

A Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta África-União Europeia: Realidades e Desafios

António Martins Pereira

Coronel Tirocinado de Infantaria do Exército Português

Resumo

Os desafios no âmbito da Parceria de Paz e Segurança no seio da Estratégia Conjunta África-União Europeia são diferentes consoante o prisma (UE ou UA). O presente artigo efectua uma análise dos sucessos já alcançados não deixando de apontar as perspectivas de evolução quanto ao futuro.

Abstract

The Partnership for Peace and Security and European Union's -Africa Common Strategy: Realities and Challenges

The challenges for Africa-European Union Partnership for Peace and Security as part of a common strategy, are different from each of the partners perspectives. This article analyse the successes of the partnership but it also points out some possible evolutions for it in the near future.

Introdução

A Estratégia Europeia de Segurança, de 2003, *A Secure Europe in a Better World*, releva a importância de desenvolver parcerias estratégicas com os parceiros com que se partilha objectivos e valores e com os quais existem específicos laços com a história europeia, de cultura, de geografia e tradição de relacionamento, activos que são importantes para a construção da segurança na vizinhança, susceptível de dar respostas às ameaças à estabilidade regional.

África, na actual conjuntura, traz-nos à memória um número inusitado de persistentes episódios de violência que se traduzem em custos elevados para a Humanidade – cerca de 13 a 18 milhões de vítimas (1963-2008); custos financeiros ligados às Operações de Apoio à Paz na ordem de 7,8 mil milhões para Operações das Nações Unidas e um continente cuja estimativa combinada de perdas económicas orça em cerca de 300 mil milhões de US\$, que equivalem aproximadamente a toda a Ajuda ao Desenvolvimento atribuída àquele continente, desde 1990¹. Esta herança negativa tem afectado e influenciará várias gerações com fenómenos conexos – deslocados e refugiados, doenças epidémicas, rotura das sociedades e fragmentação da autoridade política e legítima, etc. Esta última, a fragmentação ou ausência da autoridade política, acaba por trazer as nefastas ligações dos conflitos daí decorrentes aos fenómenos de tráfico (recursos naturais, armas, drogas) e a adesão a estratégias de terrorismo, cuja prevenção, gestão e solução é altamente prejudicada pelos vazios de poder. Esta situação gera ainda oportunidades para a emergência de actores não estatais com grande poder, em situações de estados frágeis² ou falhados e proliferação de grupos armados que ameacem continuamente a situação da paz e segurança no continente e por isso a estabilidade global. África é um continente ameaçado, que partilha objectivos, valores e laços históricos e culturais com a Europa e por isso candidato inequívoco a uma dessas estratégias de parceria.

Contexto – Visão e Valores

As dinâmicas da reforma em África com base nos desenvolvimentos dos anos oitenta (*Monrovia Declaration and Lagos Plan for Action*) deram corpo à noção da apropriação africana relativa à capacidade de auto-confiança e auto-sustentabilidade que trouxe o epítome de “soluções africanas para os problemas africanos”.

1 Apresentação de Daniela Dicorradó/EC DG Dev sobre *JAES Peace and Security Partnership* (Dados UN e OCDE).

2 Considerados hoje como Estados Parceiros com situações de fragilidade.

A transformação da Organização da Unidade Africana em União Africana, a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (*New Partnership for Africa's Development* - NEPAD) em 2001 e a agenda emergente da segurança internacional criou no lado africano o contexto para uma estratégia conjunta África-União Europeia.

Neste contexto é também relevante o reajustamento que se efectuou ao nível da terminologia, com a noção de Estado frágil a dar lugar a Estados parceiros em “situações de fragilidade” que simboliza um primado do multilateral sobre o bilateral (Bergeon, 2009, 53).

Por sua vez, na UE, assistiu-se a uma evolução conceptual do nexos do desenvolvimento e da segurança convergente com a necessidade de se garantir uma maior eficácia da ajuda externa, em especial em situações de fragilidade. A Declaração de Paris promovendo a eficácia da ajuda e o compromisso dos países doadores, no quadro da OCDE, para dar resposta às situações de fragilidade, com ênfase nos princípios de acção conjunta, veio promover uma abordagem de óptica mais holística e com respostas multi-sectoriais com cooperação mais estreita entre os actores das várias áreas como sejam a economia, a diplomacia, o desenvolvimento e a segurança.

