

SEGURANÇA EM ÁFRICA

AUGUSTO NASCIMENTO VETORES POLÍTICOS E OPERACIONALIZAÇÃO DA SEGURANÇA EM ÁFRICA CARLOS COUTINHO RODRIGUES, FRANCISCO JOSÉ LEANDRO SECURITY SECTOR REFORM: A NEW STATE-CITIZEN PARTNERSHIP LUÍS EDUARDO SARAIVA AFRICA DEVELOPMENT AND THE REINFORCEMENT OF EUROPEAN SECURITY ANTERO DE MATOS OS DESAFIOS DA SEGURANÇA MARÍTIMA NA ÁFRICA OCIDENTAL: UMA PERSPETIVA DE CABO VERDE PATRÍCIO MUNENGO MANGOVO OS DESAFIOS DA PAZ EM ANGOLA E AS DINÂMICAS DO CONFLITO EM CABINDA DANIELLA NICOLE MAK PROBLEMS WITH POSTWAR RECONSTRUCTION: A HISTORY OF NUTRITION INTERVENTION FROM THE CIVIL WAR TO POST-CIVIL WAR IN ANGOLA JOSÉ MANUEL CORREIA SUDÃO DO SUL: A LONGA ESPERA! ANA MONTEIRO DINÂMICAS DA AL SHABAAB

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

Vítor Rodrigues Viana

Coordenador Editorial

Alexandre Carriço

Conselho Editorial

Alexandre Carriço, António Horta Fernandes, António Paulo Duarte, António Silva Ribeiro, Armando Serra Marques Guedes, Bruno Cardoso Reis, Carlos Mendes Dias, Daniel Pinéu, Francisco Proença Garcia, Isabel Ferreira Nunes, João Vieira Borges, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Freire Nogueira, Luís Leitão Tomé, Luís Medeiros Ferreira, Luís Moita, Manuel Ennes Ferreira, Maria do Céu Pinto, Maria Helena Carreiras, Mendo Castro Henriques, Miguel Monjardino, Nuno Brito, Paulo Jorge Canelas de Castro, Paulo Viegas Nunes, Raquel Freire, Rui Mora de Oliveira, Sandra Balão, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos, Vítor Rodrigues Viana.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Felipe Aguero, George Modelski, Josef Joffe, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

Antigos Coordenadores Editoriais

1983/1991 – Amadeu Silva Carvalho. 1992/1996 – Artur Baptista dos Santos. 1997/1999 – Nuno Mira Vaz. 2000/2002 – Isabel Ferreira Nunes. 2003/2006 – António Horta Fernandes. 2006/2008 – Isabel Ferreira Nunes. 2009/2010 – João Vieira Borges.

Núcleo de Edições

Cristina Cardoso e António Baranita

Colaboração

Luísa Nunes

Capa

Nuno Fonseca/nfdesign

Normas de Colaboração e Assinaturas

Consultar final da revista

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt

www.idn.gov.pt

Composição, Impressão e Distribuição

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: editorial.apoiocliente@incm.pt

www.incм.pt

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 1 000 exemplares

Anotado na ERC

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Editorial	5
<i>Vítor Rodrigues Viana</i>	
Segurança em África	
Vetores Políticos e Operacionalização da Segurança em África	11
<i>Augusto Nascimento</i>	
Security Sector Reform: A New State-citizen Partnership	27
<i>Carlos Coutinho Rodrigues</i>	
<i>Francisco José Leandro</i>	
Africa Development and the Reinforcement of European Security	47
<i>Luís Eduardo Saraiva</i>	
Os Desafios da Segurança Marítima na África Ocidental: uma Perspetiva de Cabo Verde	79
<i>Antero de Matos</i>	
Os Desafios da Paz em Angola e as Dinâmicas do Conflito em Cabinda	91
<i>Patrício Munengo Mangovo</i>	
Problems with Postwar Reconstruction: A History of Nutrition Intervention from the Civil War to Post-Civil War in Angola	125
<i>Daniella Nicole Mak</i>	
Sudão do Sul: a Longa Espera!	137
<i>José Manuel Correia</i>	
Dinâmicas da <i>Al Shabaab</i>	155
<i>Ana Monteiro</i>	

Extra Dossiê

Defense and Security Policies of the Russian Federation <i>Vyacheslav Ivanovich Trubnikov</i>	177
Para Onde vai a NATO? Um Olhar a Partir de Lisboa <i>Pavel Petrovskiy</i> <i>Alexey Dementiev</i> <i>Vladimir Dedushkin</i>	191
Border Crossings: The Politics of Transnationality in the Afghanistan-Pakistan Frontier Region <i>Daniel Pinéu</i> <i>Andrea Fleschenberg</i>	203
Geopolítica e Geoestratégia <i>Pedro de Pezarat Correia</i>	229

Este número da *Nação e Defesa* é dedicado à Segurança em África e resulta, no essencial, das comunicações apresentadas na Conferência Internacional “A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África”. Trata-se de uma conferência promovida pelo Instituto da Defesa Nacional (IDN), em parceria com o Centro de Estudos Africanos (CEA) do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), realizada em 10 e 11 de outubro de 2011.

África é um tema da maior importância para os objetivos do Instituto e é, reconhecidamente, um espaço de afirmação de Portugal no Mundo. Como tal, a iniciativa teve como objetivo proporcionar um espaço de reflexão e debate, analisando os aspetos da prevenção e da resolução de conflitos, procurando prospetivar soluções abrangentes e integradas no âmbito da segurança e do desenvolvimento.

Adotou-se a metodologia de concurso em sistema *call for papers*, através da aceitação de propostas em diferentes eixos temáticos. A resposta dada por especialistas no estudo e no conhecimento do continente africano excedeu todas as expectativas.

As causas dos conflitos, a promoção da paz e o desenvolvimento sustentável em África são, sem dúvida, alguns dos principais desafios que se colocam à segurança internacional devendo, por isso, ser debatidos na sua dimensão político-estratégica.

Portugal não só possui uma longa experiência histórica e de afirmação no âmbito da sua política externa, assente no multilateralismo e na cooperação, como se encontra no pleno exercício de um importante mandato no Conselho de Segurança das Nações Unidas. De facto, a inserção geoestratégica de Portugal apela a uma articulação entre a centralidade da opção europeia e a vocação atlântica, que se traduz no desenvolvimento das relações com os países vizinhos e com os parceiros estratégicos, bem como no reforço da relação privilegiada com o espaço lusófono e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A guerra, como instrumento da política do Estado em oposição a outro Estado, utilizando os mesmos instrumentos, apesar de constituir um fenómeno historicamente próximo, diminuiu nas últimas décadas. É hoje visível a relevância de outros atores infra estatais e supra estatais, capazes de empregar a força e executar

operações militares, assumindo características fluidas, assimétricas, nem sempre com objetivos claramente definidos.

Este quadro de conflitualidade, aliado ao subdesenvolvimento endémico de algumas regiões e países em África, acentua a fragilidade dos Estados e das próprias sociedades o que constitui um desafio maior à paz duradoura, ao desenvolvimento sustentável e aos direitos do Homem, situação que está a comprometer os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio naquele continente.

É por isso fundamental pôr em ação a ideia de segurança cooperativa baseada na atuação das Organizações Internacionais, nomeadamente da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), da União Europeia (UE) – no âmbito da construção de uma Política Comum de Segurança e Defesa – e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

O continente africano, muito heterogéneo, é o que possui fenómenos de subdesenvolvimento mais críticos e constitui um mosaico riquíssimo de etnias, religiões, culturas, com problemas distintos no espaço e nas diferentes realidades. Mais de quatro décadas de independência impõem certamente uma reflexão sobre as causas dos conflitos que vá para além do passado colonial e que reconheça a importância das características do poder político dos Estados e também a forma como ele é mantido em termos da boa governação e do respeito pelo Estado de direito.

No entanto, seria injusto não reconhecer igualmente que África está hoje em plena e acelerada mutação. Assume-se como um ator cada vez mais ativo das relações internacionais, particularmente através da União Africana (UA) e das iniciativas regionais e sub-regionais, aproxima-se dos outros espaços regionais e afirma-se através de novas lideranças nacionais.

O relatório do secretário-geral das Nações Unidas, enviado ao Conselho de Segurança em agosto do ano passado, dedicado às causas dos conflitos e à promoção da paz e do desenvolvimento sustentável em África, é enfático sobre a necessidade de olhar atentamente para as oportunidades e para as diferentes realidades do continente.

Apesar dos efeitos da crise económica mundial há indicadores de esperança e de progresso. Em 2010, África registou um sólido crescimento económico – média de 4,7% depois de 2,3% em 2009, mais significativo na África subsariana do que na África do Norte – e uma melhoria nos indicadores de desenvolvimento social, particularmente nas áreas da saúde e da educação.

O referendo sobre a independência do Sudão do Sul em janeiro de 2011 e o êxito do campeonato do mundo de futebol na África do Sul, a aprovação de uma nova constituição no Quénia, a transição na Guiné e no Níger de regimes militares para sistemas democráticos de controlo civil e as mudanças em curso no Egito e na Tunísia podem estar a mudar a perceção do continente.

Acentua-se a presença das economias emergentes e a rápida transformação de África está a provocar alterações surpreendentes do espaço político e económico em que operam os países e as empresas africanas. O Brasil, a China, a Índia e a Turquia estão a modificar radicalmente as relações económicas entre África e o resto do mundo.

Diversos governos africanos fixaram como objetivo o desenvolvimento das infraestruturas em articulação com as prioridades da União Africana e da Nova Aliança para o Desenvolvimento de África (NEPAD), a ajuda aos pequenos agricultores e o apoio às pequenas empresas que prestam serviços básicos às populações.

Os fenómenos da globalização são agravados em África pela insegurança alimentar, pela pobreza e pela fome endémicas, por atividades terroristas transfronteiriças, pelas questões do ambiente e da gestão dos recursos, pela expansão do radicalismo islâmico, por ramificações regionais do narcotráfico e projeção do crime organizado, pelas guerras civis, existindo forte atração migratória para os polos de desenvolvimento.

Colocam-se duas questões prementes na atualidade africana. A primeira tem a ver com a educação e a empregabilidade dos jovens. O fator essencial para a redução da pobreza e para a garantia da paz, da segurança e do desenvolvimento sustentável consiste em assegurar o acesso à educação e a um emprego digno. É uma questão complexa que obriga a refletir sobre as respostas coordenadas nas dimensões socioeconómicas da educação e do emprego e sobre a exclusão dos jovens dos mecanismos de participação política.

A segunda tem a ver com os conflitos relacionados com os recursos naturais. A exploração ilegal dos recursos naturais tem consequências graves para a paz, segurança e desenvolvimento de África e o comércio ilícito de recursos naturais exacerba os conflitos armados, a corrupção e a intervenção de atores externos.

Para alguns países existe a “maldição dos recursos”, isto é, a abundância de riquezas minerais e fósseis não provoca desenvolvimento mas sim o colapso económico, a corrupção, a degradação ambiental, a violação dos direitos humanos, tornando os sistemas de governação ineficazes na criação de segurança e bem-estar das populações, o que se traduz na erosão da autoridade do Estado.

África é um continente milenar, com grandes riquezas e terras férteis. O processo político e estratégico para a estruturação dos Estados de direito e dos seus instrumentos de soberania, só alcançará os seus objetivos se assentar na apropriação, na vontade e nas lideranças africanas, no *Africa Ownership*.

A liderança local dos africanos, apoiados num quadro de cooperação internacional, permitirá encontrar soluções progressivas, sustentadas e duradouras para as crises e conflitos num quadro abrangente de segurança e desenvolvimento. Mas também nunca será demais lembrar que a institucionalização das tarefas multid-

mensionais do Estado de direito é fundamental para a inversão das atuais situações de fragilidade de alguns Estados e sociedades em África.

Este número da *Nação e Defesa*, para além dos artigos temáticos sobre a segurança em África, incorpora duas visões de diplomatas russos sobre a política de segurança e defesa da Federação Russa e sobre a futura evolução da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

O penúltimo artigo analisa a região fronteiriça entre o Afeganistão e Paquistão, focando-se nas estratégias e repertórios (ou práticas) dos atores locais, como exemplos de mobilização transnacional que transcende as instituições formais de ambos os Estados.

Conclui-se esta *Nação e Defesa* com uma revisitação crítica dos conceitos de geopolítica e geoestratégia.

Vítor Rodrigues Viana

Segurança em África

Vetores Políticos e Operacionalização da Segurança em África

Augusto Nascimento

Investigador do Instituto de Investigação Científica Tropical, Lisboa. Colaborador do CEA-ISCTE/IUL e CEAPUP

Resumo

Neste texto, ensaia-se realçar a importância do enquadramento político a montante das intervenções de prevenção e resolução de conflitos em África. Por exemplo, importará perspetivar historicamente a violência em África e, bem assim, refletir sobre a deriva das instituições neste continente e sobre o seu papel, ou a sua inépcia, na construção das sociedades africanas.

Amiúde, a ação é urgente. Mas nem por isso se pode alienar uma reflexão aturada sobre as práticas políticas em África e por causa de África, onde, por vezes, o uso da violência é deliberado, mormente para a perpetuação de hegemonias em territórios e sociedades avassalados por uma cultura de violência ou em Estados pautados por políticas de exclusão. Por exemplo, cumpre equacionar as heranças coloniais, a transformação acelerada dos paradigmas de organização e de atuação política e, ainda, a heterogeneidade dos atores políticos.

Para se tornar eficaz, a intervenção em prol da prevenção e para a resolução de conflitos demanda não apenas compromisso político – diferente de um voluntarismo de ocasião – mas também conhecimento profundo das realidades sócio-políticas e culturais em África.

Abstract

Political Questions and Security Operationalization in Africa

The aim of this paper is to highlight the importance of the political framework of the interventions to prevent and resolve conflicts in Africa. As an example, it is important to trace a historical perspective about violence in Africa as well as reflecting on the drift of the institutions in Africa and its role or its ineptitude in building societies.

Often, the action is urgent. But it is also necessary a continued reflection on practices and policies in Africa and because of Africa. Here, sometimes the use of violence is deliberate, especially for the perpetuation of hegemony in regions and societies overwhelmed by a culture of violence or in States ruled by policies of social exclusion. For example, it should equate the colonial legacies, the accelerated transformation of the paradigms of organization and political action and the heterogeneity of political actors.

To become effective, the intervention in favor of conflicts prevention and resolution demands not only political commitment – unlike a voluntarism of occasion – but also a deep knowledge of the socio-political and cultural realities in Africa.

Introdução

Até há não muito tempo, em consonância com uma visão muito ideologizada das realidades políticas em África, tudo se explicava, pelo menos em última análise, pelo colonialismo ou pelos seus sucedâneos, o neocolonialismo e neo-imperialismo, uma visão muito útil a líderes africanos e confortável para um certo paternalismo europeu. Presentemente, a complexidade de situações obriga a desdobramentos analíticos, mormente à compreensão das interações entre história e geografia, assim como entre políticas internas e quadro geopolítico. Entre os efeitos dessa metodologia conta-se a permanente dúvida relativamente à pertinência das interpretações. A realidade parece questionar a solidez de abordagens sistêmicas, eventualmente passíveis de serem tomadas como uma base fiável para a operacionalização de ações em prol da segurança.

A tentativa de operacionalização da segurança demanda uma reflexão prévia sobre a política e sobre a violência, aparentemente, a expressão privilegiada da conflitualidade política em África, procurada pelos decisores que, justamente, usam a força para fincar hegemonias. Tal violência, desde os conflitos à escala regional até à criminalidade organizada e/ou difusa, é, a um tempo, resultado e indutora de anomia social. A somar a isto, importará definir segurança de forma precisa e, ao mesmo tempo, tão abrangentemente quanto possível para se balizarem os parâmetros de uma atuação referida a África. Certamente não haverá resposta para todas as dimensões dos problemas, mas qualquer atuação ganhará em eficácia se, por exemplo, se anteciparem os respetivos limites e resultados, desde os políticos aos ambientais.

Em nome de que desígnio político, minimamente consensual, se alocam homens e meios em prol da segurança em África, um continente avassalado pela pobreza e pela doença, cuja erradicação alguns considerarão constituir a premissa de qualquer desígnio de segurança? A questão encerra uma dimensão valorativa e prática na medida em que pressupõe uma dada relação (que, embora de mão dupla, é forçosamente desigual) com um interlocutor africano, quiçá, as respetivas instituições e sociedades.

É comum aludir-se ao reforço institucional e ao papel da sociedade civil, sem o qual as instituições repetirão lemas no vazio e terão um desempenho sem aderência ao curso do mundo, não reforçando nem incutindo confiança entre e nas entidades políticas nem no comum das populações a que, supostamente, se dirigem as preocupações com a segurança. A pertinência do desempenho das instituições e, desejavelmente, da sociedade civil é fundamental para incutir valores, tornar a

evolução política predictível, cimentar a coesão social, não à custa de uma forçada (e simulada) igualdade social, mas através da compaginação da pluralidade de identidades e de interesses. O trabalho de cerzidura política e social parece absolutamente crucial até porque as dinâmicas corrosivas das práticas políticas prevaletentes – não raro desdobradas em conflitos e, não menos, em violência – não cedem apenas por efeito da enunciação de boas vontades.

A miríade de causas de dissensões e a multiplicidade de conflitos – a saber, a disputa pela água ou por outros recursos, as manifestações xenófobas na África do Sul, os conducentes à divisão do Sudão, os conflitos no corno de África e em Cabinda, as piratarias no Índico e no Golfo da Guiné, os conflitos de bandeira religiosa na Nigéria, as opressões em que se vem agora a reconhecer terem vivido vários países magrebinos, a desestruturação das estruturas familiares e o desenraizamento de crianças e jovens pela mutação económica que marginaliza parte das sociedades africanas – lembram a complexidade de tarefas inimaginadas há meio século e que não dispensam a questão: em que termos África pode ser um ator da globalização e não apenas um motivo de preocupação mundial (por causa da disputa pelos recursos naturais)?

A Política a Montante da Segurança

A queda do muro de Berlim veio a demandar uma diplomacia de prevenção de crises e de resolução de conflitos, o que equivale a dizer que, quando alguns esperariam maiores possibilidades de concertação em vista do fim de uma oposição ideológica que parecia cindir o mundo, conflitos novos e, aparentemente menos controlados emergiram, fazendo prova da imprevisibilidade da história, que toca a todos, incluindo aos que, por via da sua posição hegemónica, a imagina(va)m poder controlar. Se, tal como os conflitos, as vicissitudes da história nos acompanharão, resta-nos pensar as raízes dos problemas. A necessidade de sopesar as raízes dos conflitos e das demandas sociais afigura-se fundamental para compor o cenário da atuação diplomática, política, militar e outra atinente à construção da segurança. Portanto, pensar a política, é crucial.

Não é incomum nem injustificada, conquanto também seja enviesada, a metanarrativa de África como um continente historicamente turbulento, com um incessante historial de violências, acentuadas nas fases inicial e derradeira do colonialismo e, não raras vezes, no pós-independência, do que as populações têm memória e em razão da qual reagem a eventuais ameaças. Pela conotação que lhe subjaz, esta metanarrativa não é assumida pelos africanos, mas, arriscaria dizer, tem sido operante em África, como se a violência constituísse a plataforma preferida de interação política.

África é um continente subpovoado, com notável heterogeneidade ecológica, a qual pressiona a sobrevivência, suscitando fomes e secas e vulnerabilizando as pessoas perante as doenças, originando movimentos migratórios que geram fortes pressões políticas e sociais. À escala continental, a fome terá sido mais destruidora do que a violência, o que não é irrelevante para a delineação das políticas de segurança, obviamente a montante da execução de eventuais operações e mais diligências com esse fito.

Tal não equivale a menosprezar os conflitos, desde logo pelos seus efeitos mais visíveis – entre eles, o elevadíssimo número de vítimas e, com isso, o estendal de consequências do empobrecimento –, pelo seu carácter multiforme – hoje, em tudo distinto dos conflitos clássicos entre Estados-nação pela soberania – e, ainda, pela sua articulação internacional que, amiúde, está oculta pelos emblemas identitários mobilizados nesses conflitos.

A exemplo do que sucede noutros continentes, os africanos têm diversas fontes de identificação – por exemplo, étnica e religiosa –, o que, justamente, o falhanço das construções capitalistas e socialistas no pós-independência potenciou. Quando se esperava que, pela homogeneidade e mobilidade sociais aparentemente perseguidas pelos independentistas, a força daquelas pertenças e lealdades tivesse diminuído, os africanos mantiveram motivos de lealdade para além dos Estados-nação em construção ou, segundo alguns, em processo de colapso.

Mesmo que se aceite que certas identidades – mormente, as étnicas – não têm profundidade histórica, sendo, antes, produto da adaptação às mudanças impostas em regime colonial e, concretamente, o resultado da adoção da gramática do colonizador para sobreviver, essas identidades tornaram-se, para o bem e para o mal, linhas divisórias não desprezíveis na luta pela sobrevivência nos espaços africanos.

No plano económico, África surge distante ainda da almejada intervenção no cenário internacional em globalização, da qual, ao invés, aparece como que marginalizada ou seletivamente incorporada através da expatriação de pequenos fluxos de capital, de exportações de elevado lucro, do consumo dissipatório de bens importados, ao mesmo tempo que a maioria do tecido económico e da população permanece pobre.

Apesar de marginal na economia global, África deixou de ser um espaço irrelevante, tendo-se tornado um alvo de aposta estratégica em resultado das reservas de energia, cobiçadas em razão das possibilidades de exploração offshore e da necessidade de diversificação das fontes energéticas, suscitando uma disputa não muito diferente da dos tempos da colonização, mas a que se somam as dinâmicas conflituais locais.

No plano político, África surge como um continente fragmentado quer em termos geopolíticos, quer em termos estatais. Em termos geopolíticos, em função da

afirmação de polos hegemónicos regionais, a reconfiguração das fronteiras pode tornar-se premente de um momento para o outro, sendo já vários os casos de redesenho das fronteiras herdadas do colonialismo. Em termos estatais ou nacionais, os conflitos podem ater-se à alocação desigual de recursos e responsabilidades a diferentes níveis de decisão.

A aceitação das fronteiras coloniais e, por conseguinte, da realidade política herdada com as colónias – que eram entidades administrativas sem dimensão social ou com dimensão política heteróclita – revela a apreensão dos dirigentes africanos relativamente aos fatores potenciais de conflito, que, todavia, já não podem ser totalmente imputáveis ao colonialismo, concretamente, à divisão política do continente em prejuízo das sociedades pré-coloniais e em benefício da hegemonia colonial. Seja como for, ao mesmo tempo que existem Estados falhados e sociedades em desagregação, favoráveis às operações criminosas com elevado potencial de desestabilização política e social, vários conflitos ganham tão maior importância quanto avulta a luta pela hegemonia regional.

As suas consequências económicas, sociais e políticas são devastadoras, nalguns casos deixando escassa margem para a “gestão” das contingências, não raro por atores externos, bilaterais ou multilaterais, incumbidos de assegurar uma paz social mínima ou, com maior precisão, um estado de não-beligerância dentro de fronteiras ou ao longo de fronteiras nalgumas regiões. Logo, existe um consenso entre os diversos atores – desde as ONG, com algum poder relacional, às instituições internacionais, sem efetivo poder coercivo conquanto possam ter legitimidade – em torno da necessidade de segurança e da pacificação do ambiente político e social.

Como encarar essas dinâmicas conflituais imparáveis apesar das tentativas de normalização institucional que agora se sucedem a décadas de golpes militares que pareciam ser a única forma de mudança dos líderes dos Estados africanos? Inscrevemo-las numa predisposição atávica ou encaramo-las como fruto de fatores conjunturais?

Cumpre construir uma visão tão compreensiva quanto possível, considerando o papel da violência como similar ao de outros processos históricos. Porém, e arredando qualquer paternalismo, mais problemática é a hipótese do uso racional e deliberado da desordem e da violência como instrumentos de obtenção de dividendos e de perpetuação de hegemonias, impondo-se, obviamente, distinguir as situações e nomear os beneficiários em detrimento da mole populacional africana, por assim dizer, transformada em culpada de um processo de que é, em primeiro lugar, vítima.

Perante o lastro de variados e inúmeros conflitos num contexto política e culturalmente heterogéneo, a tentativa de edificação de uma política de segurança que justifique a mobilização de homens e de meios suscita a interpelação sobre as

bases políticas, jurídicas e éticas que permitam escorar a ação e conferir-lhe algum grau de sucesso para além da apreciação subjetiva das vantagens da pacificação e da segurança, que, por exemplo, não são, obviamente, partilhadas por quem tira partido dos conflitos ou se foi deixando enredar numa dinâmica de violência para que não vislumbra qualquer saída.

Após as independências, que conduziram unidades políticas à soberania mas não os seus nacionais à liberdade e à cidadania, dirigentes africanos reprimiram as dissensões, governando de forma autoritária, quando não cruel. A incapacidade ou impossibilidade de conviver com a adversidade levou a conflitos. Pode dizer-se, tal foi a tendência dos dirigentes perante as dificuldades políticas e perante a heterogeneidade cultural. Tributária de instituições diversas, essa heterogeneidade repercutiu-se em diferentes entendimentos de valores e leis, assim como de procedimentos e de direitos relativos à vida humana, o mesmo é dizer, à segurança.

Ao longo de décadas, afirmaram-se culturas de violência e de morte, isto é, que fazem da violência um código de afirmação pessoal e grupal e que, viciosamente, aqui e além, parecem corroborar a necessidade de uma governação autoritária, de pulso forte, para a estabilização política e social e para a contenção de conflitos, horizonte pelo qual clamam pessoas exauridas por catástrofes e violências e, arriscaria dizer, pela prevalência de discursos e atitudes beligerantes.

Num ambiente anómico, os Estados aparentam vulnerabilidade devido, entre outros fatores, à incapacidade de administração de gentes e de territórios e, mais importante, à fraca consolidação institucional em meios sociais aonde modernas e baratas armas letais circulam com enorme facilidade, contribuindo para a derrocada de hierarquias políticas e sociais. Neste contexto, surgem atores políticos e militares, por vezes com práticas e discursos erráticos, que, por falta de um denominador comum, suscitam clivagens ou alianças montadas e desmontadas ao sabor das oportunidades de apropriação e distribuição de recursos.

Tributário da diversidade cultural, prevalece um largo fosso entre os códigos dos políticos e as demandas sociais. Nos primórdios das independências, o “tradicionalismo” das populações distanciava-as do voluntarismo dos dirigentes independentistas. Posteriormente, facetas desse “tradicionalismo” foram apropriadas e instrumentalizadas por líderes autocratas para lidar com as insuficiências de obtenção e de distribuição de bens públicos a contento das clientelas.

A complexificar a análise do mosaico cultural, está, como se disse, a circunstância de África atravessar uma célere mutação política e social. À volatilidade da situação política, que muda muito mais rapidamente do que as interpretações mais fundadas a cada momento o deixam perceber, somam-se quadros sociais potenciais de conflitos. E, entre eles, o facto de a violência parecer um meio eficaz de dominação e, não por acaso, de segurança dos próprios mandantes nos processos de transição (nalguns casos, forçada) para a modernidade.

Desses potenciais fatores de conflito, os imediatamente reconhecíveis são as bombas demográficas dos meios urbanizados, de elevado risco devido às taxas de desemprego entre jovens, por isso e pela sua literacia, como pela estagnação económica e pela perceção da corrupção dos decisores, propensos à radicalização da sua perspetiva do mundo. Nas ruas, prevalece um moralismo sumário que, aliado à violência como modelo de conduta e à ânsia de sucesso material, compõe uma cultura explosiva, principalmente, entre os marginalizados. A isso, justapõe-se uma luta geracional. Os jovens das urbes contestam as estruturas gerontocráticas e as lideranças, sendo que os mais velhos são tanto os ascendentes quanto os que ocupam os cargos de poder.

À informalidade da economia – pautada pela desregulação laboral, pela adaptabilidade a nichos de mercado que não requerem elevadas somas de capital, conquanto proporcionem formas de sobrevivência não possíveis na economia dita formal em troca da espoliação – liga-se a informalidade dos atores políticos como a *rua*, que, dissemo-lo, tende a fazer juízos desde uma posição marginal e antisistema político. Na falta de um Estado e, correlatamente, de uma sociedade civil estruturada e com voz, a *rua* fornece o caldo de cultura para a captação de setores sociais para atividades marginais a nível global, cujos mandantes tentam tornar cativas sociedades e Estados em África.

A contenção durante o colonialismo assentava, como não podia deixar de ser, num equívoco em que cada parte media mal a sua fraqueza e a sua força. Hoje, não subsiste a possibilidade de um tal equívoco, desde logo pela circulação da informação. Porém, a remoção do colonizador não significou o esbatimento das assimetrias nos países independentes, onde a identidade “africana”, outrora mobilizadora porque decalcada do antagonismo racial, hoje comprovadamente não basta para firmar uma cultura de paz social e de resolução política e institucional dos diferendos.

As relações políticas têm de se basear na confiança ou, na compreensível falta desta, em mecanismos institucionais capazes, ao menos temporariamente, de a colmatar de forma eficaz. Tal não só elege como uma tarefa ingente a promoção da paz dentro das *comunidades*, mas também entre elas. Ora, ao arrepio das preocupações ideológicas, a xenofobia indica a falência do pan-africanismo, assim remetido a discurso cifrado das elites, mesmo se recentemente tem vindo a ser convocado como elemento regenerador dos nacionalismos africanos, como fonte a que estes deviam voltar.

Em termos práticos, os governantes dão passos neste sentido? Recentemente, a proteção marítima veio a suscitar cooperação interestatal, não isenta de problemas, porquanto a capacitação das forças e definição de procedimentos de segurança e defesa se fazem à margem da partilha de valores políticos e do reconhecimento das dissensões internas transpostas para a violência no mar.

Seja como for, tal ação concertada e anteposta a divergências de cariz político pode sugerir a seguinte questão: hoje, o consenso em torno da paz e da segurança pesa? A resposta poderia ser dada pela constituição de forças navais conjuntas de países que mantêm entre si diferendos relativamente a pequenos territórios, como sucede no Golfo da Guiné. Estados de diferente matriz e força acomodam-se a alguma concertação político-militar no sentido da proteção dos vários interesses nacionais. No mar a cooperação parece mais fácil, os países abandonaram disputas de fronteiras, mas tal brotará, sobretudo, da perceção das consequências negativas de aventuras militares em contextos instáveis e, porventura, menos da criação de valores positivos e comuns a vários Estados e respetivas sociedades. Afinal, até onde se avançará na cooperação internacional para a estabilização em casos de conflitos noutros países?

O entendimento em torno da segurança parece preceder sobre o consenso em torno de valores políticos, como se, na falta de consensos políticos, se avançasse naquilo que é premente, a segurança, como base primeira e necessária para se poder chegar àqueles. Esta posição pode ser útil e pertinente mas, como bastas vezes a história o demonstra, não se constrói um ambiente seguro sem bases políticas indutoras de valores, a serem corporizados pelas instituições.

No que à cooperação intra-africana diz respeito, não basta, esquecendo as proclamações ideológicas de ontem, mudar o possível foco de instabilidade da ameaça externa ao continente – dita imperialista ou neocolonialista – para a ameaça interna. Tal traduz um ajustamento à realidade dos cenários geopolíticos, mas não se afigurará procedimento bastante para escorar políticas de segurança, que têm de ser erguidas a partir da coesão ou, pelo menos, da prevenção de conflitos (para não falar de catástrofes). Ainda assim, a construção de consensos pode ajudar à consciencialização política e social sobre os problemas como condição para a composição de interesses ou para a mobilização das populações para tarefas de segurança, a que, repetimo-lo, se deveria antepor a procura da construção da coesão política e da paz social.

Os Atores Políticos

Os pressupostos políticos necessários para a segurança não prevalecem per se, nem pela sua imaginada indução moral. Logo, e previamente à questão de saber que atuação os pode tornar operantes, importa identificar os atores políticos em África, sabendo de antemão que não é o *povo* ou, como agora se diz, as *comunidades*.

Independentemente do papel destas, os pilares da segurança são as entidades políticas. Uma delas é o continente, concretamente a União Africana (UA), organização herdeira da Organização da Unidade Africana (OUA). Ora, apesar de alguns

avanços, a arquitetura política continental revela-se em muitos casos inoperacional ou “minada” pelas suas incongruências ou ambiguidades, como o revelam a posição perante as revoltas do Magreb e a discrepância da apreciação dos casos do Zimbabué e de Madagáscar.

Parecem arredados os antagonismos político-ideológicos de outrora, mas, simultaneamente, assiste-se à emergência de conflitos baseados em ideologias identitárias, entre elas, as religiosas – instância de fácil e proveitosa instrumentalização no desencadear e perpetuar de conflitos – e as étnicas.

A complexificar este quadro encontra-se a circunstância de os múltiplos fatores de ignição de conflitos só serem suscetíveis de distinção no plano analítico, porquanto, no terreno, eles parecem inextrincáveis. Ademais, os conflitos têm dinâmicas próprias, desencadeando-se e ganhando proporções por factos aparentemente menores, como os recentes eventos do norte de África o demonstram à sociedade.

Independentemente das particularidades de cada ocorrência – nalguns casos, alude-se a pirataria quando se deveria falar de política –, dada a desestruturação dos Estados, a sua instrumentalização por redes clientelares identificáveis com etnias em detrimento de outras, o papel da lealdade da filiação étnica como meio de acesso a bens e, ainda, a disseminação da violência segundo essas linhas de clivagem para que as populações são empurradas para poderem sobreviver, é difícil traçar a divisória entre reação política violenta, banditismo e até conflitos generalizados.

Mais do que nunca, a pertinência política é essencial. A conjuntura mundial e as possibilidades técnicas tornaram os conflitos relativamente baratos, seja do ponto de vista do acesso a armas, seja, por efeito da desestruturação social, da facilidade de captação da mão-de-obra, sobretudo infanto-juvenil, para a atividade bélica.

Face à necessidade de elencar interlocutores, a primeira tentação é a de valorizar a existência de Estados fracos como uma das fontes de problemas. A este propósito importa arredar etnocentrismos para que a designação perca em valoração o que pode ganhar em valor interpretativo, elucidando acerca da trajetória de vulnerabilidade económica e social conducente à fragilização dos Estados em África. Acresce que, por vezes, os Estados são ineficientes e paupérrimos na administração das gentes, sendo, contudo, poderosos atores bélicos, propensos, por isso, à intervenção externa no quadro do que, desde há décadas, é entendido como condição de resolução de questões internas.

Numa síntese grosseira, dir-se-á que os Estados, aqui e além não muito mais do que instrumentos usados para a apropriação e dissipação de recursos, são fracos por não estarem institucionalizados nem funcionalmente separados das sociedades. Em África, muitos Estados não controlam eficazmente nem os territórios nem as pessoas, tendo de pactuar, ao menos tacitamente, com hegemonias locais que lhes são adversas.

Amiúde, porém, as dificuldades de lidar com a assimetria e a heterogeneidade social derivam das disfunções e da conflitualidade no seio do Estado apropriado por grupos e atores, que importará identificar e nomear, sem o que se pode falar sem cessar do papel predatório dos Estados, ao mesmo tempo que tal perde significado. Em contrapartida, pragmaticamente, identificar os donos do Estado, chefes étnicos ou de qualquer outra clientela e fidelidade, obrigará, talvez, a dialogar com eles na perspetiva do compromisso possível na construção de políticas preventoras da conflitualidade.

De forma realista, poderemos ter de colocar as questões, não no plano dos ganhos a prazo para o conjunto da sociedade, mas de molde a entrever as vantagens de uma qualquer outra situação que não a mera manipulação da desordem, de que, racional e deliberadamente, alguns retiram dividendos. Lembre-se, em casos de conflito toleram-se ações que são inaceitáveis em situação de paz.

Hoje, o desdém relativamente ao Estado, subsequente ao triunfo do neo-liberalismo, que, de forma voluntarista, não sopesou os riscos da liberalização económica a esmo em sociedades sem instituições enraizadas, parece recuar. Mas, em África, recuperaram os Estados dessa ofensiva contra eles nos anos 90?

No que nos importa, passa a consolidação da segurança do continente pelo reforço, ao menos transitório, dos Estados e das respetivas soberanias? Ou, como o sugerem certas idealizações, tudo passará por novas arquiteturas políticas supostamente herdeiras ou mais conformes ao passado e aos valores africanos?

Atualmente afloram as dúvidas em torno da refundação das estruturas políticas mormente por causa das críticas e do afundamento do Estado pós-colonial. Instrumentalizados por cumplicidades que subvertem os seus fins, por um lado, e ineficientes nos seus propósitos de administração, por outro, amiúde os Estados não detêm no plano interno a legitimidade que, externamente, se tende a reconhecer-lhes, em parte por força das circunstâncias. Tal fraqueza tende a corroer instituições cruciais para a regulação política e social como, por exemplo, a justiça e o exército, com reflexos dentro de cada país mas também em países vizinhos e a nível regional.

Depois de insurgências (ou contrainsurgências) terem contado com ajudas providas da vizinhança – uma prática responsável pela queda ou pelo apoio a vários políticos e regimes –, assistimos à dissolução de exércitos e, consequentemente, ao aparecimento de grupos armados, cujo interesse se tornou o controlo de recursos económicos valiosos como, por exemplo, os diamantes, ou tão-só a ofensiva contra os interesses económicos dos detentores de poder e dos seus aliados.

Afora o estendal de consequências imprevisíveis, mormente na propagação da fome e de doenças, a dinâmica dos conflitos tende a perpetuar-se, perdendo-se a referência dos interesses sociais por que se começou a insurgência. A análise dos conflitos e da subsequente aposta na criação de um clima de segurança não poderá

ignorar a questão da legitimidade e da força. Por regra, os grupos rebeldes podem deter alguma legitimidade e alguma força mas não têm uma e outra em doses bastantes para reverter a situação. Mas nem por isso se poderá enveredar pela deslegitimação das razões dos conflitos, ignorando, por exemplo, as causas económicas e sociais ou, mais relevante, as causas políticas, concretamente, a ausência de representação política de segmentos sociais preteridos em favor de outros.

Esta realidade, praticamente coeva das independências, pode estar acentuada pelos efeitos da desestruturação social em virtude do falhanço de desígnios políticos e sociais voluntaristas subsequentes às independências. Sobretudo em contextos pautados pela segmentação social, a ausência de representação política tende a empurrar os grupos para formas violentas de resistência e, viciosamente, a sugerir aos dominantes respostas enquistadas que mais acentuam a propensão para a resposta violenta.

Em tempos, o autoritarismo e a eliminação da competição política e da participação afiguraram-se meios necessários para lidar com a etnicidade, a dado passo vista como inimiga da nação e do Estado. Ora, por vezes, a reação de matiz étnico não resultava senão da pretensão de sacudir uma dominação que, amiúde, se escorava também em afinidades étnicas, mesmo quando se reivindicava nacional, progressista ou da autenticidade africana.

Atualmente, ganha espaço a ideia de lidar com a etnicidade e de a compaginar com outras fontes de lealdade, mormente a nacionalista. Tal é tão mais importante quanto, a despeito das enormes transformações – mormente com a migração para os centros urbanos –, os laços étnicos parecem não ter perdido força ou, pelo menos, continuam a ser suscetíveis de mobilização, tanto na construção das redes clientelares de suporte ao poder, quanto na dura luta pela sobrevivência nas ruas.

Se é certo que, de um dado ângulo, as sociedades aparecem como inorgânicas – ou vergadas a realidades como a pobreza e as doenças, que consomem o quotidiano de boa parte dos africanos –, de outra perspetiva, considera-se as sociedades mais poderosas do que as arquiteturas políticas, mormente as estatais, de resto, nalguns casos indissociadas daquelas, ao invés do que ocorre no ocidente. Tal poderio das sociedades seria comprovado quer por alguns Estados coloniais terem recuado nos intuitos transformistas, deixando a reprodução social a cargo das sociedades, quer pelo facto de, no pós-independência, as sociedades terem acabado por avassalar os Estados.

No quadro da interseção – para alguns, coincidência – entre público e privado, entre Estado e sociedade, as sociedades são forçosamente atores a considerar. Mas sob que forma? Em África, não existe sociedade civil, porque as lealdades verticais são bem mais operantes do que os laços horizontais (profissionais, funcionais e outros). A cidadania é ainda embrionária face à prevalência de laços comunitários, de parentesco e regionais. Quando existe, a sociedade civil é debutante e frágil,

luta com dificuldades ou é negligenciável porque instrumentalizável num quadro de informalização da política.

A informalização da política é inimiga da institucionalização dos procedimentos que permitiria às estruturas formais de governo exercer o monopólio legal da força e da coerção. Mas não é só daqui que surgem os obstáculos à regulação social. Prevalece a pluralidade de ordens jurídicas e de valores culturais, resistentes à intromissão de normativos, que, com ou sem fundamento, alguns encaram como protetores de interesses de estrangeiros e de elites nacionais predadoras.

Premissas Políticas e Dados da Conjuntura

Estas questões reconduzem-nos à problemática da arquitetura política em África. Num prazo concebível, os projetos de integração ou de refundação política de África não deverão apagar os Estados e as entrementes criadas identidades nacionais. Porém, por algum tempo, os Estados serão, sobretudo, o elo de ligação externa em desfavor da ligação estreita ao tecido social com cujo desenvolvimento e proteção (quiseram e) deviam estar comprometidos.

Pode ser que a identidade nacional se sobreponha a outras identidades. Aliás, como que por inércia, a pertença nacional vai-se inoculando, como o evidencia a participação das “massas” em fenómenos modernos como o futebol. A questão é saber o que é que a identificação nacional vale em situação de disrupção ou de potencial conflito. Parece valer muito pouco. Ora, privilegiada a ligação externa dos Estados e a distorção da distribuição dos benefícios, através da expatriação dos bens e da apropriação indevida de rendas por meio da apropriação de lugares decisórios do Estado, tal significará a subsistência de motivos para tensões e conflitos.

Tal implica uma análise dos contextos políticos e das possibilidades de ação (ou de cooperação) relativa à segurança, acerca da qual se poderia dizer que os atores deviam ter uma proactividade preventiva dos vários tipos de violência. E ser capazes de um permanente exercício crítico do seu saber para chegar a decisões políticas fundadas e pertinentes.

A valia das teorias ou das crenças (muitas verdades revelam-se meras crenças) é provada na análise conjuntural e da singularidade da história de contextos específicos. Essa análise não é fácil, seja por essa especificidade, seja pelo que, em complexidade, lhe acrescentam a aceleração do tempo político e o cruzamento de traços locais com instrumentos da globalização. Donde, a relatividade do conhecimento e, também, os dilemas da decisão e da ação.

Assim se entendem os resultados, inesperados para alguns, dos reordenamentos políticos sobrevivendo à crise dos Estados e à indução da liberalização económi-

ca e da democratização, nalguma medida por concretizar. Não sem consequências. Por exemplo, o desconcerto face às expectativas alimentadas há anos leva a hesitações entre a liberalização e uma política de *pulso forte*, como que uma solução compósita justificada pela crença na autocontenção das populações, uma vez resolvidas as suas necessidades básicas, e pela convicção de que, no curto prazo, não há correlação necessária entre democracia e desenvolvimento. Com efeito, tem curso a ideia de que, entregue a uma boa administração, uma sociedade pode passar ao lado dos conflitos políticos, dessa forma cingidos a círculos muito reduzidos. Alguns esperam de uma política de *pulso forte* – por vezes, inferida de uma identidade nacional a que se liga um vínculo moral – maior regulação social, dito de outra forma, uma contenção política e social tomada por segurança. Ora, durante anos, esta segurança esteve associada à perpetuação de regimes violadores de direitos humanos, em África e não só.

Atualmente, a vaga democratizante, parece retroceder em várias zonas de África, onde, face à proliferação das demandas impossíveis de atender, a imposição da ordenação social se afigura necessária. A contenção política e social pode emergir como uma panaceia temporária com que alguns indivíduos e grupos constroem a sua segurança. Mas, tratar-se-á de uma solução remendada. Afinal, quando menos se esperava, a região magrebina pegou fogo, fazendo ruir regimes autoritários em nome, entre outras coisas, da liberdade e da democracia, que muitos defendiam como valores estranhos àquelas sociedades avassaladas pelo plasma cultural avesso à separação entre o civil e o religioso.

Todas estas problemáticas obrigam a equações políticas a montante da operacionalização da segurança, de preferência construída com base na prevenção das várias formas de violência, sob pena de os objetivos de segurança se revelarem desajustados ou falhos de base política e moral.

Ademais, estas questões demandam um permanente diálogo para a busca de soluções políticas e de administração com os africanos, de que estes sejam parte e, também, beneficiários. Aqui chegados, importará relembrar que “africanos” não pode corresponder a um rótulo que nos permita eleger um interlocutor sem cuidar de escrutinar a sua representatividade política de acordo com vários itens, entre eles, o funcionamento institucional e a distribuição de recursos e de bens, sendo a segurança um destes bens.

Por outras palavras, um governo pode ser um interlocutor do diálogo e da cooperação para a segurança. Mas se esse diálogo for manco no tocante a objetivos enformados pelo conhecimento pertinaz e por posições políticas e éticas minimamente partilháveis, o diálogo e a cooperação com esse governo pode não constituir um avanço na promoção da paz e da segurança efetiva numa região.

Com efeito, é necessário reconhecer que os Estados africanos foram tomados por lideranças que, à margem dos intentos revolucionários ou regeneradores, se

preocuparam em esvaziar procedimentos e éticas institucionais, substituindo-os pelas regras de conduta trazidas dos seus meios sociais (amiúde, clientelares, étnicos ou culturalmente diversos dos da restante sociedade) para dentro dos Estados, assim tornados instrumentos de poder, é preciso dizê-lo, em benefício também de interesses estrangeiros que viveram das situações de privação impostas ao comum das populações.

Neste quadro, como pensar em eventual cooperação para a segurança, pergunta tão mais crucial quando se reconhece que, em muitos casos, desempenhos de pacificação e de segurança são assegurados por forças externas que, diga-se, não deixam de refletir interesses geopolíticos projetados em África e, nessa medida, eventualmente potenciadores de conflitos.

Logo, em que moldes se pode pensar em segurança, um bem público necessário e mal assegurado pela corrosão e ineficiência das forças armadas e, bem assim, da justiça, e, apesar disso, crucialmente necessário em sociedades exauridas pela violência e pela ação de grupos capazes de afrontar a debilitada força dos Estados?

Para além de acudir a situações de premência política e social, desenhando ações de prevenção de conflitos ou de estabilização e de reconstrução no pós-conflito, aonde vamos?

A construir uma segurança definida como o sentimento individual ou coletivo de ausência de ameaça ou de capacidade de reação face a perigos? Ou a dar cobertura a desígnios que, por exemplo, apartam, por um lado, os dividendos da terra pelo dualismo económico extremo e, por outro, apartam as elites dos governados, tudo em nome da segurança e da estabilidade invocadas a esmo?

É evidente que muitos expedientes práticos parecerão preferíveis a deixar alastrar os efeitos deletérios da sujeição de povos e de entidades políticas a uma “economia mundial criminosa”, manifesta na grande corrupção, no tráfico de armas, na lavagem de dinheiro nos *offshore* e circuitos internacionais de droga. Tal “economia mundial do crime” não pode ter como consequências a vassalagem de pessoas e de sociedades inteiras à violência ou, pelo menos, à ameaça latente de violência, realidades antagónicas de um ambiente de segurança, mesmo definida de forma minimalista.

Sem reflexão sobre estas matérias, a cooperação no sentido da operacionalização das políticas de segurança perderá pertinência e eficácia.

Notas Conclusivas

A segurança só se firmará duradouramente se forem convocados e partilhados valores éticos e políticos que a sustentem para além da rotina e treino dos procedimentos e das normas a observar pelos atores envolvidos. Como fomentar tais

valores em relações bilaterais e multilaterais atinentes à criação de políticas de segurança, tendo presente a volatilidade do contexto político africano, europeu e mundial, tal é o problema ou desafio.

Não é pela circunstância de se ser propenso à ação ou de nos parecer que o domínio da promoção da segurança requer procedimentos universais que se pode prescindir de uma reflexão sobre África. Ao invés, a maximização dos resultados num domínio tão crucial como o da segurança demanda a aplicação intensiva do princípio da análise das circunstâncias particulares.

Encontramo-nos num campo de interseção da ética e da política, por um lado, e conhecimento, por outro. Dada a propensão para a ação, interpelar o sujeito África é igualmente interpelarmo-nos sobre o sentido do nosso saber, a extensão das nossas convicções e a profundidade dos nossos propósitos. Sem perder de vista o pragmatismo das relações internacionais, a “nossa” propensão para a ação (amudadamente retórica e politicamente logo descomprometida) implica também uma inquirição acerca da disponibilidade do nós – pessoal, institucional, político – para um compromisso em prol de valores que nos devem nortear nos planos da prevenção de conflitos, na construção de mecanismos de segurança e nas tarefas de reconstrução social que não são apenas, nem sobretudo, de cariz material.

Pensar os contextos políticos e a segurança em África demanda pertinácia analítica, conhecimento do terreno e, a não querermos cair fora do campo das realidades, sentido de oportunidade política. Mas demanda igualmente consequência de propósitos e uma base ética que comprometa atores com diferentes visões do mundo em objetivos comuns referidos a África e ao mundo.

Note-se, a situação em África permanece muito indefinida. Resta saber se, por contraposição à determinação histórica que, há décadas, tranquilamente inferíamos do curso do mundo, tal indefinição, com o seu quê de movimento aleatório, não passará a caracterizar a evolução do mundo, concretamente, do nosso.

Bibliografia

Castells, Manuel (2002). *Fim de Milénio*. São Paulo: Editora Paz e Terra.

Chabal, Patrick (2002). *A History of Postcolonial Lusophone Africa*. London: Hurst & co.

_____. (2005). “Violence, Power and Rationality: a Political Analysis of Conflict in Contemporary Africa” in Chabal, Patrick, Ulf Engel e Anna-Maria Gentili (eds), *Is Violence Inevitable in Africa? Theories of Conflict and Approaches to Conflict Prevention*. Leiden: Brill, pp.1-14.

Falola, Toyin (2004). *Nationalism and African Intellectuals*. Rochester: University of Rochester Press.

- Fukuyama, Francis (2006). *A Construção do Estado: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*. Lisboa: Gradiva.
- Gilpin, Raymond (2007). *Enhancing Maritime Security in the Gulf of Guinea*. Disponível em <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2007/07/enhancing-maritime-security-in-the-gulf-of-guinea.pdf>, acesso: 22 de maio de 2010.
- Hugon, Philippe (2009). *Geopolítica de África*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- Iliffe, John (1999). *Os Africanos: História de um Continente*. Lisboa: Terramar.
- Sachs, Jeffrey (2005). *O Fim da Pobreza: Como Acabar com a Pobreza nos Próximos 20 anos*. Lisboa: Companhia das Letras.
- Young, Crawford (2004). "The End of the Post-colonial State in Africa? Reflections on Changing Africa Political Dynamics". *African Affairs*, n.º 410, pp. 23-49.

Security Sector Reform: A New State-citizen Partnership

Carlos Coutinho Rodrigues

Assessor e Investigador do Instituto da Defesa Nacional. Diretor Técnico do Projeto n.º 1 – Estrutura Superior da Defesa e das Forças Armadas, inscrito no Programa-quadro da Cooperação Técnico-Militar com a República da Guiné-Bissau (2009-2010)

Francisco José Leandro

Doutorado em Ciência Política e Relações Internacionais, investigador na área jurídico-internacional da violência de género em conflitos armados, assessor do Instituto da Defesa Nacional e Professor no Instituto Superior Estudos Militares (ISEM) em Luanda (2003-2004).

Resumo

A Reforma do Setor da Segurança: Uma Nova Relação Estado-indivíduo

Os autores procuram identificar aspetos comuns às diferentes doutrinas no âmbito da Reforma do Setor da Segurança, descrevem de modo genérico o caso-estudo da missão da União Europeia para a Reforma do Setor da Segurança na Guiné-Bissau e traçam as linhas de força da política portuguesa em matéria de cooperação externa. O texto apresentado evidencia uma continuidade representada pela centralidade das necessidades de segurança do indivíduo, como destinatário último deste tipo de processos de transformação.

Abstract

The authors attempt to identify the Security Sector Reform common doctrinal aspects. They also describe the EU SSR Guinea-Bissau Mission and the major Portuguese instruments of policy related to external cooperation. The essay envisages drawing the reader's attention to the individual security needs, which should be kept as the main focus of every SSR processes.

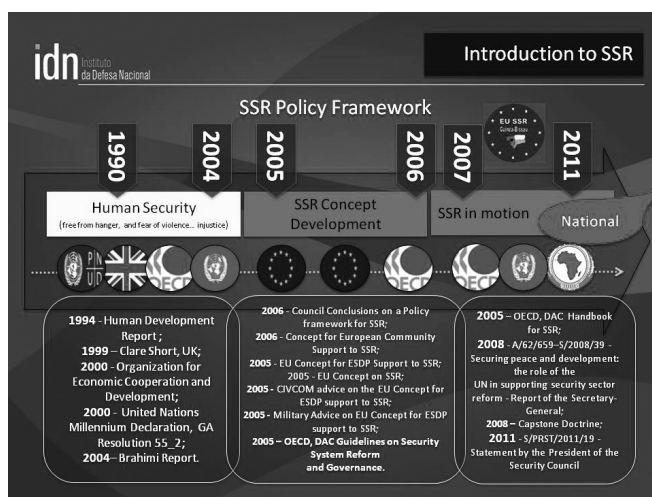
Do We Have a Security Sector Reform (SSR) Common Doctrine?

"The establishment of effective partnerships will be vital... to SSR processes".

UN Security Council (2008: IX, 17)

Yes indeed. SSR is a new way of organizing an old idea – a new way to empower the old State. In fact, when Edward Reilly Stettinius in 1945 reported to US Government on the San Francisco Conference, he recognized that from that moment onwards two new battles would be fought: security, which he meant to be understood as freedom from fear, and the battle for common development (US Government Printing Office, 1945). Moreover, he emphasized that both battles were to be waged successfully and concurrently. This relation between security and development is the SSR's current doctrine cornerstone. Later in 1994, the Hu-

Chart 1 – SSR Policy Framework Evolution



man Development Report (UN Development Programme, 1994: 22) mentioned that "Human security is a universal concern. It is relevant to people everywhere, in rich nations and poor. There are many threats that are common to all people—such as unemployment, drugs, crime, pollution and human rights violations. Their intensity may differ from one part of the world to another, but all these threats to human security are real and growing... In defining security, it is important that human security not be equated with human development". In 1999 the UK Secretary

of State Clare Short referred to SSR to emphasize the idea of associating development and security in a conflict prevention perspective. Again, in the year 2000 the documentation produced by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) also acknowledged the strong link between security and development. Furthermore, the United Nations Millennium Declaration (2000) and the Brahimi Report openly linked conflict prevention and transition to peace with human security and social development (Brahimi, 2000: 6).¹

After this initial phase and between 2005 and 2006 the European Union (EU) and the OECD drafted a set of documentation establishing the doctrinal basis of SSR. Generally, the doctrine acknowledged the relation between security and development focused on the human dimension. In addition, the European Commission drafted a document in 2006, called “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament” in which the following has been mentioned: “... Security... it focuses on human security - freedom from want, freedom from fear and freedom to take action on one’s own behalf” (Commission of the European Communities, 2006: 4)². Furthermore, analyzing in general terms the documentation produced by the UE, OECD, and United Nations we might say that the doctrine paid attention to SSR goals, concepts, principles, characteristics and actors. Moreover, in 2008 and 2011 the United Nations established two pillars of SSR doctrine by releasing two very important documents: the General Assembly comprehensive review of the whole issue of peacekeeping operations in all their aspects (UN Security Council, 2008) – the role of United Nations in supporting security sector reform, and the Statement by the President of the Security Council on 12 October 2011 entitled “maintenance of international peace and security”.

This set of doctrinal comprehensive references is summarized in the following roster. Therefore, and despite the fact that doctrine cannot be labeled as “common”, we might conclude that the essence of SSR doctrinal references are shared among the key international organizations. In addition, and taking into account the human dimension of SSR, our vision drifts from moving away from the traditional State security to focus exclusively on human security. In fact, SSR pays a high level of attention to the human component of State security, moving from a closed and traditional approach towards a comprehensive construction of security,

1 “(...) 34. Summary of key recommendations on preventive action: (a) The Panel endorses the recommendations of the Secretary-General with respect to conflict prevention contained in the Millennium Report and in his remarks before the Security Council’s second open meeting on conflict prevention in July 2000, in particular his appeal to “all who are engaged in conflict prevention and development — the United Nations, the Bretton Woods institutions, Governments and Civil Society Organizations — [to] address these challenges in a more integrated fashion; (...)”.

2 It quotes from the Human Security Now, the final Report of the Commission on Human Security (2003) and the Commission Communication on Governance and Development, COM(2003).

Table 1 – UN, OECD and EU Perspectives on SSR

United Nations	Organization for Economic Cooperation and Development	European Union
Security HR and development are interdependent (UN Security Council, 2008: 3)	Key component of the “human security” agenda (OECD/DAC, 2004: 3)	Support to SSR in partner countries is one of the core areas for EU action identified in the European Security Strategy (ESS) (Council of the European Union, 2005: 4)
Long term process... nationally owned (UN Security Council, 2011: 1)	Outsiders frequently underestimate the complexity and long-term nature of SSR (OECD/DAC, 2004: 62)	Needs to be long-term and be based on strong national ownership (Commission of the European Communities, 2006: 1; Council of the European Union 2005: 11)
SSR is Peace building and Conflict Prevention component (UN Security Council, 2011: 2)	Explicitly for SSR or integrated into policies for related issues such as conflict prevention (OECD/DAC, 2004: 65)	... In longer-term post conflict peace building and reconstruction processes (Commission of the European Communities, 2006: 6) ... SSR can be a useful instrument to prevent conflicts (Council of the European Union 2005: 8)
Accessible and responsive to all and broad rule of law framework (UN Security Council, 2008: 4 e 2011: 2) - holistic & coherent (UN Security Council, 2008: 2) ... beyond the traditional military elements (UN Security Council, 2008: 6) ... it includes State and non-State actors (UN Security Council, 2008: 6)	Holistic and principle-based Approach (OECD/DAC, 2004: 61)	Holistic process, strengthening security for all citizens (Commission of the European Communities, 2006: 1; Council of the European Union 2005: 11) ... it focuses on human security... putting the security of citizens at the centre and thus complementing State security (Commission of the European Communities, 2006: 4)
Regional frameworks are the foundations of bilateral SSR efforts (UN Security Council, 2011: 2)	Adopt a regional perspective (OECD/DAC, 2004: 50)	Nationally/regionally owned reform processes (Commission of the European Communities, 2006: 7) ... national ownership and partnership (Council of the European Union 2005: 4)
Goal: the enhancement of effective and accountable security (UN Security Council, 2008: 6)	...Reforms should seek to address issues relating both to the operational capacity of security bodies (effectiveness) and how they are governed (accountability). (OECD/DAC, 2004: 58)	... Objective is to contribute explicitly to the strengthening of good governance, democracy, the rule of law, the protection of human rights and the efficient use of public resources (Commission of the European Communities, 2006: 6).

which takes into account, besides the sovereign needs, new desires to accomplish the same old goal: to maintain peace and security outside and within the State.

Moreover, United States doctrine moves in the same direction by stating that SSR is a relatively new discipline in the context of peace and stability operations, whether these operations are United Nations-led or otherwise managed and supported. The same doctrine also acknowledges that there is no single way to conduct SSR. Furthermore, it sees SSR as an attempt to build capacities within the intricate network of institutional instruments that can positively affect safety and the rule of law. The reforms in such context aim to provide an effective and legitimate public service that is transparent, accountable to civil authority, and responsive to the needs of the public (Meharg, 2010: 1-3).

Generally speaking, SSR doctrine moves towards a new State-citizen effective partnership, based on mutual needs, implementing a State bilateral tailored-service provider concept and enforcing a mutual goal of steady development.

Why and What to Reform?

"Security matters".
Paul D. Williams (2008)

The Security Sector Reform (SSR) is foremost a smart approach to future violent conflicts. It is necessary to conduct reform because "development without security is not possible", and "security without development is only temporary" (Benn, 2004: 4). On the one hand insecurity prevents development and protracts the cycle of poverty. On the other hand security leverages development and empowers its own instruments by reducing the deep, underlying causes of insecurity. The aim of any Security Sector Reform is to identify balanced solutions to protect the State monopoly of violence, after due consideration of the shift in the nature of conflicts. The key aspect of a successful SSR is to move from a security concept based on the "threat between States" to a new approach, complementary to the previous one, based on "individual needs for safety". Kalevi Holsti (1996, p. 15) uses the formula security *between* States and *within* States which, nowadays, should be placed side-by-side with the formula used by Stephen E. Sachs (2003, p: 5) *military tasks* and *nonmilitary tasks*, involving *State actors* and *non State actors* (DCAF / ISSAT, 2011: 4).

The Security Sector Reform is seen as a long-term process (UN Security Council, 2011: 1) concerning all the security-related institutions, which bear the legal right of using force. Moreover, it engages State and non-State actors, united to build a security system capable of being effective and accountable. Therefore, it ought to reform security and justice sectors in an integrated manner, establishing a balanced, effective and accountable system. Security and justice sectors are

Chart 2 – SSR Sectors



interdependent and mutually supportive. To reform one sector without the other might lead to a general failure of the whole SSR process. Consequently, SSR has to be conducted in a way that links security and justice State providers, security and justice non-State providers, security and justice State oversight institutions and security and justice non-State oversight bodies in a balanced manner.

Cognizant that no single model of security sector reform should be taken as a golden rule to be applied and enforced, the United National General Assembly Report A/62/659 (UN Security Council, 2008: 6) on the role of United Nations in supporting SSR, points out five golden features common to every SSR (bold added):

- A legal and/or **constitutional framework** providing for the legitimate and accountable use of force in accordance with universally accepted human rights norms and standards, including sanctioning mechanisms for the use of force and setting out the roles and responsibilities of different actors;
- An **institutionalized system of governance and management**: mechanisms for the direction and oversight of security provided by authorities and institutions, including systems for financial management and review as well as the protection of human rights;
- **Capacities**: structures, personnel, equipment and resources to provide effective security;
- **Mechanisms for interaction** among security actors: establishing transparent modalities for coordination and cooperation among different actors, based on their respective constitutional/legal roles and responsibilities;
- **Culture of service**: promoting unity, integrity, discipline, impartiality and respect for human rights among security actors and shaping the manner in which they carry out their duties.

