contingentes chineses em África – e por um apoio directo aos Estados africanos ou à UA. A coordenação com a UE faz-se através da partilha indirecta de informação no âmbito de reuniões regulares sobre África. A transparência não é total.

O Canadá

O Canadá está muito envolvido no apoio à paz e segurança em África, com um esforço particular na área da formação pessoal. Por via indirecta é igualmente muito activo através da Organização Internacional da Francofonia.

A cooperação com a UE é excelente. A título de exemplo, o Canadá está associado ao ciclo de formação AMANI AFRICA e participa no apoio a determinados centros de formação africanos com os Estados-membros da UE.

³⁶ *Africa Contingency Operations Training and Assistance.*

O Mundo Árabe

O apoio do mundo árabe à construção de um sistema de segurança colectivo africano é relativamente limitado, tal como a cooperação com a UE neste domínio.

Em último recurso, a coordenação com os parceiros internacionais é sistematicamente feita através de diálogos estratégicos entre a UE e os seus principais parceiros (ONU, OTAN, EUA, China, Japão, Canadá, Rússia, Índia) ou durante fóruns internacionais tais como o *African Clearing House* do G8++³⁷, o grupo de parceiros da UA em Addis Abeba³⁸, ou as reuniões organizadas com os Africanos e/ou os parceiros da Delegação da UE junto das Nações Unidas, em Nova Iorque. Esses fóruns permitem, com a participação dos africanos, fazer regularmente o ponto de situação dos processos.

Mas, face à vida real, o que significa tudo isto?

As preocupações securitárias respeitantes a África estão cada vez mais concentradas no lado Norte de uma linha que vai de Mombasa, no Leste, a Libreville, no Oeste. Essas preocupações dizem respeito a um grande número de crises das quais escolherei alguns exemplos:

A Somália

Encontra-se em estado de guerra civil desde há 20 anos, progressivamente ameaçada por um movimento Jihadista que reclama pertença à al-Qaeda. Como consequência dessa guerra, a pirataria marítima, a partir da costa da Somália, ataca cada vez mais navios e embarcações a mil quilómetros da costa. As respostas da UE saem do quadro que aqui foi definido.

A força de manutenção da paz AMISOM, operacionalizada sob a égide da UA, não pertence a nenhuma brigada de prontidão da APSA, sendo que o comando é efectivamente assegurado pelo Uganda. Apenas o financiamento *per diem* é assegurado pela APF.

A formação de militares somalis pela UE faz-se em acordo directo com o Uganda e os EUA.

A missão de luta contra a pirataria marítima UE NAVFOR, conduzida pela UE, faz-se em ligação directa com a OTAN, a China, a Índia, o Japão, enquanto a UA está pouco preocupada, considerando que este é um problema da comunidade internacional e essencialmente dos países ricos.

37 No qual o Canadá assume a Presidência em 2010.

38 Presidido pela Delegação da UE junto da UA.

O Sudão

Muitos soldados africanos são colocados no Darfour ou no Sudão do Sul. Esses contingentes provêm de diferentes países africanos (Egipto, Etiópia, Nigéria, África do Sul, Ruanda, Senegal, Quênia), mas nenhum deles pertence à ASF. Encontram-se ao serviço da bandeira das Nações Unidas (UNMIS³⁹) ou sob o comando híbrido UN-UA (UNAMID⁴⁰).

No âmbito do diálogo político, não foi possível obter uma posição comum com a UA sobre o tratamento a aplicar ao Presidente Bechir, acusado pelo Tribunal Penal Internacional de crimes de guerra e contra a humanidade.

A República Centro-Africana

Foi desenvolvida uma força regional de paz, largamente apoiada pela UE: a MICOPAX. As unidades provêm de todos os países da CEEAC (Congo, Camarões, Chade, Gabão), mas não pertencem à ASF.

A Costa do Marfim

A CEDEAO manifestou muito activismo face à Costa do Marfim, ponderando mesmo uma acção militar. A União Africana desenvolveu tentativas de mediação que não utilizaram nenhum dos mecanismos de mediação previstos pela APSA. Na prática, por razões políticas, não foi possível gerir de forma satisfatória os mecanismos existentes. Esta crise desenrola-se sobre um fundo de rivalidades entre a Angola e a Nigéria, por um lado, e de competição entre a Nigéria e a África do Sul, por outro.