O “Consenso Europeu no Desenvolvimento” em 2005 relevou já as questões de coerência, coordenação e complementaridade e conferiu orientação numa *comprehensive response to fragility* que vai ter expressão na Comunicação da Comissão Europeia *Towards an EU Response to Situations of Fragility – Engaging in Difficult Environments for Sustainable Development, Stability and Peace* em finais de 2007.

A Estratégia Conjunta África-União Europeia (*Joint Africa-EU Strategy* - JAES), sucessora da Estratégia da União Europeia para África de 2005, surge assim em Junho de 2008, durante a Presidência Portuguesa da UE, como uma nova parceria entre actores iguais que preconiza e dá corpo a uma mudança importante nas relações tradicionais de cooperação entre os dois continentes.

Tendo em conta que a Segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento, o desafio assumido foi pôr em conjunto os diferentes instrumentos e capacidades – programas de assistência, o Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF), as capacidades militares e civis dos Estados membros e outros instrumentos de oportunidade. É como colocar África e a União Europeia a mover-se na direcção de uma *joint comprehensive approach*, para lidar com a questão da segurança em África.

É neste contexto que África e a Europa assumiram uma visão partilhada, consubstanciada numa estratégia conjunta apoiada no muito que têm em comum e num passado que forjou e fundiu valores, culturas e até sociedades de traços comuns. O presente, com interesses e desafios partilhados, permite objectivos estratégicos

comuns, consolidados numa estratégia conjunta a longo prazo e numa relação África-Europa com uma parceria política reforçada e uma cooperação renovada e mais intensa a todos os níveis. Esta parceria visa superar a clivagem no desenvolvimento entre os dois continentes, em que a cooperação económica e o desenvolvimento sustentável em segurança é o objectivo final. A sua implementação é garantida através de sucessivos planos de acção de curto prazo. O diálogo político a alto nível e a orientação para os resultados confere o carácter de excelência a esta estratégia conjunta. O valor acrescentado desta estratégia reside na sua capacidade para tratar de desafios globais e de mútua interdependência de forma concertada (Conselho da União Europeia, 2008: 11-26).

Neste quadro, os dois actores que mais se salientam e têm papel preponderante são a União Africana (UA) e a UE cuja igualdade não pode ser considerada em termos de capacidades e recursos iguais entre as organizações e/ou os Estados da Europa e a África, mas sim estar focalizado numa igualdade de responsabilidades na gestão dos desafios regionais e globais (Cravinho, 2009).

A Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta

A Parceria de Paz e Segurança é uma das oito parcerias estruturadas no Plano de Acção 2008-2010. Existe largo entendimento de que a JAES tem ajudado no aprofundamento da cooperação entre as duas Uniões nesta área crítica. Esta parceria tem-se desenvolvido segundo três eixos de prioridade: reforçar o diálogo sobre os desafios no domínio da paz e segurança; tornar plenamente operacional a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA) e capacitar a União Africana para as Operações de Apoio à Paz (*Peace Support Operations* - PSO).

- *Reforçar o Diálogo sobre os Desafios no Domínio da Paz e Segurança*

A existência de agendas continentais e de estruturas específicas nos dois campos permite interações entre os pares como o caso das reuniões do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (PSC) e do COPS, as reuniões de coordenação entre Grupos de Peritos das duas Comissões e do Secretariado do Conselho da UE que tratam dos assuntos em questão e que têm atingido um razoável sucesso. A existência de uma delegação da UE em Addis-Abeba e uma representação da UA em Bruxelas permite o contacto quotidiano de grande oportunidade, e o funcionamento como interfaces dos organismos mãe que asseguram, assim, uma melhor compreensão, maior coordenação e harmonização de procedimentos.

- *Tornar plenamente operacional a Arquitectura Africana de Paz e Segurança (APSA)*

O protocolo relativo ao estabelecimento do PSC criou os acordos para a criação dos vários organismos desta Arquitectura Africana de Paz e Segurança. A APSA é constituída por um sistema que compreende um conjunto de políticas e vários instrumentos para a sua aplicação.

Em termos de instrumentos é importante efectuar uma análise rápida das suas funções e da sua eficiência ao longo dos últimos anos que nos permitirá ter também uma percepção não só do projecto mas também da realidade actual.