SSR is about making the State safe for people to feel secure. When we questioned what should be reformed, we certainly meant institutions, processes, practices, interactions, governance, effectiveness, capacities, sustainability, participation, legal and financial instruments, trust, and confidence. However, without an individual attitude of buying-into a culture of service, in which the common good is perceived as the quintessential goal of the State, SSR would hardly flourish. SSR is an opportunity to transform an entire State sector to meet the needs and expectations of national citizens, beginning with the external exercise of sovereignty to address also the internal roots of insecurity, in order to pursue human, economic and social development. SSR is not about disarmament, demobilization and reintegration (DDR), it is not about small arms and light weapons control (SALW Control), it is not about the fight against impunity and corruption, it is not about transitional justice, it is not about donors and projects, nor is it about the struggle against gender-based violence. These are important cross-cutting issues that might be used as entry points. In fact, SSR concerns the building of a new State system capable of providing good governance, division of powers, rule of law, checks and balances, human rights' protection and economic development. We cannot ignore that SSR impacts on State power relations and privileges. As mentioned on the Africa Briefing Report, (Observatoire de l'Afrique, 2008: 3) "...further difficulty arises from the sensitivity of the security sector. DDR and SSR both touch the key governing functions of the State that are very closely linked to its sovereignty". Nevertheless, SSR is not a standalone process, in that it is absolutely fundamental to understand that together with the national driving force to reform the process must be perceived by regional partners as a remarkable contribution to conflict prevention and supported accordingly.

How to Reform?

"It is better to let them do it themselves imperfectly, than do it yourself perfectly.

It is their country, their way and our time is short".

T. E. Lawrence, Seven Pillars of Wisdom (1926)

We reform by discovering the real security feelings of the people but also bearing in mind that "effective SSR enables a State to build its capacity to provide security and justice" (Meharg, 2010: 8). It often seems that an SSR process is expected to be brought from the outside as a "magic entity" to fix all the nation's evils. Consequently, SSR has a propensity to be seen as an external body, coming to the nation to pay all the bills and to solve all the problems, by superseding a status quo with another status quo. In reality, a successful SSR is expected to be designed, managed and implemented by local actors, rather than external actors (Nathan,

2007: 4). Furthermore, by local actors we do not understand the local government alone, but all relevant stakeholders, the individuals that will profit from the new security environment and the so-called spoilers. SSR is a transformation process led by local people to fulfill the needs of common people. Otherwise it is likely to be unsuccessful or to fall short.

How to reform implies the establishment a system capable of improving the general well-being, and at the same time it is intended to be held accountable. All in all, a successful SSR process has to deliver the following complementary features: good governance, effectiveness and accountability.

- Good Governance – describes the process of decision-making and the process by which decisions are implemented (or not implemented). The term governance can apply to corporate, international, national, local governance or to the interactions between other sectors of society (United Nations Social and Economic Commission for Asia and the Pacific). According to the United Nations good governance is consensus oriented, participatory, following the rule of law, effective and efficient, accountable, transparent, responsive, equitable and inclusive.
- Effectiveness – it refers to improving the provision of security and justice services in order to enhance the overall well-being of the State and its people (DCAF/ISSAT, 2011: 9). In simple terms, to produce the intent or expected result. It includes qualified training, balanced provision of equipments, improvement of management skills, development of new organization solutions and enhancing cooperation mechanisms.
- Accountability – envisages the adherence of security actors to domestic law and international binding law either through a distributive or a retributive justice. It provides the necessary checks to ensure lawful behaviors and sanctions to unlawful actions. Accountability might be provided both formally (Internal and external) and informally. The importance of the ability to hold individuals accountable has been emphasized by Jean-Marie Guéhenno, former United Nations Under-Secretary General for Peacekeeping Operations (2010) by the following quoting: “If one does not address issues of accountability and chains of command and how the security forces are located within the broader apparatus of the State, SSR is just training people to be more efficient at killing others.”³

The SSR needs to be holistic. The interconnected nature of the various components of the security and justice sector, together with the so called cross-cutting

3 Disponível em <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>

issues, and the number and nature of the actors involved, calls for a holistic SSR approach. To be holistic doesn't imply doing everything at the same time. On the contrary, it entails strategic level planning capable of identifying the key objectives, the core activities, and the right level of actors' involvement and coordination. It further requires a well-built ability to delight donors in order to bring them to the comprehensiveness of the enterprise, without turning down their proposals, ideas and their huge potential to make a difference.

Why EU SSR Guinea-Bissau Stands as a Token?

"Security is survival-plus".
Ken Booth (2007)

It does stand as a token because it had been strictly planned as such. In fact, under the initiative of the rotating Presidency of the European Union held by Portugal in the second half of 2007, the European Union Mission on Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau) was implemented in the first quarter of 2008, under the European Security and Defense Policy (ESDP).

This civil European Union Mission answered in this way to an official petition for support, formulated by the then President Nino Vieira whose objective was to support the Guinea-Bissau authorities in the complex application process of the fundamental document *Strategies for the Reform of Security Sector in Guinea-Bissau*. This document had been drafted by one of the national teams, advised by British experts and, approved in the National Assembly, on 23 January 2008. In this document they competed, simultaneously, plans of action and the implementation of the sector strategies. Besides this objective, the mission also had the purpose of creating the necessary conditions for promoting assistance to third countries and international and regional organizations in terms of the ambitious projects in the security, defense and justice areas.

The arrival of the first advanced team in Bissau on 14 April 2008 allowed the declaration of the mission's Initial Operational Capability (IOC) on 8 June 2008, beginning like this a phase that would last for 12 months. This period was later extended for another 16 months. The mission was composed of 22 international members. Among them was administrative, advisory and 19 local hired staff. The reform's landmark centered not only on the plans but also the legal framework prepared by Guinea's Government in close coordination with the key institutions of Guinea-Bissau. Moreover, it covered the following areas: armed forces, security forces, police, marine and border control.

The mission establishment was considered an important political victory and an enormous support for the SSR process, strongly backed by Portugal, Spain and

France, with the assistance of the European Commission. Despite this initial leverage, the most skeptical sectors drew the attention of the international community to the slowness and weakness of the results obtained, recognizing great difficulties in carrying out such a mission. Nevertheless, unpredictability and harsh conditions are the two major characteristics of the political scene in Guinea-Bissau and the EU SSR in Guinea-Bissau has to learn how to find its ways within this framework. This scenario had been confirmed by the incidents that took place on 1 April 2010, in which Admiral Zamora Induta was overthrown as Chief Head of Defense (CHOD) and was replaced by Admiral Bubo N'Chuto. Admiral Bubo N'Chuto self proclaimed himself the new Guinea's CHOD, despite his having sought refuge in the facilities of the United Nations in Bissau since 28 December 2009.

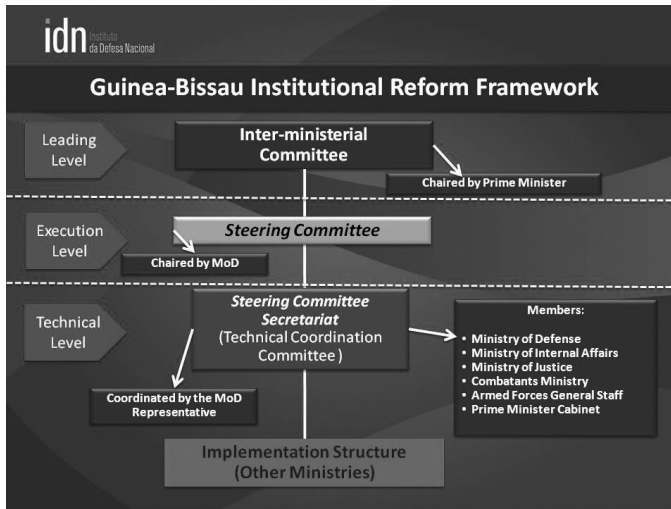
The new phase of the European Union's Mission faced a certain degree of political reservation when on 13 April 2010 the Head of Mission, General Juan Esteban Verástegui, before the Political and Security Committee (PSC), accentuated the uncertainty of the situation and the future of the security sector reform mission, empowering the positions against the establishment of the mission. In spite of this the European Union approved an extension of the EU SSR Guinea-Bissau Mission for four months, in a reduced format, in order to give time to the Guinea-Bissau authorities to find a solution.

By the end of June 2010, taking the International Community by surprise, General Indjai was named the new Guinea's CHOD replacing Admiral Zamora Induta. Shortly after that, mid-August, the European Union closed down the Security Sector Reform in Guinea-Bissau. The closure of the mission was disseminated to the public in a short press release, in which the European Union referred to the political situation and praised the efforts and the achievements of the reforms, namely: the National Guard and Police legal bodies, and the review of the military and justice code of law.

The Security Sector Reform should be perceived as a voluntary action, accepted by the State to be reformed, while aware of the huge implications on society as a whole. In fact SSR impacts on power distribution and personal privileges. Furthermore, SSR largely depends upon the restructuring plan process. Within this framework, the consent to the presence of external actors, namely non-State organizations, international organizations, and States, enforces the principle of "local ownership", especially because the relations between all of them at bilateral and multilateral level are defined or at least framed by the rules of the hosting State. Consequently, it is crucial to adapt the SSR processes to the hosting State, taking into account the political situation, the culture and the people, bearing in mind that SSR impacts on the State pillars and that the risk of collapse is real.

The abovementioned strategic document *Strategies for the Reform of Security Sector in Guinea-Bissau* organized the key bodies of the SSR process as follows:

Chart 3 – Guinea-Bissau Institutional Reform Framework



- **Leading Level** – Inter-ministerial Committee, chaired by the Prime Minister, gathering all ministers with reform responsibilities;
- **Execution Level** – Steering Committee, chaired by the Minister of Defense and composed of the representatives of the defense, safety, and justice sectors, former combatants, technicians, and other international community representatives. Among these representatives one should underline the presence of the EU SSR Guinea-Bissau head of mission.
- **Technical Level** – Technical Coordination Committee later designated the Steering Committee Secretariat, where all the sectors involved in the process are represented. This level gathers local technicians, experts and consultants of European Union mission. It was planned that they would work in many different areas in a coordinated manner under the general guidance of the hosting authorities.

Within this framework, the EU SSR mission plan of operations included the following objectives:

- To assist and to advise the local authorities in the setting up of conditions for implementing the SSR national strategy, including downsizing and reorganizing the armed forces and the police;
- To support the creation of the legal framework to reform the State institutions;
- Execute the project design as a pre-condition of the potential donors' involvement.

In reality, the SSR was about to reorganize the new armed forces based on the total amount of 3340 military staff in order to achieve two major goals: on the one hand to reduce the costs through recruitment with 70% of the total strength, and on the other hand to demilitarize the capital of the country, where 90% of the military were stationed.

From the police sector point of view the objective was to gather 9 different police bodies belonging to 5 different ministries, into only 3 forces: National Guard, Civilian Police and Criminal Investigation Services. The State intelligence services were left out of this process by the host nation.

In terms of the justice sector the European Union settled on a working program with the judiciary, managed by the European Commission, which would be focused on the area of fiscal control of national borders and on the improvement of performance among the judiciary services. Both border control and judiciary services were under the authority of the Ministry of Justice. Thus, the justice reform in Guinea-Bissau was seen as a pilot experience within the scope of the European Security and Defense Policy, by the use of a comprehensive approach to crises, using different tools that would all contribute to the same ultimate goal.

Additionally, the preparation and implementation of the EU SSR Guinea-Bissau Mission is other important aspect to be underlined. Thus, the main features to be emphasized are as follows:

- The fact-finding pre-deployment missions should gather information in order to draw rigorous knowledge of the situation. Furthermore, they should be provided with enough time to develop and adjust the concept of operations to the reality of the country. This type of mission is crucial to assist the establishment of the objectives adapted to the level of ambition and to the mandate's term;
- It is of utmost importance to set up a public information dissemination plan and to implement it with high priority. The communication plan should address the pre-deployment phase, the initial stage and the mission execution phase, carefully selecting the main messages to be released in each phase, bearing in mind the local social context.
- The establishment of the mission's manpower in number and expertise requirements should be tailored to the goals and objectives of each phase.
- The fact-finding pre-deployment missions should evaluate the synchronism between the host nation political calendar and the European Union institutional and political constraints. Based on this study the pre-deployment missions are in position to assess the impact on the total length of the future mission.
- The fact-finding pre-deployment missions should also assess the ability of the host nation to take the lead of the process in order to assess the implica-

tion of the SSR process on the principle of “local ownership”. This assessment allows the adaptation of the key goals in terms of the effectiveness and time-frame of the future mission.

- An SSR process is structural and it needs to be implemented over a long period of time. It is, however, desirable to establish a link between short-term actions in the context of a crisis management procedure. Nevertheless, this linkage should be perceived as a line of continuity, in the long-term to avoid the “temporary syndrome” that will have an impact on the perceptions of the population. The same idea applies to the projects linked to the termination of the mission.
- The fact-finding pre-deployment missions should also establish an exit strategy that doesn't commit the international organizations and contributing States for too long. This exit strategy should preserve the idea of full support of the SSR process by the international community.

Finally, the EU SSR mission in Guinea-Bissau showed again the importance of understanding that in the context of the Common Security and Defense Policy (CSDP) the crisis management concept calls for a holistic approach over long periods. Consequently, it is hard to image SSR successful processes associated with short term mandates. Learning from the EU SSR Mission, we see SSR as a political and strategic process, driven by the host nation, and in which the external presence should only reinforce the national capacities (not only State capacities, but also local and civil capacities) to implement the process of change.

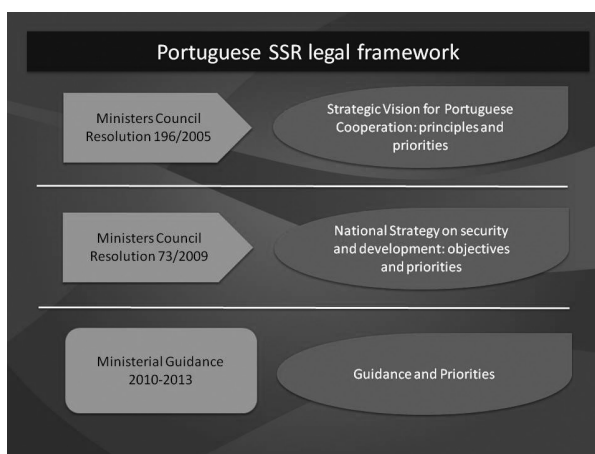
The European Union possesses the capacity to manage crises through a combined resource of instruments of a diplomatic, economic, and military nature, and support to development, according to the circumstances and guided by a common identified strategy. In this context, the European Union stands as a token holding a unique ability to use all the instruments of the so called “smart power” working with State and non-State actors, and comprehensively supporting the elements of a State reform. For that reason, the European Union still possesses a remarkable capacity to support the SSR process in Guinea-Bissau.

Does Portugal Share the Current SSR International Views?

“...Portugal has been actively participating and integrating in several activities. Among these activities we should point out the relevance of SSR and DDR processes, as measures of post conflict stabilization and reconstruction”.
Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009: 5606

The current political views, the existing legal framework, and cooperation in the field are the supporting grounds to mention Portugal as an SSR concept builder. The political program of the XIX Constitutional Government of Portugal, in the area of foreign policy, development and national defense, has established the need “to pay special attention to the exercise of the United Nations mandate in Security Council, reinforcing the image of the country as a State committed to international peace and to international conflicts’ resolution”. This political document further mentions that the international importance of a State becomes more and more dependent on its capacity and, above all, on its ability to actively contribute to the maintenance of peace and international security, acting at multilateral level. This statement is based on the fact that Portugal understands security in a broad context and that because of this it is ready to act and share the burden of protecting common interests.

Chart 4 – Portuguese SSR Legal Framework



Therefore, to support the idea of Portugal being an SSR concept builder, two references are to be taken into consideration. Firstly, the Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 that passed the “[A] Strategic Vision for Portuguese cooperation”. This political vision envisages the adoption of a cooperation policy as one

of the key pillars of Portuguese foreign policy. Furthermore, it establishes a balanced linkage between principles, priorities, programs and projects and leverages its multi-dimension of the institutional national contribution. It also emphasizes the goals of the Millennium Declaration reinforcing the idea of human security as the basis of all SSR processes. This political document also places the role of Portuguese cooperation in the context of a larger coalition of political willingness, represented by other States acting under similar goals. It clearly establishes the following guiding principles:

- To participate in internal stabilization processes aiming at State reconstruction and consolidation;
- To participate in the fields of the security sector, democracy, governance, rule of law, State building, and State management in order to support the host nation's general development.

Additionally, the document refers to the concept of police security reform as a contribution to border control, administration, maintenance of public order, and the fight against crime, especially through the following actions:

- By improving the relationship between law enforcement and security services at the level of the organization, working procedures, education and training;
- By reinforcing the internal stability conditions providing support to the political and security institutions' autonomy, security environment, and consolidation of essential values of democracy and rule of law.

The Portuguese cooperation policy envisages two fundamental scales within the actions supporting human security: protection and autonomy.

- Protection – This scale aims to support the victims of a violent conflict through an integrated use of political, military, security, humanitarian, and development instruments. In this regard, special attention should be paid to relief of the internally displaced people and refugees, by supporting the action of international organizations.
- Autonomy – This scale aims to establish the main conditions for self-sustained State action, and includes the support of DDR processes, as well as the reinforcement of the mechanisms capable of improving human security within a context of a fragile State. This scale also includes support given to the police and armed forces.

Secondly, the Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, which passed the “National Strategy on Security and Development”, established the regular mechanisms of political and operational coordination, good practices, information sharing, and relationship with Portugal's international partners. The main idea of this document is to ensure multi-state and multi-area planning and action in the context of fragile States. The strategy guides SSR as a comprehensive instrument,

crucial for developing States, and sees it as a major contribution to security and stabilization. The document points out the important role of Portugal as a State contributor to the adoption of the European Union Council conclusions on security and development, which took place during the Portuguese Presidency of the European Union (Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009: 5603).

Moreover, Portugal sees the level and objectives of State external action in terms of security defense framed by the use of security instruments alongside political, economic and social mechanisms. Within this framework, the active role played by the Portuguese State is grounded on the context of different international organizations, as follows:

- United Nations (UN) – Actively contributes to empower the organization as source peace operations and stabilization legitimacy;
- North Atlantic Treaty Organization (NATO) – Dynamically contributes to the development of crisis management instruments to reinforce the ability of operating collectively and in the context of an increasing presence of State and non-State actors.
- European Union (UE) – Within the Common Security and Defense Policy (CSDP), framework “developing military and civil capacities to participate in international crisis management, and based on a comprehensive approach, preparing the means to contribute to the maintenance of peace and international security (Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009: 5605)”, as well as the participation in SSR, and DDR⁴, aiming to successfully conduct conflict stabilization.
- Organization for the Security and Cooperation in Europe (OSCE) - Portugal chaired the OSCE Presidency in 2002 and is strongly engaged in “building bridges” through permanent dialogue and an effective/comprehensive contribution to crisis management.
- Community of Portuguese-speaking Countries (CPLP) – Portugal is deeply engaged in development support action, language development, educational exchanges of experiences, and the exploitation of resources, the environment, gender, medical technical cooperation, justice, defense, and security advisory services.

Finally, the Portuguese Ministerial Defense Directive 2010-2013 (Despacho do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional n.º 7769/2010), clearly points out cooperative security within the United Nations, European Union and NATO as an instrument of an enlarged concept of security. In fact, the cooperative security concept “integrates the traditional objectives of the State, sovereignty and defense of

4 Disarmament, Demobilization and Reintegration.

the national territory, into a preventive philosophy, together with a global vision of the evolution of international insecurity, aiming to prevent and to limit, today's conflicts".

Portuguese National Defense is understood as embracing a military component and a non-military component, in an enlarged plan of interaction of all the sectors of national life, through a political multifaceted dimension, including diplomatic, economic, financial, social and cultural dimension, besides the military instrument. Portugal holds a huge historical experience, particularly in Africa in terms of conflict management, assuming multilateralism and bilateral cooperation as strong multipliers of peace.

All in all, a successful SSR should involve a collation of States in a balanced manner, led by the hosting nation during a reasonable period of time. Moreover, the reform of the security sector must be seen as the empowerment of the host nation's institutions in the context of public service. Effectively, this empowerment only leads to success if it places the individual and its fundamental rights at the center of a joint action. These ideas are shared by the major Portuguese instruments of policy relating to external cooperation.

References

- Benn, Hilary (2004). *A Shared Challenge Promoting Development and Human Security in Weak States*. Speech 23 June 2004. Washington: Center for Global Development.
- Brahimi, Lakhdar (2000). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. A/55/305-S/2000/809, (Brahimi Report). Security Council of the United Nations, General Assembly.
- Commission of the European Communities (2006). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: a Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, 2006/COM, 253 final.
- Council of the European Union (2005). *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)* 12566/4/05 REV 4. Brussels: Council General Secretariat.
- DCAF/ISSAT (2011). *SSR in a Nutshell: Manual for Introductory Training on Security Sector Reform*. Geneva: Democratic Control of Armed Forces/International Security Sector Adviser Team.

- Despacho do Gabinete do Ministro da Defesa Nacional n.º 7769/2010 (2010). “Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013”. *Diário da República* IIª Série, n.º 86, 4 Maio 2010, pp. 23150-23154.
- Holsti, Kalevi J. (1996). “The State, War, and the State of War”. *Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meharg, Sarah et al. (2010). “Security Sector Reform: a Case Study Approach to Transition and Capacity Building”, *PKSOI Papers*, Carlisle, PA: Peacekeeping & Stability Strategic Studies Operations Institute.
- Nathan, Laurie (2007). *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform*. Birmingham: University of Birmingham.
- Observatoire de l’Afrique (2008). *Security Sector Reform (SSR) in Guinea-Bissau: Africa Briefing Report*, 28 January 2008, Brussels: Egmont – Royal Institute for International Relations.
- OECD/DAC (2008). *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris: OECD Publishing.
- OECD/DAC, (2004). “Security System Reform and Governance. Part I: Policy and Good Practice”, *DAC Guidelines and Reference Series*, Paris: OECD Publishing.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 (2005). “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”. *Diário da República*, I.ª Serie-B, n.º 244, 22 Dezembro 2005, pp. 7180-7201.
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009 (2009). “Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento”. *Diário da República*, I.ª Serie, n.º 165, 26 Agosto 2009, pp. 7180-7201 e 5603-5608.
- Sachs, Stephen E. (2003). *The Changing Definition of Security*. http://www.stevesachs.com/papers/paper_security.html
- UN Development Programme (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford Oxford University Press.
- UN General Assembly (2000). *United Nations Millennium Declaration*, A/RES/55/2.
- UN Security Council (2008). *Securing Peace and Development: the Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*. Report of the Secretary-General, A/62/659-S/2008/39.

- UN Security Council (2011). *Statement by the President of the Security Council: Maintenance of International Peace and Security*, S/PRST/2011/19.
- US Government Printing Office (1945). *Charter of the United Nations: Report to the President on the Results of the San Francisco Conference by the Chairman of the United States Delegation, the Secretary of State*. Washington, DC: US Government Printing Office.
- Vasconcelos, Álvaro (2009). *What Ambitions for European Defense in 2020?* Paris: European Union Institute for Security Studies.
- Verástegui, Juan Esteban (2010). "La Reforma del Sector de Seguridad, una Herramienta de la Política Exterior de Seguridad y Defensa Europea (PESD) para África", *Cuaderno de Estrategia*, n.º 146, pp. 181-216. Ministerio de Defensa de España: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Verástegui, Juan Esteban, (2010). "Epílogo de la Misión de la UE de Reforma del Sector Seguridad en Guinea-Bissau." *Documentos de Opinión del IEEE n.º 12*. Ministerio de Defensa de España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Available at http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2010/DIEE-EO12-2010epilogoGuineaBissau.pdf. Accessed 12/2/2012.
- Williams, Paul D. (2008). *Security Studies: An Introduction*. Abingdon: Routledge.

Africa Development and the Reinforcement of European Security*

Luís Eduardo Saraiva

Assessor e investigador do Instituto da Defesa Nacional

Resumo

O Desenvolvimento de África e o Reforço da Segurança Europeia

Atualmente, as ameaças aos países africanos estão a ser, cada vez mais, materializadas menos pela in-tranquilidade civil do que por atividades criminosas e por organizações que esmagam as estruturas políticas, as instituições democráticas, a economia e o equilíbrio social das sociedades pós-coloniais, portanto negando-lhes condições de desenvolvimento.

Este artigo argumenta que as atuais atividades transnacionais que têm lugar em África, para além de sufocarem os processos de desenvolvimento do continente, também afetam profundamente a segurança, tanto no continente como na Europa e ainda mais além. Fatores de insegurança, como as redes criminosas, encontram nesses países, mal e pobremente governados, as condições ideais para os seus quartéis-generais, pelo que o combate a essas ameaças, reforçando o ambiente de segurança, também apoiará os esforços para incrementar o desenvolvimento africano.

Abstract

Nowadays, the threats to the African countries are beginning increasingly to be materialized less in civil unrest than in criminal activities and are originated from organizations that smash the political structures, the democratic institutions, the economy and the social equilibrium of post-colonial societies, therefore denying the basic conditions they need for development.

This paper argues that present transnational criminal activities taking place in Africa go beyond the suffocation of the processes of development and also deeply affect security in this continent, in Europe and globally. Factors of insecurity, like criminal networks which normally base their headquarters in poor and badly governed countries, need to be fought through the reinforcement of the security environment will help the supporting efforts to increment the African development.

* This paper is the result of a research project developed during the Course EPASS 10-10 (Executive Program in Advanced Security Studies nr. 10/2010) that took place at the Marshall Center in Garmish-Partenkirchen, Germany, from September to December 2010, under the tutorship of U.S. Ambassador Janet Garvey.

Introduction

When it comes to security, “new threats” and not the conventional war seems to be the paradigm of the post Cold War Era. The world is now starting to see transnational organized crime and terrorism as the new foes. In what concerns Europe, geographically speaking, those threats seem coming from East and South. On one hand, to the East, the big earthquake that was the fall of the soviet Empire is still delivering its effects. On the other hand, the South is living in the aftermath of the termination of the bipolar equilibrium. Since the beginning of the liberation from colonialism until the present moment the African nations have passed through a restless process of germination of new stabilization, new rulers and new challenges. The implementation of democracies in Africa has been a hard process. It is not yet clearly established that it will lead to success. Nowadays, the threats to the African countries are beginning step by step to be materialized less in civil unrest than in criminal activities and organizations that smashes the political organization, the democratic institutions, the economy and the social equilibrium of post-colonial societies.

But which are those threats? Some can be easily identified. Drug trafficking is considered one of the most dangerous threats to the International Community. It is dangerous, firstly, because it is a direct attack to the new generations. Likewise it takes enormous amounts of money from the families and from society, affecting the economy and providing the “dark side” with substantial economic resources that can be used to sabotage those societies. Finally, it uses agricultural land that could be better used in providing food.

Secondly, mass migration and new forms of slavery are grave attempts against the human rights and also contribute to the weakening of societies. The criminal nets that promote these trades take advantage of new conditions that impoverish States, namely the climate change, but also of other conditions related to poor governance and the lack of the rule of law. People, being deprived of all their money (or of the family), their home and land, are sent to Europe, or elsewhere, where they are simply dumped in the shores (if they are lucky and not become castaways).

And thirdly, there is also terrorism. The sense of security of every common people deeply changed sine September 11, 2001. Where do the terrorists get the financial resources to live and acquire what they need to prepare their attacks? Probably they get it from some States, seemingly, but also, and presumably in large amounts, from the criminal activities like the ones described before.

This research argues that those transnational criminal activities taking place in Africa deeply affects security, in Europe and globally, and that these factors of

insecurity, like the criminal networks, normally base their headquarters in poor and badly governed countries. Therefore, a way to help diminishing those threats to Europe coming from South will be through supporting efforts to increment the African development.

In the first section the ideas behind the words are explained and discussed, recurring to the revision of the works published about the subject. Section 2 develops some concepts and arguments about the validity of the conceptual nexus between security and development and its operational implementation. Section 3 uses cases-studies to illustrate the degree of threat coming from organized crime in general, in Africa, which can have security relevance for Europe and the International Community and proposes some approaches to have those problems solved. Section 4 is about the phenomenon of the increasing importance of non-military personnel in facing international security threats through development approaches, thus arguing that security is achieved more and more by the intervention on the development arena. This paper ends with some final considerations about the relevance of, not only the whole-of-government approach but also the need for shifting to a new security paradigm.

When Security Meets Development

The definitions of security and development only recently have been referred together. Some evolution of the concepts had to happen, mainly after the end of the Cold War, for new approaches to be accepted. In this section the concepts of security, human security, development, and also of key issues relating to these concepts, like the problems of transnational crime and the causes of fragility of States, are discussed, with emphasis on the relation between security and development.

What is Security?

Security has been understood as the condition of a Nation-state that is not under any kind of threat, especially military attack. But this classical view has been challenged more and more in the modern days and it might have been losing its importance in our days.

There is not a security concept universally accepted that can be applicable in all types of situations. But some meanings have been more and more adopted extending the concept of security further to the idea of armed security and the security between States. These new meanings make the armed forces rethinking the actions that they do in order to increase peace in the world. The concept to be adopted

must go beyond the absence of war. Nevertheless, the politicians and the policy makers face a relevant challenge trying to understand the impact of such extension and how to work to achieve it, and, at the same time, avoiding the contradictions that will show up (Tschirgi, Lund, Mancini, 2009: 3).

In recent History, the idea of security had different interpretations. During many years this idea materialized, at least in the perspective of the western world, as a state, or a condition, whose continuity was granted at the external borders of the Atlantic Alliance, with military forces and strategic deterrent assets. After the fall of USSR everything would have changed. Since the end of the Cold War and for more than a decade we were living in a unipolar world where so many conflicts, internal or regional, popped up, like humanitarian interventions or large scale and programs of social reconstruction, which raised new challenges and put in question old dogmas (Duffield, 2001: 1).

In March 2005, the Secretary-General of UN issued a report entitled *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for all* that clearly constitutes a landmark of the transition from the unipolar world to the multipolar, because it recognizes that it is an obligation of all the actors of the International System, be they great powers, developing countries, or international and regional organizations, to contribute to the efforts of developing the societies, towards the creation of better security conditions, and to recognize and defend the human rights as a prerogative of all human beings. The concerns with security are presently not only oriented by the dangers of conventional war between States. The threat of an excluded South fomenting the international instability through conflicts, through criminal activities and terrorism is now part of a new security framework, as stated by Mark Duffield (2001: 2). Within this framework, as underlined by this author, underdevelopment has become one of the main threats to security.

Today, security goes through a series of measures to be implemented by the great international organizations, or under its authority, including all those measures that are gaining an important dimension within the concept of human security, like the rights of women and children, minorities, etc., relating all with the rights of the peoples to security, welfare and development. "In practical terms it is evident from experience in the major peace building and reconstruction programmes that security, and with it the legitimate monopoly of force, is a crucial prerequisite to progress" (Bryden, Caparini, 2006: 89).

Consequently, and as underlined by some authors, the security paradigm is shifting from state security to human security. Indeed this seems to be the evolutionary path that the concept of security is following. Westphalian structures and concepts are still valid and applicable today, but recently the stress is more and more put on human security rather than in the State security, or national security. The idea of human security came lately in order that priority be given to the

protection of the human being, rather than of the State-nation. As Roland Paris states: "Human security is the latest in a series of neologisms - including common security, global security, cooperative security, and comprehensive security - that encourage policy makers and scholars to think about international security as something more than the military defence of State interests and territory" (Paris, 2004: 249-264). But the utility of this new concept is not entirely clear yet, in accordance with this author. He notes that "It remains unclear whether the concept of human security can serve as a practical guide for academic research or governmental policy making." (2004: 250). Also, states Paris, the new definition lacks precision. Referring to the definition of the 1994 Human Development Report he notes that this new idea has two faces. On the one hand, it relates to "chronic threats as hunger, disease and repression". On the other hand, "it means protection from sudden and hurtful disruptions of the patterns of daily life - whether in homes, in jobs or in communities" (2004: 251). Paris does not see the concept of human security as a new clear idea that brings added value to security. In fact, "human security is so vague that it verges on meaninglessness - and consequently offers little practical guidance to academics who might be interested in applying the concept, or to policy makers who must prioritize among competing policy goals" (2004: 264).

Bearing in mind what was been said, the efforts to bring to light a new, more adequate concept of security that would give priority to the needs of the human being, are still of no great value, and the traditional overview about what security stands for is still a more practical and reliable approach.

The Commission of Human Security of the UN analyzed, in a report of 2003, six spheres relating to conflict and poverty, considering that the manifestations of the human insecurity were relevant and generalized, namely: (1) protection of people in situations of violent conflict; (2) protection and autonomy of persons "in movement"; (3) protection and autonomy of persons in situations of post-conflict; (4) economic insecurity - the power to choose between opportunities; (5) health as an element of human security; (6) know-how, competences and values as elements of human security.

Based in this six perspectives, the Commission proposed a set of concrete recommendations relating to the reinforcement of human security: protect people exposed to violent conflict and to arms proliferation, support the security of persons "in transit", creation of funds destined to human security in situations of post-conflict, support the just commerce and market, benefiting the extreme poor, helping to provide minimum standards of life, giving priority to granting access to healthcare to everyone, assuring universal basic teaching, etc. (Commission on Human Security, 2003).

Anyway, the vision that human security could overlap the respect for sovereignty would have not been confirmed yet, because the examples that could be

used to its validation, as the movement of refugees and internal displaced of Sudan (mainly from the province of Darfur) since 2001 until now, the violent expels (with dead and wounded people) of immigrants and refugees in South Africa during 2009 or the presence of the Lord's Resistance Army, of the Uganda's rebel general Laurent Nkunda in the East of the Democratic Republic of Congo since 2006, have not been dealt with recourse to the need to consecrate human security, because the State's sovereignty (or the *Realpolitik*) continues to be the most validated concept.

What we may conclude, when trying to identify the nature of the concept of security, is that, although human security is gradually getting more attention, still national security is the paradigm that is to be duly challenged.

Development

How can development be defined? Approaching this subject in the 2005 report "In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all", the UN Secretary-General underlines the idea of promoting *social progress and better standards of life in larger freedom* (2005: 5), as the definition of development better applicable to the efforts of the International Community to guarantee prosperity to all mankind.

The word development can be understood with different meanings and in accordance with the context. So a clear definition of the limits of the concept is to be defined. For instances, international (or global) development is a concept that is used in a generic, interdisciplinary context, although it doesn't have, yet, a universally accepted definition. Human development, on the other hand, refers to the increase in the quality of life for the human being and therefore it encompasses not only external aid but also good governance, healthcare, education, gender equality, the capacity to face catastrophes, the infrastructures, the human rights, the environment, etc. The international development is different from the single understanding of "development", at least in what concerns the institutions and politics that appeared after the Second World War. Those institutions focus their efforts in the poverty alleviation and in increasing the quality of life of the Southern decolonized countries.

The report on Human Development entitled *Overcoming barriers: Human mobility and development*¹, stresses new perspectives, beyond economic growth, asserting that human mobility can be a factor of development.

1 Disponível em <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/chapters/>, December, 2010.

There are other expressions concerning the concept of development, in accordance with the scientific, political or social framework. Sustainable development is a pattern of utilization of resources that aims to meet the human needs and, at the same time, preserving the environment, in order that those needs may be met not only by the present but also by the future generations. The Economic development is the increment of the quality of life of the people inside the population of a country with sustainable growth, from a simple economy up to a modern economy, of large benefits. Its objective includes the processes and politics that a country needs to improve the economic, political and social welfare of the people.

For many years the actors of development have been implementing measures in accordance with the idea that to be able to achieve happiness and welfare, peoples needed to receive a boost in their development capacities, so they could approach the more developed societies. What is being witnessed is that there is a “curse of aid” that seems to perpetuate the status of “underdevelopment” (Deneulin, Shahani, 2009).

Nevertheless, the society has speed up in the economics, mainly in the developed world, leaving behind those that were not able to follow the economic revolution. And their numbers are increasing. In his book *The Bottom Billion*, written in 2007, Paul Collier, Professor of Economics at the University of Oxford, defends that there are a group of countries, counting about one billion people, that are imprisoned in a spiral of underdevelopment and even losing pace compared to the 5 billion people in the “developing world” that are getting richer. He states that the programs of assistance to development should focus heavily on those. He also refers that the problems of those one billion reside in three types of “development traps”: the conflict trap, mainly civil wars and coups; the natural resources trap, when the country bases its economy exclusively on the natural resources; and the situation of a landlocked country, when it does not have access to the seas and is surrounded by “bad” neighbours. Also, another trap, very common is the small underdeveloped countries, is bad governance (Collier, 2007).

The main problem that those left behind face relates to education, welfare, equality of gender, i.e., in general all those attributes that characterize a developed society. When at the beginning of the new millennium the nations with a seat at the UN established the Millennium Goals the future seemed bright and full of hope. But then, some threats, real grave menaces overcame all the pink coloured future. Therefore, it can be said with plausible certainty that the Millennium development goals will not be achieved as planned in 2015, although they were supposed to increase the development in the most poor countries by improving their social and economic conditions. Most probably, almost none of the goals will be achieved. One of the conditions that perpetuate this status is the problem of the transnational crime. An extra effort has to be made, extending the given deadline, to try to include all those left behind in the developed world.

Threats to Security and Development

In fact, the global security is threatened by new menaces, not new in essence, but new in their impacts in development and security. How is transnational crime changing the global security paradigm? Kimberley L. Thachuck (2007: 8) affirms that the global threats:

“range from terrorism, to widespread international crime, to the rapid transfer of privately held armaments technologies, to international narcotics trafficking, to money laundering and corruption, to cyber war and cybercrimes, to mass migration and human trafficking, to the movement of infectious diseases, to environmental degradation, to the dissemination of ethnic and religious hatred. Indeed, citizens are facing broader and more interrelated series of security challenges than in any previous era.”

According to the author, such “threats have an understated profile in global security considerations when compared with big-power politics, regional wars, and weapons of mass destruction (WMD) proliferation”, also, “some transnational issues are not viewed as direct threats to national security but rather as threats to the economy and quality of life of citizens.” (Thachuck, 2007: 8).

In fact, as the author states, a “new and a broader view of global security is needed, along with a ‘new security packaging’, that will allow the United States, other nations, international organizations, nongovernmental organizations, and the private sector to formulate effective long term strategies, rather than remaining in a reactive posture” (Thachuck, 2007: 9).

Another author, Richard Jackson, affirms that the insecurity dilemma exists in a weak State and consists on the following: “The more elites try to establish effective state rules, the more they provoke challenges to their authority from powerful groups in society” (Jackson, 2010: 187). Apart from this dilemma, Seth D. Kaplan (2008: 35-48) notes that “the divided natures of fragile states have left them with no unifying identities, no unifying institutions, and no unifying governance systems with which to bind their peoples together”. States like Democratic Republic of Congo, Chad and Central African Republic, are clear examples of how a fragile State looks like, and suffer from “terrorism, gun crime, illegal migration, the drugs trade, and environmental damage” that “are all spill over effects of persistent insecurity in the developing world.”, as noted by Richard Jackson (2010: 186). Jackson also argues that the security threats that the weak States face primarily “are potentially catastrophic and originate primarily from internal, domestic sources.” According to this author, they include “the threat of violent transfers of power, insurgency, secession, rebellion, genocide, *warlordism*, and, ultimately, State collapse and anarchy” (Jackson, 2010: 187).

Another insecurity condition is gaining drastic importance in the developing world. Around the big metropolis, like Rio de Janeiro, Mumbai, Lagos, the most poor segment of the societies are been gathering in ghettos, very poor isolated city districts, constituting what Castells (1998:164) characterized as “the Fourth World”. Does this constitute new forms of failed “societies”, comparable to the failed States? The case is that these are mainly excluded citizens, not having access to the benefices of the great metropolis, although living “around” it. This can constitute a severe problem of security, as demonstrated by the police-military operations in Rio de Janeiro, still going on.

The Debate on the Nexus Security-Development

Francis Stewart (2004), in a paper named “Development and Security”, argues that the process of implementing security and also those needed to create development are intimately interconnected. Also, other authors, like Mark Duffield (2001: 1) affirm that “once a specialized discipline within international and security studies, war and its effects are now an important part of development discourse”. But is there really a link between the two concepts?

In fact, what is happening more and more clearly is that, “one of the characteristics of today’s world is the improbability of a military confrontation among the major global players”, says Alvaro de Vasconcelos (2009: 15-26) “This is an enormous opportunity to foster an international agenda not dominated by security concerns, but by human development including the protection of the individual against violence of any kind”.

Can in fact development decrease the risk of insecurity? Or, as asked by Per Egil Wan (2010: 86-91), “Can poverty reduction strategies stem violence and build peace?”. “Poverty Reduction Strategies (PRS), introduced by the World Bank and the International Monetary Fund in 1999, are now the most common type of development strategies, currently implemented in some 65 poor countries.” (...) “About 20 of the countries that have developed their PRSs experienced major violent conflict within 10 years of beginning the planning process. Other PRS countries are considered fragile and at risk of violent conflict” (Wan, 2010: 86). “In most poor countries, the development and implementation of PRSs are hindered by weak organizational capacity in governance and the private sector and by dependence on donors for finance and expertise” (Wan, 2010: 86). This seems to bring major doubt to the thesis that development attracts security.

In 2001, Mark Duffield brings light to the relation between security and development, when publishing its already referred work *Global Governance and the New Wars*. Duffield clearly demonstrated that presently one cannot talk about develop-

ment without referring the issues of crisis (or “wars”, the term the author prefers). In fact he clearly demonstrates that any aid to development will find an environment where a war had had place, or still goes on, or where it is going to happen at any moment. This means that, in accordance with this perspective, an intervention to help development cannot be planned without considering the plans to face a hostile environment, of war, or where violent action is present. According to the author, “it is now generally accepted that international organizations should be aware of conflict and its effects and, where possible, gear their work towards conflict resolution and helping to rebuild war-torn societies in a way that will avert future violence” (Duffield, 2001: 1).

In this measure the global governance, i.e., the initiatives of the actors of the international system, major international organizations, States or elements of the civil society, in order to be able to tackle crisis in certain scenarios, must always have in mind not only the plans to the intervention in the aid to development arena and the alleviation of the conditions of life, but also the projects for security building. Furthermore, other capacities have to be considered: the planning for the use of synergies that are outcomes of the nexus between security and development. When he published his book, he underlined that “the new development-security terrain remains under researched and its study has yet to establish its own conceptual language” (Duffield, 2001: 9).

Since then and until now, however, these concepts have evolved because of the attention they have been receiving from the major actors of the international scenario, and mainly since the UN Secretary-General declared that “not only development, security and human rights are all imperative; they also reinforce each other. This relationship has only been strengthened in our era of rapid technological advances, increasing economic interdependence, globalization and dramatic geopolitical change” (United Nations Secretary-General, 2005: 5).

The cohabitation between the actors of development and those of security will not be so difficult as it may look at a first glance. This relates to three factors, governance, security sector and the rule of law (Horwitz, Peake, 2004: i), that are considered essentials for the build up of a sustainable peace, having lead to the development of an extensive international program. Concerning governance, on one hand, the reconstruction of the State institutions and the reinforcement of their administrative capacity based in the principles of good governance is now a critical priority for many international actors. On the other hand, a capable, credible and accountable security sector is also crucial for conflict management.

In many crises, however, the existence of the security sector means a potential opportunity for generalization of the conflict. The reform of the security institutions (SSR) becomes then is a critical element of conflict prevention and of strategies for peace building, giving the opportunity to cut with the repressive traditions

and so delivering a safe and secure environment to develop public institutions and the economic space (Horwitz, Peake, 2004: 5).

Finally, the establishment of the rule of law materialized through judicial and legal reforms, including the restructuring of the jail system, the efficient guard and monitoring of the State borders, the adequate training of the judges, public attorneys and criminal police is also seen as a necessary pre-requisite for development of stable and pacific societies.

These three factors – governance, security sector and rule of law – imply, in principle, three different approaches of the problems of a country, which demand also three different type of presence in the intervention ground. Furthermore, it is also to be expected the presence of humanitarian agencies and different types of NGOs and media.

While traditionally the military control of an area of intervention would limit the access and the work of everybody except the military, the new approaches, when alleviating the military component of the exclusive responsibility on the ground, demonstrate the need for an integrated planning and for mechanisms of coordination of efforts, as the only viable paths of achieving success in the new scenarios. This whole-of-government approach, characterized for the amalgamation of the synergies of the several departments in the governance of a State in a coherent unique effort, is now becoming part of a new culture for the establishment of security.

But, is the military culture prepared for the new challenges, namely ready to integrate in its planning process – apart from other aspects, like the issue of gender, the protection of women and children and the care with the environment –, operational aspects concerning the area of development? In the future, the interventions with a military bias, or with a heavy military component, will integrate normally all the instruments necessary for the recover from the crisis, for the reconstruction and the economic restarting, in order to make more remote the possibility of another crisis in the future. The military will have therefore the task of carrying training that, along with integrating all issues relating to human security make the interventions an instrument of developing.

Although, in 2007, David Chandler, professor of the University of Westminster and specialist in the new forms of intervention and international regulation, defied the sweet harmony of the maturing of the policies that apply the nexus Security-development. In an article named “The security-development nexus and the rise of ‘anti-foreign’ policy” he challenges the thesis that the growing importance of the politics involving that relation also reflect the growing concerns that the Southern countries constitute to the Western policy-makers. By the contrary, Chandler affirms that the nexus reflect a turn back of the political building up at the strategic level and a look “more to the inside” of the external relations, i.e., more worried

with its auto-image than with the political consequences of the areas concerned. This is the core idea of the debate that the defenders and the detractors of the nexus have having in the last decade. The article tries to suggest that “critical theorists could be in danger of taking the rhetoric of ambitious agendas and coherent policy perspectives of international security/development actors for good coin” (...)” (Chandler, 2007: 363). The article tries to fill gaps and to apply a new critical perspective to the problems when coincide the rhetoric with the reality in this area. The author attacks the security-development nexus along three fronts.

Firstly, the article affirms that the nexus is not oriented by any process of lessons learned, in what concerns to the political international intervention, nor by any political consensus or proof of the success of its functioning. The second claim is institutional. It argues that in response to the lost of strategic thought and of policy making there has been a reorganization of the mechanism of political construction, both at the level of the States and between the States. Finally, it presents an argument in the field of the ideas: the security-development nexus, far from being an instrument of long range, tries to underline the limits of what can be achieved by the construction of external relations” (Chandler, 2007: 364-365).

Nevertheless, this criticism did not annulated the potential value of concept. The conceptual production of the major international organizations and other relevant actors is an example of this logic. The security-development nexus has been calling the attention of the United Nations, for example, who see this conception of external relations as a valid instrument, although without any visible evolution.

Since the Millennium Declaration in 2000, also the EU started to work in the sense of a deeper integration between the development projects, of the first pillar (the Commission) and those of security, of the second pillar (the Council). However, only during the second semester of 2007 some procedures were implemented with a view of production of doctrine that could in fact put together security and development. In this sense, in November that year, the EU Council adopted conclusions where the EU institutions and Member-States were invited to develop work on security and development. The issued report records the preoccupations of the Member-States with the necessity of better coordination of the activities of the first and the second pillars and it refers not only to the planning but also to the conduct of ESDP missions, which need to be better integrated in long term programs of assistance to development, in order to the global EU intervention be more efficient.²

2 Disponível em http://ec.europa.eu/development/policies/9interventionareas/peace-and-security/security-and-development_en.cfm.

The work of Mahbub ul Haq *Reflections on Human Development* (1995), offers a new vision of human security for the XXI Century, where the real security is compared to security of the persons in their homes, in their jobs, in their communities and their environments. In accordance with the author, "The human dimension of development is not just another addition to the development dialogue. It is an entirely new perspective, a revolutionary way to recast our conventional approach to development. With this transition in thinking, human civilization and democracy may reach yet another milestone. Rather than the residual of development, human beings could finally become its principal object and subject." (Haq, 1995: 11).

Opportunities and Challenges between Africa and Europe

Europe and Africa were always linked by History. Thou, it can be said that in the European point-of-view, Africa was never a forgotten continent. After all the major changes that the relations between the two continents have seen, it is pertinent to put a question: Should Europe, from now on, be preoccupied with the African security problems? The answer seems very clear because the African insecurity has direct reflections in Europe. Firstly, because it is clear that are threats to Europe coming from South. These sources of insecurity will be referred further in this paper, and also their connection with the issues of the African underdevelopment. The first is the terrorism. After the disaster of September 11, 2001, the evocations of the attacks in Madrid and in the London transportation system are still traumatic. However, beyond that threat, the concrete and permanent phenomena of drug trafficking and the criminal nets of illegal migration and human trafficking constitute also object of concern both for the EU and for the African community.

What is more grave, in accordance with Audra K. Grant (2007: 111), is that "the end of the Cold War saw the beginning of ethnic and local conflicts in Africa that have been previously subsumed under larger U.S. – soviet rivalries". This created new opportunities and ground for the flourishing of transnational criminal activities with regional and global impact. Therefore, what is seen now in certain regions in Africa, writes that author, is that "the economic vacuum and stagnation created by weak states permit a thriving environment for illicit trade networks, as local actors seek to exploit whatever opportunities will provide maximum economic gain or as they attempt to sustain a minimal level of subsistence in the absence of other alternatives" (Grant, 2007: 115). This calls the attention to a clue as to what to do to solve the problem of African insecurity, as we will see below.

Drug Trafficking

One of the most grave problems of security in Africa is the drug trafficking. In the West Coast it achieves dramatic levels. Thachuck (2007: 13) notes that “the obscene profits that flow from the illicit drug trade rival the gross national product of many countries.” Another researcher on these issues, Audra K. Grant (2007: 113) notes that “trafficking in Africa is a complex phenomenon shaped by overlapping and interrelated dimensions, as illicit trade in commodities, weapons, narcotics, and humans and other items, cross numerous countries within and beyond the region, causing civil strife, the use of military force and other forms of violence, and ultimately human suffering”. Also Thachuck (2007: 13) remarks that “the illegal narcotics business is estimated to be the second largest industry in the world meeting the demands of between 3 and 4 percent of the world’s population”.

The USA has been alerting the European police authorities for the major deviation of the cocaine flux that, from central and South America, started to be done through the Western Coast of Africa to reach Europe and also, later, the USA (Lewis, 2008). The establishment of these new traffic routes reached a major significance since 2003, when the first alarming information was released: UN, by then, alerted for the seriousness of the situation. In 2007, the Bush Administration considered the region of West Africa as a sanctuary for the cocaine dealers.

To tackle the problem of the traffic to Europe, EU created a specialized agency, the Maritime Analysis and Operations Centre – Narcotics (MAOC-N), which intends to help national authorities to intercept cargo arriving by sea (Bugge, 2007). The decision to establish this mechanism was, partially, a reaction to the growing utilization of the shores of West Africa as a transit platform towards Europe. Nigeria and Guinea-Bissau have been referred by European authorities as the cocaine transit countries between America and Europe. Recent arrests of Colombians in Guinea-Bissau raised suspicions that the traffic that passes through this country could have connections with the FARC of Colombia, and even the possibility that it could be a source of financing their activities. The United Nations expressed their concern that these indications could point to a potential disaster in Guinea-Bissau, due to the collapse of the State, if the International Community didn’t help to stop the control that the traffickers have on the country.

Antonio L. Mazitelli (2007: 1072) notes that the fragilities of the region attract unscrupulous economic operators, facilitate the establishment and development of local and transnational criminal nets and deliver a cultural model under which the money can buy everything, including impunity, political power, social status and respect (Mazitelli, 2007: 1073). Therefore, the transnational organized crime represents not only a serious challenge to a balanced and sustained development

of the countries of the region, but it is also a threat to the general stability of those countries and the neighbouring regions.

In accordance with data recovered from UNODC, in a report issued in 2007, important apprehensions were done in Benin, in Cape Verde, in Republic of Guinea, in Guinea-Bissau, Mauritania and Senegal. And those data show that there was a big increase that year, comparing to previous years. Also, Mazzitelli (2007: 1075) notes that the intensive use of Western Africa as a local for major storage of cocaine has been confirmed by apprehensions made later by European or Latin-American law enforcing agents concerning cocaine cargo from and to Africa.

Another point of view is a bit more optimist. Audra Grant (2007: 117), writing about smuggling and trafficking in Africa, notes that:

“In global terms, narcotic trafficking in Africa is not the regional’s largest transnational problem, but cultivation, processing, trafficking, and drug abuse are all on the rise and are a hindrance to development efforts. Marijuana, cocaine, heroin, and synthetic drugs are the most commonly trafficked narcotics, with the majority of drugs passing through Africa destined to Europe and North America” .

The author also underlines that “A significant feature of drug trafficking is Africa is *warlordism* [...] the status of the drug warlord strengthened as the authority of the states weakened. Using tools of corruption, coercion, and intimidations, drug warlords permitted an environment that led to the expansion of drug cartel activity. As their activities broadened, the economic, political, and military capabilities of the state weakened” (Grant, 2007: 118-119). The drug trafficking environment transforms the societies and destroys the political structures of the weak States, and thus “corrupted state structures and actors became both complicit and casualties of illicit activities, and it is in this environment that illicit sub-state actors and trade activities proliferate, gaining political and economic power. Fragile law enforcement and monitoring infrastructure are challenged by the substantial task of suppressing illicit trafficking through more rigorous border control and enforcement in international regulations” (Grant, 2007: 114). This situation illustrates the case of Guinea-Bissau, which is still waiting to achieve a desired state of stability and development.

Illegal Migration and Human Trafficking

“Human trafficking, which often means slavery, has long been considered as legally banished centuries ago. However, today both of theses anachronisms have managed to reappear and flourish” (Tachuck, 2007: 13). The existence of illegal

nets of migration and human traffic coming from South and East occupies also a relevant place in the European problematic of security. Although not a new phenomenon, the flux of clandestine people coming from Africa had achieved lately alarming proportions in EU. Of course the users of these nets look forward for a job and better conditions of life, but these movements are organized by who has diverse objectives (one of those is to regulate the excess of population, through the departure of nationals or refugees that are temporarily in their territory). They can even use the illegal mass migration to infiltrate terrorists, weapons and explosives, drugs, etc. In the end, through these measures, and intentionally or not, these nets can give rise to social or political instability through the creation of ghettos in the countries of destination and even changes to the employment structures (the clandestine worker, without rights and getting low salaries is a small burden to dishonest employers).

The analysis of the databases on immigration and emigration between Africa and Europe shows that there is a constant flux, although there an increase in the measures for border control. Taking into account that one quarter of the registered western Africans live in the United Kingdom and also considering the smallest communities living in other countries, it is possible that the global annual increment may be about 100 000 persons per year (Haas, 2008: 46).

To decrease the numbers of these fluxes to Europe it is necessary that live conditions be created (jobs, health, and security) in the territories or countries of origin. This is why the European security is directly related to the welfare in Africa. Another indicator, the development index of the African countries confirms that the less developed countries are also those where the most significant percentage of the population tries to leave their countries.

In what concerns migration, as noted by Augusto José Trindade, the negative interdependencies can fall down on Europe, due to the migration fluxes coming from South, and also due to epidemics, conflicts and the African economic crisis in general (Trindade, 2006: 95). A research about the issue of African migrations was produced by the UNODC in July 2006, showing the connection between the demand of clandestine manpower and the organized crime. Furthermore, in accordance with a report by Hein de Haas, made for International Organization for Migration (IOM), there are still major gaps in what concerns knowledge of regular and irregular migration from Western Africa to North Africa and Europe (Haas, 2008: 49). In general report are drafted with the objective of finding solutions – as noted in the IOM report – i.e., stop the irregular migration instead really trying to understand the migration process and the experiences, motivations and the concrete means of subsistence of the migrants themselves (Haas, 2008: 49).

The countries that are final destination of the Western African migrants, apart from those going to other parts of the globe, are located in Europe (14.7%), Central

Africa (8.1%) or North America (6.0%). The analyses of the OIM report confirm that the migration from Western Africa to Europe is relatively modest if compared with the migration coming from North Africa. The migrants of Western Africa go mainly, in accordance with data from OECD used by OIM, to the USA (29.8%), France (25.3%), United Kingdom (15.0%), Italy (7.0%) and Portugal (5.8%) and other countries, in a total of more than 1,177 million immigrants (Haas, 2008: 29). Nevertheless, these data, as referred by Haas, make the recent dynamics be forgotten, namely that Italy and Spain are the most demanded destinies of new migrants to Europe (Haas, 2008: 29).

Although Western Africa is the most important region of origin of the sub-Saharan migrants in Europe, data confirm that the migration coming from that region is relatively modest if compared with the migration from North Africa and, recently, the immigration from East Europe (towards Western Europe as a whole) and from Latin-America (to Portugal and Spain, mainly), in accordance to Haas (Haas, 2008: 30).

The research study of OIM underlines that it is important to make the distinction between the Mediterranean and sub-Saharan migration fluxes. Relatively to the last, only estimates can be done, due to its irregular character. It is estimated that between 60,000 and 80,000 migrants follow those routes every year (Simon, 2008: 33). In accordance with data from the European Commission the Libyan authorities informed that every year between 75,000 and 100,000 foreigners enter the country. In what concerns the attempts to cross the Mediterranean, the UN High Commissariat for Refugees (UNHCR) refers that in 2004 the estimates were about 120,000 migrants, including 35,000 from sub-Saharan origin. This number could be raised if the Atlantic routes through Canaries were taken into account. So, it is probable that migration from West Africa to Maghreb and Europe continues, unless exceptional circumstances occur. As a summary, it can be stated that “trafficking in human life, not only is increasing in frequency but also continues to exact a terrible toll on its victims, stripping them of liberty and visiting upon them humiliation, suffering, torture, and other outrageous violations of human rights” (Tachuck, 2007: 13).

Human trafficking often means a new type of slavery. As Francis T. Mik (2007: 43) states, “Africa is a source region of women, especially for individuals trafficked to Western Europe and the Middle East. Western Africa is also believed to be a major destination region. Victims are trafficked to Nigeria, Gabon, Ghana, and South Africa. Principal source countries are believed to include Nigeria, Benin, Ghana, and Morocco”.

Nigeria is an example of an African country where several types of criminal nets exist, namely those that organize illegal migration to Europe or even human trafficking to every part in the globe.

Terrorism

Finally, there several indications confirming the presence, in several African countries, of elements connected with terrorist activities, even if only passing by. In Somalia, in Sudan, In the East of Democratic Republic of Congo and in the most remote and out of control areas of Sahara desert, including countries like Algeria, Mali and Mauritania, and also in other fragile States like Guinea-Bissau, conditions exist for the permanence of dormant cells and also for recruitment and training for terrorist nets.

Robert G. Berschinski (2007: 5) notes that “foremost in many American minds is Africa’s potential as a haven for international terrorist organizations. Extreme poverty, ethno-religious divisions, corrupt and weak governance, failed States, and large tracts of “ungoverned space” combine to offer what many experts believe to be fertile breeding grounds for transnational Islamic terror”.

But what is the threat? It comes from every Islamic movement apologist of violence, independently of the form and indoctrination that leads to, and incites to, its violent practice, as Manuel da Silva underlines (2005: 411). It seems obvious that the dormant terrorist cells (and sometime also the State terrorism) can easily find a refuge in fragile States, which constitute one of the most important problems of international order, and, as that author again states:

Since then the radical activities of Al-Qaeda and its associates where not limited to act against the USA and the Russian Federation, having extended their activities to several countries in all continents. There they established both dormant and active cells with different objectives, like indoctrination, terrorist attacks, etc. In the Muslim countries where they obtained more supporters or more support conditions (or even in the weak countries), they installed training fields, most of them unknown but fitted with important logistic structures. In other countries, they try to install also support facilities dedicated towards recruitment and mobilization of masses and also logistic support (Silva, 2005: 412).³

3 Author’s translation. In the original: “A partir de então, as actividades radicais da Al-Qaeda e seus associados não se limitaram à actuação contra os EUA e a Federação Russa, tendo-se estendido a muitos países em todos os continentes. Aí estabeleceram células adormecidas e activas com fins diversos, como a doutrinação, o terrorismo, etc. Nos países muçulmanos em que tiveram mais apoiantes ou condições de apoio (ou que se constituíram em Estados fracos), montaram campos de treino, muitos deles secretos e dotados de importantes instalações logísticas. Nos restantes países, tentam instalar estruturas de apoio no âmbito do recrutamento, da mobilização das massas e de logística.”

The most fragile States will not have the institutional capacity to implement and enforce the application of strategies that can annihilate those activities. The terrorist cells could even dominate the governmental structures. This is a real threat that is arising in the near future of African countries. Furthermore, when those countries come under the attention of the terrorists, and still without the security conditions strong enough to accommodate the organizations, those could provoke the changing in the situation, fomenting drug and weapons trafficking and human trafficking, seducing important persons of the government or introducing their own people in the national governmental structures, lately making the country adequate for their safe installation.

All of these type of actions happening in West Africa have been followed by the USA with increasing concern, having the American Ambassador in Dakar, Senegal, expressed this concern during a meeting she had with Carlos Gomes Junior, the Prime-Minister of Guinea-Bissau, in 2010. "We are preoccupied with these two transnational crimes, because they are grave threats and it is proved that the drug dealers in the sub-region are helping the terrorist organization Al-Qaeda in Maghreb"⁴, she had said, in accordance with a news release from the Angola Press agency. Furthermore she considered the situation very dangerous for the region.

Due to the adaptation of Algerian forces to this threat, "Algeria's neighbours to the South are now exposed to AQLIM as never before" referred the American Ambassador. "The jihad is waged by Islamist groups in separate theatres around the world, connected through a variety of religious, cultural, ideological, linguistic, familial, financial, and historical links", notes Berschinski (2007: 13).

"In actual fact, based on the experiences of other countries with large Muslim populations in North Africa and the Middle East, the current political, economic, and social conditions in Northern Nigeria suggest that the region is ripe for infiltration by radical Islamic groups." (Hill, 2010: 3).

Impact of these Threats in Europe

We have seen that the threats under study are important and constitute a very serious problem in Africa. But what is the impact in Europe? In principle the evidences point to the existence of interconnections of these criminal activities. The interconnection exists at certain levels, at least, but is terrorism that gets more attention from the international community and from the West in particular. The

⁴ Interview, Angola Press, in www.portalangop.co.ao, January 28, 2010.

narcotrafficking, the illegal migrations and the human trafficking that feeds prostitution or *quasi* slave manpower, are very serious phenomena, but they are seen as minor issues compared to the problems of security. Lets then analyze the impact in Europe of terrorist activities originated in Africa.