A Guiné-Bissau

A tentativa da UE para conduzir a reforma do sector de segurança revelou-se infrutuosa, ao mesmo tempo que a CEDEAO ao pretender envolver-se no âmbito da sua política pós-criese, não obteve resultados visíveis. Acabou por ser a ONU que, de uma forma caótica, se encarregou do problema.

O Problema do Sahel

Enquanto a UE dificilmente consegue afinar uma estratégia sobre o tema da segurança e desenvolvimento no Sahel, África não consegue assumir a resolução desta questão. A CEDEAO revela-se incompetente, a Argélia é hostil a toda a pre-

39 *United Nations Mission In Sudan* (países africanos participantes: Egipto, Ruanda, Quênia).

40 *United Nations and African union hybrid Mission in Darfour* (países africanos participantes: Egipto, Etiópia, Nigéria, África do Sul, Ruanda, Senegal).

sença militar europeia na região e a situação no Magreb augura poucas hipóteses de evolução positiva. No entanto, esta região, sujeita a múltiplas ameaças – AQMI⁴¹, risco de reinvestidas das rebeliões Tuareg, tráfico de drogas proveniente da América do Sul, tráfico de armas, tráfico de seres humanos – justificará a assumpção por alguma instância africana.

A Primavera Magrebina e a Crise na Líbia

Apesar de todos os esforços desenvolvidos por determinados países europeus e pelos Estados Unidos, a crise líbia evidencia variadas disfunções:

- A ausência de consenso europeu em matéria de política externa e de segurança, devido a interesses divergentes dos nossos Estados-membros face a uma situação que se desenrola a alguns quilómetros das fronteiras europeias;
- A impossibilidade para a Europa de conduzir uma operação militar sob o seu próprio comando devido a posições divergentes dos Estados-membros acerca dos respectivos papéis militares da UE e da OTAN
- A impossibilidade da sub-região resolver os seus próprios problemas (UMA, CENSAD, NARC), bem como a timidez da Liga dos Estados Árabes;
- O receio dos chefes de Estado árabes de tomarem posições contra um dos seus irmãos, mesmo sendo um ditador, o que explica a ausência da União Africana no grupo de contacto de Londres.

Esta rápida visão geral das actuais crises, às quais seria necessário juntar também o Madagáscar, demonstra que o sistema de segurança colectivo africano, no qual a UE e a UA trabalham no quadro da parceria, está ainda longe de estar alcançado.

Conclusão

As relações da União Europeia com África, no quadro da parceira estratégia “Paz e Segurança”, definido em Lisboa, em 2007, não podem, pois, limitar-se a uma relação institucional entre a Comissão da União Europeia e a Comissão da União Africana, apesar de esta parceria envolver mais de mil milhões de euros do lado da Europa.

A instabilidade em África no período após as independências gerou muitos dramas, pelo que esta parceria não visa todos os Estados nem todas as organizações africanas. África está também no coração das preocupações da ONU, mas fornece igualmente o maior contingente de forças de manutenção de paz do mundo.

41 AQMI: *Al Qaïda au Maghreb Islamique*.

Os conflitos e a grande fragilidade dos Estados africanos atraem progressivamente os tráficos mais perigosos e servem cada vez mais de pretexto para a instalação de bases terroristas.

África é igualmente um importante reservatório de recursos estratégicos para o mundo industrializado ou em vias de industrialização. Mas é também em África onde vivem as populações mais miseráveis do mundo, dispostas a correr bastantes riscos para escapar à sua sorte.

Tantas razões explicam o emaranhamento e complexidade das relações da África com o mundo em geral e com a Europa em particular que acentuam o carácter crítico dos desafios.

Se os resultados são hoje insuficientes, mesmo decepcionantes, não é porque haja, de um lado ou do outro, má vontade ou incompetência. É tão só porque nem do lado europeu, nem do lado africano, estamos verdadeiramente em “ordem de marcha”, com sistemas bem estabelecidos, mas também porque cada crise é abordada de forma *ad hoc*.

Falhando na resolução dos problemas e na clarificação de todas as ambiguidades, a parceria que a UE tenta pôr em prática com África tem sobretudo como interesse alimentar um diálogo permanente que permite, pouco a pouco, construir uma nova confiança entre África e Europa e, sobretudo, construir, graças ao nosso apoio, uma maior confiança colectiva entre africanos.

Mas o caminho ainda é muito longo. Ele apresentará ainda, nos próximos anos, muitas crises graves em África. A Europa deve compreender o seu dever e o seu interesse em garantir que elas sejam, para os povos envolvidos, o menos violentas possível.