Conselho de Paz e Segurança (PSC)

Órgão que, em representação da Assembleia, deve providenciar resposta rápida e cabal aos conflitos e situações de crise em África e que assegura também a prevenção, gestão e resolução dos conflitos e os esforços no pós-conflito na área da capacitação e da construção da paz. Tem ainda a responsabilidade de desenvolver uma política de defesa comum para a África. O PSC é constituído por 15 Estados membros eleitos entre os 53 membros da UA numa base de representação regional com cinco estados por três anos e dez por dois anos. É apoiado pela Comissão Africana (AUC), em especial pelo Departamento de Paz e Segurança. O Presidente da AUC e/ou o Comissário de Paz e Segurança participam nas reuniões deste Conselho. A procura de soluções continentais esbarra um pouco na sua constituição, representação regional e na insuficiência de estruturas de apoio da AUC. As reuniões de Representantes Permanentes são as mais frequentes e o nível Ministerial nas reuniões é normal apenas no período das reuniões cimeiras.

Painel de Sábios

Compreende cinco personalidades africanas eminentes, de vários segmentos da sociedade que tenham contribuído de forma relevante para a causa da Paz e Segurança do continente. Aconselha o Presidente da AUC em assuntos de promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África. Apresenta algumas dificuldades de financiamento e de oportunidade da sua utilização em situações de crise.

Sistema Africano de Alerta Rápido (CEWS)

Consiste num centro de observação e monitorização da situação nos países do continente africano. Este centro deve estar ligado aos sistemas regionais e órgãos congéneres de alerta rápido e dispor de acordos de consulta com a ONU e respectivas agências, organizações internacionais relevantes, centros de pesquisa, instituições académicas e ONG de forma a facilitar um efectivo funcionamento do CEWS.

Comité Militar (MSC)

Este comité ainda não está activado. Deveria assessorar o PSC em todos os assuntos relativos aos requisitos de segurança para a promoção da paz e segurança em África. Será composto por Oficiais Militares de elevada patente dos membros do PSC. O MSC poderia reunir ao nível de Assessores Militares bem como ao nível de Ministros da Defesa. Existem, contudo, reuniões anuais/semestrais sequencialmente de *experts*, CHOD's e finalmente de Ministros da Defesa da UA (no quadro dos *Specialized Technical Committee*) que deliberam e aprovam as propostas no âmbito das políticas e processos da APSA e que são, a *posteriori*, endossadas pela Assembleia ou Conselho executivo da UA, conforme a sua natureza.

Força Africana de Alerta (ASF)

Foi estabelecida para que o PSC cumpra as suas responsabilidades no que respeita à projecção de forças para missões de apoio à paz (PSO) e para intervenção nos termos do artigo 4 (h) e (j) do Acto Constitutivo da União Africana em casos de circunstâncias graves (crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade, etc.) ou de pedido de intervenção/ajuda de um Estado membro. Para cumprir estas possibilidades, as missões podem ir desde o espectro da prevenção ao *peacekeeping* e ao *peace building* e enquadram-se em seis cenários de actuação. Estes cenários, de acordo com o grau de complexidade, exigem a projecção de forças, em 30 dias para os casos menos complexos e de 90 dias em cenários de operações multidimensionais, salvaguardando-se ainda assim o requisito de 30 dias para a componente militar. No caso da intervenção de graves circunstâncias (cenário 6) o prazo é de 14 dias, com a entrada faseada de forças. Inicialmente, prevê-se a projecção de um *Rapid Deployment Capability* (RDC) cujo conceito, ainda em desenvolvimento, aponta para uma força de cerca de 1000 efectivos, centrada num Batalhão de Infantaria ligeira e uma companhia mecanizada, com os respectivos elementos de apoio de combate e de apoio administrativo-logístico. Esta seria também a resposta aos cenários 4 a 6, com cariz de emergência. Na fase II, até 30 dias, a força é aumentada com a parte restante de um batalhão mecanizado seguindo-se, na fase III, os meios necessários para constituir uma força de 5000 a 20 000 elementos.

A ASF deve ser composta por contingentes multidisciplinares com componentes militares, de polícia e civis de cinco Comunidades Económicas Regionais/Mecanismos Regionais (REC). Cada uma destas forças regionais deve ser formada na base de comando tipo brigada, um sistema logístico (que inclui um hospital nível 2), um sistema de treino conjunto com base em centros de excelência e capacidades regionais em *standby*, baseadas nos compromissos dos países e que se aponta para quatro batalhões de infantaria ligeira, tropas de engenharia, de reconhecimento,

20 observadores militares e a disponibilidade das componentes de polícia e civil. Os efectivos serão da ordem dos 4300, e no equipamento principal orça em cerca de 500 viaturas ligeiras, algumas viaturas blindadas e de reconhecimento e quatro helicópteros.