In what concerns terrorism, there are indications in some European countries of existence of radical Islamic movements, beyond moderated Islamism (Hill, 2010: 371). The strategy of Al-Qaeda has been to infiltrate in certain movements inside European countries with specific objectives. However, the organization have been growing also due to its propagation in the form of franchising, where some movements, by their own initiative, are transvestite as Al-Qaeda and, in the name of it, carry their own terrorist actions (Silva, 2005: 374).

Manuel da Silva writes that the multiple terrorist actions that took place in several European capitals by elements of the local communities, with or without origin in immigration, reveal the existence of radical elements belonging to transnational Islamic nets. The author notes that the biggest concentration of radicals seems to be in Spain, France, Italy, Great Britain, Holland and Belgium (Silva, 2005: 372). Europe is he underlines, more often than the USA the target of high intensity terrorist actions.

In the United Kingdom, the Islamic radicals exploited the liberties given by the legal system to pursue some of their objectives (Silva, 2005: 376). In this country, some Islamic organizations, working under the facade of charity initiatives, would have had raised funds destined for illegal activities, against both the moderated Islamic countries and the West, says Manuel da Silva (2005: 376).

On April 12, 1985, Spain suffered a major terrorist attack in a restaurant in the vicinity of Madrid, normally frequented by American soldiers from a nearby air base (Silva, 2005: 380). On March 24, 2004, a series of explosions in 4 trains in Madrid caused several deaths and injured. On April 7, 2004, seven radicals implicated in the March 11 attacks were located. It was not possible to capture them because they exploded themselves. In Italy the situation seems to be also very volatile. Italy seems to be a small sanctuary in logistics and finance that the Islamic radicals used before going to Balkans and Caucasus. Following the development of the situation in Iraq Italy would have been serving as a transit station for the radicals to and from Iraq (Silva, 2005: 385). Also Germany may in the near future become a source of problems with Islamic radicalism. Holland, per se, with its half million of Muslims, is a positive ground for radical activities and the radicalization process has been observed since 2000. The murder of cinema director Theo van Gogh, on November 2, 2004, was a warning that the Dutch radicals are ready to eliminate by any means who dares to oppose them.

The impact of drug trafficking in Europe, at least in what concerns the threats to security, deserves also the attention. Drug trafficking is one of the most profit-

able business and serves, most probably, for financing guerrilla and terrorist activities. On one hand, at the end of the distribution chain destroys an important percentage of the young population, the consumers, incapacitating them and turning the heavy care with them an additional burden to the working people. On the other hand, in the origin, at the production, the resources, including manpower, are distracted from the production of alimentary items. The agricultures are forced to cultivate coca, poppies or cannabis and cease to contribute for the food production. In between these limits, this business corrupts police officers, border guards, judges and politicians and can also corrode every State structure, mainly in the weaker States, seemingly being the main factor for the collapse of a State in a fragile situation.

In accordance with the last INTERPOL report on the organized crime (Interpol, 2010), in fact heroine, cocaine and cannabis play the major roles in the illicit market. The heroine traffic continues to be fed by the large scale cultivation in Afghanistan. The opium and derivates arrive in Europe through the routes of Balkans and Northern part of the Black Sea, passing through Central Asia and Russia. Cocaine is produced in the Andean region and, before getting to Europe, makes it route mainly through Western Africa, where its storage is gaining increasing importance and the rerouting to Europe uses subnets of distribution. The geographical position of this part of Africa, combined with the economic vulnerabilities of its countries, the existing criminal nets and the generalized corruption are decisive factors for the international traffickers (OCTA, 2009: 19). The South-American organized criminal groups dominate the totality of the international cocaine traffic.

In what concerns the illegal migrations and other forms of human trafficking it is adequate to underline that these movements are disturbers, in what concerns the security of the States in two folds. Firstly, there is the problem of the clandestine mass migrations. The States do not appreciate clandestine groups inside their societies, that do not pay taxes, do not try to socially integrate and do not contribute in any way to the welfare of the nation. They are also, as observed in the analysis of terrorism, possible sources of recruitment for activities against the State itself. Secondly, the State faces problems trying to deal with the traffic of persons displaced against their will, in a modern version of the slaves' flux that shadowed the European colonial Empires until the XIX Century.

The report referred above in the context of drug trafficking also deals with organized crime in general and so it dedicates the attention to the human trafficking and clandestine migrations. Concerning crimes against persons the report underlines the need to a distinction be made between human beings movements and promotion of illegal immigration. While the designation of *people smuggling* refers to the facilitation of the illegal entrance in EU of migrants that have the will to do

so, the traffic of human beings is defined by its finality of exploration and forced labour of the victims (OCTA, 2009: 19-20).

How serious it is for Europe the existence of criminal nets that from Nigeria smuggles people into Europe? In January 15, 2008 the United Kingdom TV Channel Sky News called the attention of the public to the following news:

Italian and Dutch authorities say they have cracked a major people-smuggling ring which trafficked children from Africa into Europe to work as prostitutes and drug dealers. Nigerian children were targeted by smugglers. Dozens of Nigerians living in Italy and the Netherlands have been arrested in a swoop code-named 'Operation Viola'. Police say they also uncovered what were described as "serious adoption irregularities" in which Nigerian women living in Italy were able to take infants from Nigerian orphanages and then sell them abroad. (...) Smugglers in the Netherlands played an important role in getting Nigerian minors into the country to then be sent elsewhere to work as prostitutes or in the drug trafficking industry, a police statement said. The suspects in Italy are accused of mafia association, criminal association aimed at human trafficking, slavery, kidnapping and international drug trafficking. The first phase of the operation ended last October with 23 arrests in the Netherlands, Britain, France, Germany, Spain, Belgium, United States and Nigeria.⁵

This news seems to illustrate the degree of involvement of nets based in Nigeria in the trafficking and abuse of human beings.

As a conclusion it can be said that these three types of threats to Europe are increasing, although the fighting that the information services and the agencies of law enforcement of the EU member-States are carrying. The European Security Strategy, defined in 2003 and confirmed in 2008 by the Solana Report states that today there is no single country that alone can successfully solve with success complex security problems. This approach is useful mainly, in that context, to reaffirm the security solidarity of the EU member-States. The document ends with the idea that the world today is a place of new dangers and also of new opportunities, but the EU will have the potential to contribute to a multilateral system that will lead to a more just, more safe and more united world. That will be achieved also with the increment of the development in Africa.

The vulnerability of some more fragile African countries is reflected in its inability to tackle the drug trafficking nets, in the scarce naval means necessary to face the human trafficking nets and to protect its rich waters and also in the difficulties

5 12:02pm UK, Tuesday January 15, 2008: Sky News, <http://news.sky.com/skynews/Home/Sky-News-Archive/Article/20080641300724>

in adjusting its laws and systems to follow and combat the terrorist phenomenon, therefore negating them the possibility of cooperating in the combat effort of the International Community. In fact, what happens is that the possibility of those countries be utilized as sanctuaries for terrorists could become a revelation of the African incapacity to decrease the vulnerability of its most fragile States.

Achieving Security in the Development Arena

If it is true indeed that security can be achieved through development, what are the changes needed in the global institutions of security? What are the processes to be incremented and supported that will bring added value to the nexus security-development? This section raises the subject of the phenomenon of the increasing importance of non-military personnel in facing international security threats, thus arguing that security is achieved more and more by the intervention on the “development arena”.

The solution to the increasing insecurity that the above considered threats may pose to Europe may be found in the build up of security and development in Africa. But what is the sensibility of the major international actors to this approach?

In the case of the USA, Andre D. Hollis tells us that for years the department of Defense of the U.S. “resisted any involvement in activity, whether foreign or domestic, that countered transnational threats, such as narcoterrorism. This cultural and institutional resistance is based on legitimate concerns and on ignorance on these threats to international, as well as U.S. national and domestic security” (Hollis, 2007: 31). Also he states that “again, some of the resistance within DOD to address counter narcoterrorism and other transnational threats is valid. In a democratic society the military should not have a significant role in domestic issues such as illegal drug use, domestic terrorism, and immigration control.” (Hollis, 2007: 31). The author also says that “this attitude changed and now the U.S. DOD policy “expressly recognizes the links between drug trafficking and terrorism, and recognition that activities traditionally separated from military missions should cross jurisdictions when appropriate.” (Hollis, 2007: 32).

Concerning EU, the resurgence of the danger that underdevelopment may constitute to security added urgency and justified a new agenda for development. This justifies the emergency of a new idea of security in which now stability is seen as impossible to reach without development, and also that development is not sustainable without stability. In this sense, in the meeting of EU council in 19 and 20 November 2007, the EU dedicated special attention to the questions about Security and Defence and also Development, bringing to light questions about Africa, during all the agenda of the meeting (Council General Secretariat, 2007). The

conclusions of that Council meeting dedicated to the pair Security –Development indeed reflect the EU concern with those matters, namely on how to achieve coherence between security and development, both in the politics to be implemented and in concrete measures. While a global actor, EU possesses a panoply of instruments applicable in the development at a long range and in the eradication of poverty, in the prevention and management of violent conflicts and in the peace building in developing countries. During that Council meeting, EU assumed the compromise of doing efforts to improve coherence, efficiency and visibility of its external policies and on building the synergies between them. Also, the role of UN in the reinforcement of the ties between security, development and human rights, has been very relevant, not forgetting the role of other actors in these areas and the need to have coherence between the EU activities and those of those organizations.

It is important to stress the work of UN, namely the DPKO and the UNDP that have been developing common projects intended to reinforce the links between security and development, recognizing that both initiatives reinforce each other projects. In a Conference in 2003, the UNDP Administrator Mark Malloch Brown acknowledged the increasing nexus between security and development, and emphasized the need to develop a conceptual framework that captures the complexity of the relationship between conflict and development.⁶ Since then the process in the UN had have major evolutions and it can be said know that the logic of the nexus security-development is now part of the UN strategy.

Security Sector Reform as a Process Potentiating Development

One way of helping to dually clarify what is necessary to operate an EU program of SSR in a coherent and professional way could be a form of clearing the minds about most of the questions still to be tackled in the context of ESDP, noted David Spence and Phillipp Fluri (2008: xxi) in *The European Union and Security Sector Reform*.

Nowadays there is a net of interactions that relates every international actor, since the major international organizations, going through the major powers and trusts down to the States in situations of fragility. The negative issues affecting these States are pernicious to the various actors. The reconstruction of the security structures does not guarantee, by itself the reinforcement of the State in a situation of extreme weakness and disarticulated. It will be necessary to recreate the propitious environment for the development.

6 Disponível em http://www.un.org/esa/peacebuilding/Library/Strengthening_SecDev_Nexus_IPA.pdf

Some of the UN missions were followed by reconstruction activities in the country, sometimes under UN flag, like in Lebanon presently, with the UNIFIL. These post-peace mission tasks do not presented, however, normative characteristics of the concept of SSR. That is mainly because the concept of SSR is very new. For example, the idea of SSR was introduced in EU only a decade ago (Law, Myshlovska, 2008: 8). In accordance with David Law and Oksana Myshlovska (2008: 2), the concept of SSR was born in the 1990's due to the concerns of the donor countries with the incapacity of developing countries in achieving sustainable development, normally due to conflicts and insecurity. The EU was leader in the effort of introducing elements of SSR in the post-communist countries of Eastern Europe (Law, Myshlovska, 2008: 10), having had additionally a main role in the efforts of OSCE, NATO, OCDE and Council of Europe to develop standards and good practices of democratic governance of the security sector. OSCE, by that time, developed a well elaborated security concept, which combined the political, military, economic, environmental and human dimensions (Law, Myshlovska, 2008: 10). The EU also played an important role when adopting the OSCE code of conduct for the political-military relations, in 1994. This code appeals to the democratic control of all security forces, not only the military vector, and establishes a certain number of other basic principles that are fundamental for the democratic governance of the security sector (Law, Myshlovska, 2008: 10).

Apart from EU, other organizations, like NATO, OSCE and African Union have been carrying missions that intend not only to assure the security within the State but also to create the conditions for the raising of their destroyed security and defence structures (like in Afghanistan, Iraq or Lebanon).

Inside EU major efforts have been made to improve the dialogue between the communities of security and development, namely in the context of the Civilian Crisis Management and in what concerns the action of the Civilian Crisis Management Committee (CIVCOM), created by the EU Council in 2000, with competences in this area. The tasks of CIVCOM have been mainly related with the development and reinforcement of the civilian capacities in the preparation of civilian missions for crisis management, whose have a triple characteristic, *monitoring, mentoring e advising*. The civilian crisis management within ESDP assumes thus a determinative role in the establishment of a bridge between security and development.

A good SSR program needs a combination of military, political and financial competences and also of equipments and development aid that, presently, are disperse in a variety of different staffs and organizations, in Brussels, not to speak of the capitals of the members-states, as underlined by Alyson Bayles in her introduction to *The European Union and Security Sector Reform* (Bayles, 2008: xxi).

The processes of SSR seem to be on the good path to become an efficient method to solving the security problem raised by the States in situation of fragility. Still

one of the weaknesses of the project of European conceptualization of the SSR is the dispersion of efforts, not only in Brussels but also in the capitals and even in the beneficiary country. But the issue may be solved when the full implementation of the Treaty of Lisbon is achieved.

Concluding, there is a group of States that urgently need structures that can be a support to their development and, at the same time, can collaborate in the global security environment. Several solutions have been tested by the International Community. For more than ten years now the EU has been consolidating and training the SSR concept which it develops and uses in concrete cases.

What can be Done?

What can be done to alleviate the pressure of the threat of drug trafficking on Africa? In accordance with a specialist of drug traffic in Africa, Reggie Johansen, support is necessary to help the Western African countries establishing justice and security as crucial factors for the development of the region (Johansen, 2008: 6). Citing the Executive Director of UNODC, Johansen stresses the idea that little initiatives, like the creation of an unit of investigation in the financial area, a anti-corruption agency, a modern jail and better qualified and well paid judges, can have a negative impact in that threat. But, for that to happen, it is necessary that donors make the necessary investments. And for that investment to become available it is necessary that the donors believe that the security environment is in place and so the projects will not be destroyed in the very beginning.

What are the most feasible solutions concerning the illegal migration and human trafficking? In accordance with the Rabat Declaration of 2007, the reinforcement of an environment favourable to development passes through good governance, by human and commercial exchange, by the promotion of peace and stability, and also by the coherence of the international politics⁷. The declaration of Rabat reiterates, in general terms, that only the development of a fast and tangible active solidarity, integrating the imperatives of development and security for all, will be able to bring a sustainable solution for the question of the migration fluxes.

Concerning terrorism the most urgent task in Africa is to fight for the defence of young generations, separating them from the influence of radical thought. As referred by N. C. Hill, "in light of the ongoing threats issued by Al-Qaeda against

7 Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, *Déclaration de Rabat de la Conférence Euro-Africaine sur les migrations et le développement*, 11 July 2006 [retrieved from <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4694d5ad2.html>, in April 25, 2010].

the United States and its allies, the need to prevent the radicalization of young Muslim men and women remains as pressing as ever. Perhaps nowhere is this task more urgent than in the countries of West Africa" (Hill, 2010: V). Augusto Trindade writes that the attention that the USA is dedicating to Africa is conducted not only by the access to the natural resources like oil, but also to the fight against terrorism in the regions of the Horn of Africa, Maghreb, Sahel and the Gulf of Guinea, where increasingly one can feel the terrorist threat growing, with considerable possibilities that of extending to other parts of Africa, due to the delocalization of Al-Qaida members after the campaign of fighting the terrorism in Afghanistan (Trindade, 2006: 108). But another author, J. N. C. Hill, affirms that the U.S. has to change its policy to increase the effects of its campaign against terrorism. He states that the U.S. "policies in Africa have helped to exacerbate, not reduce, the long term transnational terrorist threat emanating from the continent. This outcome can largely be attributed to a U.S. policy of "aggregation", defined as the amalgamation of local and regional African insurgent groups into a monolithic enemy." (Berschinski, 2007: 12). The author proposes as a solution a "strategy of disaggregation". This strategy could reinforce the results of the U.S. efforts "to limit the area of operations of insurgent and terror groups based in Algeria. The most significant of these is Al Qaeda in the Land of the Islamic Maghreb (AQLIM)." (Hill, 2010: 10)

Conclusions

There are threats to global security and to European security coming from the South, namely from Africa. Those threats have existed for centuries, but never had so much impact in global security as now. The existence of very poor underdeveloped pockets in Africa gives opportunity for the establishment and expansion of criminal organizations, dealing with drugs and human trafficking and also providing safe heaven for terrorism.

An exclusively military or civilian approach will not be enough, but a whole-of-government approach seems to be the solution to annihilate those safe heavens and the presence of criminal nets, so a shifting is needed to bring a new security paradigm. Therefore it can be stated that: (1) the cases studied are presently new relevant factors of instability at a global level, namely the terrorism, the narcotrafficking and the mass migrations and other forms of human trafficking; (2) these threats are directed mainly to Europe, which has take measures to combat them. This research, although recognizing that Europe may be threatened from East and from South, dedicated to the case of threats coming from Africa and existing due to fragile States; (3) the new security paradigm should include the wars against those threats. This is no longer an issue to be deal with exclusively by police and

prosecutors but it is a war in new terrains. Also the simple transfer to the military responsibility will not be a solution; (4) those threats can be annihilated through processes that include also the military tool, but that necessarily include other tools, towards the implementation of development processes; (5) the countries where those threats are originated can only initialize processes of development if they are free from those threats. A prosperous South is the best guarantee of security, welfare and stability in the two margins of the Mediterranean.

Bibliography

- Bayles, Alyson (2008). *Les Leçons à tirer de la Guerre Froide pour notre Politique de Securite*. Bruxelles: Europe's World.
- Berschinski, Robert G. (2007). *AFRICOMs Dilemma: The "Global War on Terrorism", "Capacity Building", Humanitarianism, and the Future of U.S. Security Policy in Africa*. U.S. Army War College. Strategic Studies Institute.
- Bryden, Alan and Marina Caparini (Eds.) (2006). *Private Actors and Security Governance*. Geneva: DCAF – Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bugge, Axel (2007). "New European agency to tackle cocaine trade". *Reuters*, September 30, 2007, Lisbon [October 18, 2008 <http://www.encoded.org/info/NEW-EU-AGENCY-TO-TACKLE-COCAINE.html>].
- Castells, Manuel (1998). *End of Millenium*. Oxford : Blackwell.
- Chandler, David (2007). "The security-development nexus and the rise of 'anti-foreign' policy", in *Journal of International Relations and Development*, no. 10. Palgrave MacMillan Ltd [retrieved from http://www.davidchandler.org/pdf/journal_articles/JIRD%20-%20Security%20Development.pdf, April 23, 2010].
- Collier, Paul (2007). *The Bottom Billion*. Oxford: Oxford University Press.
- Commission on Human Security (2003). *Human Security Report 2003*. Available in http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/Outlines/outline_portuguese.pdf, April 18, 2010.
- Council General Secretariat (2007). No. 15240/07 (Press 262), "Press release, 2831st Council Meeting". Brussels: Council General Secretariat [Retrieved from http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/97190.pdf, in April 28, 2010].
- Deneulin, Severine and Lila Shahani (Eds.) (2009). *Introduction to the Human Deve-*

- lopment and Capability Approach*. London, Sterling (VA): International Development Research Centre.
- Duffield, Mark (2001). *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books.
- Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, *Déclaration de Rabat de la Conférence Euro-Africaine sur les migrations et le développement* (11 July 2006) [retrieved from <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4694d5ad2.html>, in April 25, 2010].
- Grant, Audra K. (2007). "Smuggling and Trafficking in Africa" in Thachuk, Kimberley L. Thachuk (Ed), *Transnational Threats*. Westport: Praeger Security International.
- Haas, Hein de (2008). *La Migration Irregular del Africa Occidental Hacia el Magreb y la Union Europea*. Ginebra: IOM.
- Haq, Mahbub ul (1995). *Reflections on Human Development*. Oxford: Oxford University Press.
- Hill, J. N. C. (2010). *Sufism in Northern Nigeria: A Force for Counter-radicalization?*. Strategic Studies Institute: Carlisle (PA).
- Hollis, Andre D. (2007). "Narcoterrorism: A Definitional and Operational Transnational Challenge", in Kimberley L. Thachuk (Ed.), *Transnational Threats*. Westport: Praeger Security International.
- Horwitz, Agnès and Gordon Peake (Eds.) (2004). *Strengthening the Security-Development Nexus: Assessing International Policy and Practice since the 1990s*. New York: International Peace Academy.
- Interpol (2010). *European Organised Crime Threat Assessment (OCTA) 2009* [Retrieved from [http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_\(OCTA\)/OCTA2009.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/European_Organised_Crime_Threat_Assessment_(OCTA)/OCTA2009.pdf), April 25, 2010].
- Jackson, Richard (2010). "Regime Security" in Allan Collins (Ed.), *Contemporary Security Studies*. 2nd Edition. New York: Oxford University Press.
- Johansen, Raggie (2008). "Guinea-Bissau: a new hub for cocaine trafficking". *Perspectives* n.º 5. Vienna: UNODC [Retrieved from www.unodc.org/newsletter, in May 2, 2010].
- Kaplan, Seth D. (2008). "Fragile States, Fractured Societies", in *Fixing Fragile States: A New Paradigm for Development*. Westport: Praeger International, pp 35-48.
- Law, David and Oksana Myshlovska (2008). "The Evolution of the Concepts of

- Security Sector Reform and Security Sector Governance: The EU perspective”, in David Spence and Phillipp Fluri (Ed.), *The European Union and Security Sector Reform*. London: John Harper Publishing.
- Lewis, David (2008). “Africa’s cocaine route”. *The Guardian online* [retrieved from http://www.mg.co.za/articlePage.aspx?articleid=310750&area=/insight/insight__africa, March 4, 2008].
- Mazzitelli, Antonio (2007). “Transnational Organized Crime in West Africa: the Challenge of Interorganizationalism”. *International Affairs*. Vol. 83, No. 6.
- Mik, Francis T. (2007). “International Human Trafficking”, in Kimberley L. Thachuk (Ed.), *Transnational Threats*. Westport: Praeger Security International.
- Paris, Roland (2004). “Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?”, in Michael Brown, *et al.* *New Global Dangers*. Cambridge: The MIT Press.
- Schachter, Jason P. (2008). *Enhancing Data on Migration in West and Central Africa*. Geneva: IOM.
- Silva, Manuel da. (2005). *Terrorismo e Guerrilha: das Origens à Al-Qaeda*. Lisboa: Ed. Sílabo.
- Spence, David and Phillipp Fluri (2008). *The European Union and Security Sector Reform*, DCAF, London: John Harper Publishing.
- Stewart, Frances (2004). *Development and Security*. Centre for Research on Inequality, Human Security, and Ethnicity (CRISE), Working Paper 3. London: University of Oxford [retrieved from <http://www.crise.ox.ac.uk/pubs/workingpaper3.pdf> on November 3, 2010].
- Trindade, Augusto José Pereira (2006). *Desenvolvimento Económico, Integração Regional e Ajuda Externa em África*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Tschirgi, Necla, Michael Lund, and Francesco Mancini (2009). *Security and Development: Searching for Critical Connections*. Boulder: Lynne Rienner.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2006). *Trafficking in Persons: Global Patterns*. Vienna: UNODC.
- United Nations Secretary General, United Nations (2005). *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. Report No. A/59/2005. New York: UNSG.
- Vasconcelos, Álvaro de (2009). “Introduction – 2020: Defence beyond the Tran-

atlantic Paradigm”, in A. de Vasconcelos (Ed.), *What Ambitions for European Defence in 2020?* Paris: EU Institute for Security Studies. Retrieved from http://www.iss.europa.eu/uploads/media/what_ambitions_for_european_defence_in_2020.pdf.

Wan, Per Egil (2010). “Can Poverty Reduction Strategies Stem Violence and Build Peace? Some Lessons for Conflict-affected Countries”, in *Journal of Peacebuilding & Development*. Vol 5, No. 2. Washington: Center for Global Peace, pp. 86-91.

Os Desafios da Segurança Marítima na África Ocidental: uma Perspetiva de Cabo Verde

Antero de Matos

Conselheiro de Segurança Nacional do Governo de Cabo Verde

Resumo

O artigo analisa as principais ameaças e riscos à segurança marítima na África Ocidental, propondo uma série de ações passíveis de serem desenvolvidas tanto por Cabo Verde como pelos países da África Ocidental, no sentido de mitigarem os riscos para a respetiva segurança nacional e regional.

Abstract

Challenges to Maritime Security in Western Africa: a Perspective from Cape Verde

The article focuses on the main threats and risks to Western Africa maritime security, pointing out several actions deemed to be implemented both by Cape Verde and Western African countries aiming at mitigating the risks posed to the national and regional security.

Nota Introdutória

Os recentes conflitos em África semearam a violência e a pobreza, tendo provocado milhões de mortes e um número ainda maior de deslocados, originando prejuízos enormes nos frágeis sistemas de ensino e de saúde, bem como nas infraestruturas e causando danos incalculáveis ao sistema ecológico. Em termos financeiros, o custo direto e indireto destes conflitos ultrapassa os 700 mil milhões de dólares.

O pior, é que em face das debilidades estruturais intrínsecas e da fraca capacidade dos países africanos em geri-las da melhor forma, no sentido de as mitigar, as vulnerabilidades de África à ocorrência de conflitos são, todavia, grandes, compreendendo-se, desta forma, que a redução da incidência de conflitos armados continue sendo uma das principais prioridades para o continente.

As desigualdades económicas e a competição para os recursos naturais como a terra e a água, constituem fontes de divisão das sociedades e de conflito potencial. Estas mesmas causas que têm conduzido a conflitos armados em terra começam a fazer com que grupos insurretos ataquem navios petroleiros e pesqueiros, levando para o mar os conflitos que têm afetado o interior do continente, quebrando, assim, a tradição que nos diz que África não tem lutado no mar, mas apenas no interior.

Impedir a escalada da insegurança nos mares de África é uma importante direção para proporcionar o desenvolvimento sustentável das nações africanas e contribuir, deste modo, para minorar os fatores estruturais que têm estado na origem dos conflitos armados que vêm assolando o continente.

Aliás, a atuação da NATO e da União Europeia, bem como de outras potências face à insegurança marítima ao largo da costa da Somália e a recente reação dos países africanos relativamente a este caso é prova eloquente do engajamento de toda a comunidade internacional na resolução deste problema de segurança que tende a afetar, diretamente, a economia à escala intercontinental.

O Espaço Marítimo de África Ocidental e o Desenvolvimento Sustentado da Região

A nível mundial, a quantidade de atividades que ocorrem no mar tem aumentado exponencialmente, estimando-se que mais de 90% do comércio se faça por via marítima. A África Ocidental, fonte de matérias-primas, estrategicamente localizada ao longo de importantes rotas do comércio, trânsito e imigração, vem assumindo um significado crescente na economia global e na segurança.

A exploração sustentada dos recursos marinhos é, hoje, uma grande preocupação dos países da região em cuja agenda se encontra a adoção de políticas consentâneas com a preservação do ambiente marinho, de forma a prevenir o colapso do setor e a garantir que não seja posta em causa a segurança alimentar de milhares de famílias que dependem desta atividade para sobreviver.

A África Ocidental possui grandes reservas de petróleo de elevada qualidade em alto mar e é uma importante fonte de gás natural, produtos essenciais à indústria moderna. Fontes norte-americanas estimam que 18% da importação de petróleo e 14% de gás natural dos Estados Unidos da América são provenientes desta região devendo aumentar significativamente nos próximos anos, beneficiando as receitas dos países da região.

Além disso, a plena implementação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar deixa já antever uma corrida às riquezas dos fundos marinhos para cuja exploração os países africanos não podem ficar alheios ou deixar que os seus direitos sejam ignorados.

Cabo Verde situa-se bem no meio do Atlântico e comporta 10 ilhas. A maioria do seu território nacional é composta por oceano. Para um arquipélago pequeno e insular, isto faz com que o oceano seja uma das maiores riquezas do país e um dos mais importantes trunfos.

A utilização da posição estratégica de Cabo Verde e da sua extensão marítima na construção de uma economia marítima competitiva é um elemento-chave na estratégia de transformação económica, ligado ao transbordo, à conservação, transformação e exportação do pescado, ao turismo de valor acrescentado, à ciência e tecnologia marítima e ao comércio marítimo com forte impacto na internacionalização da economia e criação de emprego.

A extensão da plataforma continental que permitirá ao país ter o controlo dos recursos existentes numa zona de cerca de um milhão de quilómetros quadrados é, também, um dado relevante na estratégia de desenvolvimento de Cabo Verde.

As Ameaças e Vulnerabilidades no Espaço Marítimo Nacional e Regional

A Segurança no Mar e o Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional

Sendo o mar um setor onde se materializam inúmeras atividades enformadoras do interesse nacional, caberá ao Estado agir sobre o setor visando a criação das condições para que estes interesses se realizem livre de pressões e ameaças de qualquer natureza.

Esta ação do Estado deverá traduzir a política de segurança no mar que, não deixando de obedecer às especificidades do setor marítimo espelhadas nas diver-

sas convenções internacionais sobre o mar, deverá emanar da política geral de segurança nacional.

Em Janeiro de 2011 o Governo aprovou o Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional que preconiza os objetivos da segurança nacional quais sejam a soberania nacional, a integridade territorial, a liberdade e segurança das populações ou a salvaguarda dos direitos e garantias individuais dos cidadãos que, aplicando-se na totalidade do território nacional, consideram, obviamente, o espaço marítimo sob soberania e jurisdição nacional.

Desta forma, as ações a implementar no domínio da segurança no mar decorrem, em grande medida, da avaliação das ameaças estabelecida no Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional. Estas ações deverão garantir a defesa dos interesses nacionais no mar sob soberania e jurisdição nacional e a satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado de Cabo Verde no âmbito das organizações internacionais a que pertence e das convenções de que é parte.

O Conceito Estratégico enfatiza que a insularidade, a extensão e o formato da linha de costa e a grande dimensão do espaço marítimo nacional constituem vulnerabilidades consideráveis e aponta o tráfico de droga, de armas e de pessoas e a criminalidade organizada como formas subtis de agressão externa e, simultaneamente, ameaças internas dirigidas contra a vida das pessoas, a autoridade do Estado e a estabilidade da sociedade. O Conceito Estratégico aponta, ainda, a pirataria marítima como outra ameaça relevante.

A entrada ilegal, pela via marítima, de estrangeiros oriundos de países da costa ocidental africana, constitui uma das mais importantes modalidades de imigração irregular para Cabo Verde que, em atenção à reduzida dimensão do país e da sua população, poderá ameaçar seriamente o equilíbrio do mercado nacional de trabalho e afetar a configuração étnica e social, bem como a estruturação religiosa e cultural de determinados espaços do território nacional.

As Ameaças à Segurança Marítima na África Ocidental

Não é demais repetir que os ilícitos no mar envolvendo organizações criminosas transnacionais já não se limitam ao narcotráfico. O tráfico de armas incluindo as de destruição massiva, o tráfico de seres humanos para novos modelos de escravatura e extração de órgãos, os contrabandos diversos incluindo o de cigarros, a contrafação de medicamentos e o roubo do petróleo e de outros produtos de alto valor mercantil, são facetas de uma realidade com a qual a África Ocidental se vem deparando todos os dias.

Os narcotraficantes movimentam cerca de 50 a 60 toneladas de cocaína por ano através da África Ocidental com destino à Europa. Grande parte dos 775 milhões

de dólares em cigarros contrabandeados e os cerca de 438 milhões em medicamentos contrafeitos para a malária, que transitam na África Ocidental são transportados por mar.

O litoral oeste africano tem conhecido um número crescente de ataques de piratas contra navios transportando petróleo e produtos químicos. A Agência Marítima Internacional refere que a Nigéria e o Benim reportaram 18 ataques no primeiro semestre de 2011. Apesar de estes números serem inferiores aos verificados na costa da Somália, analistas dizem que muitos ataques não são notificados com receio de que as seguradoras aumentem os níveis de risco desta região. No entanto, isso não impediu que, a partir de 1 de agosto, as seguradoras tenham incluído a área na lista das zonas de risco acrescido, cobrando, assim, um prémio adicional aos navios que por aí transitarem.

Só no Golfo da Guiné são roubados todos os anos 350 milhões de dólares em peixe. Estima-se que a pesca ilegal, não regulamentada e não declarada, custe à África Subsariana cerca de mil milhões de dólares por ano.

A economia marítima de África, cujo valor anual ascende a um bilião de dólares, representando 90% do comércio africano, encontra-se assolada pelo tráfico ilegal, que inclui o mercado negro de armamento militar, produtos florestais extraídos ilegalmente e medicamentos de contrafação.

O Estado da Segurança Marítima a Nível Regional e Nacional

A Nível da África Ocidental

O domínio marítimo da África Ocidental é um espaço bastante vasto e a capacidade dos serviços de segurança marítima da região para impor a autoridade do Estado nas suas águas e garantir a segurança da navegação é extremamente deficiente.

A África Ocidental apresenta sérias dificuldades em lidar com os problemas de segurança marítima, sendo várias as razões que explicam a sua incapacidade em enfrentar as ameaças que, como se viu, estão intimamente ligadas aos tráficos diversos, sobretudo ao narcotráfico, à pirataria e à preservação do ambiente marinho.

Começaria por salientar uma insuficiente vontade política da elite dirigente motivada, nalguns casos, por um desconhecimento das potencialidades do seu espaço marítimo e noutros, pelo efeito corrosivo da corrupção que grassa o aparelho do Estado, em boa parte dos países da região, permitindo a depredação das riquezas nacionais.

A existência nos vários países de uma grande diversidade de instituições a ocupar-se da gestão e da segurança marítimas sem a mínima coordenação e cola-

boração interdepartamentais constitui outro sério problema para o setor. Essa infinidade de organismos e instituições, na maior parte das vezes com competências sobrepostas, padece de uma gritante falta de meios para o cumprimento das suas tarefas e tende a agir de forma isolada ao invés de coordenada, em competição entre si, sendo votada, deste modo, à ineficácia. No entanto, alguns países, como por exemplo o Senegal e o Gana, criaram instâncias de coordenação para a segurança marítima cuja experiência tem resultado positivamente.

É de sublinhar, também, a fraca capacidade das forças navais oeste africanas face à dimensão das Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) a fiscalizar. Segundo dados do Centro de Estudos Estratégicos de África, “ao largo da África Ocidental e Central existem menos de 25 embarcações de comprimento superior a 25 metros disponíveis para as tarefas de interdição”, ilustrando, assim, a situação de marginalização das forças navais da África Ocidental.

Segundo o relatório do Conselho do Atlântico publicado em dezembro do ano passado, “Promover os Interesses dos EUA, Africanos e Globais: Segurança e Estabilidade no Domínio Marítimo Oeste Africano”, os sucessos nesta área têm sido reduzidos. Contudo, aponta a Libéria, os Camarões, Senegal e Cabo Verde como os países que vêm fazendo um grande esforço no desenvolvimento dos seus serviços de segurança marítima.

Por último, acrescentaria que as forças navais africanas não estão, em regra, adaptadas para as funções de segurança marítima, identificando-se a maior parte delas como Marinhas e, portanto, organizadas e treinadas essencialmente para outros fins que não para enfrentar os desafios da segurança marítima. Nos 20 países cobertos pela Organização Marítima da África Ocidental e Central (MOWCA), apenas as forças navais de Cabo Verde, Libéria e São Tomé e Príncipe se definem como Guardas Costeiras.

A Nível Nacional

Relativamente a Cabo Verde, corroboro a asserção contida no já referido relatório do *think tank* norte-americano – o Conselho do Atlântico – segundo a qual o país vem fazendo um grande esforço para o desenvolvimento dos serviços encarregues da segurança marítima.

Com efeito, foram instalados sistemas de identificação automática de navios (AIS), de monitorização de navios (VMS) e de socorro (GMDSS) e está em curso um projeto de instalação do sistema de monitorização do tráfego (VTS).

O país dispõe de um centro de operações e informações de segurança marítima (COSMAR), conectado a redes internacionais para a operação e coordenação interagências equipado pelos EUA, bem como de um navio de 50 metros para

patrulhamento da ZEE, uma lancha para o patrulhamento costeiro de 28 metros, três lanchas de interceção inferiores a 20 metros, três embarcações semirrígidas para atuação dentro dos portos, duas lanchas de busca e salvamento e uma aeronave de asa fixa para patrulhamento marítimo. Em janeiro de 2012 receberá um segundo navio de 50 metros, para patrulhamento da ZEE, em construção nos estaleiros do grupo holandês Damen. A aquisição na China de dois helicópteros multifuncionais, armados e com valência SAR, encontra-se em fase de engenharia financeira.

No entanto, persistem ainda fragilidades no setor da segurança marítima, sobretudo no domínio institucional. Estas fragilidades prendem-se com a multiplicidade de instituições com responsabilidades formais nesse domínio e com uma certa desorganização do setor, fruto da ausência de um quadro integrador bem definido.

Parte considerável da atividade de segurança marítima está intimamente ligada ao exercício da autoridade marítima cuja competência está disseminada por vários organismos, não se encontrando, contudo, esta autoridade globalmente concatenada.

Um estudo encomendado à Marinha Portuguesa pelas Forças Armadas de Cabo Verde aponta que a autoridade do Estado no mar é exercida de forma desagregada e departamentalmente não unificada, o que induz impactos diretos na eficácia do modelo que reúne figuras e órgãos oriundos de sistemas diferentes um tanto desconectadas, constituindo em termos conceptuais e doutrinários, um obstáculo ao seu funcionamento eficiente e eficaz.

Os três principais intervenientes no setor – o Instituto Marítimo Portuário, com funções reguladoras e administrativas, entre outras, e que integra as Capitânias dos Portos, a Guarda Costeira, integrada nas Forças Armadas à qual são atribuídas competências de fiscalização, perseguição e busca e salvamento no mar e, a Polícia Marítima, com as atribuições específicas desta corporação – não têm entre si praticamente nenhuma relação estrutural ou cooperante.

O Reforço da Segurança Marítima

Visão e Estratégia Africanas da Segurança Marítima

A promoção da segurança no espaço marítimo da África Ocidental é, antes de mais, uma questão essencialmente política, dependendo a sua concretização, em primeira instância, da vontade dos principais atores políticos. Esta vontade deverá traduzir-se na assunção da uma política de segurança marítima eficaz e pela definição de uma visão clara e de uma estratégia consentânea.

A política de segurança marítima deverá ter em conta os pressupostos da boa governação como a eficácia do sistema de justiça, a transparência e a prestação de contas regular dos órgãos da administração e, bem assim, de um processo de desenvolvimento sustentável.

Um estudo orientado pela Comissão da União Africana reconhece a complexidade da formulação de uma estratégia de segurança marítima ao referir que “desenvolver e implementar uma estratégia marítima global africana não é algo que possa ser feito da noite para o dia. Deverá ser um processo de consulta profundamente enraizado no ethos da segurança coletiva e do desenvolvimento”.

A vontade política visando a capacitação para a imposição da autoridade do Estado no domínio marítimo africano parece ter despertado a nível dos organismos supranacionais. A União Africana está a trabalhar na elaboração de uma Estratégia Marítima Africana Integrada, decorrendo, também, o planeamento estratégico da segurança marítima regional nas instâncias da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e na Organização Marítima da África Ocidental e Central.

A visão de segurança marítima decorrente dos trabalhos conduzidos pela Comissão da União Africana é, felizmente, bastante abrangente. O estudo intitulado *Maritime Development in Africa: An Independent Specialist Framework* diz, expressamente, que de uma perspetiva africana, uma proposta de definição de segurança marítima poderia ser qualquer coisa que crie, mantenha ou melhore a utilização segura das vias marítimas da África e da infraestrutura que suporta estas vias.

Os Principais Eixos para o Reforço da Segurança Marítima em Cabo Verde

À luz do Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional e na linha do que preconiza a União Africana, o conceito de segurança marítima em Cabo Verde tende a traduzir uma visão abrangente que, absorvendo o conteúdo das convenções internacionais sobre a matéria, permita a defesa dos interesses nacionais, designadamente, o pleno exercício da soberania sobre o mar territorial e das competências internacionalmente reconhecidas sobre o espaço marítimo sob jurisdição nacional.

A segurança marítima deverá, assim, poder garantir a defesa do espaço marítimo, o exercício da autoridade do Estado no mar, a proteção do transporte marítimo, a segurança da navegação marítima e a sustentabilidade da exploração dos recursos marinhos.

Para que se atinja este paradigma, é imprescindível a edificação de um sistema envolvendo um conjunto de instituições, cada uma com as suas funções específicas, mas unidas por um desígnio comum – a segurança do espaço marítimo – e co-

operando entre si em razão da sua identificação como parte de um todo: o sistema de segurança marítima.

A edificação deste sistema de segurança marítima deverá repousar sobre três eixos fundamentais:

- Em primeiro lugar, será necessário que se proceda a uma reforma institucional abarcando os organismos responsáveis pela segurança marítima;
- Em segundo, que se desenvolva um serviço de referência com os meios e capacidades para monitorar, manter uma presença regular e intervir com oportunidade no espaço marítimo;
- E, por último, que se explore exaustivamente as possibilidades da segurança cooperativa, em conjugação com a comunidade regional e internacional.

A reforma institucional deverá permitir a estruturação das competências dos principais órgãos com função de autoridade marítima e de segurança marítima de forma mais sistémica, por blocos de matéria, evitando duplicações e facilitando a atividade pública de todos os intervenientes.

Neste quadro, a opção pela diferenciação institucional entre as funções normativas, reguladoras, administrativas e fiscalizadoras seria bastante vantajosa e levaria a uma revisão das missões, competências e atribuições dos principais intervenientes – a Administração Marítima, a Administração Portuária, as Capitánias dos Portos, a Polícia Marítima e a Guarda Costeira.

Mais ainda, esta reforma institucional deverá reequacionar a existência de órgãos com funções sobrepostas em matéria de segurança marítima e ponderar a integração sob um mesmo chapéu de organismos com as funções de Guarda Costeira, Polícia Marítima e Capitania dos Portos.

A criação da Guarda Costeira na primeira metade dos anos noventa visava dotar Cabo Verde de uma instituição com capacidade para enfrentar as novas ameaças relativas a modelos de escravatura e de imigração ilegal, a pirataria, a criminalidade organizada onde pontua o narcotráfico e o tráfico de armas e os designados crimes contra os ecossistemas marinhos, ameaças que constituem das maiores preocupações dos Estados insulares e costeiros.

A reforma em curso nas Forças Armadas, pretende reorientar a Guarda Costeira para o seu destino inicial e prepará-la para assumir um papel muito mais ativo e central no sistema de segurança marítima, papel que lhe tem sido negado por errónea avaliação das ameaças e das capacidades do país.

Na opinião de vários especialistas, nenhuma outra instituição em Cabo Verde estará, como a Guarda Costeira, em condições de constituir esse serviço de referência, com capacidade de atuar como o esteio da intervenção do Estado no mar, para impor a sua autoridade e garantir a proteção, a segurança e a sustentabilidade da sua utilização.

É hoje, facto assente, que a segurança marítima é um objetivo que não pode ser alcançado isoladamente por cada país, exigindo, pelo contrário, uma cooperação

abrangente entre os diversos países e organizações internacionais que se ocupam destas matérias. Perante esta realidade e reconhecendo as debilidades inerentes à reduzida capacidade económica do país face à enorme dimensão do espaço marítimo a proteger e movido pela determinação de ser útil à comunidade internacional, Cabo Verde vem assinando acordos bilaterais de cooperação em matéria de fiscalização do mar sob jurisdição nacional com alguns países com maior capacidade naval (todos os membros da NATO e com interesse na salvaguarda da estabilidade nesta região do Atlântico) como forma de ultrapassar as suas limitações e garantir a segurança da ZEE.

Também, vem fazendo parte da solução para os problemas de segurança marítima de Cabo Verde o engajamento do país em várias iniciativas que propugnam maior segurança para o Atlântico médio, designadamente, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, a Iniciativa para a Elaboração de uma Estratégia Africana para a Proteção e Segurança Marítimas, a Conferência dos Estados Africanos Ribeirinhos do Atlântico e a Organização Marítima dos Estados da África Ocidental e Central, entre outras.

Conclusão

Os espaços marítimos de África Ocidental albergam um número crescente de perigos que ameaçam não apenas a região mas a comunidade internacional no seu todo. Como é sabido, 60% a 80% da cocaína no mercado europeu passa pela África Ocidental; os assaltos à mão armada contra navios locais e internacionais no Golfo da Guiné representam uma ameaça cada vez maior; as capturas resultantes da pesca ilegal na África Subsariana inundam os mercados internacionais, provocando a queda dos preços e desencorajando as práticas legais e ambientalmente sustentáveis em todo o mundo, com resultados nefastos para a região.

A África Ocidental tem inúmeras dificuldades em responder às ameaças à sua segurança marítima por razões que se prendem com a vastidão das áreas a fiscalizar, mas também devido a fraquezas que atravessam os serviços responsáveis pela garantia da segurança marítima. O reforço da capacidade da segurança marítima africana para responder aos desafios emergentes é uma prioridade que implica investimentos em matéria de capacitação institucional, mas também em equipamentos.

É chegado o momento de inverter as prioridades e investir mais em forças navais, em detrimento do habitual investimento em forças terrestres e de procurar soluções inovadoras que garantam a sustentabilidade da segurança marítima. A reforma das forças armadas nos países oeste africanos marítimos deverá não apenas privilegiar a componente naval, mas gerar também prioridades para criar os

serviços que garantam o cumprimento das missões específicas das guardas costeiras, ao invés de promover o desenvolvimento de forças do tipo marinha de guerra.

A sustentabilidade da segurança marítima é um imperativo, pois dela depende, em larga medida, o desenvolvimento dos países costeiros e insulares e, de certa forma, a diminuição da incidência dos conflitos, cuja génese poderá ser encontrada na escassez de recursos e na sua distribuição menos justa.

Sendo fundamental a ação de cada nação, a segurança marítima precisa, no entanto, de uma ação concertada a nível regional e de uma cooperação internacional eficaz.

A iniciativa dos Estados Unidos da América de promover o desenvolvimento de parcerias para melhorar as capacidades de segurança marítima em África, incorporando a formação profissional, o desenvolvimento de infraestruturas, a conscientização do domínio marítimo e o melhoramento das capacidades de resposta, é um exemplo do que a comunidade internacional poderá fazer para apoiar o controlo marítimo na África Ocidental.

No quadro da segurança cooperativa, para além de se associar a alguns países europeus e aos Estados Unidos da América através de acordos bilaterais de fiscalização marítima, Cabo Verde vem amadurecendo um projeto de parceria para a criação de uma Agência Lusófona de Monitorização do Atlântico, visando contribuir para a coesão de ação no seio da CPLP.

Esta Agência, que deverá funcionar como um Sistema de Informações Estratégicas e Apoio a Operações Conjuntas e Combinadas, poderá dispor de enormes potencialidades na cooperação com questões civis, como sejam o ordenamento do território e gestão ambiental, mas, terá utilidade, sobretudo, para a inteligência militar e de segurança, seja em termos de prevenção de ameaças e vulnerabilidades, seja em termos de cooperação e operação conjunta e combinada ou na cooperação e ação de monitorização de vastas áreas oceânicas, o respetivo tráfego e o consequente tráfico de narcóticos, armas e seres humanos.

Bibliografia

- Direcção-Geral da Autoridade Marítima (2009). *Relatório sobre a Autoridade Marítima em Cabo Verde*, Lisboa, 30 de setembro.
- Downie, Richard e Jenifer G. Cooke (2011). *Assessing Risks to Stability in Sub-Saharan Africa*, CSIS, June.
- Lima, Cristina Fontes (2010). *Segurança Marítima e Desenvolvimento*, Seminário sobre Segurança Marítima em África, Dar es Salaam: CEEA, 18/23 de abril.

- Matos, Antero (2010). *A Segurança Marítima como Vertente da Segurança Nacional*, Seminário sobre Segurança Nacional e Autoridade Marítima. Praia, 22/23 de novembro.
- Matos, Antero (2011). *O Sistema de Segurança Marítima e o Cluster do Mar*, Fórum Cluster do Mar, Mindelo, 21/22 de julho.
- Ministério da Defesa de Cabo Verde (2010). *O Conceito Estratégico de Defesa e Segurança Nacional*, Praia, 17 de janeiro.
- Raidt, John e Kristen E. Smith (2010). *Advancing US, Africa, and Global Interests: Security and Stability in the West African Maritime Domain*, Atlantic Council, November 30.
- SaeR (2009). *O Hypercluster da Economia do Mar*, Relatório Final, Lisboa: Sociedade de Avaliação Estratégia e Risco (SaeR)/ Associação Comercial de Lisboa (ACL), 17 de fevereiro. Disponível em [http://www.cienciaviva.pt/img/uploads/Hypercluster%20da%20Economia%20do%20Mar\(5\).pdf](http://www.cienciaviva.pt/img/uploads/Hypercluster%20da%20Economia%20do%20Mar(5).pdf)
- Vogel, Augustus (2009). “Marinha vs Guarda Costeira: Definir as Funções das Forças de Segurança Marítimas Africanas”. CEEA: *Resumo de Segurança de África* n.º 2/dezembro. Disponível em http://africacenter.org/wp-content/uploads/2009/12/ASB2_Port.pdf
- Vogel, Augustus (2011). *Investir na Ciência e na Tecnologia para Responder aos Desafios da Segurança Marítima em África*. CEEA: *Resumo de Segurança de África* n.º 10/fevereiro. Disponível em http://africacenter.org/wp-content/uploads/2011/02/ASB10Final_POR.pdf
- Williams, Paul D. (2010). “Lições Aprendidas com as Operações de Paz em África”. CEEA: *Resumo de Segurança de África*, n.º 3/abril. Disponível em http://africacenter.org/wp-content/uploads/2010/05/ASB3Final_POR.pdf

Os Desafios da Paz em Angola e as Dinâmicas do Conflito em Cabinda*

Patrício Munengo Mangovo

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa

Resumo

Cabinda é hoje uma província que integra a divisão político-administrativa de Angola, Estado unitário. As especificidades do território e dos povos que habitam esta região petrolífera alimentam desde 1975 um conflito armado violento entre o Governo central e os movimentos independentistas. Em 2006 foi assinado um acordo de paz que acomodou uma parte destes rebeldes e outorgou um “Estatuto administrativo Especial” no quadro da Governação Local do Estado em Angola assente na desconcentração e descentralização administrativa. A falta de consensos e a exclusão das outras forças político-militares e sociais à volta do processo, abriu espaço para o atentado mortífero contra a selecção do Togo em 2010, gerando sinais de fraqueza na tentativa de pacificação da província. Se uma das maiores tendências actuais aponta a descentralização do poder do Estado como mecanismo privilegiado de resolução dos conflitos em África, poderão as bases do estatuto especial assegurar a resolução deste conflito?

Abstract

Challenges of Peace in Angola and Cabinda's Conflict Dynamics

Cabinda is nowadays a province which integrates the political-administrative division of Angola, a unitary state. Particularities of this oil-field territory and the region inhabitants have supported (since 1975) a violent armed conflict opposing the national government to various independence movements. In 2006 was signed a peace deal that accommodated a part of rebels and granted an “Administrative Special Status” at political-administrative scopes of Angola Local State Governance settled on deconcentration and administrative decentralization. The lack of consensus and the exclusion of others political-military forces and civil society around the process opened space for the deadly attack against the Togo team in 2010, revealing the weakness of the peace process. If one of the major tendencies today reckons «decentralization» of State power as a mechanism for conflict resolution in Africa, will principles established in the special status guaranty the way out of this conflict?

* A temática desenvolvida neste artigo tem o seu fundamento na tese de mestrado com o tema “Angola: Governação Local e Estatuto Político-administrativo da Província de Cabinda” que o autor está a elaborar na área de Ciência Política: Cidadania e Governação, na Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias.

Introdução

O Estado angolano como instituição soberana está compelida a descentralizar os seus poderes para os níveis subnacionais com a criação de governos locais como actores imprescindíveis para dirimir a incidência da conflitualidade armada, garantir a paz e a reconciliação nacional, condição *sine qua non* para o desenvolvimento do país¹, assim associando as populações na resolução dos seus problemas. A ideia básica desta problemática evidencia a questão da distribuição do poder do centro para outros níveis de organização territorial ou funcional, que não sejam o Estado. Apontada como uma reforma impulsionada do exterior por forças neoliberais, contudo, hoje em dia, as relações Ocidente e África estão numa fase crítica (Klotz, 2007) após os insucessos registados no continente com as políticas de ajustamento estrutural que fizeram proliferar os Estados falhados (Bouquet, 2009; Otayek, 2007) à mercê da crise do Estado africano pós-colonial.

Essencialmente uma crise da governação, a (re)construção do Estado soberano com o formato de Estado-nação em África revela ainda a inépcia dos governantes africanos em criarem mecanismos institucionais de integração nacional das suas diversas comunidades locais que desde as independências empreenderam-se a contestar e a desafiar a soberania nacional.² São apontadas algumas mudanças significativas na dinâmica populacional e territorial, na economia e ao nível político-administrativo no continente neste novo milénio³. Porém, a pobreza, má nutrição e carências de bens primários, as doenças, os refugiados, as violações sexuais e dos direitos humanos, a privação das liberdades individuais, os golpes militares, as guerras civis, o terrorismo transnacional, etc, constituem uma lista não exaus-

1 *Power-sharing* (partilha do poder), *State-building* (construção do Estado) e *Peace-keeping* (manutenção da paz) são três conceitos que têm acompanhado as dinâmicas pós-conflito em toda África relativamente aos debates sobre a prevenção e a resolução dos conflitos violentos.

2 Os partidos políticos, sindicatos, igrejas, organizações não-governamentais, movimentos regionalistas e localismos, poderes tradicionais, estruturas militares, etc., constituem algumas fontes de contestação à soberania estadual em África e a década de 90 foi o epicentro deste fenómeno: alega-se que o novo poder soberano é autoritário e sofre da crise de legitimidade para representar e defender todos os interesses das demais comunidades, senão daquelas que capturaram a sede do poder político na sequência das descolonizações (Colin, 2011; Mehler, 2009; Schlichte, 2005; Guedes, 2003; Olowu, 1996).

3 Com uma população estimada de 933 milhões de habitantes, o continente africano cresce em média a 2,5% por ano, sendo a maioria jovem de cerca de 20 anos, com um crescimento urbano galopante (40-70%) e cidades de mais de 1 milhão de habitantes, mas apresenta um fraco capital humano, falta de infraestruturas, uma taxa de alfabetização que varia entre 40 e 60%.

tiva dos males da África actual. Apesar deste quadro sombrio, são observáveis as tentativas de resolução dos conflitos armados, essencialmente nos países saídos de guerras civis. Os esforços para a paz como imperativo do desenvolvimento permitiram registar algumas tendências importantes: a maioria dos conflitos armados cessa pelo aniquilamento trágico de uma parte ou pelo encontro de um ponto de equilíbrio para ambas as partes, da qual exige cedências e ganhos. Embora a primeira via, dominar a literatura clássica sobre o término dos conflitos armados violentos, a segunda via, que privilegia o diálogo entre as partes envolvidas no conflito, leva Hartzell e Hoddie a observar que “[as] soluções negociadas são a forma dominante para acabar com as guerras hoje em dia a nível mundial.”⁴ Analisando alguns casos empíricos, Mehler descobre que:

“Nem todas as soluções negociadas de conflitos violentos são sustentáveis. Perder a paz é uma perspectiva terrível para as várias partes interessadas e a análise não pode parar com a assinatura de um acordo de paz. Uma outra tendência ganhou força: os elementos de partilha de poder estão presentes na maioria das vezes quando os acordos de paz são celebrados neste novo milénio, sobretudo em África” (Mehler, 2009: 4).

Em Angola, após sucessivos acordos de paz⁵ para resolver e terminar com a guerra civil pós-independência que levou o país ao colapso, vai finalmente arrançar o processo de democratização repleto de acontecimentos simbólicos⁶, entre eles, o alcance do acordo de paz muito contestado em Cabinda (2006). O conflito

Economicamente, os países registam fortes crescimentos económicos (uma média entre 4%-6% por ano), contudo, o continente é ainda pouco desenvolvido economicamente, localizando-se na África Subsariana 18 dos 47 países menos desenvolvidos no mundo. No plano político, o virar do século XX revela um aumento dos regimes de cariz democrático, a consagração do multipartidarismo e do sufrágio universal e persiste a tendência da centralização administrativa com a nomeação de certas categorias de dirigentes locais (governadores, administradores, etc.). Ao lado dos Estados unitários (que são a maioria), encontram-se três Estados de regime federal: África do Sul, Etiópia e Nigéria. (Letaief, Mback, Mbassi e Ndiaye, 2008: 25-29).

4 Hartzell e Hoddie (2007, citado por Mehler, 2009: 4).

5 Assinala-se os «Acordos de Nova Iorque, Dezembro de 1988»; «Acordos de Gbadolite, Junho 1989»; «Acordos de Paz de Bicesse, Maio de 1991»; «Protocolo de Lusaka, Novembro de 1994»; «Memorando de Entendimento de Luena, Abril de 2002» e o «Memorando de Entendimento para a Paz de Cabinda, Agosto de 2006» (Bakwesegha e Chembeze, 2006: 29; Guedes, 2003: 234).

6 Entre esses acontecimentos importantes, temos: o final da guerra em 2002 entre o Movimento Popular para a Libertação de Angola (MPLA) e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), o *boom* económico a dois dígitos, as legislativas de Setembro de 2008 onde o MPLA ganhou com mais de 80% dos votos para legitimar o Governo que lidera desde 1975 e seu projecto de sociedade, a nova Constituição promulgada em 2010, as eleições presidenciais e autárquicas à vista.

armado em Cabinda parece exclusivamente depender da vontade política do executivo angolano em vez de envolver toda a sociedade política nacional angolana, requerendo uma via de solução também política, apesar de ser muitas vezes cingido à lógica meramente economicista. Segundo Mabeko-Tali “(...) o essencial do debate dos últimos anos sobre o futuro estatuto de Cabinda tem girado à volta do binómio autonomia/independência” (2001: 57) e o governo central parece assumir a possibilidade da autonomia gradual ao nível provincial respeitando os traços constitucionais de uma república unitária. Contrariamente a todas as expectativas suscitadas pelo acordo de paz, o conflito armado na Província de Cabinda continua e agudizaram-se as contestações ao MEPRC quer no seio da Frente de Libertação do Enclave de Cabinda (FLEC), quer por parte dos restantes movimentos sociais de Cabinda, minando a estratégia de acomodação política posta em marcha pelo governo angolano e a reconciliação face aos múltiplos actores envolvidos no conflito. O período que seguiu ao acordo de paz atizou ainda mais o clima de tensão político-militar latente, entre o medo e a repressão, em particular contra os dissidentes do acordo, em detrimento dos esforços para fortalecer um clima de paz já muito precária. (Reed, 2009; Mabeko-Tali, 2008). E por último, a proposta de Estatuto Especial (EE) ao nível provincial, à luz do sistema político-administrativo vigente em Angola, descarta as hipóteses de quaisquer tipos de autonomia para este nível territorial imediatamente abaixo do Estado, como veremos nos outros pontos deste artigo. Todos estes factores conjugados abriram o espaço propício para o atentado mortífero contra a selecção do Togo em Cabinda no ano de 2010, fragilizando o processo de paz na província.⁷ Ainda recentemente se registaram ações isoladas visando novas negociações que também falharam. Cartografada a paisagem política angolana naqueles termos, interessa-nos especificamente a questão do EE na perspectiva de constituir um instrumento democrático importante, entre vários, na tentativa de resolução do conflito e de garantir a paz necessária ao exercício da cidadania pela população do território de Cabinda. Entretanto, o respectivo EE de “(...) âmbito político-administrativo que decorre da especificidade histórico-geográfica e cultural da Província” opera na base da desconcentração e descentralização administrativa na relação entre o governo central e o governo local em Cabinda. Assim, questionamos: se uma das maiores tendências actuais inscreve a descentralização do poder do Estado como mecanismo privilegiado de resolução dos conflitos em África, poderão as bases do estatuto especial assegurar o fim deste conflito?

7 Na sua alocução ao país sobre o «Estado da Nação» na Assembleia Nacional de Angola, o “presidente [Eduardo dos Santos] admite problemas de segurança em Cabinda, [e] responsabiliza «influências externas pela instabilidade no enclave Cabindês»”. (Voz da América – VOA –, 2010)

Da Estratégia na Abordagem à Questão em Análise e Pistas de Respostas

Os argumentos de respostas à questão central foram conseguidos combinando o trabalho de campo realizado em 2009 (Portugal e Angola) com a pesquisa documental efectuada através da consulta à bibliografia recente sobre a temática da descentralização e suas variantes, mormente quando concebida como mecanismo de difusão do poder do Estado e como via de saída de conflitos armados violentos. A pesquisa optou por uma metodologia qualitativa para este estudo de caso. O «rigor da metodologia científica» recomenda que o investigador torne públicas as fontes da sua inspiração e reflexão⁸, assim, optamos pelas entrevistas semi-estruturadas na recolha das opiniões dos especialistas.⁹ Atendendo as demais leis de regulamentação, a descentralização em Angola no período da assinatura do acordo de paz de Cabinda (2006), há espaço para argumentar que os princípios que regem o sistema político-administrativo provincial actual afastam as hipóteses de se instituir em Cabinda um governo local detentor de poderes que lhe permita, através dos seus actos e moldura institucional envolvente, labutar para materializar as especificidades históricas, geográficas e culturais do território em face do poder muito centralizado em Luanda.