A UA e as regiões devem estar dotadas de elementos de planeamento (PLANEL) que garantem em permanência o planeamento diário associado aos compromissos respectivos. A UA deve também dispor de capacidades alargadas de observadores militares, polícia e civis mediante a existência de uma base de dados (*roster*) que activará junto dos Estados membros, sempre que necessário. _

Existe na UA um conceito de PSO que se apoia na APSA e na estrutura de decisão da UA e conta com as capacidades da Força de Alerta baseada nas estruturas regionais. Estas “componentes” do sistema interagem entre si para a decisão, planeamento e conduta das PSO que, simplificada, funcionaria como a seguir se descreve.

Numa situação hipotética, tudo se inicia com a notificação do PSC pelo presidente da AUC de um potencial conflito e da eventual necessidade de uma PSO. O presidente da AUC é apoiado pelo CEWS e pela sua estrutura do departamento de paz e segurança na Comissão. O PSC delibera sobre a possibilidade/necessidade e exequibilidade da PSO mediante a criação de uma *Crisis Management Task Force* (CMTF) que engloba membros dos vários departamentos da Comissão (P&S; Assuntos Políticos; Assuntos Sociais, Administração, etc.) e culmina com a emissão de uma directiva de planeamento do presidente da CUA e uma orientação do comissário da P&S. Segue-se uma fase de pré-planeamento da PSO cujo objectivo final é a aprovação do mandato pelo PSC. O planeamento da missão, propriamente dita, é garantido pela estrutura da missão que engloba o representante especial do presidente da AUC, os comandantes das várias componentes e algum *staff* da AUC, constituindo-se para tal uma *Integrated Mission Planning Team* (IMPT) com as necessárias competências.

A ASF tem a sua operacionalização planeada por roteiros ou fases, estando a sua *Full Operational Capability* (FOC) prevista para Junho de 2010. Neste momento, a ASF ainda não pode ser considerada operacional. A primeira fase está praticamente terminada, com os elementos de planeamento estabelecidos, os compromissos de força e alguns comandos de brigada já levantados e os documentos de doutrina base aprovados ou em desenvolvimento final.

A fase II, que se refere à colmatação das deficiências da fase I e ao desenvolvimento das diversas capacidades, está em curso mas não permitiu que a fase III tivesse início em toda a linha, com a validação de todo o sistema através de exercícios e da avaliação respectiva.

O projecto AMANI África, baseado na iniciativa do EURORECAMP, visava a validação da ASF através de um exercício que foi sendo construído com base

em seminários, conferindo à UA a capacidade de organizar a validação da ASF. O Exercício AMANI realizado em 2010, focalizou-se na avaliação do estado actual da ASF e fizeram-se recomendações no sentido da sua evolução em face das realidades actuais. Os grandes desafios para a ASF prendem-se com a sustentação logística, a validação das suas estruturas regionais e a implementação do sistema.

A arquitectura inclui também o chamado *Peace Fund* da UA, que recebe contribuições do orçamento da UA e contribuições voluntárias dos Estados membros ou outras fontes de financiamento de África.

Para tudo isto, é essencial o apoio dos diversos parceiros da UA, com grande expressão para a UE que é essencial para a capacitação nos níveis regional e continental. Nesse sentido, de forma que o desenvolvimento seja o mais harmonizado possível e haja um aproveitamento eficiente dos fundos disponíveis, está a decorrer uma avaliação conjunta da APSA que permitirá uma melhor e mais efectiva distribuição dos fundos da UE para este desiderato. A Declaração de Akosombo (2010), saída de uma reunião da UA-UE, no sentido de garantir aquela eficiência, visa estabelecer um conjunto de medidas imediatas para racionalizar e aproveitar cabalmente os fundos da UE imediatamente disponíveis (65 milhões de Euros) integrando e harmonizando a sua distribuição entre o nível continental e regional e estabelecendo as prioridades e a orientação com vista à melhor utilização e integração, no futuro. Paralelamente, a UA procura dar respostas a vários desafios, nomeadamente a adequação da estrutura da CUA no departamento do P&S a toda a arquitectura e às decisões subjacentes ao desenvolvimento da fase III e aos desafios acima referidos. Uma reunião do Comité Técnico Especializado com os MDN, prevista para Maio, foi adiada para Outubro, ocasião em que se realizou o Exercício AMANI.

A arquitectura, como referimos, faz-se também de políticas e da sua implementação através de mandatos e de orientação de nível estratégico em novas áreas, essenciais à resposta a crises de Paz e Segurança dos nossos dias, quer no ponto de vista de prevenção, quer na área do *peace building*. A UE e outros parceiros da UA têm vindo a promover políticas da UA, no âmbito da reconstrução e desenvolvimento no pós-conflito, controlo de armamentos e desarmamento, contra-terrorismo, prevenção e combate ao crime transnacional, reforma do sector de segurança e programa de fronteiras, como base proactiva e de prevenção de crises e conflitos no continente africano.

- *Capacitar a União Africana para as Operações de Apoio à Paz*

Tendo em conta o projecto apresentado e alguma incursão na realidade do seu desenvolvimento, interessa-nos agora versar sobre a realidade das PSO conduzidas

pela UA ou organizações regionais subsidiárias desta arquitectura de segurança. É importante referir que a maioria das PSO em África continua a ser realizada pela ONU (75%) que, para a União Africana, é quem detém a responsabilidade de dar resposta às ameaças à paz mundial, que muitos destes conflitos parecem pôr em causa.

No entanto, a União Africana tem vindo a actuar numa base de cooperação com a ONU seguindo a orientação do artigo 52 (1), caVIII da Carta das Nações Unidas para a existência de acordos regionais. A criação da APSA segue, assim, a tendência de desenvolvimento de arquitecturas regionais para fazer face a falhas, dificuldades, ou impossibilidades do sistema da ONU e é reforçada pelo princípio da *ownership* ou de apropriação da UA, já referido inicialmente.

As PSO, em África, têm vindo a ser realizadas pela ONU com a cooperação dos países africanos, pela ONU em co-destacamento com organizações regionais em África ou sob sua autorização, como foi o caso do ECOWAS na Libéria (2003) e na Serra Leoa e actuou em conjunto com a UA no Burundi (AMIB) a quem veio a suceder efectuando o chamado *re-hating*. O mesmo aconteceu com a missão da UA no Sudão (AMIS) que se transformou numa missão híbrida sendo, de certo modo, o que a UA espera na Somália com a AMISOM, após toda uma acção de apoio logístico e de capacitação por parte da ONU, que está em curso nesta PSO. (Klingebiel *et al.* 2008, 56-95).

A União Africana espera, portanto, com base na sua arquitectura, projectar uma força de entrada inicial, a pedido/autorização do seu Estado membro e das partes em conflito, ou por intervenção baseada na responsabilidade de proteger em caso de graves circunstâncias previstas no seu Acto Constitutivo. Normalmente solicita a autorização ou o beneplácito da ONU, mesmo depois do início da operação, o que naturalmente facilita a subsequente acção desta organização na gestão do conflito.

Porém, a realidade é que a capacidade da UA para planear e conduzir PSO é ainda extremamente limitada e a operação que está no terreno da Somália, a AMISOM, é o espelho dessas dificuldades, conforme descrevemos de seguida.³ As estruturas da APSA para o planeamento ainda não existem ou são ainda bastante deficientes, quer ao nível continental, quer na maioria das organizações regionais e é através de estruturas *ad-hoc* como foram a *Darfur Integrated Task Force* (IDTF) para o planeamento e conduta da AMIS e o *Strategic Planning and Management*

3 Apreciação directa do autor durante desempenho de funções de Conselheiro Militar do Representante Especial da UE (Embaixador BE Koen Vervaeke) na Delegação da UE junto da UA, em Addis-Abeba.

Unit (SPMU) com o apoio financeiro e técnico de vários parceiros como sejam a EU, ONU, NATO, EUA e Reino Unido que actualmente tem sido efectuado o planeamento e a conduta das PSO. Esse planeamento tem sido muito elementar e, a título de exemplo, só agora, após dois anos de missão na Somália, a AMISOM está a concluir o seu *Mission Plan*.

A AMISOM é uma operação multidimensional mas só a componente militar está no terreno, o QG da Missão está em Nairobi, com a sua componente civil, praticamente inexistente e a de polícia que só projecta, aleatoriamente, para Mogadíscio um número limitado de agentes (há cerca de dois meses destacou seis elementos) que retiram logo que as condições de segurança decrescem.

Por sua vez, na estrutura de comando e controlo, há grandes disfunções, o que traz ambiguidade ao relacionamento entre as várias partes da missão.

A capacidade de *intelligence* é mínima, quer ao nível de pesquisa, quer ao nível de análise e até a sua estruturação para apoio da Missão, não dispõe de meios e recursos para tal.