Os Dilemas da Construção e Crise do Estado em África

O Estado moderno, em termos gerais, corresponde a uma sociedade politicamente organizada para satisfação dos interesses coletivos e dos cidadãos. Estes objectivos são alcançados pela pilotagem de um aparelho político-administrativo estabelecido numa base legal-institucional, isto é, a Constituição. À luz da ciência política e de-

8 “O desenvolvimento de um trabalho académico, para além da criação de ideias próprias, também utiliza fontes de terceiros, que devem ser identificadas (através da citação no corpo do texto e referência na bibliografia), comentadas ou discutidas no corpo do texto (Sarmiento, 2008: 35)

9 As seguintes pessoas partilharam as suas opiniões: Professor Adriano Moreira (Academia das Ciências de Lisboa), Professor Armando M. Guedes (Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Direito); Professor Eduardo V. C. Pinto (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa); Professor Jacob Massuanganhe (Chefe do projecto sobre a descentralização e governação democrática da PNUD em Angola); Professor Jorge Miranda (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa). Os especialistas têm investigações publicadas sobre a temática da descentralização que serviu de base para analisar o Estatuto Especial de Cabinda. Algumas personalidades contactadas fizeram parte das negociações do acordo de paz de Cabinda e requereram o anonimato pelas suas opiniões. As entrevistas abrangeram juristas, constitucionalistas, politólogos, etc.

mais ciências afins que centralizam as suas análises sobre a natureza do poder nas sociedades complexas, muitos autores apontam que o Estado não será a única forma de organização política que serviu de regulação à necessidade gregária do homem na *polis*, levando Yves-Marie Adeline a identificar diversas formas de coabitação entre os homens, desde a família, a tribo, o clã, a nação, passando pelo reino, império, o Estado, a federação até a confederação (Adeline, 2007: 6). A identificação do fenómeno político¹⁰ hoje observado em África deixa evidente a sua especificidade, manifesta nas diversas fases da evolução da história africana, quer anterior quer posterior à colonização (Gazibo e Thiriot, 2009: 21-22). África conheceu várias formas do fenómeno político, erguendo-se algumas formações territoriais em Estados autênticos (Gazibo e Thiriot, 2009: 23; Balandier, 2004; Godinec, 1985). Apesar do formato moderno assentar na territorialidade e na soberania do poder político, é também exequível observar que a noção da soberania¹¹ serviu para qualificar a supremacia de tal poder sobre um determinado espaço geográfico e independente em face das outras manifestações políticas estrangeiras. Face a essa ideia, um olhar entrecruzado entre os continentes mostra que o *Scramble for Africa* pelo movimento do imperialismo colonial nos finais do século XIX foi simplesmente o que Stephen D. Krasner (1999: 6) defendeu como *organized hypocrisy* (Nye, 2002; Moreira, 2002: 105, 268; Wheeler, 2009: 77).¹² O Estado moderno em África é um fenómeno do século XX e os autores

10 “O fenómeno político é todo o acontecimento implicado na luta pela aquisição, manutenção, exercício, controlo e subversão do Poder na sociedade.” (Lara, 1998: 15-27). Gazibo e Thiriot (2004: 22) realçam que em África, os debates sobre o Estado e o poder tiveram origem nos antropólogos, essencialmente nos trabalhos sobre os sistemas políticos das sociedades e grupos africanos antes do período colonial. Já existem quadros de sínteses actuais nos escritos de Peter Geschiere (1991), Daniel Bourmaud (1997), Meyer Fortes e Edward Evans-Pritchard (1940), Lucie Mair (1962), Jacques Maquet (1962), Georges Balandier (2004), etc.

11 De facto, internamente, nunca esse poder político soberano se consolidou na fase que viu nascer o Estado moderno (na Europa), levou tempo para a sua autonomia sobre a sociedade e outras manifestações políticas de origem privada. Externamente é mais evidente que o postulado da independência e igualdades foi claramente sacrificado ao nível das relações entre as formações estatais quer ocidentais quer extra-ocidentais. Por isso, da ordem medieval para a moderna “[...] é a posse da soberania que distingue o Estado das demais formas de governo e de associação humana que o precederam, que o caracterizam e que o torna supremo sobre as demais associações que integra”. Harold Laski (citado por Amaral, 1998: 56-57); vide também Fontes (2009: 23).

12 Em *O desastre da Etiópia*, Joseph S. Nye argumenta que “a Itália há muito que planeava anexar a Etiópia; não apenas se encontrava perto das colónias italianas (Eritreia), como os fascistas se sentiam afrontados com o fato dos Etíopes terem frustrado uma tentativa italiana para os colonizar durante a Era imperialista no século XIX. Os ideólogos fascistas argumentaram que esse “erro” histórico deveria ser retificado [...] apesar da existência de um tratado de paz entre a Etiópia e a Itália. Em Outubro de 1935, a Itália invadiu a Etiópia, [...] um caso claro de agressão [...]” (Nye, 2002: 111-113) Ver também as análises críticas sobre o sistema internacional feitas por Waltz (2002: 129-184).

apelidam-no de “novo Estado” (Demartis, 2002: 198; Lara, 2005: 262; Nye, 2002: 262; Godinec, 1984: 13; Guedes, 2003). Contudo, a modernidade do Estado em África desafia os quadros teóricos assentes no tipo ideal weberiano (Balandier, 2004: 175; Moreira, 2002: 352-358) que a elite independentista procurou materializar após a ascensão à independência da maioria dos Estados africanos (em 1960), saldando-se em autoritarismos. Internamente, os esforços para governar as sociedades africanas confrontam-se com a complexa dualidade entre modernidade e tradição relativamente à institucionalização das estruturas políticas e administrativas.¹³

A filosofia do Estado moderno essencialmente centralizadora e homogeneizadora, que não admite as diferenças internas centrífugas, ainda não vingou em muitas regiões de África. Conforme os traços que aponta Sindjoun (2009), a territorialidade, o monopólio da violência e os problemas ligados à relação população/Estado, existe uma crise evidente da soberania interna do Estado que, segundo Guedes, abortou o processo de construção do Estado (2009, entrevistado pelo autor). “Daí a pertinência da tese de R. H. Jackson, segundo a qual a soberania dos Estados africanos é uma ficção” (Sindjoun, 2009: 323).¹⁴ Os perigos da falta de integração nacional escalaram aos extremos e o contraste da diversidade e heterogeneidade sociológicas, longe de acomodação e institucionalização das estruturas internas, continuam ainda muito fortes pelos efeitos decorrentes da má governação¹⁵ do poder político¹⁶ nos países africanos onde as dinâmicas tribais, locais como regionais, continuam gritantes, combatidas por serem consideradas pelo poder central como perigosas à unidade nacional. A questão territorial tem suscitado imensos problemas e dificuldades na dinâmica cultural. Os defeitos do mimetismo que a construção da “Nação” pelo Estado acarreta levaram a elite governante à preferência de um poder centralizado a todos os níveis – político, institucional, económico e financeiro (Olowu, 1996: 120-21) na capital e a sua completa inexistência nas restantes partes do território nacional,

13 Herskovits (citado por Godinec, 1985: 15) realça que “[...] em toda África, longe dos centros administrativos e comerciais, os antigos modelos perduravam e a vida continuava como antes da chegada dos Europeus.” O autor reforça que “hoje ainda, não está excluído que o novo Estado continua a ser influenciado pelo velho passado africano.”

14 Para Luc Sindjoun (2009: 323) esta tese de R.H. Jackson não tem originalidade atendendo que a soberania imposta na Conferência de Vestefália de 1648 é antes de tudo um acordo organizado por princípios de direito público com ênfase na realidade europeia ao ponto em que foi descrita como hipocrisia organizada.

15 Misuraca (2007: 13-14) entende que “a boa governação é o aspecto positivo da governação [...]. Mas a má governação [...] é a “personalização do poder, a falta de direitos humanos, a corrupção endêmica e os governos não eleitos e não responsáveis”.

16 Sobre a forma como o poder político soberano pós-colonial em África organizou e gerou até à data o território e a respectiva administração dos bens públicos, são frequentes os vocábulos como: “patrimonialismo”, “predação”, etc.

principalmente no meio rural, onde Bouquet (2009) observa a permanência ainda recente das estruturas tradicionais do poder (na aldeia, no campo ou na escala dos vestígios de antigos reinos ou impérios).

Os problemas da crise do Estado emanam também das influências externas (Maclean, 2001: 148-149; Grovogui, 2001: 44; Dunn, 2001: 50-55) em que se juntam atores estatais (Estados hegemónicos) e não-estatais (instituições financeiras internacionais, personalidades regionais fortes/senhores da guerra, interesses comerciais internacionais, corporações militares não-estatais), etc., que sempre influenciam directa ou indirectamente a política interna dos países africanos. Para esses autores, esses factores influem claramente na incapacidade de afirmação do Estado soberano africano em face da sociedade sobre a qual supostamente deveria exercer o monopólio do uso legítimo da violência. Bangoura assinala que “[neste] caso, o monopólio político da violência não é detido pelo Estado, mas pelo poder político (governo/partido hegemónico) em detrimento do Estado” (1997: 225). Aqueles factores (internos/externos) transformaram-se em graves problemas a que os Estados africanos são compelidos a dar soluções imediatas e de longo prazo de forma a acompanhar os movimentos democráticos da «terceira vaga» (Huntington, 1991: 57; Gazibo e Thiriot, 2009: 14; Bruyne e Kabamba, 2001: 11) conjugados com a globalização, deflagrando em todo mundo a eficácia na luta e consequente vitória sobre muitos regimes autoritários (Fukuyama, 2006: 37-41 e 48; Dougherty e Pfaltzgraff, 2003: 20; Guedes, 2004). O Estado em África não escapa às forças da democracia, desafiada a sua soberania interna pelas forças locais, requer hoje em dia a sua reconstrução¹⁷. Com o continente a “fogo e sangue”, a crise do Estado africano soberano constitui a principal causa das crises e conflitos armados internos violentos.

Circunscrição da Noção de Conflito Armado Interno e sua Resolução

A literatura do recurso à violência¹⁸ indica que o conflito, enquanto fenómeno sociopolítico, emana da natureza intrinsecamente conflitual da espécie humana e da sua condição social. Trata-se de uma situação em que existe uma «condição de

17 Mais ainda, com a globalização, o ideal moderno do Estado diluiu-se na contemporaneidade. As clivagens étnicas, religiosas, linguísticas, culturais, geográfico-territorial, etc., desencadearam a erosão da soberania do Estado em todo o mundo e os autores apontam o seu recuo nas prerrogativas outrora objecto de seu monopólio para serem transferidas às comunidades não só intermédias ou inferiores, assim como supranacionais, por mecanismos democráticos, entre outros, a descentralização e a autonomia, com vista a governação democrática das sociedades.

18 A violência “(...) é a intervenção física de um indivíduo ou grupo contra outro indivíduo ou grupo, tendo por finalidade destruir, ofender e coagir” (Stoppino, 1998: 291).

oposição» e as partes com objectivos opostos afectam-se umas às outras. Segundo Wunsch, os conflitos podem assumir formas diversas, verbal ou física, com efeitos às vezes nefastos. A oposição de interesses¹⁹ e a incapacidade de a resolver leva ao recurso à violência; nesta situação, o conflito é violento quando se recorre à força para o resolver. O conflito armado é um processo dinâmico de confronto violento entre partes antagónicas que visam controlar ou destruir o oponente, recorrendo à força militar (Francis, 2006: 70-71; Lazarte-Hyle e Cunniah, 2010: 1-2). Ao serviço do soberano moderno, a coerção tem-se revelado num instrumento político habitual de resolução dos antagonismos entre Estados e povos (Chautard, 2005: 11; Wunsch, 2005: 1; Crawford e Hartmann, 2008: 10; Oliveira, 2011: 27-33). A “guerra” será assim uma forma específica de conflito violento.²⁰ As guerras podem eclodir entre Estados soberanos ou no interior dos mesmos e fala-se de conflito armado internacional e de conflito armado não internacional.

O primeiro confronta dois ou mais Estados através das forças armadas organizadas. O segundo acontece quando dois grupos se confrontam no território do mesmo país, ou seja, as forças armadas governamentais enfrentam grupos armados organizados no interior do território nacional. (Lazarte-Hyle e Cunniah, 2010: 2) Quanto aos conflitos armados internos, alista-se vários tipos: “a guerra subversiva, a revolta militar, o golpe de estado, a revolução e a guerra civil” (Garcia, 2003). Contudo, ao contrário das revoltas e outras perturbações internas de menor grau, a guerra civil²¹ caracteriza-se por um espaço mais abrangente, um tempo relativamente mais longo e protagonistas organizados, com objectivos e uma forma de actuação calculada.

As últimas décadas revelaram a preponderância dos conflitos armados intra-estatais em todo mundo, designados de “novos” pelos seus fatores, objetivos e

19 “Os mal-entendidos da vida quotidiana à gestão das actividades de maior escala que requerem a cooperação de muitas pessoas, a realidade da limitação dos recursos face às necessidades humanas muitas vezes ilimitadas, as pessoas se chocam quase todos os dias da sua vida. (...) Os conflitos podem destacar tensões latentes, questões não resolvidas, os acordos e soluções não satisfatórias para muitas pessoas ou que não apoiam os objectivos importantes destacados” (Wunsch, 2005). [Tradução nossa]

20 Entendida como ato de violência entre dois grupos políticos organizados onde se prevê, pelo menos, o recurso à luta armada, visando um determinado fim político em que cada um dos adversários procura obrigar o outro a submeter-se à sua vontade, ou seja, a capitular (Lara, 2005: 323; Couto, 1989, citado por Garcia, 2003)

21 A *Encyclopedia of Violence, Peace and Conflict* (1999: 279) define a guerra civil como: (1) conflito entre as forças militares de um Estado e as forças insurgidas constituídas (residentes); (2) uma insurreição armada que pode levar à amputação territorial do Estado; (3) implica sempre os vizinhos regionais ou as grandes potências; (4) alguns estudiosos preferem o termo “guerra mista”. São exemplos a Guerra do Biafra (1967-1970), o genocídio do Ruanda (1994-), o conflito de Darfur (Sudão). São apontados outros aspectos: quantitativos, subjectivos, objectivos e escala do conflito (Elbadawi e Sambani, 2000: 5)

consequências.²² Analisados os conflitos armados intraestatais atuais por Oliveira (2011: 34-44)²³, observa-se que tendem a ser sem objectivos nem planos, nem estratégias, saldando-se em mortes e destruição. Qualquer revolta local pode tomar proporções epidémicas. São esses tipos de conflitos armados que registam uma maior incidência em todo o continente africano no século XXI, tendo por isso suscitado a preocupação de académicos, personalidades políticas, organizações regionais, sub-regionais e internacionais para encontrar as estratégias de prevenção e resolução pacífica dos conflitos em África.

Não é possível remover totalmente o conflito na sociedade humana, contudo, é possível encontrar mecanismos para conter os efeitos nefastos quando atingem a escala da violência armada, sendo possível equacionar soluções equilibradas entre as partes antagónicas envolvidas no diferendo. Mesmo assim, Crawford e Harmann (2008: 10-11) advertem que “se há menos consenso sobre as causas do conflito, ainda há menos sobre a possibilidade de terminar com os conflitos”. Segundo Lazarte-Hyle e Cunniyah (2010: 5-7), a prevenção de conflitos visa “encontrar mecanismos e acções para reduzir o risco de ocorrência e recomeço de conflitos armados e confrontos violentos numa sociedade, apagando as tensões existentes entre as partes opostas”; a resolução dos conflitos, “[...] é um processo que inclui iniciativas de curto e longo prazo para terminar com a violência e os combates e remediar às causas estruturais, transformando-o num conflito gerido sobre bases pacíficas”. Estes autores indicam algumas etapas para realmente se chegar a uma resolução final do conflito, entre as quais, a gestão do conflito, a resolução do conflito, a implementação dos acordos de paz, a eliminação das causas estruturais e a reconciliação. Para Rupesinghe (citado por Crawford e Hartmann, 2008: 11), a questão central não está relacionada com os conflitos em si, mas com a forma como são geridos e resolvidos. Nesta base, Santo (2009) indica duas estratégias utilizadas pelos Estados para lidar com os conflitos inter-

22 A influência da globalização e consequente fragmentação do sistema internacional levaram os conflitos armados no interior dos Estados, enquanto o medo gerado pelo nuclear reduziu os conflitos inter-estatais, alargando as possibilidades de cooperação e dialogo para prevenir os conflitos e resolvê-los, onde intervêm as Nações Unidas, organizações regionais e sub-regionais, etc.

23 Segundo Oliveira, esses conflitos armados actuais “confrontam entidades nacionais [Estados] a organizações diversas, cujos membros são qualificados como bandidos, terroristas, guerrilheiros ou milícias que não representam qualquer Estado, raramente dispõem de exército convencional, não obedecem a nenhum governo e se fundem [...] com as populações. Os combates desenvolvem-se agora por uma miríade de guerrilhas, por vezes muito bem armadas, que contam com o apoio de mercenários e simpatizantes e por regra dispõem de um forte apoio externo. [...] Podem afectar os países vizinhos [...]. Assumem diversas formas [em função das causas]. [...] Embora de baixa intensidade, estes conflitos são muito sangrentos.”

nos: a estratégia de confronto ou a estratégia de acomodação.²⁴ Para os grupos em confronto com os Estados, Santo acresce duas hipóteses: ou acomodam-se ou resistem.²⁵ Com essas premissas, Oliveira (2011: 50-51) indica “a característica principal da resolução dos conflitos: os ‘terceiros’, que não fazendo parte do conflito, utilizam os seus meios para o resolver”. Os atores como as Nações Unidas, as Organizações regionais, personalidades políticas (locais ou nacionais), etc., intervêm e cooperam para dissuadir e prevenir o recurso à violência armada. Também os acordos de paz²⁶ visam pôr fim aos conflitos.

Os teóricos da resolução dos conflitos armados apontam uma tendência importante para terminar com os conflitos armados, a qual frequentemente consiste na inclusão dos elementos de partilha do poder (político, económico, militar, etc.) nos acordos de paz assinados (Mehler, 2009; Benedikter, 2009; Crawford e Harmann, 2008; Noel, 2005; Tavares, 2008: 54). Segundo Noel (2005), esses mecanismos podem incluir: a representação no parlamento; um governo alargado (governo de união/coligação); a atribuição de poder de veto/co-decisão; a representação proporcional na administração pública e; a descentralização e a autonomia. Benedikter (2008: 8) reforça que esses acordos e tratados de paz podem ter por fundamento a legislação constitucional ou orgânica e os estatutos de autonomia, transformando muitos conflitos armados internos em formas institucionalizadas de partilha de poder, participação na tomada das decisões e formas estáveis de auto-governo territorial. De entre estes vários mecanismos, discutiremos noutros pontos deste texto o mecanismo que destaca a descentralização e autonomia como mecanismos privilegiados de resolução de conflitos para uma saída de longo prazo.

24 “A estratégia de confronto visa a resolução do conflito pela eliminação de uma das partes”. Recorre à assimilação, ao genocídio (cultural, imigração forçada, deportação ou expulsão), limpeza étnica, reagrupamento (deslocação interna) e substituição. A estratégia de acomodação permite às partes em conflito aceitarem os princípios da inclusão e cooperação na sua resolução (Santo, 2009). À violência seguirá a violência (estratégia de confronto) e nem sempre a acomodação resolve o conflito e as marcas profundas do conflito eternizam-se.

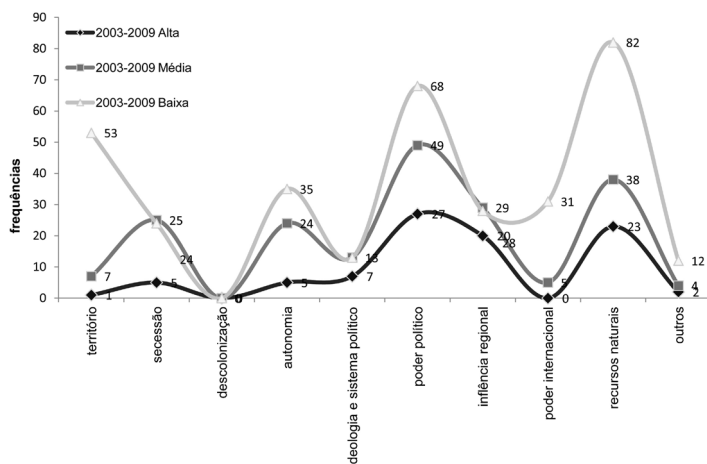
25 Nem sempre a estratégia da acomodação produz os resultados esperados, pode gerar a frustração e o fortalecimento da resistência dos grupos rebeldes que tendem a intensificar a violência armada para a defesa das suas aspirações, recorrendo à guerrilha, ao terrorismo internacional, à limpeza étnica e genocídio, à ocupação de territórios além dos limites do auto-proclamado Estado.

26 Na figura de um contrato, deve engajar não só as partes principais, mas toda a sociedade em que o conflito eclodiu, além de favorecer mecanismos integrativos e sustentáveis para a paz. As partes devem demonstrar a vontade política e confiança para respeitar os acordos e a execução do referido contrato, empregando esforços permanentes com vista ao diálogo. As disposições dos acordos devem ser explícitos sobre as matérias importantes a serem concretizados para a consolidação da paz (Lazarte-Hyle e Cunniah, 2010: 7-9).

O Panorama da Conflitualidade Armada Interna em África

Embora em média o mundo tenha registado indicadores crescentes de paz, o continente africano alista índices relativamente baixos em termos da paz. Observa-se uma diminuição não muito significativa da incidência armada à entrada do século XXI, onde a África subsariana é a segunda região com maior incidência. (Smith, 2008: 58-59; Conflict Barometer 2007: 3; 2009: 2-3) Um olhar sobre a evolução da incidência da conflitualidade armada mostra que depois da vaga das independências (1960), a década de 1990 foi o período em que o conflito intraestatal atingiu o apogeu em África, influenciado quer pelas forças externas quer pelos factores internos (onde as disputas são: territorial, secessão, autonomia, lutas pelo poder, lutas pela hegemonia regional e recursos naturais, etc.), visível na figura 1.

Figura 1 – Causas de conflitos em função da intensidade dos mesmos



Fonte: Figura elaborada pelo autor (CB 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009)

Das guerras de libertação nacionais às guerras territoriais entre Estados, passando por guerras civis e outros conflitos internos de baixa intensidade, muitos países africanos tornaram-se palco da implicância direta dos exércitos dos Estados vizinhos, da beligerância aberta entre governos e movimentos de guerrilha dentro de um ou de vários Estados.²⁷ Muitos conflitos armados atuais, têm as marcas da luta pelos recursos naturais, cada nova descoberta intensifica a sua incidência.

²⁷ Os conflitos armados em Angola (1975-2002), na República Democrática do Congo (RDC-, 1998-2002) e no Golfo da Guiné, ilustram esta dinâmica. A guerra civil angolana e da RDC apresenta todos os traços destes novos conflitos internos, com a pilhagem sistemática dos re-

Há conflitos que são latentes mas ignorados pela opinião pública internacional por respeito à lógica das soberanias estatais. Não obstante, as consequências dessas guerras são dramáticas: os efeitos imediatos e de longo prazo são catastróficos²⁸ e os números de mortes e deslocados são alarmantes.²⁹ As tentativas de prevenção desses conflitos requerem maior diversificação das iniciativas e meios empregues pelas instituições internacionais e regionais, havendo cada vez mais soluções que buscam estratégias não bélicas nos diversos casos de resolução de conflitos armados internos (Mehler, 2009: 4; Tavares, 2008: 68; Roque, 2008: 45-47).

Descentralização e Resolução dos Conflitos Armados Internos: Contexto Africano

A “descentralização” que integra a agenda internacional ganhou reforços significativos nos países em via de desenvolvimento, particularmente em África, onde a prática institucional tende a infirmar as probabilidades do seu sucesso.

Discutir a forma como é feita a governação da província de Cabinda entra na matriz global actual, isto é, traz à mesa os conceitos de descentralização e autonomia como pilares em que se inscreve o caminho da democratização das estruturas da governação no quadro de um Estado de Direito Democrático respeitador da lei e dos direitos humanos, e que busca responder ao pluralismo de interesses provenientes das entidades tanto públicas, para além do Estado, as regiões/províncias, as cidades, os municípios, como privadas (organizações internacionais, não governamentais, associações e movimentos da sociedade civil, etc.) a quem são transfe-

cursos naturais quer pelos governos centrais quer por grupos rebeldes como meio de financiamento das lutas. O Golfo da Guiné tornou-se também o palco dos conflitos em consequência da abundância do petróleo, do ouro, dos diamantes e demais recursos naturais que continuam a atizar a cobiça (Leal, 2009).

28 Entre essas consequências, identificam-se: as baixas esperanças médias de vida, má nutrição, carências em bens primários (água, luz, educação, transportes, etc), infra-estruturas socioeconómicas arruinadas, desigualdades vincadas na distribuição das riquezas, milhões de mortes em genocídios e doenças, milhões de deslocados, minas anti-pessoais, crianças soldados, etc.

29 A guerra civil angolana (1975-2002) fez mais de quinhentos mil mortos e centenas de milhares de refugiados. A “Guerra dos Grandes Lagos” (1994-1997, 1998-2007 e 2008-), conhecida por extensão como a “Guerra do Kivu” na RDC, fez cerca de 5 milhões de mortes e 2 milhões de pessoas refugiaram-se para territórios vizinhos. Esta guerra dura há 15 anos, implicando várias rebeliões e os países vizinhos: Ruanda, Burundi, Uganda, Angola, Congo-Brazaville, República Centro-africana, Zâmbia, Zimbabwe (Colin, 2009).

ridos poderes em certos domínios cujo exercício com autonomia e liberdade afasta a tutela da administração central.

O debate teórico mostra que não existe uma definição consensual do conceito de descentralização, assim, olhamos as características principais e a tipologia. A descentralização não é autonomia no sentido da soberania e autodeterminação, contudo, serve de instrumento de organização do próprio Estado para uma maior integração, representação e participação das comunidades dos cidadãos. A descentralização é a transferência de poderes e recursos para os governos subnacionais (região/província, município, aldeia), etc. Pode incidir sobre os aspectos administrativo, político, financeiro, etc. Segundo Massuanganhe (2009), existem vários tipos de descentralização:

- Descentralização administrativa: transferência de autoridade na tomada de decisão, recursos e responsabilidades de provisão de serviços de níveis superiores para nível inferiores. Pode assumir a forma de desconcentração³⁰ ou delegação³¹;
- Descentralização política: transferência de poder e autoridades, funções e recursos através de provisões legais. A transferência é feita dentro das estruturas políticas formais. Assume a forma de devolução³² ou Federação/Sub-estados³³;
- Descentralização fiscal: visa estabelecer a autoridade de unidades desconcentradas ou descentralizadas com capacidade para decidirem sobre as despesas usando o fundo de tesouro central ou os recursos locais. Pode ser através de transferências não condicionais³⁴ ou transferências condicionais³⁵;

30 Transferência de autoridade e responsabilidade na tomada de decisão de um nível superior para o inferior mantendo o nível de hierarquia. Não implica autoridade de actuar em nome da entidade desconcentrada, mas a integração na estrutura local.

31 Transferência de funções e recursos para uma autoridade subordinada hierarquicamente com a capacidade de actuar em nome da autoridade superior sem que haja uma transferência formal da autoridade dentro da estrutura.

32 Transferência de responsabilidade, tomada de decisão, recursos e criação de receitas para entidades locais. São entidades parcialmente independentes da autoridade central do Estado que exerce sobre elas uma tutela administrativa (autarquias, de base municipal ou supra-municipal). Normalmente são entidades eleitas por sufrágio (com uma assembleia e um Conselho Executivo).

33 Formas constitucionais de representação do estado em territórios inferiores, com mandatos supremos. Implica, transferência total do poder estatal e de autoridade do Estado. Mantém um vínculo constitucional com autoridade central.

34 Consistem na alocação dos recursos para os níveis desconcentrados das actividades públicas.

35 É o processo de transferência de recursos para os níveis descentralizados para assegurar a funcionalidade e prestação de serviços públicos ao nível local.

- Privatização: transferência de funções e/ou serviços do sector público para o sector não público (privado, não governamental, sociedade civil, etc.). Envolve normalmente os contratos de compra e venda total ou parcial da representação do Estado. É realizada através da terciarização³⁶ ou do *outsourcing* ou alienação³⁷.

De entre estas formas, convém frisar que a desconcentração não é descentralização, aquela é um descongestionamento, isto é, o Estado permanece a única pessoa colectiva que exerce a função administrativa, mas dentro dele, há uma repartição de competências decisórias por vários órgãos desse mesmo Estado-administração. Os agentes da Administração local do Estado agem por delegação em nome, conta e interesse do poder central nas zonas afastadas da capital. Pelo contrário, a devolução que corresponde à descentralização permite a transferência de poderes políticos e administrativos do governo central para os níveis subnacionais em prol da democratização (Cameron, 1994: 7-8), embora certos autores entenderem que não leva necessariamente à democracia (Orre, 2007: 146). Face às diversas formas, Hartmann entende que a diferença assenta no grau de autonomia exercido pelos governos subnacionais em relação ao governo central. Administrativamente, a descentralização manifesta-se pela atribuição de funções administrativas aos entes descentralizados e decorre da autonomia local; contudo, a descentralização política consiste na atribuição de funções políticas que emanam da autonomia política (implica a descentralização de funções políticas e legislativas).³⁸ Portanto, a descentralização não afecta a unidade do Estado soberano, único detentor das prerrogativas legislativas e políticas, antes pelo contrário, circunscreve-se apenas à esfera administrativa.³⁹ Embora

36 Consiste na retirada parcial do Estado a favor de terceiros através da delegação de autoridade.

37 *Outsourcing* é a retirada do Estado através da delegação de responsabilidade ou passagem de um serviço público. Esta forma pode ser assumida através de parceria público-privada. Alienação é a retirada total do Estado e/ou a venda subsequente para terceiros.

38 Descentralização política equivale à autonomia política? De facto, não parece que assim o seja. Revejamo-nos nos argumentos apresentados por Amaral que sustenta que se trata "(...) de uma confusão propiciada por referência à uma subespécie «política» na literatura que defende a descentralização política como manifestação da autonomia política, por um lado, porque não discerne que a descentralização se afasta do âmbito do político e, por outro, não consegue ultrapassar o quadro estreito do paradigma do Estado moderno, suscitando situações antagónicas: (1) reduz-se todas as formas de distribuição do poder no seio do Estado à descentralização, e, leva-se (2) à incompreensão e rejeição da autonomia política como modalidade de partilha do poder político, esticando o conceito de descentralização à categoria de autonomia e, ao extremo, à autodeterminação e soberania (Amaral, 1998: 209-2011).

39 O seu domínio não vai para lá das tarefas de execução burocrática das opções políticas definidas pelos superiores hierárquicos, e estas unidades não têm capacidades para adoptar opções e valores privativos, apenas poderão adaptar as opções políticas gerais elaboradas pelo governo central às suas particularidades.

sejam eleitos os respectivos órgãos pela população, os entes descentralizados não são politicamente distintos dos órgãos centrais do poder que os tutelam, que os criaram e que os podem extinguir.

Contrariamente à desconcentração e à descentralização, a autonomia ultrapassa o domínio administrativo e penetra o âmbito do político. Logo, a autonomia de natureza política, ao invés da administrativa, edifica um tipo novo de Estado em que coexistem múltiplos centros de poder autónomos, com capacidade para adoptar e executar opções políticas privativas e normas jurídicas de valor idêntico às do Estado (Amaral, 1998: 215). As unidades autónomas possuem órgãos (governo e parlamento) de poder próprios, portanto, exercem um verdadeiro poder político⁴⁰.

A literatura sobre a provável existência de uma relação entre a descentralização e a resolução dos conflitos continua rara, contrastando com a abundância dos estudos que a indicam como estratégia e instrumento de redução da pobreza. As razões desta limitação têm a ver com o facto de os governos de países em situação de conflito violento tenderem a não aceitar a interferência de terceiros nos assuntos domésticos. Como o federalismo e a autonomia, a descentralização põe em questão a estrutura territorial de um Estado. São instrumentos de devolução do poder e integração dos grupos com interesses diferentes num Estado nacional, permitindo um certo grau de independência desses grupos (Schelnberger, 2008: 191).

A descentralização apresenta algumas oportunidades, isto é, ela pode fortalecer a inclusão e participação política das populações através dos seus governos eleitos, aproximando a administração dos administrados que podem responsabilizá-la; facilitar a dispersão do poder do centro para os níveis periféricos de um país; servir para o reforço da integração nacional e a legitimidade dos dirigentes; fortalecer as bases do Estado de direito e melhorar a prestação de serviços às populações. Ela implica também certos riscos, nomeadamente o fortalecimento das forças da oposição (tensões entre poder central e local); controlo dos órgãos locais pela elite política local com fraca base sociopolítica, intensificar as diferenças regionais, etc. (Hartmann, 2008: 173-178; Rosenbaum, 1998: 510-516).

Atendendo aos riscos e oportunidades, a África dos Estados soberanos revela claramente que as promessas sobre a descentralização falharam na sua aplicação prática, e na maioria das vezes se limitaram apenas ao nível da desconcentração.

40 Para facilitar a compreensão do poder que tem as entidades subnacionais, Adriano Moreira defendeu que estamos em presença de conceitos não abertos e que mexem com a sede do poder político, por isso, é “preciso discutir a administração descentralizada e unitária. Não é a mesma coisa. O poder regional (ou provincial, por analogia) é um poder político. Os Açores e a Madeira têm um poder político, vem do povo, há eleição, tem poder legislativo, executivo, etc., não é a mesma conversa da câmara municipal” (Moreira, 2009, entrevistado pelo autor).

Angola: Dilemas da Construção do Estado Pós-colonial e a Questão de Cabinda

O Estado moderno e contemporâneo é recente em África e a sua construção continua a ser complexa e dolorosa. A soberania que os movimentos de libertação nacional conquistaram dos impérios coloniais europeus ficou concentrada nas mãos de uma pequena elite político-militar. As profundas vicissitudes da construção do Estado em África têm-se manifestado também através das instituições. Angola pós-colonial revela claramente estes dilemas. Como frisa Tshiyembe (2003: 24):

“A guerra civil angolana (...) é o resultado de uma política de descolonização fracassada cuja consequência imediata foi a captura [unilateral] do poder em 1975 pelo MPLA, em detrimento de outros movimentos de libertação contra Portugal.”
(Tradução nossa)

O vazio de poder deixado pelo império colonial português abriu brechas na raiz desta guerra que rapidamente constituiria o palco onde as potências externas (Estados Unidos e União Soviética) se digladiaram no período da Guerra Fria. A derrota militar da UNITA em 2002 granjeou ao governo mais recursos financeiros e militares para enfrentar os movimentos independentistas de Cabinda principalmente graças às campanhas militares conhecidas por “Operação Vassoura” desencadeadas desde 2002 (Reed, 2009; Mabeko-Tali, 2008).

Cabinda no contexto angolano foi, e talvez continue a ser, uma das frentes onde o processo de descolonização fracassado deixou as marcas da cobiça quer regional quer internacional, obrigando o poder político instalado a encontrar mecanismos para solucionar um conflito que data de séculos, como ainda o reconhece Adriano Moreira⁴¹:

“ (...) O embaraço que não consentia fazer passar (...), a meditar (...), de completamente autonomizar Cabinda, quando o cheiro do petróleo obrigou a não esquecer que ali estava a costurada ameaça aos povos pobres pelos interesses multinacionais, e a repensar o tratado de Simulambuco, que com interpretação jurídica conveniente, legitimava uma atitude específica, talvez moderadora perante a ONU, quanto ao destino do território, um tema agora de novo a perturbar a restauração da paz em Angola.” (Moreira, 2008: 268-269).

41 Ministro do ultramar de Portugal (1961-1963), que entrevistámos em Março de 2009.

Nestes termos, a separação de Cabinda e Angola não seria uma novidade, pelo facto de haver uma história de séculos de tratamento autónomo de Cabinda como um reino africano com que Portugal tinha relações à luz do Tratado de Simulambuco (Guedes, 2009; Pinto, 2009). A falta de vontade de Portugal em executar o tratado levou a que, aos poucos, Cabinda fosse incorporado na realidade angolana (Pinto, 2009). Com o mesmo tratado, outros autores realçam que Cabinda fora colocado debaixo da protecção de Portugal gozando de um estatuto autónomo “(...) até 1957, data em que, unilateralmente, foi incluído no território de Angola, pelo governo português (...)” (Ramalho, citado por Pinto, 2004: 157). Contudo, Adriano Moreira advertiu que a ascensão à soberania internacional de Angola não foi o culminar do processo histórico, mas o resultado da força. Se o governo tem argumentado que Cabinda integra Angola, a FLEC e suas ramificações acusam aquele de ocupar militarmente o território e fundamentam o recurso às armas como estratégia de resistência e reclamação do direito à autodeterminação na base da descontinuidade geográfica e no passado histórico-cultural do território.

Resenha Histórico-política de Cabinda

O enclave de Cabinda, ex-protetorado colonial de Portugal, foi desde os tempos remotos subjugado à lógica de uma evolução de “passo a passo” (Guedes *et al*, 2003: 70-78; Pinto, 2009) até se tornar numa província que integra hoje em dia a divisão político-administrativa de Angola, Estado unitário. Situado na costa atlântica entre os dois Congos⁴² e estendendo-se numa fronteira marítima de 103 km, o território caracteriza-se, por um lado, pela insularidade geofísica (ver Mapa 1), ou seja, a saída para o mar da RDC separa-o do resto do país numa faixa territorial descontínua de cerca de 60 km (Reed, 2009; Governo da província de Cabinda [GPC], 2006) e por outro lado, pelas imensas riquezas da natureza, desde o petróleo e vários minerais valiosos; a floresta e o meio ambiente até incluir uma rica herança histórico-cultural exibida pelas suas populações.

42 A proximidade geográfica entre as populações de Cabinda e os povos dos dois Congos (Kinshasa e Brazaville) fundamenta a existência de registos de laços de parentesco, culturais e históricos que datam de séculos.

Mapa 1 – Separação geofísica entre Angola (Continente) e a província de Cabinda



Enquanto território, a província de Cabinda⁴³ ganhou existência na sequência da Conferência de Berlim de 1884-85, que reconheceu a soberania portuguesa sobre o território face às outras potências coloniais, e por via do acordo de protetorado “colonial” (Simulambuco) assinado com os chefes locais como prova da sua presença naquele espaço do mundo. Como descreve Pélissier, quem observa Angola hoje, chega indubitavelmente à conclusão de que o país integra um mosaico de povos e culturas diferentes, uma identidade geográfica fragmentária (2009: 26). Uma leitura histórico-geográfica e cultural levou o autor a identificar seis províncias geográficas em Angola e mais grupos etnolinguísticos.⁴⁴ O povo que habita o território de Cabinda pertence ao núcleo populacional do antigo Reino do Congo (Pélissier, 2009: 34-51), a mais poderosa formação estatal⁴⁵ a prosperar nas margens atlânticas do rio Congo erguido pelo povo Bacongo e cujo rei tinha o título de Mani. A soberania deste reino cristão estendia-se ao norte como ao sul do rio Congo, e os reinos (ou Estados) daquelas margens prestavam-lhes tribu-

43 Decorre da fusão de três importantes reinos africanos: N’Goio, Kakongo e Loango.

44 “Luanda, a região do Congo, Benguela, Namibe, Alta Zambézia e a fronteira do deserto do Kalahari. E no plano etnolinguístico, temos “os bacongo, os quimbundos, os ovibundos, os lunda-quíoco, os nganguela, os nyaneka-humbe, os herero e os ambo” (Pélissier, 2009: 27-32).

45 Ao reino, associam-se outras formações estatais, isto é, “reinos” situados ao Norte do rio Congo, nomeadamente o Vungo, Ngoyo, Kakongo, Kwangu e Mayumba (Gonçalves, 2005: 17).

tos.⁴⁶ A decadência do Reino do Congo (no século XVIII) e a consequente colonização (nos finais do século XIX), em paralelo com outros territórios outrora sob sua vassalagem, levou à divisão das populações Bacongo entre Angola, Congo-Kinshasa e o Congo-Brazaville (Gonçalves, 2003: 14).

Os problemas socioeconómicos e políticos que o Império Português no Ultramar iria conhecer e que conduziram à revolução Republicana (1910) e a instauração do regime autoritário do Estado Novo (1926) explicam de certa maneira a evolução dos territórios de Angola e Cabinda⁴⁷. Sem embargo da complexidade da ascensão à independência de Angola, são muitos os registos dos autores que atribuem um estatuto específico à província de Cabinda (Guedes 2007; Moreira 2009; Fontes Pereira, 1998; Feijó 2000).

O fracasso na descolonização de Angola por Portugal colocou em 1975 o território de Cabinda debaixo da soberania do primeiro; um dilema histórico na raiz da actual situação política de Cabinda. As especificidades do território e povos que habitam esta região, que produz mais de metade da riqueza nacional de Angola através do petróleo⁴⁸, têm alimentado (desde 1975) um conflito armado entre o Governo de Angola e vários movimentos independentistas (FLEC).

46 Outro reino, o “dos Quimbundos, a sul do Congo (...) chamava-se Ndongo e seu rei tinha o título de Ngola (donde deriva a palavra Angola)”, (Davidson, 1981: 112), era vassalo do Congo. Os primeiros anos de contactos entre Portugal e o Reino do Congo foram amigáveis e rapidamente foram trocadas as embaixadas (Ndaywel è Nziem, 1998; Gonçalves, 2003). O reino de Ngola (Angola) cessou a sua vassalagem perante o Reino do Congo após a ocupação da Ilha de Luanda em 1575 por Portugal. Autonomizaram-se também os reinos localizados ao Norte, nomeadamente os Reinos do Loango (1539), Kakongo e Ngoyo, respectivamente nos princípios do século XVII (Ndaywel è Nziem, 1998: 84). Este «Reino» africano independente foi cristianizado em 1491, estendia-se ao Norte mais ou menos nas duas repúblicas do Congo mais uma parte do Gabão e ao Sul pela zona noroeste de Angola onde se situava a capital Mbanza Kongo. Sob a governação do Mani Kongo Álvaro II (1587-1614), foi enviado o conselheiro D. António Manuel Nsaku Ne Vunda como embaixador para o Vaticano em 1608 (Maxwell e Ingrid, 2002: 35). Conhecida por «Busto di Nigrita», a estátua deste embaixador Kongo encontra-se na Basílica «Santa Maria Maggiore» que tive oportunidade de visitar em agosto de 2010.

47 “Os separatistas de Cabinda colocavam um problema mais importante e persistente agravado com o petróleo” e foram secretamente prometidos ápios pelos portugueses. (Pélissier, 2009: 312-313)

48 Este petróleo é explorado desde 1968 pela actual companhia americana Chevron e muitas empresas nacionais e multinacionais.

A Lógica do Conflito Armado em Cabinda

Os governos africanos tendem a subestimar os conflitos armados no interior dos seus territórios em defesa do princípio da intangibilidade das fronteiras herdadas da descolonização. Entra nesta lógica o conflito armado de Cabinda: durante décadas o governo angolano negou existir uma guerra civil, invocando ser um assunto interno, qualificando os guerrilheiros da FLEC de criminosos organizados. Desde a eclosão deste violento conflito armado, as Nações Unidas continuam ainda distantes em investir no seu fim. O governo de Angola combina a estratégia de confronto e de acomodação. A literatura sobre este conflito revela que a guerrilha nacionalista/independentista de Cabinda sobreviveu ao fracasso da descolonização portuguesa em Angola e às várias décadas da guerra civil. Contudo, entre 2002 e 2004 o governo de Angola lançou a “Operação Vassoura” para aniquilar a FLEC e as suas ramificações e pacificar a província. Esta campanha militar assimétrica em termos de efectivos militares destabilizou completamente as posições estratégicas das principais facções militares, a FLEC-Fac e a FLEC-Renovada. Simultaneamente, o governo lançou a campanha de desmobilização e rendição de muitas personalidades da FLEC para abandonar a luta armada, passando a ocupar cargos no governo central, nas empresas públicas e ao nível do governo da província, contudo sem grande sucesso. Mesmo assim, o governo conseguiu minimizar a popularidade da FLEC junto das populações e a esperança da independência por via militar. Nas investidas das forças armadas angolanas (FAA) foram denunciadas várias violações dos direitos humanos por activistas independentes, violações que o governo imputou também à FLEC. Reed reconhece que esta operação registou algum sucesso ao permitir ao governo controlar uma boa parte do território de Cabinda (Reed, 2009: 152-153), travando a insegurança que a FLEC representava para o acesso às zonas petrolíferas estratégicas. As FAA fizeram incursões além-fronteiras para forçar o retorno dos refugiados ao território de Cabinda, com promessa de inserção social que se tem revelado mais propagandística porque a maioria das populações não tem acesso aos bens prometidos pelo governo central (Reed, 2009: 154-155). Para impor a ordem em Cabinda, refere-se que o governo recorre à coerção legítima contra qualquer atentado à ordem e segurança do Estado, qualificando todos os simpatizantes da FLEC de terroristas. Esta estratégia de confronto não pôs fim ao conflito, contudo, dissuadiu a população de Cabinda a pegar nas armas e tornou endémica e dissimulada a resistência da população, como movimentos cívicos como a “Mpalabanda” e outras associações ligadas à Igreja Católica e Evangélica contra a violação dos direitos humanos. Como consequência, os autores indicam que a “operação vassoura” agudizou as reivindicações na província. As populações denunciam o estado de pobreza em que vivem, a falta de benefícios dos lucros do petróleo e de acesso aos serviços básicos (electricida-

de, saneamento, água), principalmente no meio rural, manifestando ainda mais o sentimento autonomista invocando o Tratado de Simulambuco (Reed, 2009: 156-157). Estas dinâmicas locais reforçaram os apelos à independência, pressionando o governo central ao diálogo, como aconteceu em 2006 com o MEPRC. Destaca-se a descentralização neste contexto de institucionalização de um governo subnacional que territorialmente se situa ao nível intermédio, entre o poder central e o poder local (município), como instrumento jurídico e político estratégico que permita uma partilha do poder político no sentido restrito do termo com as elites que possam representar a província que sempre esteve e continua à mercê da luta armada violenta.

Centralismo do Estado Angolano Renovado e o Processo Democrático

A constituição promulgada em 2010 não inovou em relação ao diploma constitucional de 1992 no que tange ao sistema político-legal do país, antes pelo contrário, retrocedeu em matérias da legitimidade popular de alguns órgãos de soberania do Estado, sobretudo na Presidência da República, que comanda o poder executivo do país, cuja eleição passou a ser indirecta.⁴⁹ Ao nível político-institucional, verifica-se uma clara tendência para a concentração do poder político nas mãos do Presidente da República⁵⁰, também responsável pela administração pública (central e local do Estado): a administração central sofre do peso de um partido hegemónico que se estende até ao nível subnacional. Ao nível da administração subnacional, embora o legislador procure diferenciar a administração local do Estado (ao nível provincial) da administração local autárquica (de base municipal)⁵¹, o Decreto-lei n.º 17/10, de 29 de Julho, sobre a “Organização e Funcionamento dos Órgãos da Administração Local do Estado”, ao revogar o Decreto-lei n.º 2/07, de 3 de Janeiro,

49 Este modelo híbrido completa a transição das metas estipuladas no planeamento das futuras acções governativas até 2025 que visam principalmente o crescimento da economia. Desde a paz ganha em 2002 o crescimento económico não se refletiu no desenvolvimento da sociedade angolana em geral e os indicadores apontam neste sentido.

50 Verifica-se uma clara instrumentalização da única câmara nacional (Assembleia Nacional) para objectivos legislativos onde domina o executivo do MPLA que venceu as legislativas de 2008 (com 81%) e na insignificância em que se encontra a oposição político-partidária para contrabalançar essa hegemonia. Concebido como órgão de fiscalização da actividade governativa do país, há sinais de subordinação ao partido no governo. Revela esta possibilidade o exemplo das discussões sobre a constituição de 2010 que se saldaram numa imposição das propostas de revisão do MPLA, levando a UNITA a boicotar a aprovação da versão final da Constituição.

51 Art.º n.º 201 da CRA de 2010.

vem claramente confirmar o que há décadas foi observado por muitos estudiosos: na ausência de autarquias locais, a província, o município e escalões mais baixos, são verdadeiras extensões da administração central para áreas distantes de Luanda. Não é de esquecer que a descentralização administrativa é manifestação pura e simples do centralismo estadual, e ela (a descentralização) não existe na prática em Angola, havendo somente um mero descongestionamento da própria administração local do Estado para as províncias. Não existe, até a data, nenhuma assembleia de âmbito subnacional que garanta a representatividade das populações locais.

A Problemática do Memorando de Paz para Cabinda

Em busca de um interlocutor válido conforme o governo de Angola para a resolução negociada do conflito de Cabinda, foi concretizada a fusão em 2004 na Holanda (Acordos de Helvoirt) entre as diversas FLEC, a sociedade civil e demais sensibilidades político-militares do território de Cabinda. Esta fusão alterou as estruturas internas da FLEC⁵² e, criando-se assim, o Fórum de Cabinda para o Diálogo (FCD)⁵³. A FLEC pilotava nesta base de consenso alargado os destinos da nova sub-organização.

Segundo a revista “Africa 21” (2006: 29-32), que traça a cronologia dos momentos e passos encetados para o diálogo, após encontros secretos entre os movimentos independentistas de Cabinda e o governo de Angola, a delegação do FCD rapidamente chegou à conclusão que as conversações não colocariam em cima da mesa a hipótese da independência.⁵⁴ Mesmo assim, as discussões entre as partes visaram o alcance de um equilíbrio que abrisse portas para negociações permanentes através do ME que trazia uma proposta de Estatuto Especial feita pelo governo de Angola à delegação do FCD, o qual, supostamente, deveria instituir um meca-

52 Nesta nova estrutura da FLEC, António Bento Bembe, o então presidente da FLEC-Renovada (FLEC-R) assumiu o cargo de Secretário-geral e Nzita Henriques Tiago, também presidente da FLEC-Forças Armadas de Cabinda (FLEC-FAC), assumiu a Presidência da FLEC-Unida.

53 O FCD vai ser liderado pelo então Secretário-geral da FLEC-Unida, António Bento Bembe e presidente da respectiva plataforma com o mandato de criar as condições necessárias que levassem ao diálogo com o governo de Angola para solucionar o conflito armado na província de Cabinda, sob observação da comunidade internacional.

54 Durante as discussões, o governo de Angola esteve na defensiva, numa clara e arreigada dissuasão. Não só rejeitou quaisquer tentativas de reivindicar a autodeterminação, como ainda negou a possibilidade de atribuir um estatuto de autonomia política à província de Cabinda alegando-se a ausência de um quadro legal e constitucional sobre o qual deveria assentar esse mecanismo.

nismo institucional de partilha de poderes entre o governo provincial de Cabinda e o governo central. O FCD foi à mesa das negociações numa situação complexa na sequência da exclusão pelo governo de Angola das diversas forças que estiveram na génese da sua criação e de consequentes desentendimentos entre hierarquias de liderança.

O ME que se enquadra numa tendência, aliás bem documentada na teoria, para acomodar as pessoas oriundas de uma parte da FLEC em detrimento das restantes forças do território de Cabinda, não estabelece um projecto de reconciliação pragmático de longo prazo em que as diferentes partes aceitam os mecanismos instituídos conducentes ao término deste conflito armado violento. O governo de Angola procura assegurar uma certa representatividade da elite territorial, tanto no plano civil como no político-militar, nas estruturas do governo nacional, local e empresas públicas, sem alterações de fundo em relação ao sistema político. Teoricamente, revela-se um mecanismo frágil pelo incremento do conflito, levando à resistência dos restantes movimentos para forçar um novo acordo com o Governo, como aconteceu com o atentado contra a selecção do Togo em Cabinda em 2010 e todas as manobras de diálogo que se seguiram.

Apesar das fragilidades decorrentes deste “pseudo” acordo de “partilha de poder”, abriu-se o caminho para aprofundar o diálogo entre o governo e os movimentos independentistas e sociais de Cabinda – um pacto de “confiança!” e, através do mecanismo de Estatuto Especial, tentar proporcionar a toda a população de Cabinda o gozo das benesses da paz. Só assim será possível encará-lo como um instrumento que tenderá a fortalecer as bases para uma resolução pacífica do conflito.

A Problemática do Estatuto Especial para Cabinda

De facto, o conflito armado em Cabinda constitui actualmente um facto histórico que o governo angolano reconheceu oficialmente através do ME rubricado em 2006 após trinta anos de negacionismo.⁵⁵

⁵⁵ Em defesa da sua soberania e invocando o princípio da intangibilidade das fronteiras históricas herdadas da descolonização, o governo central protagonizou este conflito sem aceitar a beligerância dos movimentos independentistas de Cabinda, tendo o conflito permanecido desde a independência de Angola como um conflito de natureza interna, projectando a nível externo uma atitude de controlo. Contudo, o ano de 2006 marcou o virar dos acontecimentos, ambas as partes envolvidas no conflito, através das suas representações inscreveram que de facto e de direito existiram antagonismos que levaram ao conflito armado no território de Cabinda. (MEPR, 2006: 1)

O Acordo levanta, na mesma proporção da urgência da paz total e sustentável, a questão do mecanismo constitucional que eleve o antagonismo à categoria de interesse nacional⁵⁶. O *timing* da revisão total da constituição em 2009 revelou-se crucial para que o legislador constituinte angolano optasse por um mecanismo de resolução do conflito que não só reconhecesse a diferença do território de Cabinda no quadro do Estado angolano enquanto emanção de um projecto nacional de integração das diversidades históricas, culturais e étnicas ao nível subnacional, mas que também velasse pela consolidação da paz. A opção por esse mecanismo transcende as meras noções clássicas de subsidiariedade e descentralização previstas na constituição e no EE, quando concebido como mecanismo que permita alcançar uma paz duradoura para a população de Cabinda à luz das especificidades do território. Na sequência da revisão constitucional sob responsabilidade da Comissão Constitucional Angolana representando os partidos com assento parlamentar (MPLA, UNITA, PRS, ND e FNLA), a questão da forma constitucional e do sistema político-administrativo suscitou imensas questões, destacando-se propostas inovadoras acerca dos possíveis modelos de estruturação do Estado e seus poderes: é claramente observável nas diversas propostas a preferência em cortar finalmente com o centralismo do Estado que, desde 1992, procurou penetrar e estender-se até ao nível territorial mais baixo (a aldeia), espaço de jurisdição das autoridades tradicionais, para um modelo de Estado unitário descentralizado. Algumas propostas sustentaram um Estado unitário com Cabinda e Luanda como províncias autónomas, outras advogavam a transformação de Angola num Estado Federal. Porém, as propostas dos maiores partidos, embora concordando sobre o unitarismo do Estado e a concepção dos governos provinciais como órgãos desconcentrados do governo central, integrando a administração local do Estado, divergiram sobre a forma constitucional do Estado unitário, admitindo-se, ou não, estatutos de autonomia política para certas províncias, por hipótese, de governos locais com órgãos próprios (executivo e assembleia legislativa) e livres para criarem as suas próprias leis. Vingou obviamente a proposta do partido no poder que preconizava a descentralização político-administrativa para o nível territorial abaixo da província (município) como base das futuras autarquias locais. Neste quadro, observando os diversos princípios que estruturam o EE, a desconcentração e a descentralização administrativa são destacados como princípios catalisadores das relações entre o governo central e governo local em Cabinda. Contudo, estão longe de promover a participação da população através dos seus representantes nos processos de to-

56 Pensamos que o conflito de Cabinda deveria engajar a sociedade angolana politicamente organizada e soberana e não ser reduzido exclusivamente aos caprichos do executivo ou partido que governa Angola, tanto hoje como no futuro.

mada de decisões sobre as matérias objecto de especificidade provincial, porque, desconcentrar não é devolver o poder à fonte, pois não acarreta a passagem de uma administração local do Estado para uma administração autónoma politicamente responsável e representativa dos interesses da população de Cabinda. Na prática institucional, revela-se contraditório o facto de ser o próprio Estado a desempenhar quer as competências específicas reservadas ao futuro governo da província de Cabinda quer aquelas partilhadas com o governo central na execução, sabendo-se que, até hoje, os órgãos da província agem enquanto agentes do Estado e carecem de mecanismos institucionais para prestar contas e ser responsabilizados pelas populações pela sua governação. O EE da província de Cabinda não é nem de autarquia/província administrativa especial, como o próprio prevê, nem tão pouco de uma província com autonomia política. Contudo, apesar de já terem passado cinco anos desde a assinatura dos acordos de paz, revelando-se muito difícil uma avaliação objectiva relativamente à evolução e prática do projecto sobre a descentralização, uma dificuldade acrescida pela carência de dados, pode-se apontar alguns parâmetros: (1) a reforma das políticas públicas sobre a descentralização iniciada desde 1992 é feita à luz do gradualismo político-ideológico, adiando-se a democracia local; (2) a prática institucional (legislação ordinária) em vigor não coincide com os princípios constitucionais; (3) a inexistência de assembleias eleitas e representativas das populações locais; (4) a primazia da desconcentração sobre a descentralização, ou seja, ausência do pluralismo político e subordinação da arena local ao poder central; (5) dependência dos governos provinciais e restantes administrações locais (municípios e comunas) das transferências financeiras do governo central.

Notas Finais

As nossas reflexões privilegiaram uma perspetiva crítica ao modelo político-administrativo em vigor na República de Angola, com o objectivo de discutir os pilares em que assenta a governação provincial do território de Cabinda. Apesar de integrarem a organização político-administrativa de Angola soberana e unitarista, as questões objectivas podem ser formuladas acerca do passado histórico de Cabinda, onde a descontinuidade territorial reenvia para a necessidade de reavaliação dos traços históricos, culturais e geográficos e as raízes profundas do antagonismo político-militar, que não cessaram, apesar da assinatura do acordo de paz em 2006.

A descentralização administrativa prevista no respectivo estatuto especial não será eficaz, simplesmente pelo facto de o executivo provincial não assentar numa legitimidade popular local e pela inexistência de uma assembleia provincial

que não só sirva para fiscalizar o executivo provincial, mas também permita uma maior participação política das populações daquela província nos diversos processos decisórios, sobretudo nas questões da elaboração e aplicação dos programas específicos à província, bem como no controlo transparente da fatia revertida para a província sobre as receitas decorrentes do petróleo.

Abrindo uma base de reflexão sobre a forma e a importância que revestirá a descentralização em Angola e o advento de uma governação democrática modernizadora e respeitadora das diversidades como factores de reforço da integração nacional, este texto procurou ainda suscitar algumas interrogações que podem ser objecto de abordagens transdisciplinares para apetrechar as lideranças africanas com instrumentos inovadores de resolução de conflitos. A paz em Cabinda é uma emergência para a reconciliação e desenvolvimento daquele território, como de Angola em geral.

Bibliografia

- Adeline, Yves-Marie (2007). *Histoire Mondiale des Idées Politiques*. Paris: Ellipes Édition.
- Amaral, Carlos Eduardo Pacheco (1998). *Do Estado Soberano ao Estado das Autonomias: Regionalismo, Subsidiariedade e Autonomia para uma Nova Ideia de Estado*. Lisboa: Afrontamento.
- Atlas Dinâmico dos Municípios de Angola (2006). Software FAO/2009.
- Bakwesegha, Martha e Chembeze, Anastácio (2006). "Angola: Situation Report" in *Conflict Trends* n.º 4, pp. 28-29.
- Balandier, Georges (2004). *Anthropologie Politique*. Paris: PUF.
- Bangoura, Dominique (1997). "État et Sécurité en Afrique" in GEMDEV Group, *Les Avatars de l'Etat en Afrique*. Paris: Karthala, pp. 221-236.
- Benedikter, Thomas (2009). *The World's Modern Autonomy Systems. Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy*. Bozen/Bolzano: European Academy of Bolzano/Bozen.
- Bouquet, Christian (2009). "L'État en Afrique: Géographie Politique de la Maîtrise des Territoires" in *L'Espace Politique* n.º 7. Disponível em <http://espacepolitique.revues.org>
- Bruyne, Paul de e Olivier Nkulu Kabamba (2001). *La Gouvernance Nationale et Locale en Afrique Subsaharienne*. Paris: L'Harmattan.