É necessário algum apoio de combate (engenharia, comunicações) mas essas são as forças mais difíceis de gerar em África e até as mentalidades e conhecimento necessário para o seu emprego é diminuto a vários níveis (estratégico, operacional e tático).

O apoio administrativo-logístico, que em termos doutrinários e teóricos pertence aos países contribuintes com tropas, é garantido em grande parte pela ONU e pelos parceiros que dotam estes países com meios ou apoiam directamente a UA, como é o caso da UE.

A protecção da força e a capacidade operacional no terreno é muito afectada com estas deficiências. Contudo, a existência de algumas destas capacidades nos contingentes regionais pode vir a minimizar dificuldades e dar uma certa visibilidade ao investimento que tem vindo a ser feito pelos parceiros da UA que, embora tentando não se imiscuir directamente na decisão da UA, têm promovido esta possibilidade de emprego de meios das organizações da ASF.

Previsibilidade do Financiamento para as Operações de Apoio à Paz Conduzidas por África

Como vimos atrás, a capacidade da UA de planeamento e conduta de PSO está ainda em desenvolvimento e o apoio dos parceiros é vital, não só na sua capacitação estrutural mas também na sua sustentação. A necessidade da acção subsequente da ONU tem-se manifestado essencial e indicia-se logo, no apoio logístico e no

apoio técnico, desde o início da operação. Todavia, para que haja uma decisão da UA e um planeamento cabal é fundamental que se reduza a incerteza e os défices de financiamento nas PSO da UA e se torne mais efectiva a projecção de forças e meios para essas operações, por parte dos estados membros.

A dinâmica das recentes reformas em África, no âmbito da Paz e Segurança, que mudou o princípio de soberania e de não ingerência para o princípio de não indiferença e da responsabilidade de proteger e, por outro lado, o reconhecimento do papel da segurança como uma pré-condição para o desenvolvimento levou, como vimos atrás, os líderes africanos a estabelecer a APSA e a aumentar os seus esforços no sentido da prevenção e da gestão dos conflitos.

Toda esta dinâmica também promoveu uma certa re-descoberta de África e uma maior vontade dos doadores e parceiros de utilizar as suas políticas de desenvolvimento, de segurança e de política externa para assistir e sustentar grande parte daquelas reformas.

É assim que o Acordo de Cotonou nos termos do seu artigo 11.º aparece como a base para a extensa actividade no âmbito da cooperação África, Caraíbas e Pacífico (ACP) com a União Europeia e, mais especificamente, para o uso do Fundo Europeu de Desenvolvimento (EDF) no *Africa Peace Facility* (APF) com as autoridades regionais e continentais deste continente. A UE e a UA têm trabalhado em conjunto, no sentido de obter um mecanismo no quadro da ONU que garanta apoio financeiro e previsível para as PSO da UA. Para se atingir tal objectivo, foi efectuado, na ONU, um estudo (*Prodi Study*) que prevê contribuições diversas e de várias fontes desde as chamadas contribuições indexadas aos membros da ONU, a contribuições voluntárias para *Trust Funds*, contribuições bilaterais aos vários níveis nacional, regional e continental. Os desafios situam-se assim ao nível da obediência ao princípio de apropriação da UA, da coordenação e harmonização de práticas de financiamento e do respectivo controlo.

A UE, através da APF, tem sido pioneira no que respeita à apropriação da UA e na procura de soluções cada vez mais flexíveis e adaptáveis à realidade daquela organização, evoluindo no âmbito, no processo, no alargamento dos beneficiários (a todos os níveis: continental, regional e nacional) e volume disponível anualmente. Para a Missão da UA no Sudão (AMIS) a UE contribuiu com cerca de 400 milhões de Euros e no quadro do 10th EDF prevê cerca de 300 milhões de Euros, 200 milhões destinados ao apoio das PSO da UA e 65 milhões à operacionalização da APSA, sendo o restante para mecanismos que promovem a flexibilidade e a resposta rápida a situações de crise: contingências; assistência técnica e controlo, lições aprendidas e mecanismo de resposta rápida para efeitos de mediação e avaliação da situação.

Desafios

Os desafios no âmbito da Parceria da Paz e Segurança são diferentes quando vistos pelos diferentes prismas da UE ou da UA. A UE tem os desafios da coordenação entre os empenhamentos da Comissão Europeia e dos Estados membros. Diferentes políticas e diferentes prioridades trazem para a arena da cooperação um certo tumulto. As prioridades dos antigos países colonizadores que se exprimem muito numa perspectiva geográfica e de estratégia de influência ou a perspectiva mais temática (Direitos Humanos, igualdade dos géneros, governação) por parte dos países nórdicos são, por exemplo, de difícil compaginação com o princípio da apropriação para a África. (Bergeon, 2009, 56-57)

A Comissão Europeia precisa também de adaptar ainda mais os seus mecanismos financeiros às situações de fragilidade que implicam uma abordagem baseada na doutrina da *comprehensive approach* através de uma combinação de instrumentos e unidade de esforços em que a elegibilidade, ainda algo monolítica para o uso de fundos dos seus mecanismos, tende a complicar o processo e a tramitação em termos de “rápida resposta”.

A África também tem desafios, que são diferentes, em natureza e importância, dos anteriores. A questão da obediência ao princípio da apropriação, quando analisada numa óptica de procura e oferta significa que a UE deve esperar sempre pela procura (pedido) de África. A apropriação implica tempo e processos afinados para consultar os diferentes *stakeholders* (e.g. REC) e a capacidade de África, principalmente da UA, para avaliar e estimar as necessidades, sistematizá-las e apresentá-las em tempo (o que obriga a organização, capacidade técnica e recursos materiais e humanos qualificados), é bastante reduzida. A falta de recursos humanos qualificados é notória na UA (complicada por regulamentos e processos “pesados” de selecção, recrutamento e contrato) e é insuficiente o investimento dos seus Estados membros no multilateralismo, o que compromete decisivamente esta capacidade. Por outro lado, entre os níveis políticos, estratégico e operacional, há muitas disfunções associadas à cultura organizacional na UA, que não promove a delegação de poderes, planeamento e troca de informação, essenciais nas organizações internacionais e no seu relacionamento. (Bergeon, 2009, 58)

O relacionamento UA-REC's também necessita de grande melhoria. Coerência, coordenação e complementaridade (3-C) são aqui também factores chave para o planeamento e exequibilidade dos projectos dos roteiros que a assimetria entre as regiões também não ajuda.

A integração, não sendo um mito, (Bergeon, 2009, 59) precisa de maior investimento, mesmo ao nível da Paz e Segurança. Vista como essencial na economia,

nesta área da paz e segurança, a APSA pode vir a ser uma espécie de laboratório para um verdadeiro exercício de integração.

Mas há também desafios comuns aos dois grandes interlocutores desta estratégia conjunta. É necessário afinar o verdadeiro ritmo de evolução, que não comprometa nem os parceiros, nem a própria parceria. Um dos pontos é procurar a correcta articulação entre o bilateralismo e o multilateralismo que pode permitir uma divisão de esforços na capacitação das estruturas da UA e no apoio às PSO.

Por último, para a UE e os outros parceiros da UA (incluindo muitos Estados membros da UE) é crucial encontrar formas de assegurar que as políticas e programas sejam coerentes, coordenados e complementares, os princípios 3-C, a que também é importante aderir rapidamente. Para fazer isso, várias práticas de “acção conjunta” devem ser adoptadas, como sejam a divisão de custos, financiamento através de *poule* de fundos, relatórios e auditoria conjuntos e troca constante de informação relativa a visões e estratégias.⁴

Conclusão ou o que Pode ser Feito

A Revisão do Plano de Acção da Estratégia Conjunta foi concluída na Cimeira África-União Europeia, no fim de 2010, Ano da Paz e da Segurança em África.

Parece que esta estratégia conjunta é ainda válida e talvez ainda mais pertinente com maior globalização e maior integração em ambos os lados. As lições aprendidas apontam para o êxito de algumas das práticas da parceria de Paz e Segurança e que alguns *quick fix* já identificados, na área da gestão financeira, no apoio às PSO, nas posições comuns na ONU e no empenhamento dos Parceiros da UA para a coordenação, harmonização e partilha/divisão da carga dos apoios necessários, são caminhos para seguir no futuro e assim melhorar a parceria. (Bossuyt e Sherriff, 2010, 10)

Com a ajuda do *European Centre for Development Policy Management* (ECDPM) (Bossuyt e Sherriff, 2010,11-14) podemos fazer um exercício de análise de três possíveis cenários que são base da discussão actual sobre a revisão desta parceria estratégica.