- Cameron, David M. (1994). *Decentralisation and Power-sharing: Impact on Public Sector Management*. St. Andrews: University of Toronto Press Inc.
- Chautard, Sophie (2005). *Les Conflits du XXe Siècle*. Paris: Studyrama Perspectives.
- Colin, Xavier (2011). “Présidents à Vie: La Démocratie Piétinée”. Disponível em <http://www.tsr.ch/emissions/geopolitis>.
- Colin, Xavier (2009). “Republique Démocratique du Congo: Pourquoi cette Guerre Interminable?”. Disponível em <http://www.tsr.ch/emissions/geopolitis>.
- Comissão Constitucional Angola (2009). *Grelha Comparativa dos Princípios Fundamentais da Nova Constituição*. Disponível em <http://www.comissaoconstitucional.ao>.
- Conflict Barometer (2009). *Conflitos no Mundo*. Disponível em http://www.hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2009.pdf
- Constituição da República de Angola (2010).
- Crawford, Gordon e Christof Hartmann (eds) (2008). *Decentralisation in Africa. A Pathway Out of Poverty and Conflict?* Baarn: Amsterdam University Press.
- Davidson, Basil (1981). *À Descoberta do Passado de África*. Lisboa: Sá da Costa.
- Demartis, Lúcia (2002). *Compêndio de Sociologia*. Lisboa: Edições70.
- Diário da república de Angola, 1.a série:
- n.º 99, Resolução n.º 27-A/06 e B/06 de 16 de Agosto de 2006, MEPRC.
 - n.º 1, Decreto-Lei n.º 1/07 de 2 de Janeiro de 2007, EE.
 - n.º 178, Decreto-Executivo n.º 202/08 de 23 de Setembro de 2008 (OGPC).
- Dougherty, James E. e Robert Pfaltzgraff (2003). *Relações Internacionais. As Teorias em Confronto*. Lisboa: Editora Gradiva.
- Dunn, Kevin C. (2001). “The (Blank) African State. Rethinking the Sovereignty State in international Relations Theory” in Dunn, Kevin C. e Timothy M. Shaw (eds) (2001). *Africa’s Challenge to International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan, pp. 46-63.
- Elbadawi, Ibrahim e Nicholas Sambani (2000). *Why are there so Many Civil Wars in Africa? Understanding and Preventing Violent Conflict*. World Bank (WP).
- Enziem, Isidore Ndaywel (1998). *Histoire Générale du Congo. De l’Héritage Ancien à la République Démocratique du Congo*. Bruxelles: Editions Duculot DeBoeck & Larsier.
- Feijó, Carlos (2000). *A Autonomia das Autarquias Locais e a Tutela do Estado em An-*

- gola: *Da Autonomia Perdida nos Períodos Colonial e Revolucionário (1482-1992) à Autonomia Frustrada do Período Democrático Actual*. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-políticas, não publicada. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Direito.
- Feijó, Carlos (2001). *Problemas Actuais do Direito Público Angolano. Contributos para a sua Compreensão*. Cascais: Principia.
- Fontes, José (2009). *Teoria Geral do Estado e do Direito*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Francis, David J. (2006). *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Fukuyama, Francis (2006). *A Construção de Estados: Governação e Ordem Mundial no Século XXI*. Lisboa: Edição Gradiva.
- Garcia, Francisco Proença (2010). "Tipologias de Guerra". *Revista Militar*, Novembro de 2003, pp. 1103-1136. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt>.
- Gazibo, Mamoudou e Céline Thitiot (2009). *Le Politique en Afrique: Etats des Débats et Pistes de Recherche*. Paris: Editions Karthala.
- Godinec, Pierre François (1985). *L'Etat Africain. Evolution, Fédéralisme, Centralisation et Décentralisation*. Paris: Éditions LGDJ.
- Gonçalves, António Custódio (2003). *Tradição e Modernidade na (Re)construção de Angola*. Porto: Edições Afrontamentos.
- Gonçalves, António Custódio (2005). *A História Revisitada do Congo e de Angola*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Grovogui, Siba N. (2001). "Sovereignty in Africa. Quasi-statehood and other Myths in International Theory" in Dunn, Kevin C. e Timothy M. Shaw (eds) (2001). *Africa's Challenge to International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan, pp. 29-45.
- Guedes, Armando Marques (2004). *O Estudo dos Sistemas Jurídicos Africanos: Estado, Sociedade, Direito e Poder*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, Armando Marques e Maria José Lopes (eds) (2007). *State and Traditional Law in Angola and Mozambique*. Coimbra: Almedina.
- Guedes, Armando Marques et al. (2003). *Pluralismo e Legitimação. A Edificação Jurídica pós-Colonial de Angola*. Coimbra: Almedina.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma.
-

- Jackson, Robert H. (1993). *Quasi-states. Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Klotz, J. C. (2007). *China vs the US: the Battle for Oil*. Arte France. Gedeon Programmes. 1-7. Filme documentário. Disponível em <http://www.youtube.com>
- Krasner, Stephen D. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lara, António de Sousa (2005). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa/ISCSP.
- Lazarte-Hoyle, Alfredo e Dan Cunniyah (2010). *Prévention et Resolution des Conflits Violents Armés: Manuel de Formation à l'Usage des Organizations Syndicales*. Genève: Bureau Internationale du Travail (BIT). Disponível em <http://www.ilo.org>
- Leal, Sósimo (2009). *Agenda Africana: Golfo da Guiné* in Voz da América.
- Letaief, Mustapha Bem, Charles Nach Mback, Jean-Pierre Elong Mbassi e Biram Owens Ndiaye (2008). "Afrique" in Gérard Marcou (ed) (2008). *La Décentralisation et Démocratie Locale dans le Monde. Premier Rapport Mondial 2007*. Paris: Cités et Gouvernements Locaux Unis, pp. 23-51. Disponível em <http://www.cities-localgovernments.org>.
- Mabeko-Tali, Jean-Michel (2001). "La Question de Cabinda: Séparatismes Éclatés, Habilités Luandaïses et Conflits en Afrique Centrale", *Lusotopie*, pp. 49-62.
- Mabeko-Tali, Jean-Michel (2008). "Entre Économie Rentière et Violence Politico-Militaire: la Question Cabindaïse et le Processus de Paix Angolais", in *Politique Africaine*. pp. 65-83.
- Machado, José Pedro (2000). *Breve Dicionário Enciclopédico da Língua Portuguesa*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Maclean, Sandra J. (2001). "Challenging Westphalia: Issues of Sovereignty and Identity in Southern Africa" in Dunn, Kevin C. e Timothy M. Shaw (eds). *Africa's Challenge to International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan, pp. 146-162.
- Madsen, Wayne (2002). *Report Alleges US Role in Angola Arms-for-oil scandal*. Disponível em <http://www.corpwatch.org/article.php?id>
- Massuanguane, Israel Jacob (2009). *O Regime do Processo de Descentralização e Governação Local: Implicações, Perspectivas e Desafios face à Crise Mundial em Angola*. Luanda: Faculdade de Direito da Universidade Agostinho Neto.

- Maxwell, David e Ingrid Lawrie (2002). *Christianity and the African Imagination: Essays in Honour of Adrian Hastings*. Boston: Brill, pp. 30-38.
- Mehler, Andreas (2009). "Power-sharing in Africa". *Africa Spectrum* n.º 3. GIGA, pp. 2-10.
- Migdal, Joel S. e Klaus Schlichte (2005). "Rethinking the State" in Klaus Schlichte (ed) *The Dynamics of States: The Formation and Crises of State Domination*. Aldershot, Burlington: Ashgate Publishing, pp. 1-40
- Ministério do Planeamento de Angola (2004). *Angola 2025: Angola um País com Futuro, Sustentabilidade, Equidade, Modernidade - Estratégia de Desenvolvimento a Longo Prazo para Angola*. Luanda: MP.
- Misuraka, Gianlu C. (2007). *E-governance in Africa, From Theory to Action: A Handbook on ICTs for Local Governance*. New Jersey: IDRC / Africa World Press.
- Moreira, Adriano (2001). *Ciência Política*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Moreira, Adriano (2009). *A Espuma do Tempo: Memórias do Tempo de Vésperas*. Coimbra: Almedina.
- Noel, Sidney John Roderick (2005). *From Power-sharing to Democracy: Post-conflict Institutions in Ethnically Divided Societies*. Quebec: McGill-Queen's Press.
- Nye, Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Edição Gradiva.
- Oliveira, António José (2011). *Resolução de Conflitos*. Lisboa: Esfera do Caos.
- Olowu, Dele (1996). "Beyond the Failure of the Centralized State in Africa", in Donald Rothchild (ed), *Strengthening African Local Initiative: Local Self-governance, Decentralization and Accountability*. Hamburg: Hamburg African Studies, pp. 19-29
- Orre, Aslak (2007). "The Integration of Traditional Authorities in Local Governance in Mozambique and Angola: The Context of Decentralization and Democratization", in Armando Marques Guedes e Maria José Lopes (eds), *State and Traditional Law in Angola and Mozambique*. Coimbra: Almedina, pp. 139-199.
- Pasquino, Gianfranco (1998). "Conflito" in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política: A-Z*. 11.ª ed., 2.º vol. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 1291-1298.
- Pereira, Virgílio Ferreira de Fontes (1997). *O Poder Local: da Imprecisão Conceptual à Certeza da sua Evolução em Angola*. Dissertação de Mestrado, não publicada. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

- Pinto, Alberto Oliveira (2006). *Cabinda e as Construções de sua História: 1783-1887*. Lisboa: Dinalivro.
- Pinto, José Filipe (2004). *Do Império Colonial à Comunidade dos Países da Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Covilhã: Instituto Diplomático.
- Reed, Kristin (2009). *Crude Existence: Environment and the Politics of Oil in Northern Angola*. Berkeley: University of California Press.
- Roque, Fátima Moura (2008). “Prevenção e Resolução de Conflitos e Gestão pós-Conflito: Princípios Básicos”. *Africanologia – Revista Lusófona de Estudos Africanos*, n.º 1, Disponível em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/africanologia/article/view/945/779>.
- Santo, Espírito (2009). “Conflitos Internos: das Causas às Respostas, 2.ª Parte, IV – A Resolução dos Conflitos Internos Armados. Estratégias e Actores”. *Revista de Artilharia*. Disponível em <http://www.revista-artilharia.net>.
- Sarmiento, Manuela (2008). *Guia Prático sobre a Metodologia Científica*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- Scaruffi, Piero (2009). *Wars and Genocides of the 20th Century*. Disponível em <http://www.scaruffi.com/politics/massacre/html>.
- Schelnberger, Anna Katharina (2008). “Decentralization and Conflict in Kibale, Uganda” in Gordon Crawford e Christof Hartmann (eds), *Decentralization in Africa: a Pathway out of Poverty and Conflict?* Baarn: Amsterdam University Press, pp. 191-212.
- Sem autor (2006). “Angola renasce das ruínas”. *Africa 21*, Novembro/Dezembro, pp. 29-32.
- Sindjoun, Luc (2009). “L’Afrique au Prisme des Relations Internationales” in Mamadou Gazibo e Céline Thiriot, *Le Politique en Afrique: Etats des Débats et Pistes de Recherche*. Paris: Editions Karthala, pp. 319-342.
- Smith, Dan (2008). *The State of the World Atlas*. London: Earthscan
- Sousa, Marcelo Rebelo de e André Salgado de Matos (2004). *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I. Lisboa: Edição Dom Quixote.
- Stoppino, Mário (1998). “Violência”, in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política: A-Z*. 11.ª ed., 2.º vol. Brasília: Editora Universidade de Brasília, pp. 1291-1298.
- Tavares, António Carlos (2008). *O Direito Internacional e os Desafios Humanitários em África*. Tese de Doutoramento. Madrid: Instituto Universitário “General Gutiérrez Mellado” (UNED). Disponível em <http://e-spacio.uned.es/fez>.

- Tshiyembe, Mwayila (2001). "Les Principaux Determinants de la Conflictualité" in Paul Ango (ed), *La Prevention des Conflits en Afrique Centrale: Perspective pour une Culture de la Paix*. Paris: Editions Karthala, pp. 21-34.
- Tshiyembe, Mwayila (2003). *Géopolitique de la Paix en Afrique Médiane: Angola, Burundi, République Démocratique du Congo, République du Congo, Ouganda, Ruanda*. Paris: L'Harmattan.
- Voz da América (2010). *Notícias: Angola, Presidente admite problemas de segurança em Cabinda*. Disponível em <http://www.voanews.com/portuguese>
- Waltz, Kenneth N. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- Wheeler, Douglas e René Pélissier (2009). *História de Angola*. Lisboa: Edições Tinta da China.
- Wunsch, James S. (2005). *Gouvernance Locale et Conflits en Afrique*. Omaha: Creighton University.

Problems with Postwar Reconstruction: A History of Nutrition Intervention from the Civil War to Post-Civil War in Angola

Daniella Nicole Mak

Licenciada em História, em Estudos Africanos e Estudos do Médio Oriente pela Universidade de Pennsylvania; Mestranda em História Moderna e Contemporânea no ISCTE (2010/2011). Bolseira da Comissão Fulbright e da FLAD/Torre do Tombo. Investigadora visitante do ICS-LIL

Resumo

Problemas com a Reconstrução pós-Conflito: uma História sobre a Intervenção Alimentar desde a Guerra Civil ao pós-Guerra Civil em Angola

Este artigo procura analisar os problemas da intervenção alimentar por parte das ONG em Angola desde a guerra civil até à presente era de paz. A autora argumenta que com a intervenção de apoio alimentar em tempo de guerra, as agências de ajuda humanitária contribuíram, intencional ou inadvertidamente, para a guerra civil, notando que durante a fase pós-conflito, os problemas com a ajuda externa continuaram a persistir. É ainda discutido o impacto que a falta de planeamento a longo prazo tem na transição da guerra para a paz em termos de apoio alimentar às populações.

Abstract

This article examines the problems with nutrition intervention by NGOs in Angola from the civil war until the current era of peace. The author argues that during wartime nutrition intervention, aid agencies in Angola often contributed to the civil war, whether intended or unintended. During the post-conflict stage, problems with aid have persisted. It is discussed how part of this burden stems from the lack of long-term planning specially concerning the transition phase from war to peace with a decisive impact on the populations.

Independence and the Civil War: an Emerging Food Crisis

Angola gained independence from Portugal in 1975. However, a 27-year civil war emerged until 2002 between different three nationalist movements, the MPLA, UNITA and FNLA. Before the civil war began in 1975, soil conditions were fertile, and Angola was relatively self-sufficient. However, the civil war destroyed the agricultural sector. Violations of the laws of war were committed on all sides, with 'land mines placed in foot paths to fields and sources of water...and capturing or killing civilians who tended their fields' (*Human Rights Watch*, 1989: 84). Soldiers used food strangulation of towns to 'attain self-sufficiency for...troops and civilian supporters' (*Ibid*: 84). The UN declared that Angola was the worst place to be a child. Reports by *Médecins Sans Frontières* (2002) estimated that one in six children were malnourished, with mortality rates for children under five exceeding the emergency threshold by 2.5. Peace agreements were signed in 2002, yet malnutrition persisted.

During Wartime: Taking Aid from the Devil?

Problems with Humanitarian Aid during the Civil War

"To win our independence we should take aid, as they say, from the devil himself."
Agostinho Neto, MPLA Revolutionary, First President of Angola

In 1984, development assistance was estimated at USD 33 million, and Angola appealed for USD 100 million in food aid in the mid-1980s (Angola Foreign Assistance, 1989). Beyond aid from governments, aid agencies stepped in during the 1980s. Major food aid agencies included CARE, World Vision, Africare, WFP, MSF, and Catholic Relief Services (Ostheimer, 2000: 115). WFP strategies involved emergency food distribution, social feeding programs, and were designed to combat acute malnutrition (WFP Office of Evaluation, 2006).

However, emergency food aid often became politicized, prolonging the conflict. Political parties tended to adhere to aid access agreements only when it fit well with their agenda. Consequently, with aid access agreements 'unilaterally suspended for months, proportional divisions of relief aid [were] between the conflicting parties (regardless of de facto existing needs)...aid became much more an integral part of the conflict dynamics and the war economy than constructive support for the peace process' (Ostheimer, 2000: 128). Food aid "was used as a modus vivendi of negoti-

ated access....counteracting the original intention of advancing the peace process” (Ibid: 129). Some have speculated that the WFP was less passive in its distribution of politicized emergency food, and argue that food aid was given to rebel groups as an indirect means to counter Soviet influence. While it is difficult to discern whether there was indeed a gap between the WFP’s stated intentions and actual interests, food aid did impose negative ramifications, intended or unintended.

In an ironic manner, NGOs began to take ‘the Hippocratic principle *primum non-nocere* – first do no harm’ in a bid to appear impartial (Ibid: 117). Yet, as Ostheimer has aptly argued, this led to an interpretation such that there was holding back of aid, with fear of disagreement upon ‘the *basis* of humanitarian assistance [rather than addressing] current problems (above all politicization of humanitarian assistance) or establish[ing] space for humanitarian assistance during complex emergencies’ (Ibid).

Emergency aid during this period also affected farming patterns in Angola. David Sogge (1994) details how poor farmers, displaced people, and peri-urban dwellers were pushed out of business. In the middle of the civil war, in 1999, statistics from the UN Food and Agricultural Organization and WFP indicated that Angola’s self-sufficiency ratio was below 50% (Ostheimer, 2000: 128). Moreover, in some cases, the WFP blatantly rallied against appeals for long-term agricultural policies. Food aid was seen as a tool to rid agricultural surpluses on the part of donor nations. In one case, an NGO suggested WFP ‘buy up the *Manioc* crop as an incentive to farmers who were returning so that this could support local cultivation. It was a local crop and this would increase the price by boosting local productivity. This suggestion was turned down [as] manioc was not produced in the U.S. or the EU’ (Campbell, 1997: 32).

Transition to Peacetime: the Politics of Post-Conflict Development

Problems with Development Aid during Peacetime

In Angola, NGO fieldworkers have put into practice an innovative strategy that leverages community volunteers, known as the WHO Community Based Management of Acute Malnutrition (CMAM) to target Severe Acute Malnutrition (SAM)¹. Community volunteers screen children for suspected cases by measuring arm circumference (Myatt et al. 2006). At-risk children are sent to feeding centers, and given the therapeutic food package, Plumpynut.

1 The WHO defines Severe Acute Malnutrition (SAM) as weight-for-height measurement of 70% or less below the median or 3SD or more below the mean National Center for Health Statistics reference values, the presence of bilateral pitting edema of nutritional origin, or a mid-upper arm circumference (MUAC) of less than 110 mm in children age 1-5 years.

Sadly, one of the primary issues with the transition to post-conflict development is donor fatigue. Aid work requires funds, and this necessitates publicity. Thus it 'is in the interest of every aid agency to have as high a profile as possible' (Ostheimer, 2000: 115) in order to secure project funding. However, with the signing of peace accords in 2002, funding has decreased. Yet as Francesco Checchi, an epidemiologist who has done fieldwork in Angola, proclaimed, 'once the conflict is over and the cameras are switched off, the suffering continues' (Brown, 2003). Although aid agencies flowed in during the civil war, there was little long-term planning as to how to phase out to the development stage. Consequently, the prolonged crisis has meant that it becomes 'easier for donors to threaten or carry out a total or near-total cut-off of aid even to countries undergoing severe conflict' (Keen, 2007: 138). Lack of transitional planning led to insufficient capability to deal with this abrupt aid cutback.

Originally, WFP and the Angolan Ministry of Health opened a series of therapeutic and supplementary feeding centers to address the high levels of malnutrition (ReliefWeb, 2004). There were formerly 26 operating therapeutic feeding centers and 50 supplementary feeding centers supported by WFP. However, WFP has since pulled out. There has been a severe cutback in the number of operational therapeutic feeding centers and supplementary feeding centers. Due to the reduction of WFP activities, malnourished children no longer benefit from food supplements and the government supplementary programs are not able to cover the needs of malnourished children. Most of malnutrition cases are left untreated in the communities. The mortality rate in the feeding centers can be as high as 10 to 25%. Many children with moderate malnutrition run the risk of approaching a stage of severe malnutrition.

These issues can be linked to a lack of planning for transitioning, or scaling up processes from the emergency to development phase. Yet sustainability is important to assess when evaluating post-conflict development programs. Connectedness is also a linked aspect that refers to the need 'to ensure that activities of a short-term emergency nature are carried out in a context which takes longer-term and interconnected problems into account' (Minear, 1994). As CMAM programs take place in a wide variety of contexts, it is useful to consider these two criteria together.

Beyond this, it is interesting to observe the problems that inertia of past nutrition intervention programs during the emergency context has created for CMAM. CMAM relies on community volunteers. However, during the emergency period from 1975-2002, volunteers were recruited for NGO or donor-supported top-down programs. Former community volunteers have become habituated to receiving better volunteer incentives, such as soap, food, bicycles, and money. Consequently, in the transition to the development context in Angola, less people are willing to be volunteers to screen for malnutrition in their communities with the wristbands. Community volunteers who are conditioned to monetary or tangible incentives

repeatedly talked about what they “used to receive.” As local expectations of volunteers have risen, it becomes difficult to structure incentives.

Angola is also experiencing problems with food dependency as a result of the emergency phase. Agricultural production is still low as the country has transitioned to the development phase. However, better planning from the beginning could have improved transitional planning and timing of emergency aid. As Aidan Egan from Creative Associates remarked, ‘In Angola the emergency phase has been drawn out for too long; it has caused increased dependency...WFP continues to plan to expand its free food distribution in Angola to incorporate more of the UNITA areas, though its free food policy is criticized for going on too long’ (Hammock and Lautze, 1997). Specifically, with the current CMAM program, the therapeutic food, Plumpynut, comes from a French company called Nutriset. Whilst special therapeutic food may be needed to address time-sensitive medical needs, in the long run, agricultural policies should also be evaluated to foster Angola’s previous self-sufficiency.

Traditional Aid vs the Empowerment Model

William Easterly’s critique in *The White Man’s Burden* (2006) presented bottom-up aid as the way forward, in comparison to the traditional top-down “planner” approach. His argument stressed that planners believe in revolutionary social change, based on an Enlightenment ideal where the “Rest,” or Africa, is tabula rasa to be remade. Without a historical, legal, political, institutional and cultural context, the “West” can inscribe its own superior ideals.

Jim Goodman (2008) from The Hunger Project has stressed the difference between traditional top-down service-delivery aid and what he called the bottom-up empowerment model. According to Jim, in the traditional top-down paradigm, the target group is beneficiaries whose basic needs must be met, and services are provided through governments and charities. Donors are in charge that provide the money and hold implementers to account. The main constraints (as only a technical analysis of CMAM would reflect) involve bureaucracy, and inefficiency of the delivery system. The role of government is to operate these service-delivery programs, and social and cultural issues are seen as conditions to be compensated for. Conversely, with the empowerment model, the target groups are hardworking, creative individuals who lack opportunities and are actors in development. Instead of simple service delivery, mobilization and empowerment of self-reliant action in solidarity is stressed. Rather than money an expertise, local vision and entrepreneurship is emphasized. Local agents and the leaders who they hold accountable are in charge, not donors. Rather than bureaucratic technicalities as the main constraints, institutional, historical, political, economic, and social factors are considered. The role of

government in this model is to decentralize resources and decision-making to the local level, build local capacity, set standards, and protect rights.

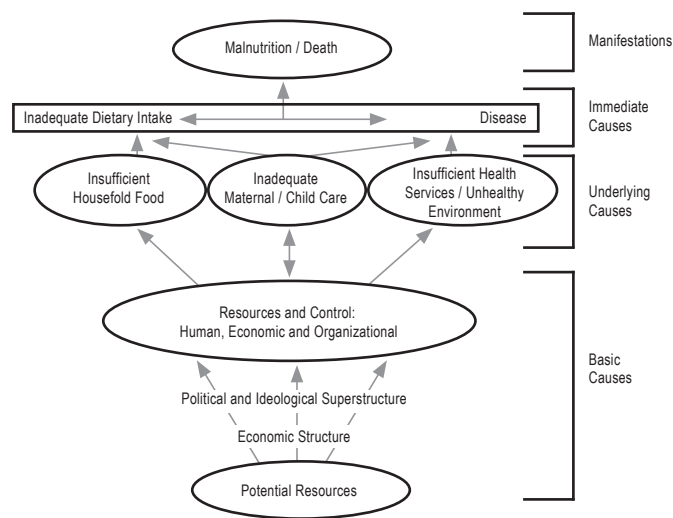
Nutrition interventions during both the emergency phase and the development phase in Angola have presented their own particular set of problems. In short, the challenge in transitioning stage from war to peacetime is that ‘emergency assistance is usually externally driven, with a risk of being inappropriate and even fueling conflict. In addition, very few donors commit to longer term development, once the most acute phase of a crisis passes, and so root causes of conflict and crises remain untouched’ (Alinovi et al, 2007: vii).

Root Causes of Severe Acute Malnutrition in Angola

By approaching severe acute malnutrition as a humanitarian issue in the post-conflict development phase, the assumption was that it could be treated through technical solutions. It is important to note that severe acute malnutrition does demand immediate medical attention. However, a two-pronged approach is needed. Little planning was done alongside CMAM to complement this program and address the long-term root causes of severe acute malnutrition. This is emblematic of a particular discourse present in the ‘complex relation between the intentionality of planning and the strategic intelligibility of outcomes’ (Ferguson, 1990: 20).

A framework of causes of SAM is shown below by the UNICEF Conceptual Framework (UNICEF, 1990).

Chart 1 – UNICEF conceptual framework on severe acute malnutrition



When assessing connectedness of a CMAM program, it is essential to appraise the design in relation to how it addresses immediate and underlying causes of Severe Acute Malnutrition. In evaluating the technical flaws with the efficacy of CMAM (e.g. staff turnover, data collection problems, distribution problems of therapeutic food), my initial report did not address the root causes of SAM in its entirety. There are a range of causes of malnutrition which can be separated into different time phases:

- Immediate causes (e.g. inadequate food intake, diseases, war);
- Underlying causes (e.g. food insecurity, caring capacity and essential services);
- Structural causes (e.g. economy, political ideology and government policies, institutions and patterns of resource allocation, nutrition-related interventions).

Intervention designs that aim to tackle immediate causes of malnutrition are typically more short-term in impact. Intervention against underlying causes are more medium-term in impact and focus on capacity building. Interventions related to structural causes are long-term in impact and focus on empowerment of the population. During the civil war, aid agencies stepped in to deal with immediate and underlying causes of malnutrition. CMAM is perhaps more appropriate in tackling immediate causes of SAM. It is also apt as an intervention that is rapid in response.

However as Angola has moved from war to peacetime, aid agencies did not complement their food programs with a set of policies that addresses underlying and structural causes. Aid agencies must realize that they are no longer operating in the emergency phase, and the same rules of the game do not apply to the post-conflict development phase. Policies should aim to target long-term hunger, caused by availability and access as opposed to temporary emergencies. Yet the literature published by operating aid agencies often displaces malnutrition from its complex web of causes. Severe Acute Malnutrition arises from a complexity of factors and mandates a joint clinical and public health response (Collins et al, 2006) that frames issues in a wider discourse. Root causes, not symptoms must be brought to the foreground. The following discusses some of the possible root causes, but is by no means exhaustive.

Underlying Causes of Malnutrition

According to informal discussions with community members and health coordinators, it seems that malnutrition in Angola arises in part from poor feeding and caring practices for children. In the long run, sustainability will thus imply promoting nutrition education and agricultural production. Distance is often an

impediment for people trying to access health post services. Access is also impeded by remaining land mines, which take time to be eliminated. Poor infrastructure, with roads slowly being rebuilt is another constraint.

Structural Causes of Malnutrition

Damage done to the supply-side during the war only explains part of low capacity. Agricultural insufficiency is also historical, and tied to the colonial state. During Portuguese rule, there was an 'exploitative system, extracting surpluses under the whip of taxation, and through a well-calibrated flow of incentive goods (cheap Portuguese wine), wage goods (textiles), and producer goods (oxen, carts)' (Sogge, 1994: 94). The impact of the colonial legacy on weak agriculture has persisted to today, with an influx of Portuguese goods in supermarkets that are too high to afford. This is to the extent that the capital, Luanda, was rated as the most expensive city in 2011.

Institutional factors also are key: in 'the post-independence era the state bureaucracy has remained ineffective with the exception of the petroleum sector' (Ostheimer, 2000: 120). This has led to de-linkage on a socio-economic level, whereby the MPLA government has formed strong partnerships with foreign oil companies by means of the state-owned oil company, Sonangol. As such, it has funded its 'military and economic projects almost entirely with oil revenues [and] the Angolan government no longer needed to diversify its economy and boost the productive capacity of its population' (Ibid: 121).

Working Towards an Empowerment Model

Complementary food programs that encourage better feeding-caring practices as well as an agricultural self-sufficiency would promote sustainability. With the transition from war to peacetime, aid agencies also need to start planning how to integrate their nutrition intervention programs into Angola's national health system. Therefore, a strong partnership should be forged with the state with discussion on decentralization of service delivery to the local level, and protection of rights and standards.

As Jim Goodman (2008) emphasized, Angolans need to be respected as individual actors in the development process. Local voices on authoring their own story must be placed at the center. As cited by Elbadawi, World Bank Development Economic Research Group lead economist, 'aid can work if good policies are already in place, but can't stimulate good governance on its own' (Elbadawi, 1999: 580).

Conclusions

As Angola has shifted from war to peacetime, malnutrition has persisted. Yet aid agencies continue to pursue malnutrition as a ‘technical problem’ to be engineered with solutions that treat only its short-term causes. However, this type of discourse is not framed in the history of Angola’s nutrition problems and intervention. Doing so weaves a narrative of institutional, historical, political, economic, and social factors that work together to explain why malnutrition still remains a major problem. With complex emergencies that have persisted to peacetime, interventions must also seek to look at long-term determinants of food insecurity to complement immediate causes.

Since the formation of the colonial state, Angola witnessed a fallback in agricultural self-sufficiency. During wartime, as aid agencies and the WFP stepped in, this often fuelled the conflict, increased dependency, and pushed farmers out of business. Whilst some have criticized these aid agencies on the basis of their ethics for getting involved with humanitarian agency in the first place, this article’s criticism of their practices stems from the results of actions taken. When the media spotlight was on the civil war in Angola, aid agencies quickly flooded in, but failed to facilitate discussion about the long-term consequences of their involvement. When aid agencies decide to become embroiled in humanitarian intervention, they have already justified to themselves why they entered in the first place. However, they should also hold themselves accountable to evaluating their actions after deciding to enter.

Evidently, the case of Angola was complex, and there was not a lot of discussion in the aid agency sphere about how to modify practices from emergency situations to peacetime. Reports concur that for ‘many working in humanitarian and development fields...an increasing number of crises do not fall neatly into either of these broad categories. This is particularly true for protracted crisis situations where what were originally considered emergency situations continued over years and even decades. Indeed, it soon became clear that there was a huge policy gap and a lack of suitable frameworks to guide response and longer-term programming in these complex and volatile situations’ (Alinovi et al, 2008: vii). However, this does not evade us of our responsibility to start thinking more critically about these issues. Analysis of any policy problem, not only malnutrition, needs to be contextualized within an analytical framework that examines the root causes.

Some would criticize any intervention at all on the part of aid agencies on the basis of aforementioned challenges, which have arisen from war to peacetime. Others have even stressed that these aid agencies are a form of neo-colonial enslavement. Yet there are solutions that need not be overly cynical or fatalistic. Not all foreign aid is inherently flawed or imperial.

As the history of nutrition intervention in Angola has demonstrated, perhaps the answer is simply continuing to be engaged in these types of debates, and to acknowledge that ‘only by understanding the complex political nature of protracted crises will we get away from the blueprints, stop treating them as short-term emergencies, and actually begin to deal with the root causes and hold the key to resolution’ (Alinovi et al, 2008: viii-ix). Any approach to such problems must involve civil society. A discussion of civil society will acknowledge that it is the responsibility of foreign aid agencies to complement services rather than replace them, and to preserve local respect and dignity.

Bibliography

- Alinovi, Luca, Gunter Henmrich, and Luca Russo (2008). *Beyond Relief: Food Security in Protracted Crisis*. Warwickshire: Practical Action.
- Angola: A Day in the Life of a Therapeutic Feeding Center (2004). Available from http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/reliefweb_pdf/node-144069.pdf. (accessed 21 June 2011).
- Angola Foreign Assistance (1989). Available from http://www.photius.com/countries/angola/economy/angola_economy_foreign_assistance.html. (accessed June 22 2011).
- Brown, Phyllida (2003). “Malnutrition Leading Cause of Death in post-war Angola”. *Bull World Health Organ* n.º 11, pp. 849-850.
- Campbell, Horace (1997). *Humanitarianism, War and the Recolonisation of Angola*. Harare: Sapes Books.
- Collins, S. Dent, N. Binns, P. Bahwere, P. Sadler and A. Hallam (2006). “Management of Severe Acute Malnutrition in Children”. *Lancet* n.º 368, pp. 1992-2000.
- Easterly, William (2006). *The White Man’s Burden: Why the West’s Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. New York: The Penguin Press.
- Elbadawi, Ibrahim (1999). “External Aid: Help or Hindrance to Export Orientation in Africa?”. *Journal of African Economies* n.º 8, pp. 578-616.
- Ferguson, James (1990). *The Anti-Politics Machine: ‘Development’, Depolitization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodman, Jim (2008). “The Hunger Project: A Strategic Organization Committed

- to the Sustainable End of Chronic Hunger". *Networks for Change: Combating Malaria in Malawi*. Philadelphia, PA, Fels: Institute of Government, University of Pennsylvania.
- Hammock, John, and Sue Lautze (1997). *Building a Livelihood Strategy: Lessons Learned from the Field*. Medford: The Feinstein International Famine Center, School of Nutrition, Science and Policy, Tufts University.
- Human Rights Watch (1989). *Angola Violations of the Laws of War by both Sides: an Africa Watch Report*. New York: Human Rights Watch.
- Keen, David (2007). *Complex Emergencies*. New York: Polity Press.
- Médecins Sans Frontières (2002). "Emergency Situation in Angola Confirmed One Child in Six Malnourished; Malnutrition Leading Cause of Death". Press release, issued June 28.
- Minear, Larry (1994). "The International Relief System: A Critical Review". Paper presented to the *Parallel National Intelligence Estimate on Global Humanitarian Emergencies*, September 22. Washington DC: Meridian International Center.
- Myatt, Mark, Tanya Khara and Steve Collins (2006). "A Review of Methods to Detect Cases of Severely Malnourished Children in the Community for their Admission into Community-based Therapeutic Care Programmes". Report for the WHO Informal Global Consultation for the Community-based Management of Severe Malnutrition'. *Food and Nutrition Bulletin* n.º 3 (supplement), S7-S23.
- Ostheimer, Andrea E. (2000). "Aid Agencies: Providers of Essential Resources?" in Jakkie Cilliers and Christian Dietrich (eds.), *Angola's War Economy: The Role of Oil and Diamonds* Pretoria: Institute for Security Studies, pp. 115-140.
- Sogge, David (1994). "Angola: Surviving against Rollback and Petrodollars" in J. Macrae and A. Zwi (eds), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies* London: Zed Books, pp. 92-110.
- UNICEF (1990). *Strategy for Improved Nutrition of Children and Women in Developing Countries*. New York: UNICEF.

Sudão do Sul: a Longa Espera!*

José Manuel Correia

Diplomata

Resumo

Neste artigo destaca-se a importância da assinatura do *Comprehensive Peace Agreement* entre o SPLM/A e o NCP, em 9 de janeiro de 2005, que levou à realização, em janeiro de 2011, do referendo sobre a autodeterminação do Sudão do Sul, pondo termo a uma das mais longas guerras civis africanas que, durante 21 anos, provocou a morte de cerca de dois milhões de sudaneses. Neste contexto, aborda-se sucintamente o papel na condução das negociações e na execução do CPA por parte da IGAD, da ONU, da UE e da União Africana e a posição dos Estados Unidos da América e do Egito no processo sudanês. Conclui-se com um ponto de situação sobre as negociações pós-referendo, deixando algumas pistas sobre os principais desafios que se colocarão no curto e no médio prazo ao Sudão do Sul.

Abstract

South Sudan: The Long Waiting!

This article intends to highlight the importance of the Comprehensive Peace Agreement signed on the 9th of January 2005 between the SPLM/A and the NCP which led to the realization of the referendum on self-determination of the people of South Sudan. The CPA put an end to one of the longest civil wars in Africa which during 21 years took the lives of an estimated 2 millions people. Thus, it briefly discusses the role of the IGAD, the UN, the EU and the African Union in the negotiation and implementation of the CPA and touches upon the USA and Egyptian positions in the Sudanese process. Finally, it makes a state of play of the post-referendum negotiations and points out some of the main challenges that South Sudan will face in the short to medium term.

* O autor dedica esta breve reflexão à Professora Doutora Paula Escarameia, brilhante académica portuguesa, especialista em Direito Internacional Público, falecida em outubro de 2010, e cuja obra escrita e orientação pessoal e académica em muito contribuíram para a formação do autor. Este artigo reflete apenas a opinião do seu autor e em nenhuma circunstância poderá ser invocado como traduzindo posições da política externa portuguesa.

*“De que adianta estarem ventos favoráveis,
se não sabemos para onde ir?”*

Sêneca

Introdução

Falar ou escrever sobre o Sudão do Sul,¹ sob o prisma da prevenção e resolução de conflitos em África, pode constituir-se como um enorme desafio intelectual, comunicativo e académico, sobretudo quando caímos na tentação de tudo querer explicar, ou, então, de apenas abordar as grandes questões relacionadas com o futuro do país.

Outra tentação poderá ser querer procurar unicamente conceitos e terminologias académicas ligadas às teorias do statebuilding, visto estarmos perante um país onde tudo está por fazer e onde a fronteira entre um Estado falhado e um país na cauda do índice de desenvolvimento humano é por vezes muito ténue (Fund for Peace, 2011: 11).

Além disso, o desafio é ainda maior, também, porque escrever sobre o Sudão do Sul implica falar no Sudão (do Norte),² visto que as duas realidades não são estanques e porque, a qualquer momento, a volatilidade da situação no terreno poderá gerar novos desenvolvimentos que tornem este texto pouco atual ou a sua linha de pensamento, que queremos seja de um otimismo moderado em relação ao futuro do Sudão do Sul, desfocada da realidade. É um risco que consideramos, no entanto, valer a pena correr.

De facto, reconhece-se que, no atual estado das coisas no Sudão do Sul, com ciclos de conflitualidade que se repetem, sobretudo de forma mais violenta entre março e julho; com milícias que ainda procuram desafiar o poder central; sem ins-

1 Constituído por dez Estados: Central Equatoria (onde se encontra localizada Juba, a capital do país), East Equatoria, Jonglei, Lakes, North Bahr-al-Ghazal, Unity, Upper Nile, Warap, West Bahr-al-Ghazal e West Equatoria.

2 Constituído por 15 Estados: Blue Nile (adiante designado por Nilo Azul), Gedarif, Gezira, Kassala, Khartoum, North Darfur, Northern, North Kordufan, Red Sea, River Nile, Sennar, South Darfur, South Kordufan (adiante designado Cordofão do Sul), West Darfur e White Nile.

tituições funcionais e sem forças de segurança e um exército renovados; e com um forte défice de estatalidade, será seguramente mais fácil criticar, apontar erros, fazer prognósticos pouco risonhos e ter pouca esperança no futuro de um país, que, é bom lembrar, tem apenas “poucos meses de vida”.

Seria, porém, por mero exercício académico, importante talvez recordar os muitos séculos que muitos Estados europeus levaram até estabilizar as suas fronteiras internas e até os seus próprios regimes políticos. O caminho faz-se, pois, caminhando.

Sudão do Sul: um Estudo de Caso

Para refletir sobre o Sudão do Sul importa investigar uma complexa teia de atores nacionais, regionais e internacionais, a qual acresce toda uma história de guerra, de acordos, de pungentes estatísticas sobre mortes, de deslocados internos e refugiados, de grupos rebeldes e de indicadores de subdesenvolvimento económico e social crónico, que, num emaranhado cronológico por vezes difícil de destrinçar, podem criar mais dúvidas do que certezas no leitor ou no nosso interlocutor.

Se a tudo isto adicionarmos alguma emoção ou carga ideológica na análise dos factos ou de determinadas realidades conexas com esta temática, como sejam o “Processo de Paz do Darfur” ou o mandado de captura internacional pendente sobre o Presidente do Sudão, Omar al-Bashir, facilmente as lentes que utilizamos para observar o nosso objeto de estudo poderão deturpar a realidade e conduzir-nos por caminhos sinuosos, por vezes pouco compatíveis com uma necessária imparcialidade académica.

Num estudo de caso como o Sudão do Sul, o ideal seria conseguir um ponto de equilíbrio que ora satisfizesse os mais familiarizados com esta temática, mas que, ao mesmo tempo, não se tornasse demasiado específico para aqueles que por agora ainda procuram descobrir aquele que é o mais recente país do mundo. É esta difícil tarefa que o autor se propõe aqui trabalhar.

Na verdade, afigura-se-nos que o “nascimento”³ do Sudão do Sul poderá representar, atualmente, a oportunidade para um dos mais completos estudos de caso para refletirmos sobre a prevenção e resolução de conflitos em África.

Não só pelo papel que a “mão por vezes invisível” da diplomacia desempenhou ao longo de vários anos, conduzindo à assinatura do Comprehensive Peace Agreement (CPA), em Nairobi, a 9 de janeiro de 2005, entre o Governo de Cartum e o Sudan People’s Liberation Movement/Sudan People’s Liberation Army (SPLM/A),

3 O último no continente africano, depois da Eritreia, em 1993.

mas também pela vitória da negociação e da mediação sobre o afrontamento, a desconfiança e o medo do recomeço de uma guerra civil que durou 21 anos.

Este trabalho tem, pois, como objetivo principal traçar as principais linhas da história recente do Sudão do Sul, centrando-se essencialmente na importância da assinatura do CPA, recordando brevemente o envolvimento de alguns dos principais atores na condução das negociações e no acompanhamento da execução do CPA, nomeadamente a Intergovernmental Authority on Development (IGAD),⁴ a ONU, a UE, a União Africana, bem como, de forma sucinta, a posição dos EUA e do Egito no processo sudanês.

Será, por fim, realizada uma reflexão sobre os principais desafios que se colocarão no curto e no médio prazo à edificação daquele que é hoje o 193.º membro da ONU e o 54.º da União Africana.

Mas antes de tudo, ao refletirmos sobre a prevenção e resolução de conflitos em África, e neste caso em particular sobre o Sudão do Sul, importa recordar a conflitualidade que durante mais de duas décadas marcou as relações entre Juba e Cartum, tendo provocado pelo menos, e até 2005, mais de dois milhões de mortes, cerca de quatro milhões de deslocados e 600 mil refugiados (UNMIS, 2011).

Não pode deixar de existir uma visão crítica em relação ao atual estado das relações entre o Sudão (do Norte) e o Sudão do Sul, sobretudo devido aos confrontos transfronteiriços recorrentes; à conflitualidade nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul e aos consequentes enormes desafios de convivência que se afiguram vir a existir entre as duas capitais nos próximos anos, consideramos que os ganhos obtidos com a assinatura do CPA, em 2005, são visíveis.

Aquela visão crítica, transversal à comunidade internacional, não preclui, todavia, a necessidade de continuarmos a apoiar e a “exigir” um esforço de compromisso às partes, com vista a ultrapassarem os pontos de bloqueio nas negociações em curso sobre os assuntos pendentes no pós-independência, permitindo assim consolidar o processo de paz entre os dois países.

De resto, o próprio Presidente da República do Sudão do Sul, no seu discurso no dia da independência, aludia a um provérbio africano – “a noite pode ser muito longa, mas o dia irá chegar” – para parecer querer transmitir à comunidade internacional o difícil caminho que o novo país ainda terá que percorrer para encontrar a paz definitiva com o vizinho do Norte, assim como para alcançar a estabilidade interna e o progresso económico e social para o seu povo.

4 Composta pelo Djibuti, Etiópia, Quénia, Somália Sudão e Uganda. Apesar da Eritreia ter aderido em 1993, pediu a sua saída em 2007, tendo em agosto de 2011 pedido a sua readmissão, aspeto que ainda não foi decidido pelos Chefes de Estado e de Governo da IGAD.

O Comprehensive Peace Agreement e os Esforços de Paz da IGAD

Apesar de ainda não ter sido alcançada a sua total execução, como veremos mais adiante, o CPA representa, como já referimos, um sucesso negocial muito importante no ambiente relacional entre o norte e o sul do Sudão no que diz respeito à busca da paz.

Independentemente de questões tão importantes como a definição do estatuto político-administrativo do território de Abyei⁵ e das consultas populares⁶ nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul não estarem finalizadas, consideramos que os ganhos obtidos com a assinatura do CPA são inexoravelmente positivos em relação à anterior situação pré-CPA.

Mas, recordemos o que esteve na origem da assinatura deste acordo integrado ou, para outros, deste acordo global de paz, que, poder-se-ia dizer, de forma rápida, nada mais é do que o esforço de congregação e atualização de acordos assinados anos antes entre as partes, na maioria dos casos sob a égide da IGAD.

O Sudão e o Sudão do Sul são constituídos, no seu conjunto, por 175 tribos e 325 grupos mais pequenos, com um norte maioritariamente árabe e islâmico e um sul cristão e animista (Barker, 2008: 7).

Quando, em 1956, o Sudão se tornou independente do domínio anglo-egípcio (Daly, 1991), o país viu-se envolvido em duas grandes guerras civis entre o norte e o sul (1955-1972 e 1983-2005),⁷ para além da problemática guerra civil no Darfur, que, desde 2003, terá feito mais de 1,8 milhões de deslocados internos e dezenas ou centenas de milhares de mortes (UNAMID, 2011).

No sul, o SPLA, criado em 1983 por John Garang como o braço armado do SPLM, reiniciou a luta armada contra Cartum, naquilo que viria a ficar conhecido com a

5 Abyei situa-se no norte do Sudão e foi-lhe atribuído um estatuto especial no quadro do CPA, segundo o qual deveria realizar-se um referendo, aquando do referendo de autodeterminação do Sudão do Sul, para definir se aquele território passaria a fazer parte do Sul ou permanecer no Norte, com esse estatuto especial. Apesar de, por vezes, se tentar atribuir a disputa de Abyei apenas à localização e produção de petróleo, a verdade é que esta região é responsável por uma parte muito pouco significativa de barris por dia, estando localizadas no sul as grandes jazidas.

6 Não se trata de escolher pertencer ao Sul. As audiências para as consultas populares no Nilo Azul já terminaram e as questões levantadas – partilha de poder e recursos, futuro dos membros do Norte presentes no SPLA, distribuição de terras, entre outras – aguardam agora consenso por parte da Assembleia deste Estado para serem submetidas a discussão com o Governo Nacional. Já no Cordofão do Sul, fruto dos conflitos contínuos e de apenas em maio passado se terem realizado as eleições, as consultas populares terão dificuldade em vir a concretizar-se num futuro próximo.

7 Ano em que formalmente terminou a guerra com a assinatura do CPA, se bem que se tenda a considerar que a guerra civil terminou no terreno em 2004.

Segunda Guerra Civil do Sudão, após Cartum ter desrespeitado o Acordo de Addis Abeba, assinado em 1972, entre aquela capital e os rebeldes do Sul (Collins, 2005: 83).

Desde essa altura, começaram a ficar cada vez mais evidentes os motivos da guerra civil, que passavam pela luta pelos recursos naturais, pelo papel da religião na sociedade, pelo poder em si e, naturalmente, pelo desejo de autodeterminação.

Apesar das muitas iniciativas de paz promovidas individualmente pelos países vizinhos, a primeira das quais três anos após o despoletar da segunda guerra civil, em Koka Dam, na Etiópia (Institute for Security Studies, 2004),⁸ a principal sistematização desse esforço foi iniciada em termos regionais em 1993, pela IGAD.⁹

Mas só a partir do início da década passada os resultados das negociações entre as partes começariam a fazer antever o fim da guerra civil entre o norte e o sul do Sudão, quando, em 20 de julho de 2002, foi assinado no Quênia o conhecido Protocolo Machakos. Sob o impulso da IGAD, este protocolo é considerado o ponto de partida do CPA, onde as Partes acordaram os princípios de governação, do processo de transição, as estruturas de Governo, assim como o direito à autodeterminação do povo do Sudão do Sul.

A este protocolo sucederam-se outros mediados igualmente pela IGAD e impulsionados pelo Governo do Quênia, nomeadamente o acordo sobre questões de segurança, assinado em 25 de setembro de 2003; o acordo sobre partilha de recursos, assinado em 7 de janeiro de 2004; o protocolo sobre partilha de poder, o protocolo sobre a resolução do conflito nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul e o protocolo sobre a resolução do conflito no Território de Abyei, todos assinados em 26 de maio de 2004; o acordo sobre as modalidades de execução do cessar-fogo permanente e das questões de segurança e o acordo sobre as modalidades de execução do protocolo sobre a resolução do conflito nos estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul, ambos assinados a 31 de dezembro de 2004, igualmente no Quênia.

O CPA,¹⁰ de 9 janeiro de 2005, reúne assim um conjunto de Protocolos assinados anos antes, sob a égide da IGAD, mas fortemente apoiada pela comunidade internacional, tendo ficado essa expressão de apoio e, de certa forma de vigilância do cumprimento do CPA, espelhada na assinatura das testemunhas no articulado do próprio texto.¹¹

8 Para uma leitura complementar sobre as iniciativas de paz entre 1989 e 2001, vide Hole, 2002.

9 Na altura ainda conhecida por Intergovernmental Authority on Drought and Development. Só em 1996, a expressão drought seria excluída.

10 Para uma leitura integral do CPA, incluindo de todos os Acordos e Protocolos a que ele se reporta, vide <http://www.sd.undp.org/doc/CPA.pdf>. Data de acesso: 9/9/2011.

11 Páginas 14 e seguintes do CPA. As testemunhas são: Quênia, em nome do Sub-Comité da IGAD para o Sudão; Uganda, em nome dos Estados-membros da IGAD; Egito, Itália, Países Baixos, Noruega, Reino Unido, EUA, União Africana, UE, o Fórum IGAD, a Liga dos Estados Árabes e a ONU.

Além disso, as Partes expressavam no próprio articulado do CPA a sua gratidão para com a IGAD, a União Africana, a ONU, os Governos de Itália, da Noruega, do Reino Unido e dos EUA pelo seu contínuo apoio ao processo de paz sudanês.

O CPA, ao contrário do que por vezes se tende a pensar, não promovia ou não se constituía como um caminho automático para a autodeterminação do Sudão do Sul.

Aliás, é o próprio texto do Acordo que nos recorda que “...the successful implementation of the CPA shall provide for a model for good governance in the Sudan that will help create a solid basis to preserve peace and make unity attractive...”.¹²

Já o Protocolo de Machakos, nos princípios gerais acordados entre as partes, refere “*That the unity of the Sudan, based on the free will of its people democratic governance, accountability, equality, respect, and justice for all citizens of the Sudan is and shall be the priority of the Parties and that it is possible to redress the grievances of the people of South Sudan and to meet their aspirations within such a framework*”.¹³

Não obstante, este Acordo integrado previa, além de um período pré-interino de seis meses para a cessação definitiva das hostilidades, um período interino de seis anos, no fim do qual deveria ter lugar um referendo observado internacionalmente, organizado em conjunto pelo Governo de Cartum e pelo SPLM/A, com vista a permitir ao povo do Sudão do Sul decidir se pretendia continuar ligado ao Norte ou, pelo contrário, optar pela secessão.

Paralelamente, o CPA previa a realização de um referendo na região de Abyei, na mesma data do referendo sobre a autodeterminação do Sul, a 9 de janeiro de 2011, com vista a determinar o seu estatuto político-administrativo e dar à população daquele território a possibilidade de escolherem entre continuarem a pertencer ao Norte ou passarem a fazer parte do Sul. Todavia, o referendo em Abyei ainda não se realizou devido a fortes divergências entre Cartum e Juba sobre quem é elegível para votar. Esta questão prende-se essencialmente com os direitos das populações nómadas, com origem no Norte (Misseria) que transitam regularmente por aquela região, e os Dinga Ngok, que habitam ali de forma permanente (Correia, 2011).

Outro aspeto importante do CPA prendia-se com a realização das denominadas consultas populares nos Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul (recorde-se, dois Estados do Sudão do “norte”). Estas consultas tinham, pois, como objetivo

¹² Vide página 12 do CPA (itálico nosso).

¹³ Vide página 2 do Protocolo de Machakos (itálico nosso).

permitir à população pronunciar-se sobre o conteúdo do CPA em relação àqueles dois Estados.

E, se os resultados das consultas populares junto das populações indicassem que o Acordo integrado apresentava lacunas naquele domínio, as respetivas Assembleias estatais deveriam iniciar negociações com Cartum com vista a ultrapassarem essas divergências. Numa palavra, estas consultas eram encaradas como um mecanismo de negociação para obter mais direitos para aqueles dois Estados e um maior grau de autonomia face ao poder central em Cartum (Murphy e Temin, 2011).

Outros Promotores da Paz

Para além da IGAD, também a ONU merece um lugar de destaque entre os principais atores envolvidos no processo de paz do Sudão e do Sudão do Sul.

A ONU manteve sempre um papel muito proactivo nas negociações conduzidas pela IGAD, tendo as suas reuniões realizadas maioritariamente no Quênia contado sempre com a presença ou do Conselheiro Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) para África e, mais tarde, do seu Representante Especial para o Sudão ou, ainda, de Altos Funcionários das Nações Unidas.

Esta Organização participou, ainda, ativamente no processo de estabilização do Sudão e no processo negocial conducente ao CPA. Além disso, foi um ator crucial na monitorização deste Acordo e na realização do referendo de autodeterminação, através da UNMIS, Missão das Nações Unidas no Sudão,¹⁴ cujo mandato terminou no passado dia 9 de julho, após Cartum ter recusado a sua extensão e consequente permanência no Norte.

Recentemente, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), através da Resolução 1996, de 8 de julho de 2011, criou a Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (na sigla inglesa, UNMISS). Com um mandato ao abrigo do Capítulo VII da Carta da ONU, a UNMISS tem como objetivo principal consolidar a paz e a segurança e “to help establish the conditions for development in the Republic of South Sudan, with a view to strengthening the capacity of the Government of

14 Criada pela Resolução do CSNU 1590, de 24 de março de 2005. Tinha como mandato apoiar a execução do CPA, facilitar e coordenar o regresso voluntário de refugiados e deslocados internos, bem como a assistência humanitária; apoiar as partes nas atividades de desminagem e contribuir para os esforços internacionais para promover e proteger os direitos humanos no Sudão.

the Republic of South Sudan to govern effectively and democratically and establish good relations with its neighbours".¹⁵

Além disso, a UNMISS tem como principais tarefas apoiar o processo de consolidação da paz, promovendo o desenvolvimento económico e o *statebuilding*; apoiar o Governo do Sudão do Sul a exercer as suas responsabilidades de prevenção, mitigação, resolução de conflitos e proteção de civis; apoiar as autoridades de Juba, em parceria com outros atores internacionais, no desenvolvimento das suas capacidades de segurança e de um estado de direito.

O envolvimento da ONU no Sudão é pois multidimensional. A procura incessante pela prevenção e resolução de conflitos ficou mais uma vez patente com a criação da UNISFA pelo CSNU em tempo recorde. A ocupação em maio passado deste território pelas forças armadas de Cartum levou o CSNU a adotar a Resolução 1990 que criou a *United Nations Interim Security Force for Abyei*, com uma força autorizada de 4200 homens, com o objetivo de desmilitarizar a região, retirando dali as tropas de Cartum e de Juba.

Além da ONU, importa ainda recordar o papel de relevo desempenhado pela UE na resolução do conflito no Sudão e no Sudão do Sul, apesar de apenas em 1999 ter iniciado um diálogo político formal com Cartum, com vista a debater a problemática dos direitos humanos, da boa governação, do Estado de direito e o processo de paz entre o Norte e o Sul.

Mas o seu apoio foi mais além do que um mero diálogo político, tendo, desde 2005, desembolsado (em conjunto para o norte e para o sul do Sudão) cerca de 650 milhões de euros em ajuda ao desenvolvimento e, desde 2003, 776 milhões de euros em ajuda humanitária.¹⁶

Além disso, o apoio dado à execução do CPA foi consubstanciado na nomeação de Representantes Especiais da UE para o Sudão, designadamente Pekka Haavisto (julho 2005 a 30 abril de 2007) e Torben Brylle (abril de 2007 a agosto de 2010) e para o Sudão e Sudão do Sul Rosalind Marsden.¹⁷

Paralelamente, o Conselho de Negócios Estrangeiros da UE, de 20 de junho de 2011, adotou um plano para o Sudão e Sudão do Sul, tendo como objetivo, entre outros, contribuir para uma coordenação efetiva do apoio internacional, através de uma estratégia de *statebuilding* para o Sudão do Sul, sob o chapéu da ONU.¹⁸

15 Ponto 3, Resolução do CSNU 1996, de 8 de julho.

16 Para uma leitura complementar vide a página do Serviço Europeu de Ação Externa, nomeadamente http://eeas.europa.eu/sudan/index_en.htm.

17 Desde agosto de 2010 até 9 de julho, apenas para o Sudão e desde essa data também para o Sudão do Sul.

18 Vide Conclusões do Conselho de Negócios Estrangeiros da UE, de 20 de junho de 2011.

Por fim, interessa ainda salientar que a União Africana foi um dos agentes igualmente muito ativos na procura de uma solução para o conflito entre o norte e o sul do Sudão, desde logo ao apoiar as negociações sob a égide da IGAD, mas também ao nomear um Painel de Alto Nível para acompanhar a execução do CPA no Sudão, liderado pelo ex-Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki.

Além de ter estado sempre envolvida na procura da resolução do conflito entre o Norte e o Sul, a União Africana desempenhou sempre um papel muito ativo na promoção da paz no Darfur, ao ter constituído a primeira missão de paz para esta região (conhecida pela sigla AMIS, Missão da União Africana para o Sudão e que mais tarde daria origem a uma Missão híbrida com as Nações Unidas – UNAMID); ao nomear igualmente um Painel de Alto Nível para acompanhar as negociações sobre o Darfur; e ao promover uma mediação conjunta com as Nações Unidas para esta região, chefiada por Djibril Bassolé.

Outro ator importante nos esforços de paz internacionais foram os EUA, país que nomeou regularmente, desde 2001, enviados presidenciais e enviados especiais¹⁹ para o Sudão e que, em conjunto com o Reino Unido e a Noruega, constituiu a *troika* para o Sudão.

Não obstante, importa recordar que os EUA mantiveram sempre uma forte tensão político-diplomática com o Sudão. A cronologia²⁰ desse relacionamento, ora assente em corte de relações diplomáticas, ora fragilizada pela imposição de sanções económicas, comerciais e financeiras, leva a que ainda hoje os EUA apenas estejam representados em Cartum por um encarregado de negócios.

Importaria ainda aqui referir o papel, ausente, do Egito nas negociações de paz que conduziram à assinatura do CPA, no Quénia, em 2005. Na verdade, as autoridades do Cairo defenderam sempre uma abordagem unificadora do Sudão, desde logo por questões relacionadas com as suas preocupações com a gestão da água do Nilo (dois terços da qual se encontra dentro das fronteiras do Sudão e do Sudão do Sul (Helly, 2009), cujas negociações se encontram num impasse no contexto da Iniciativa da Bacia do Nilo. No entanto, a sua postura foi sempre de alguma discrição, visto que o cenário de secessão do Sul, que se veio a concretizar, poderia fazer perigar os seus interesses estratégicos na região. Esses interesses prendem-se essencialmente com o facto de 95% das necessidades de água do Egito serem preenchidas pelo rio Nilo e, acima de tudo, com o facto dos acordos sobre a Bacia do

19 Entre outros, Andrew Natsios, Richard Williamson (Enviados Presidenciais). Scott Gration e Princeton Lyman (Enviados Especiais).

20 Para uma visão complementar das relações entre os EUA e o Sudão, vide, entre outros, US Department of State (Diplomacy in Action); Collins (2005: 63 e seguintes); Norman (1999).

Nilo de 1929²¹ e 1959²² atribuírem ao Egito e ao Sudão o direito de uso de cerca de 87% das águas do Nilo.

Esta atitude mais cautelosa parece agora ganhar outra dinâmica, procurando o Egito ser mais proactivo e cooperar tanto com as autoridades de Cartum, como com as de Juba. Bastaria lembrar que a primeira visita oficial do Primeiro-Ministro do Egito após a revolução da “primavera árabe” foi precisamente a Cartum e a Juba.

Este esforço coletivo da comunidade internacional revelou-se, pois, fundamental para, após 21 anos, colocar um fim a uma das mais longas guerras em África e levar Cartum e Juba a assinarem um Acordo de Paz que permitiu, com todas as dificuldades que se conhecem, pelo menos estancar uma realidade de morte e de deslocados internos e refugiados, que, de outra forma, continuariam a figurar nas por vezes esquecidas estatísticas da ONU.

A Independência do Sudão do Sul: um Longo Caminho a Percorrer

O referendo de autodeterminação do Sudão do Sul, realizado em janeiro de 2011, decorreu com normalidade e os resultados foram aceites pelas partes e pela comunidade internacional. De resto, os sudaneses do sul votaram de forma muito expressiva, com quase 99% dos eleitores a defenderem a secessão em relação ao Norte.

Apesar quer dos receios nas semanas anteriores quanto à efetiva realização do plebiscito devido aos atrasos logísticos das operações eleitorais, quer da apreensão da comunidade internacional quanto a uma eventual conflitualidade após o anúncio dos resultados, tal não se verificou. De facto, esse ambiente de forte tensão foi desanuviado com a pronta aceitação por parte de Omar al-Bashir dos resultados do referendo.

No entanto, à medida que a data da independência do Sudão do Sul se foi aproximando, a 9 de julho de 2011, a pressão sobre as partes para encerrar alguns dossiês negociais muito importantes no quadro do CPA foi transposta para um recrudescimento da conflitualidade no terreno, sobretudo nas denominadas *transicional areas*, isto é, Abyei e os Estados do Cordofão do Sul e do Nilo Azul.

O momento mais tenso ocorreu em maio passado, após a incursão e posterior ocupação pelas Forças Armadas do Sudão (FAS) do território de Abyei. Este ato foi justificado pelas autoridades do Norte com o ataque das forças armadas do Sul

21 Assinado entre a Grã-Bretanha e o Egito.

22 Assinado entre o Sudão e o Egito.

(SPLA) sobre o comboio militar da ONU que escoltava elementos das FAS em direção Cartum, fazendo soar o alarme na comunidade internacional, altura em que se começou a especular sobre uma escalada de violência interminável.

Mais recentemente, e já depois da independência do Sudão do Sul, que foi reconhecida em primeiro lugar por Omar al-Bashir, a conflitualidade entre o Norte e o Sul volta a estar na ordem do dia, ainda que a mesma se opere nos Estados do Cordofão do Sul e no Nilo Azul (ambos geograficamente localizados no Norte), entre as FAS e os elementos do SPLA, que ainda ali permanecem.

Esta tensão entre Norte e Sul, por vezes promovida de forma indireta, existindo alegações de que cada uma das partes apoia movimentos rebeldes no território do vizinho, juntamente com os desafios de desenvolvimento económico e social que se colocam ao Sudão Sul, fazem com que muitos analistas estejam céticos em relação ao futuro deste país.

Este novo Estado é de facto um dos países mais pobres do mundo, com grandes lacunas em termos de infraestruturas, de capacitação humana e institucional, todas elas inter-relacionadas e interdependentes.

O referendo de janeiro de 2011 foi um passo importante para o futuro do Sudão do Sul, mas o trabalho árduo de negociação não acabou ali e a independência política alcançada poderá ser mitigada no curto prazo pela forte interdependência ou até, porque não dizer-lo, dependência económica que o Sul poderá enfrentar em relação ao Norte nos próximos anos.

Na verdade, as questões económicas serão um dos elementos mais importantes para acompanharmos a evolução das relações entre o Sudão e o Sudão do Sul, desde logo pelo potencial que estas terão para gerar conflitos entre ambas as partes ou, pelo contrário, servir de plataforma de entendimento entre Cartum e Juba, dada a forte interdependência que sentirão na gestão e na partilha de recursos, pelo menos nos próximos anos.

Para além de toda a dinâmica económica que irá condicionar muitas das decisões de Juba e de Cartum, importa ainda atentar na importância da resolução de outras questões de natureza política, jurídica e de segurança entre o Norte e o Sul e na própria sub-região. Só uma resolução positiva de todas estas questões poderá assegurar uma convivência pacífica entre as duas capitais.

Mas é também por isso que os enormes desafios económicos que agora se colocam, se devidamente ponderados e superados, poderão representar um importante fator para garantir uma coexistência pacífica entre Cartum e Juba ainda que numa primeira fase possam fazer subalternizar a independência política do Sul, alcançada em 9 de julho de 2011.

Assim, agora mais do que nunca, será posta à prova a teoria dos jogos, esperando-se acima de tudo que no final possamos todos observar um jogo de soma positiva, em que tanto Cartum como Juba fiquem a ganhar.

Entre muitas das questões políticas, jurídicas, económicas e de segurança resultantes da secessão do Sul e que poderão afetar uma coexistência pacífica com o Norte estão:

- A demarcação e a gestão da fronteira com cerca de 2100 km de extensão, tendo em conta as muitas populações nómadas que durante as estações secas se deslocam para Sul. Não obstante as partes terem chegado a um acordo em junho passado, ainda por implementar, com vista a ser criada uma zona desmilitarizada de 10 km ao longo da fronteira, estão ainda por definir as equipas de patrulha, em parceria com a comunidade internacional, em particular a UNISFA. Todavia, o maior problema reside nos pontos da fronteira mais sensíveis e sobre os quais se preveem existir enormes dificuldades quanto à sua demarcação e gestão;
- A cidadania, os direitos de circulação, de residência, de propriedade e de emprego dos cerca de dois milhões de sudaneses do Sul que vivem no Norte e de milhares de sudaneses do Norte que vivem no Sul;
- A consolidação da estabilidade política no Sul,²³ onde existe uma forte tendência para conflitos interétnicos, pelo que a realização de eleições transparentes e credíveis que permitam uma representatividade democrática das diferentes tendências políticas num futuro Governo será crucial tanto para Juba, como para o futuro das relações políticas com Cartum;
- A Reforma do Setor de Segurança no Sul, com particular destaque para a questão dos movimentos rebeldes e das lutas interétnicas. Jonglei é um dos Estados mais vulneráveis, que tem vindo a ser o palco de um conflito contínuo entre duas comunidades locais – os *Lou Nuer* e os *Murle*.
- O estabelecimento de relações político-diplomáticas com outras capitais da sub-região, o que poderá levar a desequilíbrios numa arquitetura de paz e de segurança já extremamente vulnerável e desta forma afetar a balança de poder sub-regional, até então dominada por Cartum;
- A partilha e a gestão de recursos petrolíferos (o Sul dependeu, de forma integral até à data da independência, das transferências monetárias resultantes dos lucros do petróleo vindas do Norte, sendo que dos cerca de 400 000 barris de petróleo produzidos por dia, apenas 100 000 a 110 000 têm origem no Norte);
- A dívida externa do Sudão (cerca de USD 38 mil milhões, 90% da qual a credores bilaterais e comerciais);

23 E também no Norte, onde a oposição política vem reclamando cada vez mais mudanças e acusando o Governo de uma má gestão económica.

- A diversificação da economia do Sul (extremamente dependente do setor petrolífero, tendo a agricultura um forte potencial de desenvolvimento, pois apenas 4% da terra arável é cultivada, sendo absolutamente essencial construir estradas para escoar os produtos);
- A criação de uma nova moeda por parte de Juba, no passado dia 18 de julho, e de Cartum, no dia 24 de julho, poderá criar fortes tendências inflacionistas, sobretudo se tivermos em consideração que no Sul se estima uma inflação na ordem dos 39%;

Deste leque de matérias, talvez a questão dos recursos petrolíferos assuma maior preponderância do que as outras, pelos respetivos efeitos de muito longo prazo. Com cerca de 90% dos campos petrolíferos localizados no Sul, e com as receitas do petróleo a constituírem 98% das receitas do Governo do Sudão do Sul, facilmente se perceberá que as negociações em torno desta matéria serão bastante difíceis e demoradas. Isto porque será necessário chegar a uma solução de consenso, visto que o Sul tem falta de refinarias e de um acesso direto ao mar para escoamento do petróleo.

De facto, o único acesso do Sul ao mar por agora disponível é através do Norte, dos oleodutos construídos pelos chineses²⁴ que ligam o Sudão do Sul a Port Sudan, no Mar Vermelho, o que obrigará, pelo menos, nos próximos anos, a uma negociação com Cartum para a utilização dessas estruturas, até Juba conseguir novas formas de escoamento do petróleo.

Esta realidade, fruto da falta de estruturas no Sul e da ausência de capacidade técnica suficiente para explorar e gerir os lucros do petróleo, forçará Juba a negociar e a procurar uma solução com o Norte, tendo em conta que, no atual momento, seria demasiado dispendioso e pouco racional do ponto de vista económico construir ou escoar o petróleo por outras rotas.

É por isso que as questões económicas em geral, e o petróleo em particular, levarão a uma interdependência obrigatória entre os dois futuros Estados, visto ser este um dos elementos essenciais para as autoridades de Juba assegurarem a viabilidade económica do Sul.

Assim, a partilha e a gestão dos recursos do petróleo será um fator de instabilidade, mas poderá igualmente constituir-se com um elemento importante para a construção de uma relação positiva (ainda que forçada) entre as duas capitais, dada a necessidade de serem equacionadas formas de cooperação e até de integração económica que permitam suplantar estas dificuldades.

Paralelamente à análise dos principais desafios atrás elencados que se impõem ao Sudão do Sul e ao seu relacionamento com o vizinho do Norte, será importante atentarmos igualmente nos desafios sócio-económicos que Juba enfrentará.

24 A China é o maior investidor externo no Sudão, com particular destaque no setor petrolífero.

Neste âmbito, importará ainda refletir sobre o investimento dos lucros esperados e do retorno económico da exploração petrolífera (bem como da ajuda internacional) em diferentes domínios, como na saúde,²⁵ na educação, na criação de um setor industrial e de infraestruturas rodoviárias (estimam-se em apenas cerca de 100 km as estradas alcatroadas no Sul, essencialmente em torno da capital Juba).

A ajuda da comunidade internacional, que se espera venha a aumentar nos próximos meses, não deixará de ter em consideração esta correlação entre os ganhos económicos e os investimentos sociais,²⁶ duas áreas extremamente interligadas para alcançar um nível de desenvolvimento sócio-económico e humano minimamente aceitável nos próximos anos.

Assim, e talvez o mais importante na análise dos desafios com os quais se confrontará o Sudão do Sul nos próximos tempos, será a capacidade que terá para inverter as fortes carências sociais do país. É aí também que se jogará a sobrevivência no médio prazo do novo Estado, melhorando as condições de vida das suas populações.

Mas para melhor percebermos a dimensão desta enorme tarefa, recordemos alguns dados sócio-económicos²⁷ do Sudão do Sul:

- Dos 8.26 milhões de habitantes,²⁸ cerca de metade vive com 1 USD por dia (de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, metade da população necessitará de ajuda alimentar);
- 72% da população tem menos de 30 anos, 51% tem menos de 18 anos e 16% tem menos de 5 anos;
- 83% da população vive em áreas rurais, numa densidade populacional de 13 habitantes/km²;
- 80% da população não tem acesso a qualquer tipo de instalações sanitárias;
- A taxa de mortalidade infantil das crianças com menos de 5 anos é 135 por cada 1000 nascimentos (em Portugal é de 4/1000 – PNUD, 2008), enquanto a mortalidade materna é de 2054 por cada 100 000 nascimentos, a mais alta do mundo (em Portugal é 11 por cada 100 000 – PNUD, 2008);
- 38% da população tem de caminhar diariamente uma hora (ida e volta) para recolher água potável;

25 80% dos serviços na área da saúde, educação, água potável e saneamento são fornecidos por ONGs.

26 Mote que esteve na base da International Engagement Conference for South Sudan, realizada nos dias 14 e 15 de dezembro de 2011, em Washington. Para informação adicional sobre os resultados desta iniciativa vide: http://usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/south_sudan/conference.html.

27 Dados do “Centro para o Censo, Estatística e Avaliação do Sudão do Sul” (agência estatística oficial do Governo do Sudão do Sul).

28 O Sudão (Norte e Sul) tinha no total cerca de 42 milhões de habitantes (Dados Banco Mundial).

Estes indicadores ilustram bem o ditado africano citado pelo Presidente do Sudão do Sul na cerimónia de independência. Para inverter estes indicadores será fundamental assegurar uma coexistência pacífica em termos económicos entre os dois Estados, tendo aqui a comunidade internacional um papel muito importante a desempenhar.

Conclusão

Prevenir um novo conflito armado entre o Sudão e o Sudão do Sul implicará um enorme esforço de negociação, de cedência e de partilha nos próximos anos, bem como de uma vigilância responsável e o apoio da comunidade internacional.

Existem, por isso, três grandes desafios que urge superar nas relações entre os dois países: a demarcação da fronteira e a sua gestão, em particular o território de Abyei, de forma a permitir uma sã convivência entre as comunidades fronteiriças e as tribos nómadas; o acordo de uma fórmula justa para dividir os lucros do petróleo; e a cidadania dos sudaneses do sul a viver no norte e vice-versa.

Para o Sudão do Sul talvez a questão mais sensível seja a segurança e como lidar com os movimentos rebeldes, tendo em conta que em 7 dos 10 Estados do Sul existem milícias ativas prontas a desafiar o poder de Juba. Este aspeto será crucial para a estabilidade política do novo país. Qual será a estratégia a adotar por Juba para lidar com estes movimentos, será a grande questão que agora se coloca. Se uns defendem um combate do governo central contra as milícias como forma de demonstrar a sua soberania, outros há que pedem uma abertura do espaço de governação aos líderes revoltosos.

Por fim, este aspeto está intimamente ligado à redação de uma Constituição permanente²⁹ e à capacidade do SPLM em se transformar definitivamente num partido de natureza civil, sem o forte pendor militar que o caracteriza atualmente, adotando uma abordagem inclusiva em relação aos outros partidos.

²⁹ A constituição transitória adotada em julho passado estipula a criação de um comité de revisão constitucional com o objetivo de dentro de um ano ser apresentado o texto final de uma constituição permanente.

Bibliografia

- Anderson, G. Norman (1999). *Sudan in Crisis: The Failure of Democracy*. University Press of Florida.
- Banco Mundial (2011). Disponível em <http://www.worldbank.org/>
- Barker, Geoff (2008). *Sudan*. Melbourne: Macmillan Education.
- Centro para o Censo, Estatística e Avaliação do Sudão do Sul. Agência Estatística oficial do Governo do Sudão do Sul. Disponível em <http://ssnbs.org/>.
- Collins, Robert O. (2005). *Civil Wars Revolution in the Sudan, Essays on the Sudan, Southern Sudan, and Darfur, 1962-2004*. New York: Tsehai Publishers.
- Comprehensive Peace Agreement. Disponível em <http://www.sd.undp.org/doc/CPA.pdf>.
- Conclusões do Conselho de Negócios Estrangeiros da UE (2011). Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/press/council-meetings.aspx?lang=en>.
- Correia, José Manuel (2011), *North and South Sudan: What Lies Ahead?* Lisboa: IPRIS.
- Daly, M. W. (1991). *Imperial Sudan: The Anglo-Egyptian Condominium, 1934-1956*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Helly, Damien (ed) (2009), *Post-2011 Scenarios in Sudan: what Role for the EU?*, Brussels: European Union Institute for Security Studies.
- Hole, David (ed) (2002). *The Search for Peace in the Sudan: A Chronology of the Sudanese Peace Process 1989-2001*. London: The European-Sudanese Public Affairs Council.
- Institute for Security Studies (2004). *The Sudan-IGAD Peace Process, Signposts for the Way Forward*. Disponível em <http://www.iss.co.za/pubs/papers/86/Paper86.pdf>, Data de acesso: 10/09/2011.
- International Engagement Conference for South Sudan. Disponível em http://usaid.gov/locations/subsaharan_africa/countries/south_sudan/conference.html.
- Murphy, Theodore e Jon Temin (2011). *Toward a New Republic of Sudan*. Special Report 278. Washington: United States Institute for Peace.
- PNUD. Disponível em www.undp.org.
- Representantes Especiais da UE (sem data) <http://www.consilium.europa.eu/policies/foreign-policy/eu-special-representatives.aspx?lang=en>.

Resolução do CSNU (1996), de 8 de julho, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unmiss/>.

Serviço Europeu de Ação Externa (sem data). *Sudão*. Disponível em http://eeas.europa.eu/sudan/index_en.htm.

The Fund for Peace (2011). *The Failed States Index 2011*. Washington.

UNAMID (sem data). *UNAMID Background*. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/background.shtml>.

UNMIS (sem data). *The Background to Sudan's Comprehensive Peace Agreement*. Disponível em <http://unmis.unmissions.org/Default.aspx?tabid=515>.

US Department of State (sem data). *Diplomacy in Action*. Disponível em <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/5424.htm>.

Dinâmicas da *Al Shabaab*

Ana Monteiro

Licenciada em Sociologia e pós-graduada em Comunicação e Gestão de Crises pelo ISCTE onde frequenta o mestrado em Sociologia da Saúde. Membro da Direção da Amnistia Internacional.

Resumo

O artigo pretende traçar um perfil introdutório da *Al Shabaab* ao nível da sua estrutura e funcionamento, realçando as graves violações de direitos humanos que tem cometido.

Expõe-se a preocupante dinâmica de recrutamento de jovens da diáspora somali e de jovens estrangeiros para a *jihād* na Somália e enuncia-se algumas dinâmicas entre a *Al Shabaab*, o *Hizbul Islam* e o *Ahlu Sunnah Waljama'a*. Este último grupo é visto por muitos como uma força capaz de enfraquecer a *Al Shabaab* mas, mesmo assim, são necessárias mais ações para que tal aconteça, especialmente através da exploração das fraquezas desta organização.

Abstract

The Dynamics of Al Shabaab

This article draws an introductory profile of Al Shabaab regarding its structure and highlights its serious human rights violations.

It exposes the worrying recruitment dynamics of Somali Diaspora youth as well as other young foreigners for the Somali jihad and enunciates some of the dynamics between Al Shabaab, Hizbul Islam and Ahlu Sunnah Waljama'a. This last group is regarded by many as having the willingness and capability to weaken Al Shabaab. Nevertheless additional actions are needed to accomplish this goal, especially those which are able to further deepen Al Shabaab's weaknesses.

Definição e Estrutura da *Al Shabaab*

Assolada por vários anos de guerra civil e de um Estado sem governo, a Somália é um território florescente para movimentos radicais. A *Al Shabaab* encontra-se entre os mais conhecidos e temidos. Existem várias designações para este movimento entre as quais: *Al-Shabab*, *Al-Shabaab Al-Islaam*, *Al-Shabaab Al-Islamiya*, *Al-Shabaab Al-Mujahideen*, *Hisb'ul Shabaab* e *Hizbul Shabaab* (International Centre for Political Violence and Terrorism Research, 2010).

Segundo o relatório sobre a *Al Shabaab* do International Centre for Political Violence and Terrorism Research (2010: 3) o atual líder da *Al Shabaab* é Ahmed Abdi Godane, também conhecido como Sheikh Mohamed Mukhtar Abdirahman. No entanto, é a *Shura* (conselho de dez membros) que toma as decisões. Sheikh Ali Dhere é o porta-voz da organização, Xasan Xuseen é o líder espiritual, Fazul Abdullah Mohammed é o chefe de informações, ocupando na *Al Shabaab* o mesmo cargo que ocupava na União dos Tribunais Islâmicos (UTI), Shaykh Abdirahman Abdi Sjakur Hudeyfi e Shaykh Mukhtar Abdi Moousa são membros do executivo e Qadi Abdullah Ahmad Muhammad lidera a divisão de justiça.

A *Al Shabaab* é constituída, maioritariamente, por membros do clã Hawiye mas pretende ultrapassar a dinâmica das fidelidades e laços de clãs.

A organização está dividida em células independentes que funcionam de forma autónoma conforme as áreas geográficas que cobrem, tendo comandantes e políticos distintos. O conselho da *Shura* e a autonomia das células fazem com que cada comandante possa delinear e seguir a sua própria estratégia, administrando assim de forma independente as áreas sob a sua alçada. A descentralização poderá ter desvantagens a nível dos esforços de contrainsurreição. No entanto, é também uma vantagem para a própria organização pois a captura ou morte dos líderes do movimento não o torna inoperacional por causa da autonomia das células (Roque, 2010).

Existem dois ramos ou subunidades nomeadamente o ramo militar (*Jaysh Al-Uusra*) e o ramo responsável pela lei e ordem (*Jaysh Al-Hesbah*).

Os principais objetivos da *Al Shabaab* consistem em derrubar o Governo Federal de Transição (GFT), assim como os seus apoiantes e estabelecer uma versão mais radical da Sharia na Somália. Pretende construir uma força armada na qual a identidade islâmica radical prevaleça sobre as identidades e lealdades dos clãs. Tendo

em conta que fazem parte da rede da *Al Qaeda*, pretendem também continuar a *jihad* contra o mundo ocidental, em geral, e contra qualquer força estrangeira, em particular, que se lhes oponha na Somália. Foi declarada como uma organização terrorista pelo governo norte-americano em 2008 e, segundo o relatório do *National Counterterrorism Center* (2010: 15), a *Al Shabaab* é o segundo grupo terrorista mais mortífero no mundo.

Criação e Gênese da Al Shabaab

Existem várias hipóteses sobre a criação e gênese da *Al Shabaab*. Segundo Pantucci (2009), a Chatham House defende que a *Al Shabaab* assumiu uma maior proeminência em 2005 na altura em que indivíduos afiliados nesta organização levaram a cabo uma série de assassinatos como represália pela morte de vários líderes da UTI (União de Tribunais Islâmicos), ao passo que o *International Crisis Group* apresenta duas possíveis histórias para explicar o aparecimento da *Al Shabaab*. A primeira é que a organização tinha sido criada em 1998 por Hassan Aweys (atual líder da *Hizbul Islam*) como uma unidade militar da UTI e a segunda é que foi criada em 2006 como uma unidade especial da UTI para levar a cabo operações mais violentas e, mais tarde, para participar na guerra contra a Etiópia e o Governo Federal de Transição (GFT).

Outra versão é proporcionada por Bakier (2008) segundo a qual, a organização foi estabelecida em 1996 nos campos de treino em Bakool (Sul da Somália) e só ganhou mais visibilidade e poder durante a guerra de 2006 contra a Etiópia e forças governamentais.

A ligação da *Al Shabaab* com a União de Tribunais Islâmicos é o fator comum que une estas diferentes interpretações.

Torna-se assim necessário realizar uma pequena contextualização sobre a União de Tribunais Islâmicos. Este movimento surge como uma resposta à desorganização e corrupção que se vivia no país devido à atuação de senhores da guerra, impondo a ordem e o cumprimento da lei tendo como base a *Sharia*.

Registou-se um grande apoio e legitimação por parte da população que estava exausta devido à situação em que o país se encontrava desde 1991, após a queda do regime de Barre e do colapso do governo central. A UTI providenciava à população justiça, educação e assistência médica, mantendo um clima de relativa estabilidade, mas era fonte de preocupação para alguns países vizinhos como a Etiópia e os EUA por causa da defesa da *Sharia*.

Assim sendo, os EUA decidiram, no início de 2006, aprofundar negociações com um grupo de senhores da guerra seculares somalis que tinham, eles próprios, interesse em eliminar a UTI. O grupo intitulado *Alliance for the Restoration of Peace*

and Counter-Terrorism (ARPCT), era constituído por Abdi Nure Siyad, Muhammad Qanyare Afrah, Muse Sudi Yalahow, Omar Finnish, Bashir Raghe e Abdirashid Shire Ilqeyte. (Kohlmann, 2009: 17)

Apesar de ter conseguido assassinar e prender muitos membros da *Al Shabaab* e de outros grupos radicais (que eram depois entregues às forças norte-americanas), o ARPCT acabou por falhar na sua missão devido à sua desorganização e ao facto de se tratarem de senhores da guerra e de mercenários.

Foi uma vitória para a *Al Shabaab* mas outros problemas estavam no horizonte já que grande parte das pessoas (especialmente homens de negócios) que tinham apoiado monetariamente a UTI e a *Al Shabaab*, começaram a apresentar queixas contra os grupos mais radicais, afirmando que estes efetuavam interpretações e leituras desproporcionais da *Sharia*, afetando os seus negócios e a vida quotidiana de muitos somalis.

Em junho de 2006 o porta-voz da UTI foi interpelado por queixas de proprietários de cinemas e estabelecimentos que estavam a ser encerrados por transmitirem futebol e filmes. Na altura a UTI tentou acalmar os ânimos e assegurou que estas ações cessariam. No entanto, alguns dias depois um grupo de milícias islâmicas rodeou um cinema, na cidade de Dhusa Mareb, onde se assistia a uma semifinal de um jogo de futebol e matou duas pessoas (Kohlmann, 2009: 18).

Segundo o relatório do *Monitoring Group on Somalia* (2006: 6-7), a UTI havia estabelecido vários campos de treino ao longo do Centro e Sul da Somália e encontrava-se numa ação intensiva de recrutamento não só de combatentes somalis como também de voluntários estrangeiros que ensinavam novas táticas de guerrilha, assim como montagem de bombas e o uso destas contra diferentes tipos de alvos. Ensinavam também técnicas de rapto e assassinatos através de emboscadas e de tropas especiais.

Este relatório conclui também que a UTI “tem capacidade total para fazer da Somália um cenário idêntico ao do Iraque, repleto de bombistas suicidas, assassínios e outras formas de atividades insurgentes e terroristas (Monitoring Group on Somalia, 2006: 42). Outra das conclusões à qual se chegou foi o facto de grande parte da força da UTI (desde material militar, apoio financeiro, *know-how* e participação de estrangeiros) ser proveniente do exterior da Somália, especialmente de membros de grupos radicais de outros países.

Segundo o mesmo relatório, Djibuti, Egito, Eritreia, Irão, Líbia, Arábia Saudita e Síria apoiavam a UTI ao passo que a Etiópia, Uganda e Iémen estavam alinhados com o GFT.

A Etiópia apoiava o GFT já que a UTI tinha entrado algumas vezes em confronto direto com este país. Por exemplo, em novembro de 2006 um comboio militar etíope foi atacado pela UTI perto de Baidoa, tendo morrido aproximadamente duas dezenas de militares etíopes. Nessa altura o parlamento etíope autorizou o

seu governo a tomar as medidas necessárias para impedir uma invasão de grupos radicais islâmicos.

A situação piorava com o facto de a UTI ser, nessa altura, financiada e apoiada pela Eritreia, país com o qual a Etiópia não mantinha relações amistosas.

A Etiópia não era a única a preocupar-se com os avanços dos grupos radicais islâmicos somalis, os Estados Unidos da América (EUA) acreditavam que a UTI albergava indivíduos com ligações à *Al Qaeda* e responsáveis por atos terroristas. Ambos estavam determinados, com o aval do GFT a não deixar que esta situação se prolongasse por mais tempo (International Crisis Group, 2006).

A *Al Qaeda* estava atenta a esta movimentação entre os dois países com o apoio do GFT e, no dia 1 de julho de 2006, Osama bin Laden emitiu um comunicado através da *Al Qaeda As Sahab Media Foundation*, afirmando que os EUA tinham aconselhado a Etiópia a enviar tropas para a Somália e pedindo que a juventude muçulmana sacrificasse tudo o que tinham de valor para ajudar a colmatar as necessidades dos mujahedin através de pessoas de confiança na Palestina, Iraque, Somália, Afeganistão e Sudão.¹

É de recordar que, em finais de 2004, tinha sido formado o GFT da Somália, apoiado pelas Nações Unidas, União Africana e pelos EUA. No entanto, este governo sofria constantes ataques por parte da UTI e, em julho de 2006, a Etiópia (apoiada pelos EUA) invadiu a Somália com o objetivo de eliminar a ameaça da UTI que se estava a radicalizar.

Apesar de o Primeiro-Ministro etíope, Meles Zenawi, ter afirmado que a razão da invasão residia no perigo que as forças extremistas islâmicas representam para a Etiópia, a verdade é que o GTF tinha apelado ao apoio da Etiópia para o ajudar a resolver o problema da UTI. Este pedido não foi visto com bons olhos pela população somali que passou a ver o seu governo como uma estrutura que cedia facilmente ao poder internacional e que se socorria de invasões estrangeiras para consolidar o seu poder. Este sentimento seria, aliás, mais tarde explorado pela *Al Shabaab* para ganhar legitimidade.

1 “...They are preparing to send military forces to Somalia at the suggestion of America, claiming it is to help and extended their security. And they lie and say that Somalia has suffered from tribal fighting since the defeat of America there ten years earlier. Is it intelligent to believe that they just discovered the tragedy today? Or is the real reason because the Shariah Courts have seized the capital and extended their influence over the most important regions, and is seeking to establish an Islamic state... We promise almighty Allah that we will fight [crusader] soldiers on the land of Somalia with His Help and Power. We also reserve the right to punish them on their own land and in any available place at any time or in any way which is convenient for us. I also urge the Muslim youths and their merchants to sacrifice everything valuable and to provide for all the needs of the Mujahideen through trusted people, especially in Palestine, Iraq, Somalia, Afghanistan, and Sudan.” (Kohlmann, 2009: 19).

A Invasão Etíope da Somália

O exército etíope começou por tomar a cidade de Baidoa e foi estendendo o seu poder, tendo tomado definitivamente Mogadíscio em finais de dezembro de 2006.

Durante o conflito foram cometidos graves abusos e violações de direitos por todas as facções, conforme provado pelos *media*, por várias organizações e agências no terreno (incluindo as Nações Unidas) e por organizações de direitos humanos como a Amnistia Internacional e a *Human Rights Watch* que enviaram para o terreno peritos e investigadores independentes. As ações de monitorização e de investigação de situações de violações de direitos humanos resultaram em alguns relatórios publicados pela Amnistia Internacional, sendo de destacar os seguintes: *Routinely targeted: attacks on civilians in Somalia* (maio de 2008), *Attacks on aid workers and rights defenders in Somalia* (outubro de 2008).

As atitudes e ações das forças militares etíopes provocaram grande consternação entre a população somali e muitas das pessoas que antes duvidavam da *Al Shabaab*, passaram a apoiá-la.

Um desses episódios deu-se quando as tropas etíopes invadiram a mesquita de Al Hidya em Mogadíscio, assassinando mais de duas dezenas de pessoas e mantendo durante vários dias 41 crianças reféns (Amnesty International, 2008).

Esta invasão foi, assim, o pretexto perfeito para a *Al Shabaab* aumentar a legitimidade e força, tendo virado uma parte da população somali contra o seu próprio governo que viam como sendo complacente com a invasão do país vizinho e com a ingerência dos EUA nos assuntos internos somalis.

Ted Dagne (2010) afirmou, na sua exposição ao *Subcommittee on Africa and Global Health* a 17 de junho de 2010, que a invasão etíope da Somália, com o apoio dos EUA, foi vista por muitos como uma ação que contribuiu para o reforço da *Al Shabaab* pois, ao enfraquecer e desmembrar a UTI, deixou-se um espaço que foi imediatamente preenchido pela *Al Shabaab*.

Depois de mais de dois anos de ocupação e de um conflito que provocou baixas em todas as facções mas cuja maior vítima foram os civis, a Etiópia retirou as suas tropas da Somália no início de janeiro de 2009.

A 31 de janeiro do mesmo ano, Sharif Sheikh Ahmed foi eleito Presidente do país, cargo que ocupa até hoje. Sharif Sheikh Ahmed pertencia a uma facção mais moderada da UTI.

O Recrutamento de Estrangeiros

Um dos elementos que caracteriza a *Al Shabaab* é o facto de ser constituída por guerrilheiros locais mas também por voluntários provenientes de vários países

que se oferecem para participar na *jihad*. Segundo relatórios de várias instituições², muitos dos voluntários da *Al Shabaab* são recrutados em vários países europeus e mesmo nos EUA.

Muitos dos jovens que integraram as fileiras desta organização eram de origem somali e fizeram-no devido a sentimentos nacionalistas quando a Etiópia invadiu a Somália. Para estes jovens, integrar a *Al Shabaab* tratava-se mais de um dever patriótico do que propriamente de uma *jihad* (Pantucci, 2009).

Um deles foi Moe Abdullahi Mohamed, entrevistado em julho de 2010 por uma equipa da *Current Vanguard* (Putzel, 2010b). Este jovem somali que vivia no Canadá foi para a Somália para lutar contra a invasão da Etiópia e decidiu regressar para o Canadá quando o exército etíope retirou as suas tropas. Disse ao comandante das tropas rebeldes nas quais estava integrado que só tinha aceitado lutar para expulsar os etíopes, que sentia que tinha cumprido a sua missão, recusando-se a continuar, especialmente por causa do movimento emergente da *Al Shabaab*.

Moe Mohamed afirmou na reportagem que muitos dos membros da *Al Shabaab* são jovens estrangeiros de outros países (incluindo dos EUA) que se sentiam excluídos e perseguidos por causa da guerra contra o terrorismo e que, por causa disso, estavam mais vulneráveis às técnicas de recrutamento da *Al Shabaab*. Segundo ele, a maioria dos muçulmanos que vivem no estrangeiro são discriminados e vistos com desconfiança, sendo muitas vezes vítimas de racismo. Organizações terroristas como a *Al Qaeda* e a *Al Shabaab* usam, assim, este ressentimento e sentimento de discriminação e inferioridade para instigar o ódio e o desejo de vingança nas pessoas.

Christiane Amanpour explorou este tema num documentário intitulado *Generation Islam* emitido pela CNN em 2009.³

No entanto, foram poucos os jovens que regressaram a casa depois de a Etiópia ter retirado da Somália. A maioria decidiu ficar na Somália, continuando a guerra contra outras fações que entretanto surgiram, como foi o caso da AMISOM (African Union Mission in Somalia) e o novo governo federal de transição.

O ataque terrorista no dia 3 de dezembro de 2009 numa cerimónia de graduação de estudantes de medicina num hotel em Mogadíscio foi levado a cabo por um jovem dinamarquês de descendência somali que tinha sido recrutado pela *Al Shabaab*. Morreram 23 pessoas, incluindo três ministros do GFT. Existe a suspeita

2 Congressional Research Service dos EUA, Institute for Security Studies, International Centre for Political Violence and Terrorism Research, Departamento de Justiça da Dinamarca, Monitoring Group on Somalia das Nações Unidas, Office of the Coordinator for Counterterrorism do United States Department of State e o Committee on Homeland Security and Governmental Affairs.

3 Disponível em <http://edition.cnn.com/SPECIALS/2009/generation.islam/>

de que dois dos cinco bombistas suicidas, que participaram num ataque a 17 de setembro contra o quartel da AMISOM no qual foram usados jipes das Nações Unidas (NU) que haviam sido roubados, eram somalis que viviam nos EUA (Dagne, 2010). Morreram 16 capacetes azuis, vários oficiais somalis, um civil e um comandante da polícia.

É preocupante o número de estrangeiros que não têm qualquer ligação com os países onde grupos terroristas atuam e que, mesmo assim, decidem juntar-se a esta luta.

Um dos mais conhecidos foi Omar Hammadi (também conhecido por Abu Mansoor al Amiriki), um jovem norte-americano que nasceu numa pequena cidade maioritariamente católica do Alabama. Converteu-se ao islamismo durante o ensino secundário e, alguns anos depois, juntou-se à *Al Shabaab* na Somália. Uma equipa da *Current Vanguard* realizou uma reportagem intitulada *American Jihad* em 2010 (Putzel, 2010a), na qual tentou, de certa forma, perceber o que tinha levado este jovem norte-americano a ir para uma terra que não conhecia e a participar na *jihad*.

Segundo alguns relatórios apresentados pelo Committee on Homeland Security and Governmental Affairs em 2009 (Liepman, 2009), pela NEFA Foundation em 2010 (Gruen, 2010), pelo Departamento de Justiça dinamarquês (Taarny, 2010) e pelo Congressional Research Service (Bjelopera, 2010), as crianças que são atraídas e recrutadas pela *Al Shabaab* no estrangeiro possuem características especiais pois conhecem a cultura ocidental, a língua dos países de onde são oriundos, assim como o território e costumes. Rejeitaram a cultura ocidental o que os torna menos permeáveis a manobras de contra insurreição, sabem falar fluentemente inglês e muitos deles não estão identificados como terroristas, podendo assim entrar e sair dos países de onde foram recrutados sem grandes problemas.

Todos estes fatores acima descritos poderão representar uma vantagem para a *Al Shabaab* para ataques terroristas na Somália que sejam direcionados contra ocidentais e até mesmo para ataques terroristas nos países dos quais estes jovens são oriundos.

No entanto, tal como foi enunciado na maioria dos relatórios acima referidos é necessário não generalizar estes casos, sendo imperativo não discriminar nem perseguir as comunidades somalis no estrangeiro por causa dos atos de alguns dos seus membros. Isto porque, como foi acima exposto, os jovens somalis que vivem no estrangeiro e que vão para a Somália têm como razões principais o facto de se sentirem excluídos da comunidade no geral e de serem discriminados por serem somalis.

Muitas das recomendações dos relatórios vão exatamente no sentido de tentar diminuir esta radicalização através de uma maior compreensão e ajuda à comunidade.

As Violações de Direitos Humanos Cometidas pela *Al Shabaab*

Como já foi acima mencionado, a *Al Shabaab* foi referenciada como sendo o segundo grupo terrorista mais mortífero em 2009.

No entanto, esta organização faz mais do que cometer massacres, levando a cabo campanhas de tortura e humilhação que justificam com a aplicação da *Sharia*. É necessário ter aqui em conta que a *Sharia* tem várias interpretações e que há grupos mais moderados que também se baseiam nesta doutrina e que não cometem este tipo de atrocidades, pelo que o problema poderá estar na sua interpretação e uso como meio de justificar ações violentas.

Segundo a Amnistia Internacional (2009b) e a *Human Rights Watch*, as violações de direitos humanos incluem: assassinatos, perseguições, julgamentos levados a cabo sem cumprir os padrões mínimos de justiça que levam a condenações injustas, violações, raptos, tortura e tratamentos cruéis aplicados como castigos públicos (especialmente contra mulheres e crianças), recrutamento de crianças soldado, uso da pena de morte (muitas vezes a lapidação), casamentos forçados, abusos de poder e de autoridade, negação de vários direitos como o direito à liberdade de expressão, de associação e de religião, entre outros.

Para além de a população em geral ser alvo de perseguição e represálias, a *Al Shabaab* direciona muitos dos seus ataques a defensores de direitos humanos, trabalhadores humanitários, jornalistas e membros de organizações da sociedade civil, especialmente organizações direcionadas para os direitos das mulheres, que a *Al Shabaab* insiste em não reconhecer e respeitar (Amnesty International, 2008d).

As mulheres são alvo de grande perseguição pela *Al Shabaab* que as pune com gravidade sempre que não respeitam a sua interpretação radical da *Sharia*. Segundo a Amnistia Internacional (2010a) mais de 200 mulheres foram presas e posteriormente chicoteadas em público em apenas dois dias no mês de setembro de 2009 em Mogadíscio por não terem usado corretamente véu. Em novembro várias mulheres foram chicoteadas em público por terem usado *soutiens*.

Não são raras as vezes em que as mulheres são punidas com a lapidação, uma sentença de morte levada a cabo de forma extremamente dolorosa e violenta.

No dia 27 de outubro de 2008, Aisha Ibrahim Duhulow, foi morta por um grupo de 50 homens que a apedrejaram até à morte num estádio em Kismayo, à frente de mais de mil pessoas que foram convidadas a estar presentes no ato da lapidação. Tratava-se de uma criança de apenas 13 anos que, após ter sido violada por 3 homens, denunciou este crime à *Al Shabaab* na esperança que se fizesse justiça. No entanto, em vez de punir os homens que a tinham violado, a *Al Shabaab* decidiu que a criança seria acusada de adultério e que seria punida com a lapidação. Durante a execução, várias pessoas dentro do estádio tentaram salvar a menina ao que a *Al*

Shabaab respondeu disparando contra a multidão e matando uma criança do sexo masculino (Amnesty International, 2008c).

Os castigos públicos incluem muitas vezes amputações, como se verificou em junho de 2009, quando membros da *Al Shabaab* amputaram a mão direita e a perna esquerda de quatro jovens (Ali Mohamudi Geedi, Osmail Kalif Abdule, Jeylani Mohamed Had and Abdulkadir Adow Hirale), em praça pública à frente de centenas de pessoas (Amnesty International, 2009a).

Os ataques suicidas e o bombardeamento de zonas altamente povoadas são alguns dos métodos de ataque da *Al Shabaab*.

Alguns destes exemplos são apresentados no relatório *No End in Sight: the Ongoing Suffering of Somali's Civilians* da Amnistia Internacional. No dia 3 de dezembro de 2009, um bombista suicida fez-se explodir durante uma cerimônia de graduação de estudantes de medicina que iriam tornar-se médicos nesse dia. Morreram 23 pessoas, a maioria estudantes e professores, assim como três jornalistas e os ministros da Educação, do Ensino Superior e da Saúde. Muitos residentes em Mogadíscio manifestaram-se contra a *Al Shabaab* no dia 7 de dezembro como meio de protesto contra esta ação. Na noite de 11 de setembro de 2009, uma bomba explodiu no hospital Martini, matando 13 civis entre eles três crianças. Viviam no hospital 97 pessoas portadoras de deficiência e as suas famílias. Estavam na altura juntas para iniciar o jantar após o jejum, pois estava-se na altura do Ramadão. Este hospital estava localizado numa área controlada pelo GFT e pelas tropas da AMISOM pelo que o ataque foi atribuído à *Al Shabaab* já que o *Hizbul Islam* negou ter tido qualquer tipo de responsabilidade (Amnesty International, 2010a).

No entanto, mesmo que a *Al Shabaab* não tenha levado a cabo este último ataque em particular, perpetrou outros ataques igualmente mortíferos no período do Ramadão em 2010, o que a tornou ainda mais impopular, especialmente por se afirmar como sendo uma organização de teor religioso que pretende que a *Sharia* seja aplicada por toda a Somália mas, ao mesmo tempo, desrespeitar o período sagrado do islamismo. São muitas as pessoas e organizações que acusam a *Al Shabaab* de se refugiar numa noção extremista da *Sharia* e do islamismo para levar a cabo ações violentas e para desrespeitar a cultura, religião e tradições do povo somali.

Segundo o National Somali Bantu Project nos EUA, todos os aspetos culturais Bantu estão a ser destruídos na Somália pela *Al Shabaab* que proíbe a dança, o uso de medicinas tradicionais e de línguas e dialetos locais. Forçam as pessoas de grupos minoritários a adotarem as práticas islâmicas, sendo obrigadas a ter um nome árabe e não podendo responder nem usar o seu nome original. As mulheres são obrigadas a usar o *hijab* e são castigadas caso não o façam, sendo também obrigadas a casar à força com membros da *Al Shabaab* e a aderir ao código da *Sharia* em todos os aspetos da sua vida quotidiana.

Outros atos de intolerância religiosa incluíram o encerramento de mesquitas em vários locais, a proibição de determinados imãs levarem a cabo as orações públicas, de trabalhos e atos de caridade e a detenção de vários *sheiks*.

Segundo um relatório do *Minority Rights Group International* (Hill, 2010), a *Al Shabaab* tem cometido graves atrocidades contra grupos minoritários na Somália como os Bantu, Gosha, Benadiri e grupos cristãos. Muitas pessoas pertencentes a estes grupos têm sido perseguidas, agredidas e mortas por causa da imposição radical da Sharia. Omar Khalafe de 69 anos foi morto num bloqueio de estrada por ter em sua posse algumas bíblias e duas crianças foram decapitadas em fevereiro de 2009 perto de Kismayo porque o seu pai que era cristão se recusou a denunciar um líder da igreja cristã. Ainda neste relatório constam as mortes de vários Bantu que assistiam a uma cerimónia tradicional na região da Baixa Juba em janeiro de 2010. Muitas mais pessoas foram executadas, perseguidas e torturadas por exercerem o seu direito a praticar e professar uma religião diferente ou por se recusarem a dar informações à *Al Shabaab*.

Este radicalismo religioso tem sido alvo de muitas críticas de comunidades e religiosos islâmicos que afirmam que a *Al Shabaab* mancha o bom nome do Islão com este tipo de ações (Garowe, 2010).

A *Al Shabaab* também sonega o direito de as populações terem acesso à ajuda humanitária, especialmente à ajuda alimentar proveniente dos programas da USAID (United States Agency for International Development) e do WFP (World Food Programme).

A 25 de outubro de 2009, proibiu que qualquer organização ou agência humanitária operasse na região de Juba, afirmando que queriam que as pessoas trabalhassem pela sua vida em vez de depender do apoio humanitário. Um mês depois emitiu uma lista de onze organizações humanitárias que deveriam substituir os seus membros do *staff* que fossem mulheres por homens, que estavam proibidos de encorajar ou falar sobre secularismo e democracia e que deveriam pagar uma quota semestral de 20 mil dólares à *Al Shabaab*. No mesmo mês, a 25 de novembro, proibiu que o WFP operasse na parte Sul da Somália, acusando a organização de estar a atuar como uma barreira para a autossustentação das pessoas.

Em dezembro de 2009 elementos da *Al Shabaab* invadiram os escritórios do UN Mine Action (UNMAS) em Baidoa, emitindo um comunicado no qual banuiu esta organização da região, acusando-a de espionagem.

Quando os elementos da *Al Shabaab* invadiram também o edifício da UNICEF na cidade de Jowhar, pilharam e destruíram ajuda humanitária que incluía vacinas e alimentos para crianças desnutridas, deixando mais de 100 mil crianças sem acesso a esta ajuda que lhes poderia ter salvo a vida.

Esta falta de segurança e os raptos frequentes levaram a que muitas organizações e agências deixassem de operar em determinados territórios. Foi o caso dos

Médicos Sem Fronteiras que suspenderam as suas atividades na região de Bakool depois do rapto de dois médicos estrangeiros que entretanto foram libertados uma semana depois. Os Médicos Sem Fronteiras geriam um centro de saúde e quatro postos médicos que serviam mais de 250 mil pessoas que ficaram sem assistência médica.

Segundo a Amnistia Internacional (2010a) mais de metade da população da Somália depende da ajuda humanitária e a grande maioria destas pessoas encontra-se exatamente no Sul, nas regiões de onde a *Al Shabaab* banuiu os programas de ajuda humanitária. Até meados de 2009 tinham sido mortos 10 trabalhadores humanitários e em 2010 já tinham sido mortos três trabalhadores do WFP. Em 2008 foram mortos mais de 40 defensores de direitos humanos e trabalhadores humanitários somalis.

Durante o ano de 2010 o ataque mais significativo da *Al Shabaab* foi levado a cabo no dia 11 de julho em Kampala, capital do Uganda, com a detonação de duas bombas no restaurante Ethiopian Village e no clube de rugby Kyaddondo. No primeiro ataque morreram 15 pessoas e no segundo mais de 50 pois encontrava-se uma grande multidão a assistir ao Mundial de Futebol. Ambos os locais são ponto de encontro e convívio de muitos estrangeiros, tornando-os um alvo preferencial (International Centre for Political Violence and Terrorism Research, 2010).

No dia seguinte a *Al Shabaab* assumiu a responsabilidade por estes ataques, os primeiros que realizaram em solo estrangeiro. Avisaram que estes ataques eram uma mensagem clara para o Burundi e o Uganda retirarem as suas tropas da AMISOM, ameaçando o Burundi de um ataque direcionado para a sua capital.

Nos dias 19 a 27 de julho aquando da 15ª Sessão Ordinária da União Africana, a maioria dos líderes condenou os ataques da *Al Shabaab*, prometendo o reforço da AMISOM e esforços mais concentrados para eliminar a ameaça da *Al Shabaab* na Somália e no mundo.

Torna-se, no entanto, importante perceber que a *Al Shabaab* não age isoladamente e, para além de estar inserida na *Al Qaeda*, também conta com o apoio de grupos como o *Hizbul Islam*.

O Izbul Islam

O *Hizbul Islam* nasceu, em janeiro de 2009, da fusão de três grupos islâmicos, nomeadamente a *Alliance for the Re-Liberation of Somalia-Eritrea*, *Jabhatul Islamiya* e *Anole*, sendo também um produto da UTI.

As relações da *Al Shabaab* com o *Hizbul Islam* são conturbadas mas ao mesmo tempo parece existir, segundo o relatório do *International Centre for Political Violence and Terrorism Research* (2010) uma vontade de fusão entre ambas. Existe mesmo

a hipótese de o atual líder do *Hizbul Islam*, Hassan Aweys, assumir a liderança da *Al Shabaab*, especialmente tendo em conta que Ahmed Abdi Godane se encontra fragilizado em termos de saúde devido aos ferimentos que contraiu durante uma explosão em Mogadíscio.

Aweys é um antigo líder da UTI, participou no ataque aos soldados norte-americanos durante a batalha de Mogadíscio em outubro de 1993 e treinou em campos da *Al Qaeda* na década de 1990.

O *Hizbul Islam* e a *Al Shabaab* participaram em várias ações conjuntas, como por exemplo o ataque a *peacekeepers* da União Africana em fevereiro de 2009 do qual resultou a morte de 50 elementos.

Aweys incentivou, no passado, uma fusão entre a *Al Shabaab* e o *Hizbul Islam*. No entanto o *Hizbul Islam* prefere controlar autonomamente os locais nos quais prevalecem laços históricos com os dois clãs dominantes do grupo, os Marehan e os Darod. Para além disso, este grupo tem uma visão mais moderada da aplicação da *Sharia* ao contrário da *Al Shabaab*.

A luta pela cidade de Kismayo, com laços históricos para os clãs do *Hizbul Islam*, que ocorreu em setembro de 2009, foi um exemplo de como estas diferenças podem separar e pôr em conflito os dois grupos.

Não foi apenas o *Hizbul Islam* que entrou em conflito direto com a *Al Shabaab* por esta ter atacado valores e locais sagrados. O mesmo aconteceu com o *Ahlu Sunna Waljama'a*.

A Ahlu Sunna Waljama'a

Segundo uma reportagem da BBC de 8 de junho de 2009 (Mohamed, 2009) a partir de 2008 a *Al Shabaab* iniciou uma campanha de destruição de locais e símbolos religiosos dos Sufis, incluindo túmulos de santos reverenciados por este grupo. O porta-voz da *Al Shabaab* em Kismayo, Sheikh Hassan Yaqub, justificou estes atos afirmando que a adoração de túmulos é considerada idolatria e, devia ser por isso, banida.

Estes atos provocaram a fúria não só das comunidades locais como também de muitos Sufis que veem a *Al Shabaab* como uma organização que deturpa os ensinamentos do Islão. O grupo *Ahlu Sunna Waljama'a* pegou em armas contra a *Al Shabaab* considerando-a, nas palavras do seu porta-voz Abdirasak Mohamed Al Ash'ari, "um grupo radical que derrama sangue muçulmano todos os dias e que profana os nossos túmulos. Eles foram fundados e criados fora da Somália e a sua ideologia é estrangeira." (Mohamed, 2009).

O grupo *Ahlu Sunna Waljama'a* assinou em março um acordo com o governo Somali, prometendo uma ação mais eficaz contra a *Al Shabaab* e o *Hizbul Islam*. No

entanto, queixaram-se que os postos no Gabinete de Ministros que lhes haviam sido prometidos ainda não haviam sido postos à sua disposição.

Apesar disso, continuam a luta contra a *Al Shabaab* e um dos seus últimos avanços deu-se no dia 20 de novembro quando atacaram insurgentes da *Al Shabaab* na vila de Wardhumale. Durante estas ações foram mortas mais de 13 pessoas.

De acordo com o *Monitoring Group on Somalia* (2010) o *Ahlu Sunna Waljama'a* é mais eficaz do que as tropas do GFT, tendo a capacidade de infligir na *Al Shabaab* danos consideráveis.

Considerações Finais

As dinâmicas entre os dois últimos grupos mencionados e a *Al Shabaab* assumem uma grande importância a nível da gestão do conflito na Somália.

Tal como se verificou, ambos se viraram contra a *Al Shabaab* quando esta tentou atacar locais com valor histórico para os clãs dos grupos. Significa isto que diferem bastante da *Al Shabaab* que pretende substituir os laços e fidelidades de clãs por um modelo apoiado na *Sharia* interpretada de modo radical. O *Ahlu Sunna Waljama'a* considera a *Al Shabaab* uma organização estrangeira que não tem lugar na Somália pois deturpa os ensinamentos islâmicos e assassina muçulmanos. O *Hizbul Islam* é um movimento moderado, que tem uma grande consideração e respeito pelos seus clãs e que, apesar de estar recetivo à ideia da fusão com a *Al Shabaab*, pretende continuar a dominar os locais com ligações históricas aos clãs dominantes no grupo, não estando disposta a aceitar o controlo da *Al Shabaab*, como se verificou durante os incidentes de Kismayo em 2009.

O *International Centre for Violence and Terrorism Research* (2010) aconselha a que o GFT explore estas diferenças, envolvendo o *Hizbul Islam* no governo e isolando, assim, a *Al Shabaab*. As diferenças acima mencionadas poderão ser cruciais no futuro pois poderão dividir ainda mais os dois grupos fazendo com que ambos percam a sua força ou, caso sejam colmatadas, os grupos poderão fundir-se num só aumentando assim a sua força e poder de ação.

O GFT tentou aplicar este modelo à *Ahlu Sunna Waljama'a* através da assinatura dos acordos em março de 2010 mas falhou quando não cumpriu algumas das suas promessas. Seria assim necessário um maior apoio e incentivo a este grupo que continua a combater a *Al Shabaab*.

No início de agosto de 2010 a União Africana comprometeu-se a enviar mais soldados para integrar a AMISOM e em finais de novembro do mesmo ano o *Inter Governmental Authority on Development* (IGAD) anunciou que iriam ser enviados para a Somália mais capacetes azuis para se juntarem aos cerca de 4.500 do Uganda e Burundi que já estão no terreno e que fazem parte da AMISOM (Garowe, 2010).

Quando em agosto se tomou a decisão de fortalecer a AMISOM, esta não foi recebida com entusiasmo por alguns peritos que defendem que a situação não só não melhorará como poderá piorar com o envio de mais tropas.

Zakaria Mohamud Haji Abdi da *Alliance for the Re-Liberation of Somalia* afirmou que a cultura militar já se revelou incapaz de resolver o problema, pelo que se deverá agora reforçar a cultura do diálogo e, segundo Kisiangani Emmanuel do *Institute for Global Dialogue*, o mais importante seria encontrar uma solução somali para um problema somali. Isto porque as políticas militares estrangeiras impostas sobre a Somália só serviram para radicalizar o extremismo religioso e criar um clima de suspeição e de desconfiança por parte dos somalis relativamente à comunidade internacional (Garowe, 2010). Esta última parte parece ser particularmente verdade relativamente à Etiópia pois são muitas as organizações e teóricos que defendem que a *Al Shabaab* ganhou legitimidade e poder devido à invasão da Etiópia que despertou sentimentos nacionalistas no povo somali.

Apesar de a AMISOM estar a tentar reequilibrar a sua imagem – por exemplo, através da prisão de seis capacetes azuis em finais de novembro de 2010 devido à morte de dois civis (Gentleman, 2010), há académicos que perguntam se o caminho adequado não passaria por mais apoio e pela tentativa de instaurar maior legitimidade aos grupos locais que são moderados e que lutam contra a *Al Shabaab*. Isto porque a própria afirma, nos seus discursos, que o seu objetivo é lutar contra o inimigo estrangeiro simbolizado pela AMISOM e contra um governo que considera que não é capaz.

Uma das medidas a tomar para enfraquecer a *Al Shabaab* consiste em explorar as suas fraquezas, como o facto de ser um movimento que se designa religioso mas que comete atrocidades, inclusivamente contra as pessoas da mesma religião e não respeita o Ramadão, a altura religiosa mais importante do islamismo. Outra das suas fraquezas poderá residir na sua aliança à *Al Qaeda* e no facto de integrar nas suas fileiras guerrilheiros estrangeiros, algo que não agrada aos somalis em geral. As divisões no interior da Al Shabaab também podem ser exploradas. A sua maior fraqueza será o distanciamento que provocaram entre si e a população somali e em relação a outros grupos que também lutam contra o GFT mas que não apreciam os métodos extremamente violentos da *Al Shabaab*.

Um dos grandes problemas que também necessita de atenção é o recrutamento de jovens estrangeiros e da diáspora somali. Uma das recomendações comuns à maioria dos autores e organizações que falam sobre este problema consiste na adoção de estratégias de apoio a jovens que estejam em risco de ser recrutados, evitando prolongar o ciclo de discriminação e exclusão social a que muitas destas comunidades são sujeitas no estrangeiro.

A crescente aproximação à *Al Qaeda*, o aumento das atrocidades e violações de direitos humanos, o crescente recrutamento e os atentados levados a cabo no

Uganda provam que a *Al Shabaab* é uma organização que consegue atuar dentro e fora da Somália e que terá a tendência para uma maior radicalização, sendo assim necessário encontrar-se meios para que esta situação não se verifique.

Bibliografia

- Amnesty International (2008a). "Release children held in raid on Al Hidyda mosque". *Amnesty International*, 24 de abril de 2008. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/ethiopia-must-release-children-captured-mosque-attack-20080424>
- Amnesty International (2008b). "Routinely targeted: attacks on civilians in Somalia". *Amnesty International*, maio de 2008. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/006/2008/en/1162a792-186e-11dd-92b4-6b0c2ef9d02f/afr520062008eng.pdf>
- Amnesty International (2008c). "Somalia: girl stoned was a child of 13", *Amnesty International*". 31 de outubro de 2008. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/for-media/press-releases/somalia-girl-stoned-was-child-13-20081031>
- Amnesty International (2008d). "Attacks on aid workers and rights defenders in Somalia". *Amnesty International*", outubro de 2008. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/016/2008/en/b394e651-96e5-11dd-baed-87eba7d59a3c/afr520162008en.pdf>
- Amnesty International (2009a). "Amputations carried out on four young men in Somalia". *Amnesty International*, 25 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/amputations-carried-out-on-four-young-men-in-somalia-20090625>
- Amnesty International (2009b). "Somalia: unlawful killings and torture demonstrate Al Shabaab's contempt for the lives of civilians". *Amnesty International*, 24 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/009/2009/en/33810793-d032-48a4-88ca-dfcd0b1fd433/afr520092009en.html>
- Amnesty International (2010a). "No end in sight: the ongoing suffering of Somali's civilians". *Amnesty International*, março de 2010. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/003/2010/en/6d0c975e-c16e-4974-a9ec-645d9a6aa5f2/afr520032010en.pdf>
- Amnesty International (2010b). "Human rights concerns in southern and central Somalia". *Amnesty International*, 18 de outubro de 2010. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/news/human-rights-concerns-in-southern-and-central-somalia-20101018>

www.amnesty.org/en/library/asset/AFR52/013/2010/en/1d8a0187-b1d9-4005-a0b7-68138a3cba14/afr520132010en.pdf

Amnesty International (2010c). *The Human Rights Situation in Africa*. Amnesty International. novembro de 2010. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AFR01/007/2010/en/fbd35696-03a3-415d-8d1c-aaf14b242c5e/afr010072010en.pdf>

Bakier, A. H. (2008). "Jihadi website interviews new leader of Somalia's Shabaab al-Mujahideen". *Terrorism Focus*, 5 (20). Disponível em: http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4935

Bjelopera, J. e M. Randol (2010). *American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat*. Congressional Research Service, setembro de 2010. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41416.pdf>

Dagne, T. (2010). "The Horn of Africa: current conditions and U.S policy". *Testimony before the Subcommittee on African and Global Health*, Washington. Disponível em: <http://foreignaffairs.house.gov/111/dag061710.pdf>

Garowe (2010). "IGAD says more troops to Somalia". *Garowe*, 25 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/IGAD_says_more_troops_to_Somalia.shtml

Garowe (2010). "Shabaab losing grip of backers". *Garowe*, 25 de novembro de 2010. Disponível em: http://www.garoweonline.com/artman2/publish/Somalia_27/Shabaab_losing_grip_of_backers.shtml

Gentleman, J. (2010). "6 peacekeepers in Somalia arrested in civilian deaths". *The New York Times*, 24 de novembro de 2010. Disponível em: <http://www.nytimes.com/2010/11/25/world/africa/25somalia.html>

Gruen, M. (2010). *The Boston Cluster and Extended Connections: Case Study on Home-grown Radicalization*. NEFA Foundation, julho de 2010.

Harding, A. (2009). "Meeting Somalia's Al Shabab". *BBC News*, 3 de julho de 2009. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8133127.stm>

Hill, M. (2010). *No redress: Somalia's forgotten minorities*. Minority Rights Group International, novembro de 2010. Disponível em: <http://www.minorityrights.org/10370/reports/no-redress-somalias-forgotten-minorities.html>

Human Rights Watch (2010). *Harsh war, harsh peace: abuses by Al Shabaab, the Transitional Federal Government and AMISOM in Somalia*. Human Rights Watch, abril de 2010. Disponível em: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/somalia0410webwcover_0.pdf

- International Crisis Group (2006). *Can the Somali crisis be contained?*. International Crisis Group, agosto de 2006. Disponível em: <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/somalia/Can%20the%20Somali%20Crisis%20Be%20Contained.pdf>
- International Centre for Political Violence and Terrorism Research (2010). *Al Shabaab*. International Center for Political Violence and Terrorism Research. Disponível em: <http://www.pvtr.org/pdf/GroupProfiles/AlShabaab-18March10.pdf>
- International Centre for Political Violence and Terrorism Research (2010). *Kampala, Uganda twin bombs blasts*. International Center for Political Violence and Terrorism Research. Disponível em: <http://www.pvtr.org/pdf/GroupProfiles/KampalaBlastsJuly2010.pdf>
- Kohlmann, E. (2009). *Shabaab al-Mujahideen: Migration and jihad in the Horn of Africa*, NEFA Foundation. Disponível em: http://www.humansecuritygateway.com/documents/NEFA_Migration_Jihad_HornOfAfrica.pdf
- Liepman, A. (2009). "Violent Islamist Extremism: Al Shabaab Recruitment in America". *Hearing before the US Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, Washington. Disponível em: http://www.nctc.gov/press_room/speeches/sfr-20090311.pdf
- Mohamed, M. (2009). "Somali rage at grave desecration". *BBC News*, 8 de junho de 2009. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8077725.stm>
- Monitoring Group on Somalia (2006). *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1676*. United Nations. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2006/913
- Monitoring Group on Somalia (2010). *Report of the Monitoring Group on Somalia pursuant to Security Council resolution 1853*, United Nations. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2010/91
- National Counterterrorism Center (2010). *NCTC Report on Terrorism 2009*. National Counterterrorism Center, Washington. Disponível em: http://www.nctc.gov/witsbanner/docs/2009_report_on_terrorism.pdf
- News 24 (2010). "More Somalia troops won't work". *News 24*, 3 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.news24.com/Africa/News/More-Somalia-troops-wont-work20100803>
- Osman, A. (2010). "Congressional hearing to testify at a hearing entitled "Violent islamist extremists: Al Shabaab recruitment in America". *Hearing before the US Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs*, Washington.

- Disponível em: http://hsgac.senate.gov/public/_files/031109Ahmed.pdf
- Roque, P. (2010). *Somalia: understanding Al Shabaab*. Institute for Security Studies. Disponível em: <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2009/06/Somalia-Understanding-Al-Shabaab.pdf>
- Pantucci R. (2009). "Understanding the Al-Shabaab networks". *Policy Analysis of Australian Strategic Policy Institute* n.º 49. Disponível em: <http://raffaellopan-tucci.com/2009/10/13/understanding-the-al-shabaab-networks/>
- Parliamentary Joint Committee on Intelligence and Security (2009). *Review of the listing of Al-Shabaab as a terrorist organization*. Parliament of the Commonwealth of Australia, Canberra. Disponível em: <http://www.aph.gov.au/house/committee/pjcis/al%20shabaab/report/final%20report.pdf>
- Putzel, C. (2010a). "American Jihad: Vanguard Trailer". *Vanguard Current*, 24 de junho de 2010. Disponível em: http://current.com/shows/vanguard/92509284_american-jihadi-vanguard-trailer.htm
- Putzel, C. (2010b). "Fighting alongside Al Shabaab". *Vanguard Current*, 19 de julho de 2010. Disponível em: http://current.com/shows/vanguard/92554895_fighting-alongside-al-shabaab-vanguard-extra.htm
- Rollins, J. (2010). *Al Qaeda and Affiliates: Historical Perspective, Global Presence and Implications for U.S. Policy*. Washington: Congressional Research Service, fevereiro de 2010. Disponível em: <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41070.pdf>
- Taarney, M. e L. Hallundbaek (2010). *Al Shabaab: the internationalization of militant Islamism in Somalia and the implications for radicalization processes in Europe*. Copenhagen: Danish Ministry of Justice. Disponível em: http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Forskning_og_dokumentation/Forskningspulje/Taarney-rapport.pdf

Extra Dossîe

Defense and Security Policies of the Russian Federation*

Vyacheslav Ivanovich Trubnikov

General-de-exército, Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário da Federação da Rússia, diretor executivo do Centro da Análise junto da Secção dos Problemas Globais e das Relações Internacionais da Academia de Ciências da Rússia, membro da direção do Instituto da Economia Mundial e das Relações Internacionais da Academia de Ciências da Rússia.

Resumo

A Política de Defesa e de Segurança da Federação Russa

Este artigo descreve as políticas de segurança e defesa da Federação Russa, enfatizando as envolventes externas que condicionam e definem a elencação das prioridades pelo governo em termos de modernização militar para a próxima década.

Abstract

This article describes the defense and security policies of the Russian Federation, emphasizing the external environment conditions that define and prioritize the government military modernization policies for the next decade.

* Comunicação efetuada no Instituto da Defesa Nacional no dia 24 de Novembro de 2011 no âmbito do ciclo de conferências “Visões Globais da Defesa”.

Since the end of the World War II deep changes in all spheres of life and activity of international community have occurred. Many peculiarities of modern military-political agenda are conditioned by the developing globalization that has triggered the new system of international relations and considerable transformation of basic security principles.

Being a permanent member of the UN Security Council, having sizeable potential and resources in all life activities and keeping up intensive relations with leading states of the globe, Russia is exerting a substantial influence on the formation of the architecture of a new world.

Significant changes in approaches to and practices of military force application, confrontation reduction and overcoming the “cold war” legacy have drastically broadened the cooperation possibilities on the world arena. The threat of global nuclear conflict has been minimized. While keeping the notion of military force in interstate relations afloat, economic, political, scientific, ecological and information issues are becoming more emphatic. The major breakthrough in pivotal spheres of scientific and technological progress leading to the unified world information universe, the enhancement and diversification of international relations are making the states’ mutual dependence global. Establishment of a more stable and crisis-resistant world community is a prerequisite.

At the same time, new challenges and threats in international relations are building up menacing Russia’s national interests. There is a growing tendency of initiation of such world’s structure when by solving principal problems of the international security the stake is placed on predominantly western institutions and forums with a limited membership, on weakening the role of the UN and its Security Council.