4 A delegação da UE junto da UA que, desde 2008, preside ao Grupo dos Parceiros da UA no âmbito da Parceria da Paz e Segurança, em Addis-Abeba, tem promovido esta política e tem conseguido alguns acordos e memorandos de entendimento com a UA com vista a esta acção conjunta de controlo e monitorização. Há intenção e esforço nos seus grupos de trabalho, no sentido de reforçar e formalização este tipo de acções, com vista à consecução dos objectivos de coerência, melhor coordenação, harmonização e complementaridade dos seus programas de apoio que simplifiquem as actividades de controlo por parte da UA.

- *Status quo* ou mudança limitada – evitando tocar os grandes constrangimentos, relevar o diagnóstico do mais positivo, efectuar pequenos ajustamentos e correr o risco da integridade e credibilidade do sistema;
- Reforma cautelosa – dar prioridade à relação continental/regional e respectivos mecanismos, procurando alinhar ao máximo os programas, dando inteira participação aos REC. Aumentar o diálogo, os processos de direcção e efectuar a convergência dos projectos de nível nacional para os REC. Incrementar o nível de comunicação entre todos os níveis. O risco neste cenário está na dificuldade da UE obedecer à visão da estratégia de tratar África como uma realidade, para além da tradicional forma de cooperação.
- Regresso à base – neste caso, aponta-se para uma reforma total da agenda dos processos e das instituições para criar uma abordagem verdadeiramente comum aos problemas continentais. Tal seria uma revolução nos níveis políticos a empenhar, no tempo que levaria ao ponto de chegada nos vários dossiês políticos e, naturalmente, significaria um elevado interesse da Europa em África e uma maior centralidade de África na Europa.

Os dois primeiros cenários são classificados como mais plausíveis, enquanto o menos verosímil é o último.

Bibliografia

- African Union, 2003. *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*.
- African Union, 2002. *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*.
- African Union, 2000. *The Constitutive Act of the African Union*.
- Bergeon, Sébastien, 2009. “Le Partenariat Stratégique ‘UE-Afrique’ Face aux Situations de Fragilité”, in *Studia Diplomatica*, Vol. LXII: 2009, n.º 2, pp. 53-63. Bruxelas: Egmont Royal Institute for International Relations.
- Bossuyt, Jean, Sherriff, Andrew, 2010. *What Next for the Joint Africa-EU Strategy? Perspectives on Revitalising an Innovative Framework. A Scoping Paper*. Discussion Paper Nr. 94 – March 2010. ECDPM. Disponível em <http://www.ecdpm.org/dp94>.
- Casa Africa, 2010. *The Future of the Africa-EU Strategic Partnership in the Run-up to the Third Summit*, Seminar, February 15th and 16th. Las Palmas de Gran Canaria: Casa Africa.

- CEC, 2007. Commission of the European Communities. *Towards an EU Response to Situations of Fragility. Engaging in Difficult Environments for Sustainable Development, Stability and Peace*. COM(2007) 643, Brussels: Commission of the European Communities.
- Cilliers, Jakkie, 2008. *The African Standby Force. An Update on Progress*. ISS Paper Nr. 160. March 2008. Pretoria: Institute for Security Studies.
- Conselho da União Europeia, 2008. *Parceria Estratégica África-União Europeia*. Bruxelas: Conselho da União Europeia, Secretariado-Geral.
- Council of European Union. 2007. *Conclusions of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States Meeting within the Council. Security and Development, 15097/07, DEVGEN 243, POLMIL 14, ACP 230, RELEX 852*. Bruxelas: CEU General Secretariat, 20 Nov 07.
- Cravinho, João Gomes, 2009. "Opening Session" *The Partnership on Peace and Security in the Joint EU-Africa Strategy: Progresses and Challenges*, Conferência IDN, 26 de Novembro de 2009.
- Dersso, Solomon, 2010. *The Role and Place of the African Standby Force within the African Peace and security Architecture*, ISS Paper Nr. 209. January 2010. Pretoria: Institute for Security Studies.
- ECDDPM, 2010. European Center for Development Policy Management. *Taking Stock of the Joint EU-Africa Strategy and Africa's International Relations*. Summary Report, Joint SAIIA/ECDDPM Event, 11 March 2010, Pretoria: Villa Sterne Boutique Hotel.
- EPCC, 2006. European Parliament Council Commission, (COM, CE, EP) *Joint Statement. The European Consensus on Development*. (2006/C 46/01). Bruxelas: Official Journal of the European Union. 24/2/2006.
- Klingebiel, Stephan *et al.*, 2008. *Donor Contributions to the Strengthening of the African Peace and Security Architecture*. Bonn: Deutschen Institut für Entwicklungspolitik (German Development Institute).