The formation of international relations is accompanied by a competition as well as by some states’ wish to foster their influence on world policy also by production of mass destruction weapons (MDW). The importance of military and power-wielding aspects in international relations remains acute. Despite the complex international situation and inner difficulties, Russia due to its considerable economic, scientific, technical and military potential, the unique strategic location in Eurasia has been playing a fairly important role in world’s processes. The attempts to ignore Russia’s interests when solving large-scale problems of contemporary international relations, including conflicts, are fraught with undermining international security and stability, hindering the positive changes in the world.

In many countries, in the Russian Federation too, the problem of terrorism, having a transnational magnitude and threatening the world’s stability, has ex-

acerbated preconditioning a consolidation of efforts of the whole international community, an efficiency increase of available forms and methods of fighting this jeopardy.

Thorough alterations of military-political and military-strategic situation in the world required a reconsideration of an array of existing provisions of military science; they influenced the creation of military doctrine and the concept of Russia's defense security in the 21st century. Following are Russia's basic interests in military and political cooperation with the West:

- influence reduction of NATO's expansion especially in the countries bordering on Russia;
- repudiation of nuclear weapons and infrastructure deployment in those countries where it is not deployed now;
- reduction of overall armament and arms level in Europe;
- repudiation to deploy on permanent basis of big foreign armed forces' contingents and relevant infrastructure for their deployment on the territory of those states where these forces were not previously deployed;
- assistance in converting of NATO from a military treaty into a system aimed at provision of common security interests and not against anybody.

But a unilateral alignment to the West alone is hardly productive, when Eurasia, including China, is gaining weight as an important entity in geopolitical and economic interests of the USA. The Chinese sector of Russia's policy should by priority be aligned with the European and American ones. It's important for Russia's and the US's security that China gradually join the process of curbing and reducing the strategic offensive weapons. Currently both Russia and the US are allies fighting the international terrorism; they are also interested in preserving international stability, counteraction to proliferation of MDW. Solidarity of Russian and US interests providing security is not limitless. International terrorism is likely to be sporadic and local in visible perspective like it has been during the last decades. Russia therefore should not rely upon cooperation in the frameworks of the antiterrorist coalition as a long-term and limitless sufficiently fruitful factor in Russo-American relation. Besides, the stronger the US position on the post-Soviet territory might get, the more tangible Russo-American contradictions will become.

Russia's long-term interest is in maximum closing in the European Union, joining the common economic and political space. EU expanding threatens the Russian Federation with insulation and weakening of its positions if it fails to pave the way for mutually beneficial relations.

Striving for military security reinforcement still remains the objective of military policy of world community's countries which guarantees the state ability to counteract unleashing a war, involvement in war, and if any, minimization of losses and damages for national security.

Military security is divided into three levels: global, regional, national.

The global level implies that Russia's military security is procured by measures of control and non-proliferation of MDW, reduction of strategic offensive weapons, etc.

On the regional level Russia's military security is safeguarded by strengthening of Russia's military-strategic position by means of collective security framing within the CIS and NATO.

On the national level Russia's military security is provided with generation of the country's military potential.

The National security concept of the Russian Federation defines the basic directions of foreign policy providing for its military security. Among them are:

- implementation of intensive foreign agenda;
- consolidation of key tools of multilateral control of political and economic processes under the guidance of the UN;
- legitimate participation of Russia in global and regional economic and political structures;
- cooperation in regulating conflicts, including peacemaking activity under the guidance of the UN and other international organizations;
- progressing in control over nuclear weapons, support of strategic stability in the world based on the country's relevant commitments;
- fulfillment of mutual obligations in reduction and liquidation of conventional and MDW;
- assistance in creation of free-MDW zones;
- fostering of international cooperation in combating transnational terrorism and criminality.

There are different approaches to the solution of the problem of state military security provision, of which the most appropriate option for Russia implies primacy of legal diplomatic and other non-military means preventing arms conflicts with sustaining power-wielding structures which possess defense-sufficient potential.

The results of the 5-day war with Georgia have given ground for a thorough analysis of the Russian Armed Forces' condition. Being the victor in August 2008 the Russian army though remained a copy of the Soviet one: the cumbersome administrative structure, the big number of staffed units, the obvious oversupply of officers and generals. The August 2008 incident envisaged the absence of modern automated control and communications systems, comfortable military outfit, state-of-the-art arms and weaponry in the Russian Armed Forces.

Realization of this reality made the military commanders act decisively and quickly. In September 2008 Russian Defense Minister Serdyukov and General Staff Chief introduced a plan on reimagining of the Russian Armed Forces to President

Medvedev. The task to reduce the manpower to 1 million with parallel reduction of officers from 355 thousand to 150 thousand servicemen was set. The changes also foresaw the personnel optimization of central military headquarters including the Defense Ministry and General Staff.

What was achieved in the field of military reforms during 2009-2010? Firstly, Russia adopted the new National security strategy, made amendments to military strategies having defined additional threats by the main and potential enemies, types of possible warfare and conflicts, main forms and methods of the strategic tasks realization.

Secondly, as the next logical step the creation of the Joint strategic command based on the new military-administrative division of the Russian Federation took place in 2010.

Based on the Moscow and Leningrad military districts the Western military district was established incorporating the North and Baltic Fleets, the Joint strategic command "West" (OSK) was organized. The North-Caucasus military district was reorganized into the South military district (OSK "South") which includes the Black Sea Fleet. The Volga-Ural military district and the western part of the Siberian military district are forming the Central military district (OSK "Center"). By uniting the remaining part of the Siberian and the Far-East military districts the East military district was organized (OSK "East") engulfing the Pacific Fleet. This makes a positive fact as the successful outcome of any military action depends on the effectiveness of management on battleground.

The Army General Staffs – air forces, fleet, ground troops – remain unchanged in the new structure of the Russian Armed Forces, but part of their usual functions as well as relevant commodities are subject to the Joint strategic command.

To increase the troop leading effectiveness a transition to the structure military district – operative command – brigade took place.

Major efforts were made to build up a new image of the land forces by forming 85 readiness level brigades (replacing regiments and divisions) of three kinds: armored brigades underlain by tank units; middle – multi-task; and light – air assault and mountain. The brigades are formed on the basis of module principle which implies their capability to carry out autonomous missions. They all are 95-100% manned, equipped with weaponry and other material stuffs. At the same time, in case of war or mobilization 60 weaponry storage facilities were laid down with resources to deploy new brigades consisting of reservists.

Key changes were undertaken in the Air Forces dealing with the transition of the field personnel from corps, division and air regiments to new structures, such as air bases and airspace defense brigades. The aerial combat basis is comprised of 33 air bases while air squadron is the main tactical unit in the Air Forces. Besides, 13 air-space defense brigades were formed.

The Navy structure hasn't undergone radical changes but for the creation of new submarine commands in the North and Pacific Fleets.

The Air borne Forces remained practically the same. Optimization affected only logistic and control services of the Space and Strategic Missile Forces.

It is worthwhile mentioning the considerable staff rationalization in the Defense Ministry central office, from 10523 to 3500 persons. As to the General Staff personnel, it was reduced by 50%.

In March 2010 President Medvedev in his speech before the Defense Ministry joint panel stated that the task set to the military office staff rationalization has been substantially fulfilled. The manpower was reduced to 1 million.

State Defense Procurement and New Military Equipment Supply

In compliance with the State weaponry Program (GPV) 2011-2020, over 500 new aircrafts of various types, 1000 helicopters and about 200 new air defense systems are to be supplied to the Russian Armed Forces within 10 years. For the anti-aircraft defense a united air-space defense system will be deployed combining anti-aircraft and missile defense capabilities. As to the aviation, beside the fifth generation fighter replacement activities (PAK FA), the work on perspective long-range aviation system was started (PAK DA). The work on developing a perspective early warning and control system (DRLO) and UA-100 are carried on.

The major part of military products for the Russian army is to be acquired from local producers. Those competitive and modern armaments which cannot be offered by the Russian military-industrial complex will be bought from leading western producers with establishing joint ventures in Russia and transferring here corresponding technologies.

Prioritized Russian Army re-armament programs till 2020 have been defined in the armament modernization plan.

- The first priority – strategic nuclear forces (SNF): to preserve the parity with the USA SNF will be developing and modernized as stipulated in the new Treaty on the Limitation of Strategic Offensive Arms where the stake will be made on the serial production of new solid-fuel missile system RS-24 “Yars” and BRPL “Bulava”.
- The second priority: high-precision weapons.
- The third priority: automated control systems (ACS) to provide possibilities of net-centric combat actions. These will have an open architecture enabling to roll-out their power in any direction.
- The forth priority: all types of aviation.
- The fifth priority: anti-aircraft and missile defense.

According to Russia's Defense Minister Serdyukov, "arming is a quite long process. We have split it into two stages: before 2015 – the first stage and until 2020 – the second one. We ought to reach the following volumes: there should be not less than 30% of modern weaponry in the army by 2015 and by 2020 – about 70%".

Efforts have been made to close the gap with the leading western countries in regards to development of unmanned aerial vehicles (UAV), individual combat sets, certain maritime and amour weaponry. Russia's potential partners in these programs are France (maritime weaponry, outfit), Germany and Italy (maritime weaponry, armor), Israel (UAV).

Manning Issues

Currently, according to General Staff Chief Makarov, "we are not passing to the volunteer army. Moreover, we are increasing the conscription and decreasing the volunteer part". The latter is as high as 20% of the overall number of servicemen. Gradually when the country's economic conditions are favorable the part of volunteers will grow by means of those positions that deal with combat readiness.

As from 2016 volunteer-reservists institution is to be introduced in the army. Much hope is laid on forming a corps of professional sergeants whose training started in Ryazan Airborne Troops School. It is planned to have 100-120 thousand professional sergeants in the Russian Army.

Two and a half years is a short term, but much has been accomplished in the army, more than in the whole history of post-Soviet Russia. The important is that it became possible to set the direction of reforming which will have been finished by 2020.

Definitely, speaking before such a well qualified professional audience I cannot but mention two most important features of the recent Russian Military Doctrine as they have been interpreted by former Chief of the General Staff and now Deputy Secretary of the Security Council of the Russian Federation General of the Army Youry Baluevsky. Russian's new Military Doctrine was approved in February 2010. The main issues raised by this document are the assessment of the military threat posed by NATO, and Russia's policy on using its nuclear weapons.

External Military Dangers

Let us look at the three successive Russian documents that contained the words "military doctrine" in their title.

Looking at the 1993 doctrine, you will discover that the word "NATO" was not even mentioned there. The section of the document headlined Key External Mili-

tary Dangers only mentioned “the expansion of military blocs and alliances”. It also listed as a danger “an increase of groups of forces near the Russian borders to levels that upset the existing balance”. But the document clearly stated that Russia “does not see any of the world’s nations as its enemy”.

Why did it say that? It was 1993, a time of certain euphoria and romantic ideas, when everyone thought that the Cold War was over, that the Soviet Union and the Warsaw Pact had ceased to exist, that everyone was friends now, that there would be no more wars, and that conflicts in general were a thing of the past. NATO’s expansion at the time was still passive. Talking about NATO expansion, there have been six such waves of expansion to date.

The second document is the 2000 military doctrine. That was immediately after the first wave of NATO’s expansion, but there had also been other events relating to the former Yugoslavia. That is when Russia became more critical of the NATO expansion process.

The process of NATO expansion was fairly controversial. In 1952, Greece and Turkey both became members. Greece was not a problem at all, but, as for Turkey, even the proponents of NATO expansion had issues, and certain changes had to be made to the Washington Treaty. The thing is, there is Article 52 of the UN Charter – and all the military and political alliances always refer to the Charter, and their own documents must comply with its provisions. Article 5 of the Washington Treaty is based on Article 51 of the UN Charter – the nations’ right to collective defense. Meanwhile, Article 52 reads that the nations’ right to collective defense is exercised using either “regional agreements” or separate bodies to deal with such issues. And Article 10 of the Washington Treaty says that the geographical remit of the NATO alliance is limited to Europe.

The founders of the UN made a very wise decision. Based on the sad experience of the Second World War, when a bloody war had to be waged against the so-called Axis (Germany, Italy and Japan), they decided – as reflected in Article 52 – that such alliances can be regional but not global. Were it not for those limitations, when the Warsaw Pact was being created in 1955, that organization would have included China, the present-day North Korea, Vietnam,, Mongolia and even Cuba. But that restriction in the UN Charter is absolutely justified.

What was the result of that wave of NATO expansion? In 1961, the United States stationed its nuclear-armed Pershing missiles on Turkish territory. And in 1962, the Soviet Union stationed its own nuclear missiles on the territory of Cuba. What had we really achieved? We put the world on the brink of a nuclear catastrophe. We were half a step away from a nuclear abyss, from putting our modern nuclear weapons to use.

Brent Scowcroft, one of the forefathers of the nuclear race, said once that the U.S. policy of expanding NATO eastwards was a humiliation for Russia.

The 2000 military doctrine stated that the increasing groups of foreign forces in the vicinity of Russian borders posed “the main external threat.” Again, the word “NATO” was not used in that context. But Russia did say that the eastward expansion would lead to an increase in the number of military bases and an escalation of military activity near the Russian borders.

Finally, let us look at the latest version of the doctrine adopted in 2010. There is one particular passage in it that has become a subject of much speculation and attempts to take it out of context. I am talking about Paragraph 8, subparagraph A of the section “Key External Military Dangers”: “The desire to endow the force potential of NATO with global functions and to move the military infrastructure of NATO member countries closer to the borders of the Russian Federation, including by expanding the bloc.” That is how Russia assesses, but not treats, its military dangers – just military dangers.

To understand the reasons, let us look at the events of the past 10 years, the period of 2000-2010. I am talking about the modernization of America’s strategic offensive weapons. In 2002 the United States adopted what was essentially a new policy on strategic offensive weapons. Until 2002, the structure of the U.S. strategic forces could be represented by an isosceles triangle, with three strategic offensive components: the intercontinental ballistic missiles (ICBMs), nuclear-armed submarines, and heavy bombers. But in 2002 the United States adopted a revised strategy of developing its strategic offensive weapons, which added a fourth component – conventional high-precision weapons.

The high-precision conventional weapons have now become comparable to nuclear weapons in terms of their destructive power, accuracy, and other characteristics. The Soviet Union was one of the pioneers in creating high-precision weapons. It is all about the state of the economy. The economy defines what kind of weapons a nation can afford. And if it is now possible to create the kind of weapons that enable a country to resolve military problems at a lesser cost (including damage to the environment and the civilian population) – or even to resolve such problems without resorting to force altogether – then why not create and deploy such weapons? The most important thing here is to avoid another arms race, this time in the area of high-precision weapons. That is why our doctrine says that Russia reserves the right to create such weapons and use them, if the need arises.

At the base of the old triangle, at one of the corners, there were active and passive air defense and missile defense systems. At another corner was a flexible integrated infrastructure, and all of it was linked together by a global communication, intelligence, and command-and-control system. Then in early 2010, we had a new U.S. defense review report that stated in no uncertain terms, very clearly, a position of principle adopted by this country, which is now Russia’s partner: the United States rejects any constraints on the development of missile defense.

There is also another reason why all these issues and NATO itself are now mentioned in the new Military Doctrine. I am talking about the material and ideological support given to Georgia in the run up to and during that country's aggression in August 2008.

Nuclear Policy

The second important issue to analyze is the possibility of using nuclear weapons according to Russia's plans. Again, if we look at the official documents reflecting Russia's military policy, there is nothing that mentions the possibility of a preventive nuclear strike – neither in the 1993 document, nor in the 2000 or 2010 versions. Russia reserves the right to use nuclear weapons. It will exercise that right if the very existence of our country is in danger. Meanwhile, the existing military doctrines and strategies of the other major nuclear power, the United States, stipulate that the United States can use its nuclear weapon preventively. That means that the United States can use its nuclear weapons not only in response to a specific threat, or when the country's very existence is in danger – as stated in the Russian military doctrine – but even if the United States unilaterally decides that such a military threat can emanate from the territory of a certain country.

What is more, Paragraph 16 of the Russian Military Doctrine says: "Nuclear weapons will remain an important factor for preventing the outbreak of nuclear military conflicts and military conflicts involving the use of conventional means of attack (a large-scale war or regional war)". It goes on to say, "In the event of the outbreak of a military conflict involving the utilization of conventional means of attack (a large-scale war or regional war)... the possession of nuclear weapons may lead to such a military conflict developing into a nuclear military conflict".

Section Three of the Military Doctrine, "The Military Policy of the Russian Federation," says that "the Russian Federation's military policy is aimed at preventing an arms race, deterring and preventing military conflicts" (Paragraph 17). And then Paragraph 18 says, "the prevention of a nuclear military conflict, and likewise any other military conflict, is the Russian Federation's main task."

It is therefore clear that the principle of defensive nuclear deterrence forms the basis of the recently adopted Russian military doctrine.

In the new Russian military doctrine, there is not even a hint of any strategy for a forward deployment of our nuclear deterrent. Meanwhile, the US strategy is to deploy U.S. nuclear weapons on the territory of other countries. The United States has its tactical airborne nuclear weapons stationed in Europe now. And those tactical weapons have a strategic capability with regard to Russian territory.

The strategy of forward nuclear deterrence includes the maintenance and de-

velopment of infrastructure required to enable the use of nuclear weapons from the territory of the very recent NATO members primarily the Baltic nations. Meanwhile, there is nothing in the Russian military doctrine to suggest the deployment of a global Russian missile defense system on the territory of other countries. There is nothing on placing weapons in space, or trying to achieve military superiority in space – there is not even a hint of any of this.

Careful study of the Russian strategic planning documents, including the National Security Strategy adopted in May 2008, the Military Doctrine of February 5, 2010 or the Russian Foreign Policy Concept adopted back in July 2008, completely disproves the artificial conclusions by some NATO experts that Russia does not intend to maintain and develop constructive relations with NATO. But such relations are indeed possible in case NATO as a whole and its member states view Russia as an equal partner, and only if they are guided by the principles of equality and shared security. This in particular concerns the prospects of cooperation between Russia and US/NATO in the sphere of Anti-Missile Defence.

Equal and mutually beneficial relations with NATO and its member-states are only possible on the basis of such careful study of our strategic documents. The old prejudices must be swept aside, because they only fuel mistrust.

I as well believe the goal declared in Prague in 2002: “NATO must be able and ready to conduct operations wherever they are required” can only become acceptable and justified with one qualification – if these operations are peacekeeping operations. These must be genuinely humanitarian operations, rather than something else disguised as a humanitarian effort.

A Couple of Words about the Military Reform in Russia

If in the US and leading European countries reform of the military organization and economy was accompanied by strengthening of military power, modernization of military-industrial base, its adaptation to the new environment, Russia faced meltdown of the military production, abrupt weakening of military organization, combat readiness and combativity of the Armed Forces. The world financial crunch hasn't seriously affected the global military expenditures level: two thirds of the states increased third military expenses. Due to substantial cuts of federal spending on weapons, military equipment and military R&D in Russian in the 1990's (from 65,8% in 1990 to 27,4% in 1999) the science and production base of high-tech industries of the military-industrial complex (MIC) was undermined. As a result, for the time being we have the share of modern samples of weapons and military equipment as low as 10% compared to over 70% in the western countries. We are still having rather unfavorable military expenditures structures. By estima-

tion, 53% of military budget is spent on maintenance of the army, only 47% on investment (R&D, arms military equipment purchase, capital development, etc.). Compared to the developed western countries, military R&D investments in Russia are 10 times less. About 75% of production assets actively exploited at MIC enterprises has become morally obsolete, 50% of which outspent. Their renewal pace doesn't exceed 1% per annum with minimal necessary being at 8-10% a year. The average employers' age at military research institutes is 57 (the age of 90% of researchers exceeds 50).

In the 2000's a considerable growth of military spending initiated in Russia. In 2010, its level was at 1,537 billion Rubles. More funds are being allocated to military R&D. Government's defense order is being increased. Increase of expenditures on national defense is provided as high as 20,5%. In a short time implementation of the state arms program and the targeted federal program on development of MIC in 2010-2020 will start (with its financing at 22-22,5 trillion Rubles). By 2020 is posed to spend at least 19 trillion Rubles on new weapons and military equipment acquisition.

Notwithstanding the increase of federal spending and some positive shifts in military industries, army and fleet re-armament is implemented rather slowly and the amounts of new weapons and military equipment don't cover natural diminution.

The past two years brought significant progress in relations between Moscow and Washington, helped by a personal rapport between the two presidents. Their approach was pragmatic and transactional. After the United States changed its George W. Bush-era plans for a missile-defense system in Europe which Russia viewed as a threat, and downgraded its engagement in the Caucasus, Moscow reciprocated by voting in June 2010 to back tougher UN sanctions on Iran. Russia also facilitated transit of more US equipment and personnel through its territory and airspace to Afghanistan. The two countries conducted a joint counter-narcotics operation in Afghanistan and expanded cooperation on tracking illegal finances of drug traffickers. Russia supplied equipment including helicopters and small arms to the Afghan National Army.

In addition, the New START arms-control treaty was ratified, and bilateral talks were held on how to develop cooperation on European missile defense. A visit to the United States by Russian Defense Minister Anatoly Serdyukov, followed by a visit to Moscow by US Defense Secretary Robert Gates, heralded the relaunch of military cooperation, which had been suspended in the latter years of the G.W. Bush administration.

In spite of warming relations since the "reset" called for by the Obama administration, difficult issues remained. One was missile defense. We want legally binding guarantees that the US system in Europe would not be directed against

Russia. Obama could not agree to any such limitations because of strong opposition in Congress.

In November 2010 President Medvedev took part in a NATO-Russia summit here in Lisbon, a day after NATO adopted its new strategic concept. Moscow had been reluctant to commit to the meeting due to uncertainty over whether the new concept would identify Russia as a threat or as a subject of NATO's Article V commitments to mutual defense. In the event, the meeting passed in a friendly and constructive atmosphere, marking a shift away from frosty relations after the 2008 Russia-Georgia War. The summit agreed on an ambitious program of cooperation between NATO and Russia and reaffirmed a commitment to building trust and overcoming the legacies of the Cold War.

Cooperation on missile defense emerged as a key issue for NATO-Russia relations. NATO agreed that missile defense in Europe would be the business of the alliance rather than a bilateral issue for Washington – even though in practice the technology and funding would depend almost entirely on the United States. Medvedev proposed that cooperation should be based on a “sectoral approach”, with Moscow responsible for defending its own territory and that of northeastern Europe, including the Baltic states (which are NATO members). This was opposed by NATO, and since March 2011 the Russian side has modified its approach and insists instead that NATO – meaning the United States – should provide legally binding guarantees that future land-based interceptors aimed at intercontinental missiles would not be geared to intercept Russian weapons. In Russia's perception there is no evidence that Iran could develop intercontinental missiles in the foreseeable future and that the only actor with such missiles in the region was Russia. The United States offered a counter-proposal to start practical cooperation on earlier, shorter-range phases of the missile-defense system, and use these to establish trust which, from my personal point of view, together with Russian proposal creates a sufficient basis for further official and non-official negotiations and discussions.

Para Onde Vai a NATO? Um Olhar a Partir de Lisboa

Pavel Petrovskiy

Embaixador da Federação da Rússia em Portugal

Alexey Dementiev

Ministro Conselheiro da Federação da Rússia em Portugal

Vladimir Dedushkin

Conselheiro da Embaixada da Federação da Rússia em Portugal

Resumo

O artigo analisa os mais recentes desenvolvimentos nas relações de segurança e defesa entre a Federação Russa e a NATO, apontando áreas de divergência e possíveis caminhos cooperativos com vista a mitigar o impacto negativo das primeiras na relação bilateral.

Abstract

Where does NATO Go? A Look from Lisbon

The article analyses recent developments concerning the security and defense relations between the Russian Federation and NATO, pointing out not only the areas of divergence but also some possible cooperative mechanisms capable of mitigating negative effects which may trouble the bilateral relationship.

Para onde vai a NATO? A esta pergunta têm tentado responder nos últimos tempos muitos analistas, politólogos e diplomatas estrangeiros e russos.

O ponto de partida inicial e comum a todos eles é o de que a Aliança do Atlântico Norte, fruto do final da Guerra Fria perdeu o seu adversário (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS) e ficou numa encruzilhada conceptual.

Perante os condicionalismos de um mundo multipolar finalmente em desenvolvimento, o conceito de uma ordem internacional “NATO-cêntrica” implodiu. Pode-se falar sobre a NATO como uma base da segurança mundial assente num papel de “polícia mundial”, mas esta conceção já não convence ninguém, exceto, talvez, alguns dos membros da Aliança, fixados num atavismo do passado.

A Política Europeia de Segurança e Defesa, que se fundamenta na “doutrina de defesa” da União Europeia (UE), prevê o desenvolvimento e reforço de uma capacidade militar autónoma, fora da NATO.

No entanto, no calor dos debates políticos que ocorreram aquando de seminários académicos e políticos em Lisboa na véspera da Cimeira da NATO, realizada em Portugal, foram expressas várias dúvidas sobre a conveniência da existência da NATO enquanto tal. Surgiu uma necessidade urgente de conservar algum tipo de know-how, de capacidades e de potencial acumulado, especialmente nas condições draconianas de redução geral dos orçamentos militares dos países-membros da organização.

Em 2011 efetuou-se uma redução do pessoal militar da NATO entre 9 a 13 mil pessoas, bem como das estruturas de comando de onze para sete. A atenção quanto ao emprego de fundos financeiros mais limitados centrou-se nas capacidades logísticas, nos sistemas de comunicações e de reconhecimento, mas também na necessidade de encontrar pelo menos um inimigo hipotético ou potencial.

Não foi preciso procurar muito, pois a primeira década do século XXI justificou a criação desse inimigo. Na sequência dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, a agenda da NATO transformou-se radicalmente, passando a contemplar a nova tipologia de desafios e ameaças: o terrorismo internacional, a proliferação de armas de destruição massiva, a pirataria, os ciberataques, o narcotráfico, e os desastres naturais. Tal tipologia de ameaças orientou a aprovação em Lisboa, em 20 de novembro de 2010, por parte dos líderes da NATO sob a “batuta” do seu Secretário-geral, Anders Fogh Rasmussen, do novo Conceito Estratégico.

No documento está claramente indicado, que “o conceito estratégico será um manual para a próxima fase de evolução da NATO a fim de continuar a ser eficaz contra as novas ameaças num mundo onde existem novas oportunidades e par-

ceiros.” As características dos novos desafios e ameaças foram refletidas no documento “Revisão Conjunta de Desafios Comuns de Segurança do século XXI”, aprovado na Cimeira do Conselho Rússia-NATO (NRC), realizada em paralelo com a Cimeira de Lisboa.

Entre as potenciais ameaças, ficou talvez uma por elencar: os conflitos regionais. Na verdade, o Novo Conceito Estratégico não os inclui na categoria de riscos diretos, no entanto, reserva o direito da Aliança em “regular” e até “evitar” a sua ocorrência, quer diretamente, quer “em interação com os outros atores internacionais”. Ao mesmo tempo a NATO é qualificada como uma estrutura que tem “um conjunto único e fiável de meios políticos e militares aptos à gestão de uma ampla gama de crises: antes, durante e após os conflitos”.

Neste contexto, não era possível entender esta tese de outra forma que não a aspiração da NATO em assumir o papel de liderança como organização única e eficaz no âmbito da resposta a crises.

Mas da teoria à prática vai uma distância e era altura de passar à prática. Os aliados tinham que ter garantias que o caminho escolhido era adequado e realista. Na vanguarda “de um processo gerador de novas ideias”, como sempre, estiveram os norte-americanos, que propuseram, nada mais, nada menos – “cobrir” todos os países da NATO com um “guarda-chuva” de defesa antimísil (*Theater Missile Defense* – TMD), que iria protegê-los de potenciais ataques oriundos do Médio Oriente, especialmente do Irão.

Não há necessidade de filosofar para compreender que esta foi apenas uma desculpa. A ideia foi e é outra: unir os responsáveis da NATO no processo de implementação do primeiro projeto prático sob as novas condições de (in)segurança global, e que lhes permitirá obter um financiamento sólido e estabelecer, graças a um forte impulso cooperativo no âmbito das mais sofisticadas tecnologias, um inovador sistema de defesa regional. Para tal os Estados Unidos estabeleceram um “preço base” de arranque do sistema não muito alto: cerca de 200 milhões de euros. Resta-nos saber, como será a arquitetura de emprego e quais as capacidades efetivas deste TMD.

Para a Rússia, o arranque deste projeto reavivou o impacto ainda fresco na sua memória das primeiras medidas tomadas pela Administração de George W. Bush, no sentido de instalar na Polónia e na República Checa alguns elementos deste sistema de defesa antimísil, a qual encontrou uma forte resistência da nossa parte, que o encarou como uma ameaça ao equilíbrio da estabilidade estratégica regional, tendo o *Kremlin* anunciando a sua intenção de se opor a tais planos através da instalação na região de Kaliningrado de mísseis táticos *Iskander*.

A nova Administração de Barack Obama efetuou um restart das relações com a Rússia. Contudo, não abandonou o sistema de defesa antimísil, reformulando-o e negociando-o politicamente segundo um formato denominado de “abordagem

adaptada e por fases”, ao abrigo do qual a Casa Branca integrou o sistema europeu de defesa antimíssil com o *National Missile Defense* (NMD) dos EUA e o sistema de defesa antimíssil da Rússia, sob uma única e aparente entidade supervisora: a administração norte-americana.

Esta abordagem não foi propriamente nova pois negociações já haviam sido feitas anteriormente com a Rússia, mas os planos acima referidos do Presidente George W. Bush, conduziram a um impasse e ao congelamento das mesmas.

De acordo com esta nova “visão integradora” norte-americana, foi atribuído à Rússia o papel adicional de “fornecedor” de informação sobre o lançamento de mísseis de potenciais inimigos, mas sem ter o direito de poder ativar os seus interceptores. Esta nova proposta justificava-se com o alegado argumento de que era a própria Rússia que estava interessada em garantir a segurança europeia e em cooperar tecnologicamente com o Ocidente, pelo que desta vez não iria interferir, mas antes juntar-se, aos renovados planos americano-europeus. Para os países da NATO a este desiderato parecia que iria confirmar-se na Cimeira de Lisboa mas, vários problemas surgiram, seis meses antes da mesma.

O processo de diálogo esteve praticamente parado devido ao facto de a Rússia, durante quase um mês e meio – desde o início de setembro a meados de outubro de 2010 – não ter respondido ao convite endereçado por Anders Fogh Rasmussen ao Presidente russo, Dmitry Medvedev, no sentido de se realizar em paralelo com a Cimeira da NATO em Lisboa a reunião do Conselho Rússia-NATO (NRC), ocasião na qual seria formalizado o acordo para o estabelecimento de um sistema conjunto de defesa antimíssil.

Para a Rússia existiam justificações credíveis para tal atraso na resposta: só no caso de as condições de cooperação conjunta – oferecidas no âmbito dos novos programas da NATO – não contrariarem a nossa posição em termos de segurança una e indivisível e de não prejudicarem em nada os nossos interesses geopolíticos, é que a Rússia poderia concordar com a realização da reunião do Conselho Rússia-NATO. Para nós era de fundamental importância – tal como para os membros da Aliança que debatiam os termos de redação do texto do Novo Conceito Estratégico da NATO – a definição do mecanismo de parceria conjunta bem como se a atividade militar da NATO se enquadraria juridicamente na Carta da Organização das Nações Unidas (ONU).

Para a Rússia não estava claro o seu papel no sistema de defesa antimíssil, bem como a sua função de “adjunto” e fornecedor de informações. Sabíamos que Portugal estava a favor de uma parceria ao nível estratégico entre a NATO e a Rússia, e que relativamente ao sistema antimíssil, Lisboa via a Rússia como um participante em plano de igualdade com os restantes membros da NATO. No entanto, esta perspectiva não era consensual. Em Bruxelas e noutras capitais europeias, incluindo Lisboa, tentaram convencer-nos a estarmos presentes, in-

dependentemente da inexistência de um acordo, mas esta argumentação não nos satisfazia. Era preciso compreender claramente se os Estados-membros da NATO estavam preparados para “reiniciarem realmente” as relações bilaterais num plano de igualdade. Concomitantemente, a Rússia só aceitou o convite formal da NATO quando todas estas questões foram devidamente esclarecidas e colocados os pontos nos “i”.

A participação da Rússia na Cimeira NRC de Lisboa, foi anunciada oficialmente pelo seu Presidente na Cimeira Rússia-Alemanha-França, em 18 de outubro de 2010 em Deauville (França), tendo tido uma importância fundamental para a NATO. Com a confirmação da sua presença, a Rússia deu “luz verde” ao início de uma nova etapa de cooperação qualitativa com a Aliança, uma etapa de acordo com o preceituado no Novo Conceito Estratégico.

Para os membros da NATO este passo foi também extremamente relevante, pois entenderam que qualquer dos planos da Aliança que afetassem a soberania e a segurança da Rússia estariam antecipadamente condenados ao fracasso.

Na Cimeira de Lisboa o Presidente Medvedev apresentou a nossa visão sobre o sistema europeu de defesa antimísil, a qual foi classificada como uma “abordagem sectorial”. A Rússia concordou em considerar as propostas ocidentais sobre a defesa antimísil, as quais passavam por adquirir uma eficácia mínima mas sempre com a nossa participação. Como resultado, na Declaração da Rússia-NATO destaca-se, que as partes concordam em trabalhar tendo em vista a prossecução deste objetivo e de acordo com o seguinte cronograma:

- O NRC realizará uma avaliação conjunta das ameaças de mísseis balísticos;
- O NRC renova a cooperação na defesa antimísil de teatro de operações;
- O NRC encarrega-se de elaborar uma análise geral conjunta dos futuros esforços de cooperação no âmbito da defesa antimísil; e
- Estes pressupostos serão (e foram) debatidos na reunião de Ministros da Defesa dos países-membros do NRC, em junho de 2011.

Em suma, no nosso entender, tem que se falar sobre um sistema de defesa antimísil que terá de ter uma gestão equilibrada e não parecer uma tentativa de “amarrar” a Rússia aos referidos planos americanos de uma “abordagem gradual e adaptada” e com um papel de mero “adjunto”.

Em resultado da Cimeira de Lisboa a parceria Rússia-NATO foi caracterizada como estratégica. No texto do Novo Conceito Estratégico surgem formulações de sentido único: “a cooperação da NATO e da Rússia tem uma importância estratégica” e “nós queremos uma verdadeira parceria estratégica entre NATO e a Rússia”. No projeto de “Declaração Conjunta do Conselho NATO-Rússia”, que foi preparado e aprovado na Cimeira, foram incorporadas disposições sobre o facto de estar a começar “uma nova etapa de cooperação que conduz a uma verdadeira parceria estratégica”, tendo sido reconhecido que “a segurança de todos os países

na comunidade euro-atlântica é indivisível” e que “a segurança da NATO e da Rússia está interligada”.

Os mais céticos poderão dizer que nos documentos se refere apenas a perspectiva de uma parceria estratégica e que esta não existe na contemporaneidade; mas também não é nenhum segredo, que a nossa cooperação com a NATO não tem sido fácil de se classificar efetivamente como estratégica, como atesta a questão da instalação de um sistema de defesa antimíssil na Europa.

A confirmação deste facto é a contínua incapacidade do NRC – “por culpa de um Estado” – em condenar retroativamente a agressão georgiana à Ossétia do Sul. Assim, o termo “estratégica” no que concerne a esta parceria, só se pode ser utilizado com verbos expressos na forma futura.¹

Na declaração conjunta do NRC foi fixado mais um preceito de fundamental importância: que “os Estados-membros do NRC se abstenham de ameaçar ou de usar a força uns contra os outros, bem como contra qualquer outro Estado, que atentem contra a sua soberania, integridade territorial e independência política de qualquer forma e incompatível com a Carta da ONU”.

O Novo Conceito Estratégico também realça, que “a Aliança está firmemente empenhada na prossecução dos objetivos e princípios da Carta da ONU e do Tratado de Washington... e que confirma a principal responsabilidade do Conselho de Segurança na salvaguarda da paz e segurança internacionais”.

Ante tais obrigações, é interessante notar que, retrospectivamente, as operações militares da NATO não autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU, como por exemplo o bombardeamento de Belgrado, contrariam o Novo Conceito Estratégico. É importante relevar este ponto pois está diretamente relacionado com as potenciais ameaças oriundas do Médio Oriente e a possibilidade de emprego da força contra o Irão, no contexto de desenvolvimento do seu programa nuclear.

Tal situação não é desejável e poderá vulnerabilizar a cooperação Rússia-NATO que tem vindo a ser desenvolvida e aprofundada em áreas tão sensíveis como o Afeganistão.

Atolados em anos de guerra neste país, suportando um cada vez um maior número de baixas, os países aliados começaram a debater as virtudes de uma política de “afeganização” que prevê a transferência gradual das funções de segurança

1 A propósito, e sobre o seu principal parceiro estratégico da NATO – a União Europeia – o Conceito Estratégico também alberga o presente do indicativo, ao referir que “para uma parceria estratégica entre NATO e a UE é necessária a plena participação [desta última] nos esforços para combater as ameaças à segurança comum”. É óbvio que a UE também tem reservas inexploradas quanto ao estatuto estratégico desta parceria.

interna para o governo afegão em Cabul, bem como a retirada gradual do contingente da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF).

A execução desta estratégia, apesar de ser apoiada pela comunidade internacional em duas conferências sobre o Afeganistão (28 de janeiro de 2010 em Londres e em 20 de julho do mesmo ano em Cabul) vai exigir grandes esforços nos próximos dois anos. É necessário não só preparar as forças de segurança afegãs, alcançar uma reconciliação nacional, mas também eliminar o narcotráfico responsável pelo abastecimento de mais de 70% da heroína vendida no mercado europeu.

A Rússia tem reiterado a sua disponibilidade ante os membros da NATO para colaborar com vista a uma desejável resolução deste problema, propondo a cooperação entre os dois lados da fronteira, via NATO e Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO), a qual tem efetuado com sucesso uma série de operações específicas de combate ao narcotráfico nas zonas fronteiriças do Afeganistão.

A razoabilidade e mais-valia da nossa posição cooperativa é agora mais evidente, e mais vale reconhecê-lo tarde do que nunca. Dentro da NATO está-se a formar a ideia de que sem a Rússia o problema de tráfico ilegal de drogas não se resolve. No final de outubro de 2010 a Rússia e os EUA, em colaboração com ISAF e as forças afegãs, realizaram a sua primeira operação conjunta de destruição de quatro laboratórios de droga no território afegão com a apreensão de 932 kg de heroína.

Continuamos a colaborar na iniciativa de estabelecimento de zonas de combate ao tráfico de droga e ao branqueamento de capitais com os países vizinhos do Afeganistão, efetuando operações de interceção de droga transportada e um maior controlo de movimento transfronteiriço dos fluxos financeiros que podem ser obtidos com a venda ilegal dos opiáceos.

Se juntarmos a estas ações a nossa contribuição para o controlo e fiscalização do trânsito de mercadorias militares e civis, fica absolutamente claro que a nossa colaboração nos assuntos afegãos é imprescindível para a NATO.

Torna-se óbvio que quanto mais intensa for a nossa cooperação mais eficazes serão as ações da ISAF e mais forte será a posição do governo afegão em Cabul, e por inerência, melhores as perspetivas de acordo nacional, numa fase em que nos aproximamos do objetivo de transferência de poderes e responsabilidades no âmbito de segurança para as autoridades afegãs e uma subsequente retirada das tropas da Coligação até 2014.

Estes são alguns dos objetivos previstos no Acordo sobre a parceria entre o Afeganistão e a NATO, assinado na Cimeira de Lisboa, onde foi ainda aprovado um Acordo adicional entre a Rússia e a NATO sobre o controlo do tráfego ferroviário de mercadorias e um Acordo de expansão do projeto do NRC sobre a formação e treino por parte da Rússia de recursos humanos para o combate ao narcotráfico,

incluindo neste projeto países vizinhos do Afeganistão, como o Paquistão, o Cazaquistão, a Quirguízia, o Tajiquistão, o Turquemenistão e o Uzbequistão. Além disso, foi ainda decidido estabelecer em 2011 um fundo especial do NRC para a formação e treino de técnicos afegãos responsáveis pela manutenção de helicópteros russos ao serviço das forças armadas afegãs.

Em resultado de todas estas decisões aprovadas em Lisboa, a NATO recebeu aquilo que tanto procurou: “uma segunda vida”. Mas uma nova lógica carecia de resposta a uma nova pergunta: qual o novo caminho que a NATO irá percorrer?

Gostassem os membros da NATO ou não, sem a nossa boa vontade e considerável flexibilidade diplomática, a referida “segunda vida” da Aliança, na verdade, poderia não ter sido concretizada. A Cimeira de Lisboa confirmou o facto, de que sem a Rússia, a NATO não é capaz de resolver os grandes problemas de segurança internacional, como por exemplo, o sistema de defesa antimíssil, nem de lidar eficazmente com as novas ameaças e desafios, nomeadamente o tráfico de drogas no Afeganistão. Por outras palavras, a cadeia de componentes que formam o interesse incondicional da cooperação da NATO com a Rússia pode-se facilmente prolongar, se o entendermos como um verdadeiro objetivo.

No entanto, seria uma ilusão pensar que depois das Cimeiras da NATO e do NRC à Aliança não resta outra hipótese senão “entrelaçar as suas mãos” com as da Rússia, sem quaisquer atritos ou conflitos, concentrando-se nas novas ameaças e desafios. Ainda que Lisboa tenha dado um impulso ao movimento da Organização nessa direção, através da preparação de um “mecanismo de lançamento”, as contradições dentro da NATO no que concerne à relação com a Rússia, infelizmente não vão desaparecer.

De facto, existe um pequeno grupo de países dos novos Estados-membros que continua obstinadamente a travar a aproximação da NATO à Rússia, pelo que falta clareza na resposta a duas questões-chave: como se vão estabelecer as ligações no âmbito da parceria conjunta e até que níveis de confiança poderemos chegar a curto prazo?

Sem respostas extremamente precisas a estas perguntas, a confiança expressa no Novo Conceito Estratégico da NATO pode tornar-se numa ficção, e os novos princípios e objetivos ficarão somente pelas boas intenções.

Da parte da Rússia foi proposta uma solução mutuamente aceitável que permitiria garantir um nível de confiança desejável. O Presidente Medvedev ainda em junho de 2008 avançou com uma iniciativa com vista à assinatura de um Tratado de Segurança Europeia (EST). Em dezembro de 2009 foi entregue aos Chefes de Estado e de Governo dos países interessados um documento oficial com este nosso projeto. O racional modelador da iniciativa russa baseou-se na aceitação juridicamente obrigatória da cadeia de princípios enformadores dos documentos básicos de constituição do NRC e da OSCE.

Antes de tudo, baseia-se na ratificação de um conceito de segurança uno, identitário e indivisível, através da aceitação de garantias de segurança quanto à preservação e respeito da soberania de cada um dos Estados signatários.

Em termos práticos, aos potenciais participantes do Tratado foi proposto instituir um mecanismo de consultas rápidas em situações de crise entre países e organizações que atuam no âmbito de segurança entre Vancouver e Vladivostok (NATO, UE, OSCE, CIS e CSTO).

Embora muitos membros da NATO, incluindo Portugal, tenham recebido o conceito de EST de uma forma positiva, não foi possível chegar à assinatura deste documento, em grande parte porque a formulação do EST tornou-se numa forma de discussão académica do tipo Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, englobando uma série de áreas de *soft security* (economia, direitos humanos, culturas e religiões, alterações climáticas, etc.), sem se focalizar na problemática da *hard security* – área na qual o EST pretendia ter uma intervenção e ação diretas.

Em resultado, e como plataforma principal de discussão ficou o chamado “Processo de Corfu” que deu origem a uma reunião informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da OSCE em junho de 2009, na ilha grega de Corfu. O balanço desta reunião demonstrou que os colegas da NATO ainda vão precisar de algum tempo para entender a essência do EST e perceber que ele não visa minar o preceituado no artigo 5.º do Tratado de Washington sobre segurança e defesa coletiva da NATO. Também não visa separar os EUA da Europa, nem, de modo nenhum, o restabelecimento da posição da Rússia como superpotência, como pensam alguns politólogos. Visa sim, transformar o espaço geográfico entre Vancouver e Vladivostok numa região de confiança e estabilidade, verdadeiramente genuínas.

Infelizmente, os documentos aprovados na Cimeira de Lisboa, bem como a evolução do diálogo entre as partes não revelaram mudanças significativas na perceção do EST por parte dos países da Aliança, apesar de esta nossa iniciativa incentivar a NATO a mover-se na única direção lógica e certa: a da aproximação à Rússia.

Testemunho desta polémica foram as discussões tidas nas vésperas da Cimeira de Lisboa sobre a natureza e a qualificação da parceria com a Rússia, onde existiram propostas com vista a diferenciar os parceiros entre estratégicos e “normais”. Para alguns o parceiro estratégico natural era a União Europeia pelo facto de 21 dos Estados-membros da UE serem a maioria dos 28 membros da NATO e de existir uma partilha de valores comuns e de objetivos entre as duas organizações.

Outros acreditavam, que a UE e a NATO, em geral, são quase um único organismo, no qual os recursos fluem numa lógica de “vasos comunicantes”. Outros ainda, e ao contrário, questionavam abertamente a possibilidade de construir

uma cooperação militar eficaz entre a UE e a NATO. Além do mais, houve quem indicasse como potenciais parceiros estratégicos da NATO não só a Rússia mas também a Índia, a China e o Brasil. Houve também tentativas de colocar a importância da Rússia para NATO em oposição à dos três países em cima referidos.

Nos diversos seminários académicos realizados em Lisboa, expressou-se ainda a opinião da conveniência da entrada da Rússia na NATO, o que, dizem, seria uma resposta adequada do Ocidente ao EST e automaticamente dava uma força juridicamente vinculativa ao princípio de indivisibilidade da segurança.

No entanto, a maioria dos analistas ainda se inclina para uma abordagem mais realista, indicando a ausência de argumentação convincente para tal formulação institucional e cooperativa. Em particular, alegam, que não há interesse na integração da Rússia nem por parte desta nem dos atuais membros da NATO, porque não gostariam de ter na Aliança um destacado “número dois” logo após os EUA: o “primeiro entre iguais”.

Debates académicos à parte, a posição russa foi definida pelo Presidente Medvedev na sua conferência de imprensa em Lisboa, ao declarar que, atualmente, não vê como previsível a entrada da Rússia na NATO, ainda que tenha reconhecido que nada é imutável, não excluindo um aprofundamento da cooperação bilateral.

Como afirmou “o facto de atualmente as nossas relações serem mais próximas, mais transparentes e mais previsíveis, não leva à conclusão que o seu potencial cooperativo está esgotado, e que a aproximação das nossas posições não vai continuar”.

Se olharmos para o futuro podemos afirmar com alguma certeza que dentro da NATO vai-se reforçar a compreensão da necessidade de reforço das relações com a Rússia. O ex-Ministro dos Negócios Estrangeiros de Portugal, Luís Amado, afirmou que “o entendimento mútuo entre a NATO e a Rússia é muito importante num período de alta tensão geopolítica que o mundo vai enfrentar nos próximos anos”.

A melhor opção para o reforço da construção das nossas relações é uma parceria mais profunda, a qual obteve um novo impulso na Cimeira do NRC em Lisboa. O princípio básico destas relações só pode ser o da “segurança indivisível”, ainda que este possa no imediato vir a ser formalmente aceite pela NATO.

Reconhecemos que existem muitos obstáculos na relação bilateral e é um erro supor que em 2011 a área mais complicada e tensa deste relacionamento foi apenas a relativa instalação de um sistema de defesa antimíssil na Europa.

A Rússia desde cedo fez várias propostas em relação à criação deste sistema junto da NATO, no sentido de preservar um princípio essencial: a não criação de novas linhas de divisão na Europa. O continente necessita de um perímetro único da segurança com a participação russa num plano de igualdade de direitos jurídicos. Infelizmente os EUA e outros parceiros de NATO não manifestaram uma

disponibilidade séria em avançarem nesta direção. Mais ainda, o programa de sistema antimíssil na Europa começou a ser implementado a um ritmo acelerado sem ter em consideração a nossa posição. Alguns elementos deste sistema antimíssil já estão a ser instalados na Polónia, Turquia, Roménia, Espanha. Deste modo a Rússia foi posta perante um fato consumado.

Tal atitude em relação à Rússia não podia deixar de despertar a nossa veemente crítica obrigando à tomada de medidas de carácter reativo que foram expostas no discurso do Presidente Dmitry Medvedev aos cidadãos da Rússia no dia 22 de novembro de 2011. Entre essas medidas contam-se:

- Colocar em funcionamento na cidade de Kaliningrado o novo radar do sistema de aviso sobre o ataque de mísseis;
- Reforçar a defesa das nossas forças nucleares estratégicas;
- Equipar os mísseis estratégicos russos com sistemas de orientação e de precisão de maior eficácia; e
- Instalar um conjunto de mísseis “Iskander” na região especial de Kaliningrado.

Ao mesmo tempo, como foi sublinhado na intervenção de Dmitry Medvedev, “nós não fechamos as portas nem à continuação do diálogo com os EUA e a NATO sobre as questões da defesa antimíssil, nem à cooperação prática neste âmbito”.

No entanto persistem desacordos e poucos são os pontos em comum, pois as declarações de Lisboa sobre esta questão não são mais do que meras intenções. Segundo o nosso Presidente, “os próprios europeus ainda têm que descobrir, qual é o seu lugar, qual o conceito final do sistema de defesa europeu antimíssil, especialmente depois de ele ser concluído, supomos nós, até 2020. Sabemos qual é o nosso lugar, e, obviamente, partimos do facto que a nossa participação deve ser absolutamente equitativa”.

Outra área de discussão e desacordo resulta das negociações entre a Rússia e os países da NATO sobre o Tratado de Forças Convencionais na Europa (CFE), tendo em conta que o restabelecimento de regimes viáveis de controlo de armas convencionais é baseado em medidas mútuas de confiança, que exigem uma escrupulosa coordenação. São necessários compromissos concretos da NATO em relação à descrição de áreas e teatros de operações militares, não colocando forças de combate no território dos novos Estados-membros.

Em geral, se verificássemos progressos nas discussões sobre o sistema de defesa antimíssil e sobre o Tratado CFE tal seria um indicador real da vontade dos colegas da NATO em criarem uma parceria verdadeiramente estratégica, tal como o exarado no seu Novo Conceito Estratégico.

Concluindo, atualmente não é fácil responder de uma forma simples e tácita à questão “para onde vai a NATO?”. Não há dúvidas, que nos próximos dez anos a Aliança vai tentar ocupar uma posição incontornável na estrutura de liderança

mundial, no âmbito de segurança internacional, no plano nuclear, no combate às novas ameaças e na gestão de crises.

Não está muito claro como, ante estas novas envolventes sistémicas, vai funcionar na prática o artigo 5.º do Tratado de Washington sobre Segurança e Defesa Coletiva, bem como o artigo 4.º na parte relativa às consultas não só com os aliados mas também com parceiros, algo previsto pelo Novo Conceito Estratégico. Esta menor clareza dá que pensar.

Por outro lado, é um facto indiscutível, que sem a interação com a Rússia não há alternativa à implementação do Conceito Estratégico de Lisboa na parte relativa às novas ameaças e desafios. Tal “empurra” a NATO na nossa direção e num sentido de um maior aprofundamento das relações de parceria.

Em que formato e em que momento é que elas começarão a ganhar força? Chegarão a um nível de cooperação fiável e desejável? Ou teremos mais um recuo por qualquer ordem de razões subjetivas, como já aconteceu várias vezes no passado?

É melhor não tentar vaticinar. Em qualquer caso, e repetindo a ideia do Presidente Medvedev, podemos dizer, com certeza, que a dimensão e o nível de interação dos membros do NRC vai depender em grande medida da evolução da NATO. As oportunidades para uma aproximação são evidentes e perdê-las seria um erro imperdoável.

Border Crossings: The Politics of Transnationality in the Afghanistan-Pakistan Frontier Region

Daniel Pinéu

Research associate e docente no Instituto de Ciência Política da Universidade de Marburgo, Alemanha e investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI).

Andrea Fleschenberg

DAAD Professor na Universidade Quaid-i-Azam, em Islamabad, e investigadora associada do Center for Conflict Studies da Universidade de Marburgo.

Resumo

Passagem de Fronteira: as Políticas da Transnacionalidade na Região Fronteiriça entre o Afeganistão e o Paquistão

As áreas fronteiriças entre o Afeganistão e o Paquistão são uma região complexa que desafia generalizações estáticas e estatísticas – generalizações que muitas vezes traem os preconceitos deixados pelo período colonial, ou evidenciando o poder de um discurso orientalista ainda vigente, como sejam os discursos essencialistas acerca do tribalismo Pashtun ou a radicalização islamista. Este artigo argumenta que qualquer estudo útil da chamada ‘região Af-Pak’ deve afastar-se destas narrativas estereotípicas, e focar-se ao invés nas estratégias e repertórios (ou práticas) dos actores locais, como exemplos de mobilização transnacional que transcendem tanto as instituições formais do Estado, como as restrições legais da Linha Durand. Adicionalmente, a lista de actores a estudar – sobretudo para os interessados em desenvolver recomendações para o desenvolvimento de políticas concretas – deverá ir além dos ‘militantes tribais’. Ao invés, uma tal lista deverá incluir diversos movimentos e redes sócio-políticas, e examinar como se relacionam entre si, por exemplo formando coligações transnacionais. O estudo competente desta região fronteiriça deverá ainda prestar atenção às estratégias destes actores locais em relação ao espaço transnacional e transfronteiriço (espaço social bem como geográfico) no qual a sua mobilização se produz, como por exemplo nos casos dos refugiados, deslocados internos, ou diásporas (incluindo as comunidades étnicas espalhadas pela região). O artigo propõe que o caminho a seguir passa por adoptar estratégias de investigação que evitem a subalternização das perspectivas, conhecimento e práticas locais.

Abstract

The border areas between Afghanistan and Pakistan are a complex setting that defies static, and statist generalizations – generalizations that often betray the prejudices left behind as traces of a bygone colonial era, or the ongoing power of Orientalist discourse, like the essentialist discourse on Pashtun tribalism or Islamist radicalization. This article contends that any useful study of the so-called Af-Pak border region should move away from such stereotypical narratives, and focus instead on the strategies and repertoires (i.e. practices) of actors, as examples of transnational mobilization that transcends both formal state institutions, and the legal strictures of the Durand Line. Moreover, the list of actors to study – especially for those trying to develop policy – relevant recommendations – should go beyond ‘tribal militants’. Instead, such a list should include diverse social and political movements and networks, and examine their relationship to one another, often in looser transnational coalitions. The competent study of the border region must also pay attention to the strategies of actors in relation to the transborder, transnational space they inhabit (social as well as geographic) in which mobilization occurs, as in the case of refugees, IDP’s, or diasporas (including ethnic communities spread throughout regional urban settings). The article proposes that the way forward relies on strategies which avoid the subalternization of local perspectives, local knowledge, and local practices.

Introduction

The Afghanistan-Pakistan border region now routinely commands the lime-light of international affairs and of Western policy debates, albeit with a highly specialized set of perceptions and issues at stake. Af-Pak, as the region has become known, is characterized as a 'borderland integrated into networks of global conflict' (Rubin and Siddique, 2006: 2), inhabited by 'resilient', 'war-mongering' and 'extremism-inclined' people. Perceived as a mono-ethnic Pashtun hinterland, the region is seen by the international community as a crucial element in the current fight against terrorism, extremism and drug trafficking endangering the cosmopolitan heartlands of our world. Forgotten seem to be times of this border region not being remote, at the periphery or even at the end of the world, but at the centre of crossing civilizations, their trading routes and thus a hub linking various countries or even this region being at the heart of a great game between colonial powers such as imperial Russia and Britain.

For decades now, the bilateral relations of Afghanistan and Pakistan have been marred by the issue of the Durand Line, a colonial legacy of demarcated border lines and socio-political interdependencies between both countries' political regimes and their respective foreign policy interests. The ethnic community of Pashtuns straddles both sides of the border – they are thus split by the Durand Line despite their ethnic and familial connections and loyalties. Furthermore, recent decades have seen the border region of Pakistan and Afghanistan as a transnational space for political interventions of different kinds. These have ranged from establishing a safe haven, training ground and operation basis for Afghan *mujahideen* and their Pakistani and Arab allies against the Soviet occupation in the 1980s, to turning the border into a hub for anti-Taliban forces in the 1990s, to the present day efforts at combating those insurgents fighting the UN-mandated and NATO-led International Stabilization Forces (ISAF) as well as the US-American-led Operation Enduring Freedom (OEF).

These interventions were accompanied by floods of refugees transgressing national borders through rather informal pathways. In this fluid and highly penetrable border region context, the flows people and goods (as well as weapons) are seen as a particular challenge to stabilize both countries in their quest for democratic state-building and their fight against terrorism. Given the current military operations against insurgents and Islamist militants conducted in this highly interdependent and transnational space, a humanitarian emergency led to a wave of refugees entering Afghanistan for protection, or travelling further away from

the border region and into urban centers such as Peshawar in search of protection from the fighting, as civilians were caught up between both fronts. In other words, the international militaries as well as the international insurgents both mounted enormous pressure on the local civilian population.

Having said that, it is ironic that much of the related academic literature on transnationalization focuses primarily on migration, economy and civil society activism (Harpviken, 2006), and yet so little policy-relevant literature on the Af-Pak strategy has picked up on the insights of transnationalism research. Indeed, the border region between Kabul and Islamabad – with its diverse coalitions, networks and movements and their local, regional and global dimensions – can serve as a prime example of transnational contentious politics and transnational mobilization of resources. This border region also challenges commonly used concepts of state and statehood, especially with regard to border regimes and their practices. Furthermore, policy reports, journalist and activist accounts as well as academic literature all too often generate a problematic account of the daily realities of the local people “in the field”. Such approaches all too often focus on the engagement of “expert outsiders” the encounters they experienced – while routinely ignoring the practices and voices of local civilians. As a result of this, the inhabitants of this border region are often depicted through (rather neocolonial) terms of the outside civilizer, as benevolent and considerate s/he might be.

Take for example the following quotation of bestselling author and education activist Greg Mortenson (*Three Cups of Tea: Stones into Schools*) in a 2009 chapter entitled “The People at the End of the Road”:

“The good people who inhabit the frontiers of civilization do not, as a rule, tend to be the world’s most sophisticated or cosmopolitan human beings. Often, they aren’t even especially well educated or refined, nor all that conversant with cutting-edge trends in areas like, say, fashion and current events. Sometimes, they’re not even all that friendly. But the folks who live at the end of the road are among the most resilient and the most resourceful human beings you will ever meet. They possess a combination of courage, tenacity, hospitality, and grace that leaves me in awe.” (Mortenson 2009: 35-36)

International media also employ similar portrayals of the border region. In a similar vein, *Time* magazine’s description of the area and its socio-political make-up in a 2007 article on “The Truth about Talibanistan”¹ treads a well-worn, almost stereotypical path:

Remote, tribal and deeply conservative, the border region is less a part of either country than a world unto itself, a lawless frontier so beyond the control of the

1 Disponível em <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1601850,00.html>

West and its allies that it has earned a name of its own: Talibanistan. In fact, the territory at the heart of Talibanistan – a heavily forested band of mountains that is officially called North and South Waziristan – has never fully submitted to the rule of any country. (...) Fueled by zealotry and hardened by war, young religious extremists have overrun scores of towns and villages in the border areas, with the intention of imposing their strict interpretation of Islam on a population unable to fight back.

In contrast, local experts – for instance, anthropologists like Magnus Marsden – strongly criticize such narratives, and instead attempt to draw a different picture of the border region and its inhabitants, their practices, agency, capacities and regimes (Marsden 2005, 2008). This chapter will thus engage in a critical dialogue with the existing mainstream accounts of the border region, and examine the different social and political actors and (in)formal institutions operating in this highly transnational, diverse border region. We will analyze the different legacies and political struggles in recent decades with a special focus on the post-9/11 developments in the Afghanistan-Pakistan border region², and propose a broad post-colonial, transnationalist approach to studying the area and its peoples, thus moving away from dominant narratives and the securitization/militarization they have engendered.

“Donkey vs. Durand”: The Fiction of a Border

“The borders that divide the region’s people open as they close”.
Marsden (2008: 227).

A ‘border’ functions as a region, not as a dividing ‘line’; it is a transitory, hybrid area which is negotiated daily by diverse actors such as refugees, migrants, smugglers, militants, traders, truckers as well as (inter-)national security forces. The so-called ‘Durand Line’ – the actual frontier line, so to speak – is routinely overrun by a daily movement of capital, trade, population, arms, ideologies and identities. One can say that it does not serve – for most part of the population and actors involved – as a “frontier of separation” (as envisioned by the imperial British) but rather as a “frontier of contact” (Rubin and Siddique, 2006: 5). For centuries, if not

² This border region does not only include the much talked about Federal Administrated Tribal Areas (FATA) in Pakistan, bordering the insurgent-prone southern and south-eastern provinces of Afghanistan, but also the border provinces of Balochistan and North-West Frontier Province (NWFP)

millennia, it has been marked by socioeconomic porosity in terms of cross-border movements control such as the more recent fencing initiative of former Pakistani President, General Pervaiz Musharraf, or different border closures under different political regimes in Afghanistan and Pakistan since 1947.³ However, the penetrability of the border depends of the actor seeking access or crossing. While international forces, in particular US troops, are not allowed to cross over the border from Afghanistan to Pakistan and thus resort to high-tech forms of border crossing and cross border fighting via military drone attacks, ordinary people apparently do not face such hurdles.

(...) Afghans say they can easily enter Pakistan by bribing guards on either side of the border with the equivalent of less than a dollar, or by paying taxi drivers a similar token amount to drive them across. The guards do not ask those in the taxi for identification or search the trunk. The way the Taliban use Pakistan's tribal areas to launch cross-border attacks inside Afghanistan, is perhaps the most contentious issue between Pakistan and the United States. But the problem is hardly contained to Pakistan's lawless tribal areas. Gaping holes in security checks along the border also remain at heavily trafficked crossings (...). (Mekhenet and Oppel Jr., 2010).

As can be witnessed (especially by standing at any of a number of local border crossings), socioeconomic and political mobilization – indeed daily life patterns in general – have been and still are inherently 'transnational': they pre-date the creation of the modern states we call Afghanistan and Pakistan, and continue despite them, regardless of the quality of their statehood, along this ancient South and Central Asian trade, trafficking and smuggling route⁴.

The current 2,400 km-long frontier between Afghanistan and Pakistan, the Durand Line, remains a contested international border since 1893 – a colonial legacy

3 The most recent call for a border fencing was uttered in July 2009 by the current Pakistani Prime Minister Gilani in order „to curb illegal crossings, especially militants' infiltration into its territory“ as well as of drug traffickers (Pajwok Monitor, 04.07.2009, Pakistan renews calls for border fencing, www.pajhwok.com (as of 13.07.2009). Previously, both Afghan and Pakistani governments attempted to implement border closures, e.g in the late 1950s and in 1961, which were largely circumvented by people's continued practices of crossborder socioeconomic activities (Rubin and Siddique, 2006: 7; Modrzejewska-Lesniewska, 2002: 75).

4 For accounts that emphasise the existence and importance of the border routes, and the flows of peoples, goods and ideas that criss-crossed them, specifically before or during the state-formation periods of both Afghanistan and Pakistan. See for instance B. D. Hopkins's history of modern-day Afghanistan (Hopkins, 2008: 110-162), or Sana Haroon's examination of the religious-familial character of networks that bound the polities of the border area with power centres beyond (Haroon, 2007).

inherited by Pakistan upon its partition from British India in 1947 (Kakar, 2006: 183-189; Runion, 2007: 82-83, 88-89). The border has never fully been recognized by consecutive Afghan governments, which claimed a territorial stake in Baluch and Pashtun territories in Pakistan, and subsequently strained bilateral relations. (Rubin, Siddique, 2006: 1-2, 6; Modrzejewska-Lesniewska, 2002). Attempts to demarcate spheres of influence through a border and its regimes predate the current conflict between Kabul and Islamabad and take one back to the so called Great Game of Russian and British Empires in the 19th century (Rasanayagam, 2005: xviii, 7-10). In more recent times, other geopolitical discourses and agendas are linked to the contested Durand Line. During the Cold War, Western and Arab governments used the borderland as a training ground and a safe haven for anti-Soviet mujahideen in the 1980s after the Soviet occupation of Afghanistan, kindly facilitated by various Pakistani military and civilian regimes and the Inter-Services Intelligence Agency (ISI), Pakistan's secret service agency, which controlled most of the dispersed funding, training and weapons proliferation (Crile, 2004).

Moreover, since the country's foundation, the conflict with India is at the core of Pakistan's foreign policy and military agenda-setting. As a consequence, Pakistan's military employs the concept of 'strategic depth' vis-a-vis Afghanistan in case of conflict, for example over Kashmir or an imminent Indian attack (Rubin and Siddique, 2006: 6). In a rare public statement, Pakistan's military top commander, General Ashfaq Kayani warned that „an environment hostile to Pakistan could strain its battle against militancy and extremism“ and further emphasized its focus on India in terms of foreign and defense policies:

Pakistan wants a 'peaceful, friendly and stable' Afghanistan; strategic depth isn't about 'controlling' Afghanistan but about ensuring Pakistan doesn't have a long-term security problem on its western border; India's role in Afghanistan is 'unhelpful'; and Pakistan wants Afghan state institutions, including the army and the police force, to be fashioned in a manner that they don't pose a threat to our 'strategic interests' (as paraphrased by Dawn, 2010; cf. Hussain, 2010).

Furthermore, the colonial frontier dividing the ethnic community of approximately fourty million Pashtuns – and thus the 'Pashtunistan Question' with its options of secession, autonomy or integration – has been instrumentalised by both Afghanistan and Pakistan (Rasanayagam, 2007: 27-37; Wirsing, 1991: 29-30). Pashtun nationalists regard the border demarcation as arbitrary, dividing the member of its community and their territory between two states. For secessionists, Pashtunistan would not only consist of parts of FATA or NWFP, but also of Balochistan – an unthinkable step for any Pakistani government after having suffered already the secession of Eastern Pakistan, now Bangladesh, and the continuous conflict with India over Kashmir. Pakistani officials fear that a strong Afghan state might support and reinforce the quest for an independent Pashtun state in the provinces

of NWFP and Balochistan. Furthermore, „[t]he Baluch also live on both sides of the Durand Line in the southwest border region, as well as in neighboring Iran“ and have mounted at least five insurgencies against the Pakistani state in the same border region (Rubin and Siddique, 2006: 5, 7).

Currently, we find a Pashtun-led government in Kabul under President Hamid Karzai, with Pashtuns being the largest ethnic community of the country (an estimated forty percent of the population), and regionally as well as nationally successful Pashtun nationalist political parties in Pakistan, governing for instance in NWFP and serving as a coalition partner of the government of President Zardari and Prime Minister Gilani since 2008 (representing fifteen to twenty percent of the population). In fact, since the 1960s successive Pakistani governments have employed an Islamization agenda to counter Pashtun nationalism and its potential secessionist threat, attempting to override Pashtun identity with a predominantly religious-oriented one. Furthermore, Islamist groups were encouraged to seek Afghan counterparts from the 1960s onwards. Pashtun-dominated Islamist parties are understood to have supported the Hezb-e-Islami of notorious Gulbuddin Hekmatyar or the Afghan Taliban, whose figureheads are sought to have their bases in cities such as Quetta or Peshawar (Rubin and Siddique, 2006: 10). It took the events of 9/11 for the world to understand that the Pan-Islamist strategy and the support of jihadism against Soviet occupation and Pashtun secessionism had backfired terribly.

They [the Taliban] showed to what extent the mass violence, migrations, and ideological mobilization of the past three decades had transformed the border region. They are a phenomenon of the borderland, a joint Afghanistan-Pakistan network and organization. Afghan refugees, their children, and their grandchildren have coped with and interpreted their experiences in the refugee camps, tribal territories, and urban slums of Pakistan through the lens of the Islamist education that Pakistan's military regime and its Saudi and U.S. patrons offered them alongside their classmates from Pakistan, including FATA. Pashtuns are no more or less prone to extremism than members of any other ethnic group in the region, but intelligence agencies and radical movements have used their cross-border ties and strategic location to spread extremism. (Rubin and Siddique, 2006: 9-10)

Having said that, it is important to remember that the Pashtun nationalist movement has had a Gandhian-style predecessor: Khan Abdul Ghaffar Khan and his civic movement, the Khudai Khidmatgar ('Servants of God'). The so called "Frontier Gandhi" and his "Servants of God" emerged in the 1930s as a non-violent nationalist movement in the wake of the anti-colonial struggle within British India, later Pakistan (Banerjee, 2000; Easwaran, 1999; Rubin and Siddique, 2006: 6-7). Its descendents are currently governing NWFP with the subsequently established secular Awami National Party (ANP) and which follow a pro-peace deal

and developmental agenda when dealing with violent insurgencies in the region.

FATA thus serves – and has historically served – as a kind of a buffer zone, and both countries have offered sanctuary for the other's opponents and their cross border insurgencies – be it the anti-Soviet *mujahideen*, Pakistani or Afghan Taliban, Pashtun or Baloch nationalists or globally operating militants of Al Qaeda and its affiliates (Rubin and Siddique, 2006: 3, 8). With the size of Luxemburg and an estimated population ranging from three and a half to seven million inhabitants, the region is marked by comparatively low socioeconomic development opportunities. Only seventeen percent of males (national average: forty percent) and three percent of females (national average: thirty-two percent) are literate. The regional income is half of the national average (250 US-Dollar compared to 500) and an estimated unemployment rate of sixty to eighty percent (Markey, 2008: 5-7; Rubin and Siddique, 2006: 12ff):

The economic situation in the borderlands is equally dire. The wars in and over Afghanistan during the past three decades have transformed the economy of these tribal territories from one based on subsistence agriculture and nomadic pastoralism to dependence on the unregulated, cross border trade of goods, including contraband such as drugs and arms. The area depends on smuggling routes that exploit the Afghani Transit Trade Agreement, under which goods may be imported duty-free into Pakistan for reexport to Afghanistan; many are illegally re-exported or simply sold in Pakistan (Rubin and Siddique, 2006: 13).

In addition, FATA remains under a peculiar discriminatory political regime, which is currently under revision. It has been governed by a colonial and tribal code of rules (Frontier Crimes Regulation) despite its semiautonomous status within the political system of Pakistan, due to which national legislation is not enforced in the region which is instead ruled by a succession of unchecked political agents, appointed tribal leaders and where political parties are barred from operating (Markey 2008: 5-7; Rubin and Siddique, 2006: 12ff).

And the ethnic and political complexity of the border does not stop here. As already mentioned, the border region does not only consist of FATA or the South-Eastern Afghan Pashtun-belt, but also includes the Pakistani provinces of Balochistan and North-Western Frontier Province with Baloch citizens (dispersed to Afghanistan, Pakistan and Iran and a nationalist movement and insurgencies of their own). The region further contains a strong Shia population in the NWFP agencies of Kurran or Chitral which served for instance as safe havens for persecuted Afghan Shia Hazaras or Tajiks. This border region is thus marked by a wide range of ethno linguistic communities with a high level of transregional mobility and hybrid identities (Marsden, 2008: 214, 223; Marsden 2005).

The Current Securitization of the Border Area: Shortcomings and Biases

To Western policy-makers, as we have already suggested, the border region between Pakistan and Afghanistan is seen mostly through the lens of security – a fact which can easily be gleaned from the many policy reports emanating from Western governments on the Af-Pak issue.

Among the security threats flagged by such literature, Islamist militancy in the Af-Pak border area is by far the most cited (Acharya, Bukhari and Sulaiman, 2009; Bajoria, 2009; Fair, Malhotra and Shapiro, 2009; Gunaratna and Nielsen, 2008; Zahab and Roy, 2004). As one U.S. government report succinctly puts it, from the American point of view the increase of militancy in the border areas “poses three key national security threats: an increased potential for major attacks against the United States itself; a growing threat to Pakistani stability; and a hindrance of U.S. efforts to stabilize Afghanistan” (Kronstadt and Katzman, 2008). The nightmare scenario, in the minds of several analysts and prominent politicians, is that this process of Talibanization of the border areas would spill-over to engulf the whole of Pakistan, potentially leaving the country’s government and its nuclear arsenal in the hands of Islamist militants (Arnoldy, 2009; Hersh, 2009; Kerr and Nikitin, 2010: 10-14)⁵.

As we can see, the securitization⁶ of the border region is achieved by employing a discourse that indelibly links that geographic area to violent Islamist militancy, and in turn sets the two against the key goals of contemporary American foreign policy in the region – the war on terror, democracy promotion, nuclear non-proliferation and post-conflict state-building. This, in turn, has resulted in a host of calls for “securing Pakistan’s tribal belt” (Markey, 2008), including extending counterin-

5 Assuming, that is, that a set of relatively small local movements, hailing from essentially rural areas and driven by a multi-issue agenda could somehow mobilise enough resources to project its power over hundreds of thousands of square kilometres, defeat the world’s sixth largest armed forces, take over two mega-cities and one of the most secure capitals in Asia, and convince Pakistan’s military to hand over the nuclear codes – and then legitimise itself successfully before a population of 170 million and a growing middle-class (Ahmed, 2009)

6 For the purposes of this chapter, securitization – a term coined by the Copehagen school of critical security studies -refers to the process whereby a socio-political actor discursively defines a particular issue as a security issue, implying that this issue poses a grave, existential threat to any given referent (in the present case, the stability of the region, the governments of Afghanistan or Pakistan, etc.). Securitization processes work by moving an issue away from the realm of open, inclusive, deliberative politics, and by investing security issues with a degree of urgency, exceptionalism, violence, thereby making them the realm of executive power. For an overview of the securitization concept and associated scholarship (Buzan, Waever and de Wilde, 1998: 23-26; Emmers, 2007; Taureck, 2006)

surgency principles (already being applied in the Afghan theater of operations) to the border area (White, 2009), tempered by a dose of (state-initiated) development aid for those populations deemed most at risk, or most essential to the success of the counterinsurgency campaign.

While research on the securitization of the Af-Pak border area may take us into several directions, we are especially interested here in examining the discursive construction of the region as a danger to international security, thereby opening it up to a series of (heavily militarized) interventions. The focus of this section is therefore on the descriptions of the region employed by academics, policy-makers, journalists and politicians to literally conjure something called “Af-Pak” into existence, to endow that area (and its population) with a series of dangerous or threatening characteristics, and to thus justify a new regional strategy on the part of Western governments, especially the U.S.. In other words, what elements are emphasized in the description of the border region in order to effectively convince audiences that it represents an existential threat that must be dealt with via security policy? Below we examine the key discursive clusters that are regularly employed and emphasized in (mis)representing the border area between Pakistan and Afghanistan.

Tribe and Prejudice⁷

The first discursive cluster we examine here as part and parcel of the securitizing narrative surrounding the border area could be provisionally termed the “tribalization” of the border region. By “tribalization” we mean the narrowing of prevalent accounts concerning the social, political, economic and cultural make-up of the border areas between Pakistan and Afghanistan, so as to focus almost exclusively on the (supposed) tribal organization of life, and even then focusing almost always on Pashtun tribal elements. And there is no shortage of proponents of some variation of “the key to victory in this area of the world is understanding (and successfully instrumentalizing) it’s essentially tribal nature-discourse” (Blatt et al., 2009; Gant, 2009; Johnson and Mason, 2007).

In many ways, this discursive move follows the general blueprint already critiqued by Edward Said in his *Orientalism* thesis (Said, 1978). In this particular case, such accounts are problematic in at least three ways.

The first of these is that such accounts often ignore the heavy imprint of (British) colonialism in our conceptualization of tribal arrangements in the border area.

⁷ The wonderfully apt phrase has been coined by Joshua Foust (2010), himself a critical voice when it comes to the “tribalization” of security policy in the Af-Pak context, especially in the excellent *Registan* blog (www.registan.net)

Rather than simply having “encountered” tribal structures already in place, the zeal of British colonial administrators to subdue the local populations under the rule of the Raj lead them to actually reify local structures of power, often tweaking them to fit colonial objectives. This translated into the elaboration of tribal tables, aided by colonial ethnographers-cum-administrators (Haroon, 2007: 8-11, 25-30), and the very creation of a geographic entity called the “Tribal Areas”. In other words, the architecture of local power in the tribal areas, and sometimes the very notion of a tribal identity, had to be (re)created by the British so that it could be co-opted in the service of delivering alien modes of governance to a difficult and fiercely independent area (Beattie, 2002, Haroon, 2007: 5-31; Lindholm, 2009)⁸. The repercussions of these schemes of imperial rule are still being felt to this day – one of the most important being the blinding shift from a transnational perspective of the frontier region, its populations and their cross-border flows, to one directly in the service of modern states with ideally static borders, centralized authority, the ability to extract revenue and centralize taxation, and a desired monopoly over the legitimate means of coercion.

Secondly, the narrative of tribalization simultaneously de-legitimizes older, non or trans-state modalities of local governance, and injects the state (Afghan, Pakistani, Western) – as paragon of modernity, guarantor of justice, provider of security and development – as the single referent for Af-Pak policy. In so doing, such a narrative ignores not only decades of research on state-tribe relations in all their complexity (Christensen, 1986; Gross, 1998; Khoury and Kostiner, 1990; Noelle, 1997; Shahrani, 2002; Tapper, 1983), but also realities on the ground and the daily practices and wishes of hundreds of thousands.

More importantly for the purposes of the present critique, perhaps, is the way in which the “tribal” narrative ignores and/or obscures alternative forms of political identity and activism in the border areas (a point we elaborate upon below). Lost in these mainstream narratives, then, is the richness of the frontier and its daily life, the nuance and diversity of its cultures. What of other communities that inhabit the frontier – like the Kohistanis (Knudsen, 2009), the Kalasha, the Pashai, the Nuristani or the Kirghiz of the Wakhan? What of the tens of thousands of in-

8 Yet, despite protestations against the charge of neo-colonialism or neo-imperialism, American policy makers – especially those hailing from defense circles – have (re)discovered tribal engagement as a strategy for the Af-Pak region. This unfortunate trend has many contemporary manifestations under the evolving Af-Pak strategy endorsed by the Obama administration – from calls to “winning the war, one tribe at the time” (Gant, 2009), to the deployment of “human terrain teams” of social scientists embedded in military teams to study the local tribes, to the (re)activation and use of tribal militias in the fight against the Taliban (a strategy employed by both the US and Pakistan).

dividuals, from pasthun and other ethnic backgrounds, that have migrated to the lowlands and cities on both sides of the border in search for work, an education for themselves or their children, a better life – to what extent does the mainstream tribal narrative apply to them? What of class, gender, status, how do they intersect with the tribal narrative to give us a better purchase on the (in)securities engendered in the region? The tribal narrative, then – as employed en passant by politicians, time-pressured analysts, or uninformed journalists looking for rousing metaphors – is often (blissfully?) unaware of the wealth of historical and/or ethnographic material that has been compiled about the area and its peoples.

As a result, “tribal” as a concept is further reduced, taken to mean a kind of stereotypical Pashtun: rural, male, misogynist, religiously conservative in the Sunni tradition, hopelessly shackled to traditional modes of behavior such as the Pashtunwali, rebellious and prone to violence. But how well does this view fit with the daily realities of local traders that buy goods across the Persian Gulf and sell them throughout the Af-Pak border region? Or the local smugglers, plowing the thousands of difficult kilometers between the Central Asian Republics and the Af-Pak border passes? Or the Afghan refugees that have made a place for themselves in Peshawar, mastering four or five local languages, running a successful business, and trying to learn computer skills in community centers to improve their business? Or the local woman turned activist that has completed her medical degree and braves the rugged terrain and the threats of islamists in order to set up a trans-border medical service for widows and children?

Mullahs and Militants

Another key discursive cluster that often makes its way into securitizing accounts of the Af-Pak border addresses the issue of violent Islamist militancy, or radical Islam more generally. As already mentioned at the outset of this section, policy-makers – as well as academics and journalists – often justify more or less militarized interventions into the border area by invoking the threat posed by the (potentially violent) political mobilization of Islamic militants. In such accounts, the mixture of religion and politics in the area, coupled with the “tribal”, “ungovernable” and “warlike” character of the local populations mentioned above, make the region an explosive one. As a result, phenomena as diverse – and as different in its causes, modus operandi and potential consequences – as the Pakistani Taliban, the Afghani Taliban, several islamist organizations, tribal militias, radical clerics and their ideological followers and conservative Pashtuns are often conflated in a misleading amalgamation (Markey, 2008: 16-18).

It is, of course, indisputable that Islamist militants have engaged in violent campaigns in the region – targeting not only security forces (Western, Pakistani

and Afghan) but also local power brokers and the general population as well, often as reprisal for their resistance, assertion of autonomy, or behavior deemed immoral and unacceptable. As such, those violent actors have also contributed through both discourse and (murderous) practice to the streamlined narrative of the border as a security threat that states must deal with through the use of force. While the mainstream discourse on the border could in fact benefit from a much more accurate depiction of the contours of violent Islamic militancy in the area, as well as a better distinction between historically situated local resistance against perceived encroachment by the central state versus transnational jihadism, the limited scope of this chapter precludes us from entering that line of inquiry. Instead, this section focuses essentially on a series of mischaracterizations of “lived Islam” in the region that contribute to the securitization of Islamic activism even when it is not violent.

One of the most obvious ways in which this appears in accounts of the Af-Pak area is the constant emphasis on the violent character of political Islam. If most of the violence and insecurity in the region is attributable to Islamist militants and the governmental reactions they spark, it is understandable that policy-makers would vocally worry about the marrying of Islam and political mobilization, or to put it in other words, the joining of (transnational) social movements and mobilizing for contentious politics (Tarrow and Tilly, 2007). But this must be countered by two other ideas: the first is that the vast majority of Islamist contentious political mobilization and activism is non-violent (including in the region), the second that political Islam can be – and indeed historically has been – a force for peaceful settlement of disputes, modernization, and an avenue to protest/dissent against state-policy (Esposito and Burgat, 2003; Chernov-Hwang, 2009).

Both ideas find expression historically in the Af-Pak border (Haroon, 2007). Firstly, as we have already mentioned, there is the legacy of Badshah Khan and his Servants of God movement. As the name readily indicates, this was a religiously inspired movement aimed at the political mobilization of Pashtuns to resist British colonialism (Banerjee, 2000; Johansen, 1997). However, rather than deploying a repertoire of violent actions – and contrary to stereotypical notions of Pashtun religious fanaticism and commitment to violence so prevalent in British Victorian accounts, – the case of Badsha Khan shows that “religion may motivate people for action against political repression while confining them to nonviolent means in pursuit of humanitarian ends” (Johansen, 1997: 53). Moreover, Robert Johansen’s study of religious empowerment and constraints on use of violence among Pashtuns wisely alerts us that “a preoccupation with the violent elements of these [religious and tribal/nationalist] traditions may impede the expression of their less violent themes” (ibid.).

The same could be said with regard to the sensitive issue of Islamic education in a madrasah setting and the often touted links to violent extremist activity. In

peripheral regions afflicted by a dearth of development schemes, welfare and free, reliable, state-run education facilities such as the NWFP, FATA, Balochistan or their neighbouring southern Afghan provinces, attending a madrasah is often the only way for entire generations of children to have any education at all - especially since almost all are free of cost, and many include boarding. However, the last decade has seen the rise of an important anti-madari sentiment among Western policy-makers and academics.

In such accounts, madaris are denounced as “terrorist factories” – or, in the best case, highly problematic institutions bent on ideological indoctrination of children, and as such in need of urgent substitution by state-run schools (Fair, 2008; Stern, 2000; Singer, 2001). While such characterizations may resonate with our (scant) knowledge of the madrasah-educated youth that filled the ranks of the Taliban in the 1990’s, it does not stand up to what we know today about madaris. In fact, several authors have presented a much more balanced, historically informed and accurate picture of the nature and role of madrasah education, which could profitably be used to guide Western policy towards the Af-Pak border (and South Asia in general) (Zaman, 2002: 74-78; Riaz, 2008; Hefner and Zaman, 2007; Malik, 2007; Noor, Sikand and Bruinesen, 2009). Among these alternative accounts, one must in particular pay attention to studies that carefully de-construct the reasons for over-focusing on madrasah education in general as a (security) threat (Bano, 2007; Bergen and Pandey, 2006). In a region as complex and as ignored by state welfare schemes as the Af-Pak border – and even despite the efforts of Greg Mortensen and his Central Asian Institute to extend community schooling dramatically - madrasah education may be the best change that hundreds of thousands of children have to gain access to education and personal advancement. Rather than securitizing madaris in general because of the links between a small share of them and violent islamist militants, we should realize that they can turn out profoundly religious, conservative, politically active, transnationally mobile individuals who are also community leaders, strong moral examples, and non-violent activists against a host of perceived social, political and economic injustices in the region.

This brings us to one last issue regarding the securitization of the border area through discourses about the danger of religious political mobilization and “Tali-banization” – the purported lack of agency of local population vis-à-vis radical islamists. As Magnus Marsden insightfully observes:

Indeed, the predominantly rural societies in which much of South Asia’s and other Muslim populations live continue to be stereotyped as intellectually barren, rendering Muslim villages as places of non-thought.

(...) More specifically, they also reveal the widely held assumption that villagers are deficient intellectually, and, once educated, will inevitably 'Islamise' because Islam is a faith of codes, rules and book standards, (...). Nowhere has this been more apparent than in both popular and academic accounts of Pakistan's Frontier province, where the use of the term 'Talibanisation' has conveyed a view that Muslims in the region do not think but, instead, just somehow become 'fundamentalist' and Taliban-like (...). (Marsden 2005: 10).

Instead of partaking in such a blatantly racist view of the populations that inhabit the Af-Pak area, we should pay attention to the various ways in which they actively negotiate – rather than simply passively receiving – the issue of religious orthodoxy in their everyday lives. The people living in this area have survived countless military actions, state and militant repression in their daily lives, poverty and low agricultural yields, natural catastrophes and much more. They have managed to thrive under conditions that would appeal most Western policy-makers, provide for themselves and their extended families, gain a measure of education, and negotiate the enormous challenges of globalization and modernization. They have evolved a sophisticated culture that prizes moral rectitude, individual identity, courtesy and hospitality and the ability to articulate ideas and take pleasure in discussing complex issues. We should therefore afford them more than simply being the passive, voiceless recipients of an Af-Pak strategy of military intervention tempered by problematic development schemes. We should listen, and learn, and actively ensure that the people of the area determine their welfare and their future on their own terms.

Politics of Transnationality

While the tendency remains to focus and listen to those wielding guns, the diverse humanitarian emergencies for borderland citizens have not caused much of a public stir in the last decades and years – it's not Bali or Haiti after all, but most likely the wrong people on the run. The transborder and transnational space under review is one of hybrid identities precisely due to countless refugees caused by subsequent local, regional and global political conflicts, not only by cross national trading and militant mobilization. Thus refugees, their strategies and agency included, are another category that should inform on and contribute to our depictions, perceptions and understandings of the border region.

There is no shortage of examples of the role of refugees in the transnational politics of the border area. In the 1970s, for instance, one of the Balochistan insurgencies resulted in a wave of thirty thousand refugees to Afghanistan while as a

consequence of the fighting in Soviet occupied Afghanistan, more than five million Afghans fled across the border into Pakistan where most remained in FATA, NWFP, Balochistan alongside other destinations in Pakistan (Rubin and Siddique, 2006: 4). Since 2002, over three million of them have returned to Afghanistan, but around two million remain and are not very likely to return after becoming part of Pakistani society as „semi-permanent refugees“ (Marsden, 2008: 213). By now, an estimated fifty percent of Afghans have either lived or visited Pakistan while around sixty thousand Pakistanis work in Afghanistan, ten thousands crossing the border daily. (Rubin and Siddique, 2006: 19)

Since 2008, the current operations of the Pakistani military in its fight against jihadists and local insurgents have caused several waves of internally displaced persons (IDPs) within Pakistan, alongside the IDPs generated in large numbers in the Southern Afghan provinces due to fighting between insurgents and (inter-) national forces. Despite differing numbers, it is estimated that more than three million Pakistani IDPs moved in the years 2008-2010, most of which to or within NWFP, and that some 20.000 others have fled to Afghanistan (assisted by the UN and NATO) – “the worst refugee crisis since partition from India in 1947” (Tavernise, 2009; Aljazeera, 2009; BBC News, 2009; International Crisis Group, 2009a; Irin News, 2009; Platt, 2009; Perlez and Zubair Shah, 2008). The International Crisis Group denounced this sad state of affairs in its 2009 report “Pakistan’s IDP Crisis”, intimating that the Pakistani civilian government, as well its military forces, were responsible for the waves of refugees, and that they largely failed to support IDPs in their most basic needs for shelter, health care, education and income substitution. An exception might become the redirected federal government’s Benazir Bhutto Income Support Program (BISP), under which socioeconomically vulnerable receive direct payments, in addition to free access to health care, life insurance and vocational training and which will pledge to support 45.00 IDP families of the total of 250.000 families (International Crisis Group, 2009a: 10).

Since most of the refugees remain with extended family or in private homes, only a small portion was registered in camps and thus entitled and able to receive direct support. At the same time, Islamist welfare organizations and welfare activities of militant organizations provide support for IDPs on their own terms and in their own camps, thus repeating the pattern manifest in the wake of the 2005 earthquake relief effort in and close to Kashmir, sparking reports that “jihadi indoctrination in Al-Khidmat and FIF camps and schools are widespread” (International Crisis Group, 2009a: 8).

These strategies continue to impact in particular on women IDPs. According to Farzana Bari, head of the Qaid-e-Azam University Excellence Center for Gender Studies in Islamabad, women were and are central to the Taliban version of Islam which focuses on women’s dependency from males as well as on the control

of women's mobility and sexuality. At the same time, she stresses that the gender discourse is used by both sides, the Taliban as well as the government, for their own cause. Research conducted in 2009 with IDPs, indicates that the fighting between both sides led to a destruction of traditional spaces for women's interactions and the merging of public / collective and private patriarchies. As IDPs, women are particularly vulnerable in terms of protection, compensation or access to relief packages. At the same time, women local councilors or women peace activists have neither been included in peace negotiation processes, as obligatory for signature states of the Resolution 1325 (2000), nor invited into reconstruction and relief efforts.⁹

The number of IDPs from the Pakistani side of the border region is expected to increase further in 2010, as UN and other aid agencies prepare for an influx of a further 150.000 IDPs from FATA's tribal areas and the much fought over Malakand division of NWFP. According to the UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), out of the 2.3 million IDPs in 2009, over a million remain displaced at the time of the writing in early 2010 – 113.500 in camps and the remaining with host families or relatives, mostly in NWFP (Irin News, 2010a). Many expect their displacement to be mid- to long-term given the ongoing military operations and criticize the paucity of educational facilities for children as well as being "often denied jobs on suspicion of being militants" (Irin News, 2010b).

But the politics of transnational resource mobilization and political activism are not exhausted by looking at displaced populations and their plight. An additional good example to illustrate the complexity of the local context, as well as the way in way transnational/trans-border mobilization occurs, according to Marsden (2008: 227-228) is the Aga Khan Development Network (AKDN), a private, international and non-denominational development organization with various agencies and operating for instance in Pakistan, Afghanistan and Tajikistan. Its activities focus on health, education, culture, rural and economic development as well as institution-building, predominantly in Africa and Asia. With sixty thousand employees in twenty-five countries its annual budget for non-profit development amounts to 450 million US-Dollar, funded by the Aga Khan, the spiritual leader of the Shia Ismaeli community whose followers primarily reside in South and Central Asia. The AKDN has various projects in the areas of health, education and welfare services as well as participatory rural development in Afghanistan and Pakistan with employees from Chitral for example working in Afghanistan. The Aga Khan is merely one player in a large constellation of NGO's and other civil society initiatives that must be taken into

9 Personal notes from presentation of Dr. Farzana Bari at the international conference on „Conflict Management in the AfPak Region“, held in Berlin on 03.12.2009. Dr. Bari shared still unpublished research and primary findings, part of an ongoing study.

consideration when studying the border region¹⁰. In paying attention to their workings – something the mainstream accounts of region seldom do – one finds tools to support the transnational reading of politics advocated here, as well as combating the orientalist securitization of the Af-Pak border and its peoples.

Studying Transnational Political and Social Mobilisation in the Afghanistan-Pakistan Border – Suggestions Rather than Conclusions

This globalized borderland has transnationality at the centre of its daily realities. Therefore, opting for a transnational lens when examining the patterns of political mobilization of the local population is not only trendy scholarship – it is inherently in tune with the historical context and the contemporary realities of life “across the border”. This crucial aspect needs to be included in the agenda-setting and mechanisms of conflict-resolution, which would allow for a much more nuanced, fine-grain picture of social and political mobilization in the Afghanistan-Pakistan border region, thereby going beyond the currently domineering securitizing discourse.

Therefore, we contend that any useful study of or policy for the border region should focus on the strategies and repertoires (i.e. practices) of actors, as examples of transnational (and specifically transborder) mobilization that transcends both formal state institutions, and the legal strictures of the Durand Line. Moreover, the list of actors to study – especially for those trying to develop policy-relevant recommendations – should go beyond the stereotypes commonly found. Instead, such a list should include diverse social and political movements and networks and examine their relationship to one another, often building coalitions, or at least interacting in looser transnational coalitions (e.g. transnational economic entrepreneurs such as smugglers or narco-traffickers with militants). In addition to a study of the complex patterns of interaction between actors, the competent study of the border region must also pay attention to the strategies of actors in relation to the transborder, transnational space they inhabit (social as well as geographic) in which mobilization and practices occur, as in the case of refugees, IDP's, or diasporas (including ethnic communities spread throughout regional urban settings).

As we hope to have demonstrated, the border areas between Afghanistan and Pakistan are a complex setting that defies static, and statist generalizations – gen-

10 Significantly, these NGO's include a host of local organisations, thus underscoring the need to include local agency while studying the politics of transnational activism in the complex border area. These local NGO's include the All Pakistan Women's Association (<http://www.apwapakistan.com/>), and the Aurat Foundation (<http://af.org.pk/mainpage.htm>), among others.

eralizations that often betray the prejudices left behind as traces of a bygone colonial era, or the ongoing power of Orientalist discourse. If the essentialist models of Pashtun tribalism and Islamic radicalization are flawed, in what ways do local actors negotiate their identity, their political loyalties? In the distorted mirror of essentialist generalizations – the “essentially tribal nature of the region”, the “fundamentally conservative nature of Pashtuns”, the “inevitable radicalization of madrassah students”, – very little can be discerned which is of use to either better understand or improve the conditions of life in the border.

As we tried to convincingly argue, the way around this relies on strategies of avoiding the subalternization of local perspectives, local knowledge, and local practices. What are the people that inhabit this complex social space saying about themselves and the events unfolding in the region – what is being told and discussed in tea-houses, schools, waiting rooms, bustling bazaars, in newspapers and over the airwaves?¹¹ Where can we discern the webs of civil society – the myriads of local organizations? One must pay attention to the strategies for asserting agency of local, “tribal” populations, i.e. framing, mobilization and repertoires, thus moving beyond the pro-extremism bias we assume for them. As a case in point, in the February 2008 parliamentary elections, the electorate of FATA voted in its majority for secular nationalist parties and not Islamist parties in their call for socio-economic and political mainstreaming (or even mere inclusion) in order to move beyond the colonial status of the Frontier Crimes Regulation or the ban of civil society organizations and aid agencies. As a result, the Awami National Party – the direct heirs of Abdul Ghaffar Khan and his social movement – entered local government, having also won seats in Balochistan and Sindh.

The bulk of mainstream reports, studies and policy briefings about the Af-Pak border area have been majoritarilly concerned with what the national policies of Afghanistan and Pakistan should be like towards the region and its population. Or, they have overwhelmingly focused on what strategy Western governments – most prominently the U.S. – should adopt towards achieving our goals in the area, goals that start from the state-centric assumption of a coherent set of national policies that neatly encompass the messy social reality of a transnational space. What would our engagement look like if it started from the inherently transborder practices of the local populations? What would an “Af-Pak strategy” look like from the point of view of the Awami National party and its voters, for instance? What can we learn from them? Probably, that we need to start crossing borders – physical and metaphorical – more often, and better.

11 We thank Manan Ahmed for his helpful and insightful comments on the matter.

Bibliography

- Acharya, A. , Bukhari, S. and Sulaiman, S. (2009). "Making Money in the Mayhem: Funding Taliban Insurrection in the Tribal Areas of Pakistan". *Studies in Conflict & Terrorism*, 32: pp. 95-108.
- Ahmed, Manan (2009). "Will Pakistan become a theocracy?". Available at http://www.chapatimystery.com/archives/homistan/will_pakistan_become_a_theocracy_iii.html (last accessed 29.07.2009).
- Aljazeera News (2009). "Displaced Pakistanis return to Swat". Available at <http://www.aljazeera.com/news/asia/2009/07/200971983321670216.html> (last accessed 20.07.2009).
- Arnoldy, B. (2009). "Could Taliban Get Keys To Pakistan's A-Bomb? Experts See The Islamic Fighters As Less Of A Risk Than Radical Insiders Gaining Access To Nuclear Materials". *The Christian Science Monitor*, May 15.
- Bajoria, J. (2009). *The Troubled Afghan-Pakistani Border*. CFR Backgrounder. Available at http://www.cfr.org/publication/14905/troubled_afghanpakistani_border.html (last accessed 21.08.2009).
- Banerjee, M. (2000). *The Pathan Unarmed: Opposition and Memory in the Khudai Khidmatgar Movement*. London: James Currey.
- Bano, M. (2007). "Beyond Politics: Reality of a Deobandi Madrasa in Pakistan". *Journal of Islamic Studies*, 18 (1): pp. 43-68.
- BBC News (2009). "Pakistan displaced 'can go home'". Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8142437.stm> (last accessed 09.07.2009).
- Beattie, Hugh (2002). *Imperial Frontier: Tribe and State in Waziristan*. Richmond, Surrey: Curzon.
- Bergen P. and Pandey S. (2006). "The Madrasa Scapegoat". *The Washington Quarterly*, 29 (2).
- Buzan, B., Waever, O. and de Wilde, J. (1998). *Security: a New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner.

- Burgat, F. and Esposito, J. L. (eds) (2003). *Modernizing Islam: Religion in the Public Sphere in the Middle East and Europe*. Hurst: London.
- Chernov-Hwang, Julie (2009). *Peaceful Islamist Mobilization in the Muslim World: what Went Right*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Christensen, R.O. (1986). "Tribes, states and anthropologists". *Middle Eastern Studies*, 22(2): pp. 286–92.
- Crile, George (2004). *Charlie Wilson's War*. New York: Grove Press
- Darin J. Blatt et al. (2009). „Tribal Engagement In Afghanistan“. *Special Warfare*, 22(1): pp. 18-26
- Dawn (2010). "Editorial: Kayani speaks". Available at www.dawn.com/wps/wcm/connect/dawn-content-library/dawn/news/pakistan/19-kayani-speaks-hh-04 (last accessed 03.02.2010).
- Easwaran, E. (1999). *Nonviolent Soldier of Islam: Badshah Khan: A Man to Match His Mountains*. Nilgiri Press.
- Emmers, R. (2007). "Securitization" in Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies*. Oxford: Oxford University Press, pp. 109-25.
- Fair, Christine C. (2008). *The Madrassah Challenge: Militancy and Religious Education in Pakistan*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Fair, C., Malhotra, N., and Shapiro, J. (2009). "The roots of militancy: explaining support for political violence in Pakistan", unpublished paper. Available at www.iis-db.stanford.edu/evnts/5986/Shapiro_paper_2010_02_18.pdf (last accessed 20.08.2010).
- Foust, Joshua (2010). "Tribe and prejudice: America's 'new hope' in Afghanistan". *The National*, Available at <http://www.thenational.ae/apps/pbcs.dll/article?AID=/20100211/REVIEW/702119988/1008>.
- Gant, J. (2009). "One tribe at a time - a strategy for success in Afghanistan", unpublished paper. Available at www.blog.stevenpressfield.com/wp-content/themes/.../one_tribe_at_a_time.pdf (last accessed 20.08.2010).
- Gross, F. (1998). *The Civic and Tribal State: The State Ethnicity and Multiethnic State*. New York: Greenwood Press.
- Gunaratna, R. and Nielsen, A. (2008). "Al Qaeda in the Tribal Areas of Pakistan and Beyond". *Studies in Conflict & Terrorism*, 31(9): 775–807.
- Haroon, Sana (2007). *Frontier of Faith Islam in the Indo-afghan Borderland*. London: C. Hurst & Co.

- Harpviken, Kristian Berg (2006). "The Transnationalization of the Taliban". Paper presented on 16.03.2006, CSW Workshop, Group on Transnational and International Facets of War.
- Hefner, R. and Zaman, M. Q. (eds) (2007). *Schooling Islam: The Culture and Politics of Modern Muslim Education*. Princeton: Princeton University Press.
- Hersh, S. (2009). "Defending the Arsenal – in an unstable Pakistan, can nuclear warheads be kept safe?". *The New Yorker*. Available at http://www.newyorker.com/reporting/2009/11/16/091116fa_fact_hersh (last accessed 21.12.2009).
- Hopkins, D. B. (2008). *The Making of Modern Afghanistan*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hussain, Zahid (2010) "Kayani spells out terms for regional stability". Dawn, 02.02.2010. Available at www.dawn.com/wps/wcm/connect/dawn-content-library/dawn/the-newspaper/front-page/kayani-spells-out-terms-for-regional-stability-220 (last accessed 02.02.2010).
- International Crisis Group (2006). *Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants*. Asia Report No. 125.
- International Crisis Group (2009a). *Pakistan's IDP Crisis: Challenges and Opportunities*. Asia Briefing No. 93.
- International Crisis Group (2009b). *The Militant Jihadi Challenge*. Asia Report No. 164.
- Irin News (2010a) "Pakistan: Aid workers bracing for possible new IDP influx". Available at www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=87855 (last accessed 26.01.2010)
- Irin News (2010b). "Pakistan: No way back to Bajaur". Available at www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=88022 (last accessed 07.02.2010)
- Irin News (2009.) "Afghanistan: Displaced Paksitani families hosted in Kunar Province". Available at www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=86938 (last accessed 10.11.2009)
- Johansen, Robert C. (1997). "Radical Islam and Nonviolence: A Case Study of Religious Empowerment and Constraint Among Pashtuns". *Journal of Peace Research* 34 (1): pp. 53–71.
- Johnson, T. H. and Mason, M. C. (2007). "Understanding the Taliban and Insurgency in Afghanistan". *Orbis*, 51(1): 71–89.

- Kakar, M. Hasan (2006). *A Political and Diplomatic History of Afghanistan, 1863-1901*. Leiden: Brill.
- Kerr, P. and Nikitin, M. B. (2010). *Pakistan's Nuclear Weapons: Proliferation And Security Issues*. Congressional Research Service.
- Khoury, F. S., and Kostiner, J. (eds) (1990). *Tribes and State Formation in the Middle East*. Berkeley: University of California Press.
- Knudsen, A. (2009). *Violence and Belonging: Land, Love and Lethal Conflict in the North-West Frontier Province of Pakistan*. Copenhagen: NIAS Press.
- Kronstadt, K.A., and Katzman, K. (2008). *Islamist Militancy in the Pakistan-Afghanistan Border Region and US Policy*. Congressional Research Service, Available at <http://fpc.state.gov/documents/organization/113202.pdf> (last accessed 17.10.2009).
- Lindholm, Charles (2009). "Images of the Pathan: The Usefulness of Colonial Ethnography". *European Journal of Sociology*, Vol. 21: pp. 350-61.
- Malik, J. (ed.) (2007). *Madrasas in South Asia: Teaching Terror?*. NY: Routledge.
- Markey, Daniel (2008). *Securing Pakistan's Tribal Belt*. Council on Foreign Relations, Centre for Preventive Action, CSR no. 36, August. Available at http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Pakistan_CSR36.pdf (last accessed 15.09.2010).
- Marsden, Magnus (2005). *Living Islam: Muslim Religious Experience in Pakistan's Northwest Frontier*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marsden, Magnus (2008). "Muslim Cosmopolitans? Transnational Life in Northern Pakistan". *The Journal of Asian Studies*, 67(1): pp. 213-247.
- Mekhennet, Souad and Richard A Oppel, Jr. (2010) "Even Where Pakistan's Law Exists, Taliban Find a Porous Border", in New York Times, Available at: www.nytimes.com/2010/02/05/world/asia/05baluch.html?fta=y (last accessed 11.02.2010)
- Modrzejewska-Lesniewska, Joanna (2002). "Another Kashmir? The Afghanistan-Pakistan Border Dispute". *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Winter 2001-2002, pp. 70-80. Available at www.dur.ac.uk/resources/ibru/publications/full/bsb9-4_modrzejewska.pdf (last accessed 22.09.2010)
- Mortenson, Greg (2009). *Stones into Schools*. New York: Viking.

- Noelle, C. (1997). *State and Tribe in Nineteenth-century Afghanistan: The Reign of Amir Dost Muhammad Khan (1826-1863)*. Surrey: Curzon.
- Noor, F., Sikand Y., and van Bruinessen, M. (eds) (2009). *The Madrasa in Asia, Political Activism and Transnational Linkages*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Perlez, Jane and Pir Zubair Shah (2008). "Confronting Taliban, Pakistan finds itself at war". *New York Times*, 03.10.2008. Available at www.nytimes.com (last accessed 06.10.2008).
- Platt, Barbara (2009). "Plight of Pakistan's displaced". *BBC News*. Available at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7979094.stm> (last accessed 22.09.2010).
- Rasanayagam, A. (2005). *Afghanistan, A Modern History: Monarchy, Despotism or Democracy?*. London: I. B. Tauris.
- Riaz, Ali (2008). *Faithful Education: mMadrasahs in South Asia*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Rubin, Barnett R. and Abubakar Siddique (2006). *Resolving the Pakistan-Afghanistan Stalemate*. USIP Special Report 176.
- Runion, Meredith L. (2007). *The History of Afghanistan*. Westport: Greenwood Press.
- Said, E. (1978). *Orientalism*. New York: Pantheon.
- Shahrani, N. M. (2002). *The Kirghiz and Wakhi of Afghanistan: Adaptation to Closed Frontiers and War*. Seattle: University of Washington Press
- Singer, Peter W. (2001). "Pakistan's Madrassahs: Ensuring a System of Education not Jihad." *Brookings Institutions Analysis Papers*, 41.
- Stern, Jessica (2000). "Pakistan's Jihad Culture". *Foreign Affairs*, 79 (6).
- Tapper, Richard (ed.) (1983). *The Conflict of Tribe and State in Iran and Afghanistan*. London: Canberra.
- Tarrow, S., and Tilly, C. (2007) "Contentious Politics and Social Movements" in R. Goodin and C. Tilly (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford: OUP, pp. 435-60
- Taureck, R. (2006). "Securitization Theory and Securitization Studies". *Journal of International Relations and Development* 9 (1): pp. 53 -61.

- Tavernise, Sabrina (2009). "Pakistan's 'Invisible Refugees' Burden Cities". *New York Times*, 18.06.2009, Available at www.nytimes.com (last accessed 18.06.2009).
- White, J. (2009). *Applying Counterinsurgency Principles in Pakistan's Frontier*. The Brookings Institution, Counterinsurgency and Pakistan Paper Series, No. 2, June, Available at http://www.brookings.edu/papers/2009/0625_counterinsurgency_white.aspx (last accessed 25.07.2009).
- Wirsing, Robert G. (1991). *Pakistan's Security under Zia, 1977-1988: the Policy Imperatives of a Peripheral Asian State*. New York: St. Martin's Press.
- Zahab, M. and Roy, O. (2004). *Islamist Networks: The Afghan-Pakistan Connection*. New York: Columbia University Press.
- Zaman, M. Qasim (2002). *The Ulama in Contemporary Islam: Custodians of Change*. Princeton: Princeton University Press.

Geopolítica e Geoestratégia

Pedro de Pezarat Correia

General (R)

Resumo

Este artigo efetua uma revisão analítica dos conceitos de geopolítica e geoestratégia. Argumenta que a designação corrente de geopolítica aplica-se predominantemente a elaborações teóricas que são do domínio da geoestratégia.

Esta derivação semântica abre caminho ao surgimento de uma nova forma de encarar a geopolítica que respeite os seus fundamentos conceptuais, enquanto disciplina que assenta na combinação da geografia e da política, mas invertendo a interação mútua destes elementos, passando-se de uma geografia como instrumento em benefício da política, a uma política como instrumento colocado ao serviço da geografia.

Abstract

Geopolitics and Geostrategy

This article draws an analytical review of geopolitical and geostrategic concepts. It argues that the current geopolitics denomination applies mainly to theoretical elaborations that are under the geostrategy dominion.

This semantic deviation opens the door to a new way of facing geopolitics, one that respects its conceptual fundamentals as a discipline based on a combination of geography and politics, but inverting the mutual interaction between these elements, where geography becomes not a policy tool but leading the employment of the latter.

Génese

Rudolf Kjellén, sueco, acadêmico e professor, geógrafo, politólogo, profundamente influenciado pela cultura germânica em pujante ascensão no século XIX, publicou, em 22 de março de 1901, num vespertino de Gotemburgo, *Göteborgs Aftonblad*, o artigo “A política como ciência” (Politik och Vetenskap) – provavelmente já publicado antes, talvez em 1899 –, cujo tema central era a relação do Estado com a sua moldura geográfica, ou seja, o país no qual o Estado se desenvolve. Kjellén analisava o Estado por analogia com o indivíduo enquanto ser vivo e, no processo em que a política, como ciência, procura entender o Estado, relacionava a política com cinco ciências vizinhas, a jurisprudência, a sociologia, a etnografia, a história e a geografia. Ao campo específico da relação da política com a geografia chamou geopolítica e, assim, nascia o neologismo. Pouco mais foi do que meramente enunciado, inicialmente foi-lhe conferida reduzida importância e teve limitada divulgação.

Rudolf Kjellén só viria a desenvolver o conceito de geopolítica quinze anos depois, em 1916, quando publicou o livro *O Estado como Forma de Vida* (Kjellén, 1917). O livro era uma reflexão sobre ciência política, sobre o papel do Estado, dedicando todo o capítulo II à geopolítica que considerava um ramo da ciência do Estado. Caracterizava, assim, terminologicamente, uma disciplina que já vinha sendo construída, em resultado do interesse crescente que a geografia vinha merecendo, nomeadamente nos finais do século XIX com Elisée Réclus e com Friedrich Ratzel, talvez os maiores geopolíticos *avant la lettre*, aliás nos antípodas um do outro nos seus posicionamentos ideológicos e científicos. Mas ainda ninguém encontrara para ela o qualificativo mais apropriado. Kjellén ignorou Réclus, talvez porque fosse francês e anarquista, mas assumiu-se como discípulo de Ratzel, alemão, com uma conceção determinista da geografia, a quem chamou de grande pioneiro da geopolítica apesar de nunca ter isso ido além da geografia política. Como entretanto a geografia já tinha conquistado o estatuto de fator determinante da decisão política, Kjellén encontrou no termo geopolítica a solução para definir a relação geografia/Estado: «A geopolítica é o estudo do Estado enquanto organismo geográfico ou enquanto fenómeno no espaço, isto é, o Estado como terra, território, área, ou melhor dito, como país.»

No fundo, a grande preocupação de Kjellén era contrariar a ideia, então dominante, de que o Estado era fundamentalmente um conjunto de normas jurídicas e colocar a tónica nos seus pilares mais palpáveis, território e população, ou seja, a geografia.

Ao longo dos anos que se seguiram e em que a geopolítica foi conquistando estatuto nos meios intelectuais, políticos, sociais e militares, foram-se acumulando definições, muitas vezes desvirtuando a essência conceptual de Kjellén, mas que foram fazendo escola. Surgiram definições de geopolítica para todos os gostos.

A definição oficiosa em geral adotada nos meios militares portugueses é a do Instituto de Altos Estudos Militares (IAEM), antecessor do atual Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), que é fiel ao pensamento do fundador. Por isso creio que se justifica que seja aqui citada: «Estudo das constantes e das variáveis do espaço (...) que, ao objetivar-se na construção de modelos de dinâmica de poder, projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade da ciência política.»

Num conceito síntese muito breve e simplificado, diremos então que a geopolítica pode ser entendida como o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política.

É uma síntese que respeita, com rigor, o sentido original de Rudolf Kjellén.

Geopolítica Clássica

A primeira escola geopolítica que surge, assumindo-se como tal, é a Escola de Munique. Em 1922, Karl Haushofer, alemão, geógrafo, militar, académico, funda nesta cidade o Instituto de Geopolítica¹ que, em 1924, lança a *Revista de Geopolítica*². Inspirado em Kjellén e Ratzel, recebe também, ironicamente, influência do maior geógrafo da potência rival, o britânico Halford Mackinder, de quem falaremos adiante.

Inicialmente o pensamento de Haushofer inscreve-se no quadro conceptual de Kjellén. De facto, segundo Gearóid Ó Tuathail (2006), para Haushofer: «A geopolítica (...) é o estudo da influência da terra nos processos e instituições políticas.» Mas com a ascensão de Hitler ao poder na Alemanha e o suporte que a ideologia imperialista nazi vai procurar na *geopolitik*, a Escola de Munique vai afastar-se do rigor científico inicial e tornar-se um verdadeiro centro inspirador do projeto belicista e expansionista do Terceiro Reich.

1 *Institut für Geopolitik*.

2 *Zeitschrift für Geopolitik*.

Com a ascensão do nazismo, com a II Guerra Mundial e com a derrota alemã, a geopolítica viria ser identificada com a responsabilidade que terá tido no desencadeamento da guerra e com os contornos mais tenebrosos e aberrantes que o hitlerismo assumiu. E pagou um elevado preço por isso, tendo sido votada ao ostracismo. Para a sua posterior recuperação deve assinalar-se o papel importante que teve o sociólogo brasileiro Josué de Castro e a repercussão de um seu livro a que deu o corajoso título *A Geopolítica da Fome* (Castro, 1955), cuja primeira edição data de 1951. Mas Josué de Castro teve o cuidado de se demarcar e até condenar, expressa e severamente, os desvios da *geopolitik*: «A geopolítica (...) nada tem a ver com a *geopolitik* germânica, pseudociência de Karl Haushofer, que não passava de uma nebulosa mistura de princípios contraditórios, concebida com a finalidade única de justificar as aspirações expansionistas do Terceiro Reich.»

Josué de Castro era um anti-determinista convicto e nisso distanciava-se de Kjellén, mas a sua definição de geopolítica estava próxima da do fundador: «(...) o que chamamos Geopolítica não é uma arte de ação política na luta entre os Estados (...) É apenas um método de interpretação da dinâmica dos fenómenos políticos na sua realidade espacial (...)»

A partir de então assiste-se à recuperação de algumas teorias anteriores à *geopolitik* da Escola de Munique. Apesar de os próprios autores nunca se terem assumido como geopolíticos, vão passar a ser como tal identificados conquistando mesmo o estatuto de grandes clássicos da geopolítica. Assim foi com a teoria do poder marítimo do almirante norte-americano Alfred Mahan, cujos trabalhos, na passagem do século XIX para o século XX, assentavam na defesa da primazia do poder marítimo. Mahan sintetizou-a num simples silogismo, “Quem dominar o mar domina o mundo” para cuja formulação, aliás, se inspirou no famoso corsário inglês e colonizador da América do princípio do século XVII, sir Walter Raleigh e no escritor, também inglês dos finais do mesmo século, John Evelyn.

Também foi assim com o geógrafo britânico Halford Mackinder, eminente personalidade da maior potência marítima da época mas que, ironicamente, foi o grande teórico do poder terrestre assente no domínio do *heartland* euroasiático e que, paradoxalmente, tanto iria influenciar a Escola de Munique. A este se deve o novo silogismo: “Quem controlar a Europa de leste comanda o *heartland*; quem controlar o *heartland* comanda a ilha mundial; quem controlar a ilha mundial comanda o mundo”.

Os seguidores do geógrafo e historiador Paul Vidal de La Blache, recuperaram os fundamentos deste que é considerado o fundador da escola geopolítica francesa, a qual, em resposta ao determinismo da Escola de Munique, desenvolve um pensamento marcado pelo possibilismo. Se bem que elaborando uma teoria de poder terrestre, valorizava o papel do homem no espaço geográfico e, sem recusar a importância do meio físico, relevava a forma como este é, ou não, aproveitado

pelo homem. Os possibilistas resumiam o seu pensamento numa frase: “A natureza propõe e o homem dispõe”.

Mais tarde, já na década de 40, o aviador militar russo emigrado para os EUA e naturalizado norte-americano, Alexander Seversky, na onda da euforia do desenvolvimento da aeronáutica militar, recusando uma geopolítica baseada na dicotomia poder marítimo/poder terrestre, introduziria a dimensão aérea e seria o primeiro a construir uma teoria com contornos geopolíticos de um poder aéreo, segundo a qual o controlo do espaço aéreo seria o instrumento decisivo para domínio mundial: “Dominando o ar, os EUA podem dominar ou partilhar o domínio do mundo”. Antes dele já o general italiano Giulio Douhet publicara um livro, *O Domínio do Ar* no qual, numa aproximação a uma teoria geopolítica do poder aéreo, avançou o seu próprio silogismo “A potência que dominar o ar domina o Mundo”, mas que, na realidade, não ia além da tática ou estratégia aérea.

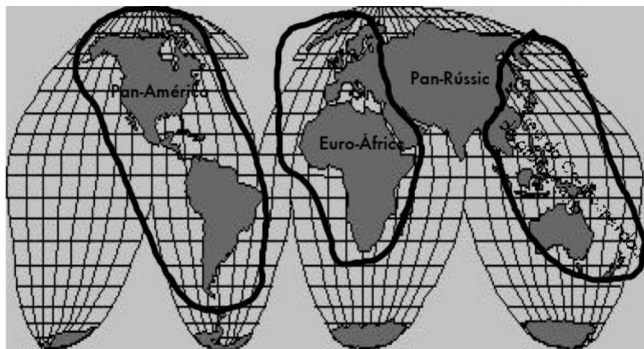
Em 1943 surge ainda a teoria do professor holandês naturalizado norte-americano, Nicholas Spykman, uma teoria de poder dualista, conciliando poder terrestre e poder marítimo porque, sem retirar valor ao *heartland*, lhe sobrepunha a importância da cintura costeira que envolve o coração da Eurásia, a que chamou *rimland*: “Quem controla o *rimland* governa a Eurásia; quem domina a Eurásia controla os destinos do mundo”.

Já na década de 60 o geógrafo e professor norte-americano Saul Bernard Cohen elaborou a sua teoria da divisão do mundo em duas regiões geoestratégicas: o Mundo Dependente do Comércio Marítimo e o Mundo Continental Euroasiático. Como sub-divisões das regiões geoestratégicas ou com estatuto autónomo não incluídas nestas considerava várias regiões geopolíticas. Por fim distinguia duas regiões onde as influências dos dois blocos se chocavam, o Médio Oriente e o Sudeste Asiático, a que chamou cinturas fragmentadas e às quais atribuía um papel decisivo na disputa do poder mundial: “O destino político e estratégico das cinturas fragmentadas é de interesse vital para o Mundo Marítimo Dependente do Comércio”.

Estes, entre outros, foram os nomes mais sonantes do renascimento da geopolítica, conquistando mesmo a distinção de grandes clássicos.

A condenação por Josué de Castro da doutrina de Haushofer, por considerar que esta tinha por objetivo justificar as aspirações expansionistas do terceiro Reich, era, sem dúvida, pertinente. Em primeiro lugar porque ela visava aplicar as teorias do espaço vital e da fronteira natural que pretendiam legitimar o crescimento dos Estados mais fortes à custa dos vizinhos mais fracos. Depois porque, a nível mundial, defendia a teoria das pan-regiões, que tinha como objetivo assegurar a partilha da hegemonia planetária das grandes potências situadas no hemisfério norte, EUA, Alemanha, Rússia e Japão, através de uma divisão do mundo em zonas de influência e de domínio, orientadas segundo os meridianos (figura 1).

Figura 1 – As Pan-regiões de Haushofer



Fonte: <http://acordacriatura.blogspot.com/2011/01/as-pan-regioes-de-haushofer-geopolitica.html>

Só que a denúncia de Josué de Castro pecava por defeito, já que tinha igual cabimento em relação às outras teorias, quer as anteriores a Haushofer, de Mahan, Mackinder e La Blache, quer as posteriores de Seversky, Spykman ou Cohen.

Mahan, inscrevendo-se na ideologia do *New Manifest Destiny* que advogava o expansionismo norte-americano para o exterior do continente americano, tinha como objetivo a projeção de poder para o Pacífico para tornar os EUA uma potência mundial e para fazer face à expansão japonesa dos finais do século XIX para a Ásia oriental e Pacífico ocidental. Nesse sentido aconselhou a ocupação do Hawai e das Filipinas e a construção de um canal que ligasse o Atlântico ao Pacífico e, consequentemente, as duas costas dos EUA. Para isso era necessário a submissão da América Central, o controlo das Caraíbas e a promoção da independência de um novo Estado “cliente” a retirar à Colômbia, o Panamá, que aceitasse a construção do canal e a sua manutenção sob controlo de Washington (figura 2).

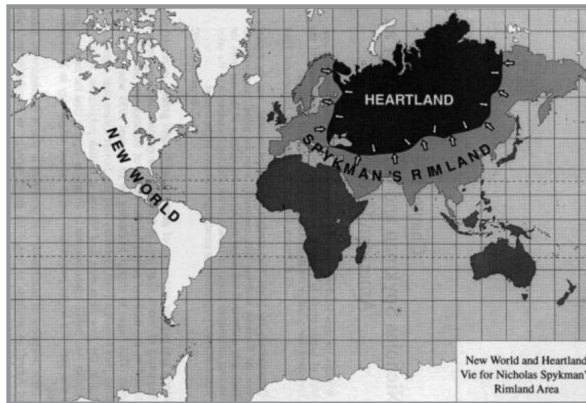
Figura 2 – Os EUA como Potência Marítima segundo Mahan



Fonte: www.google.pt/imgres?q=alfred+mahan&hl=pt-PT&=

A teoria do *heartland* de Mackinder vinha na sequência do chamado “grande jogo”, a competição que se travava entre a ambição da Rússia, potência continental, em expandir-se para sul para atingir os mares quentes do Índico e a pretensão da Grã-Bretanha, potência marítima, em expandir-se para norte a partir do seu império na Índia, que se chocavam na Ásia Central, nomeadamente no Afeganistão. A preocupação de Mackinder era alertar o seu governo para as ameaças à hegemonia mundial da Grã-Bretanha que resultariam de um poder terrestre que controlasse o *heartland* (figura 3).

Figura 3 – O Heartland segundo Mackinder



Fonte: www.google.pt/imgres?q=mackinder+heartland&hl=pt-PT&

O próprio La Blache, não deixava de colocar o seu pensamento ao serviço da estratégia francesa, preocupado em fundamentar os direitos da França à Alsácia-Lorena que, em plena I Guerra Mundial ainda estava integrada na Alemanha, e em procurar apoios para a sua devolução no pós-guerra (figura 4).

Figura 4 – Alsácia-Lorena



Fonte: www.google.pt/imgres?q=als%C3%ciaA1cia-lorena&hl=pt-PT&

Seversky era apologista de um poder aéreo norte-americano que se pudesse confrontar com a URSS através de um espaço mais curto entre os centros vitais das duas superpotências, o Ártico, em torno do qual definia a área de decisão. Pelas suas características, uma quase ilha-continente, advogava que os EUA dispunham de capacidade para projetar poder aéreo a partir do próprio território e, assim, dominar o mundo ou, pelo menos, partilhar o domínio do mundo (figura 5).

Figura 5 – A Área de Decisão de Seversky

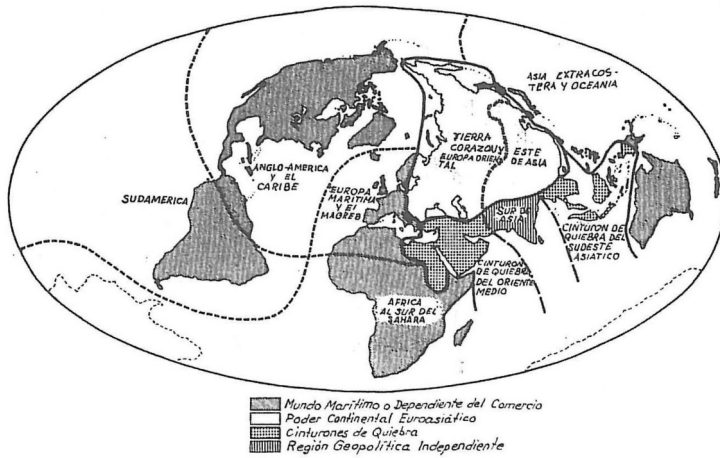


Fonte: www.google.pt/search?q=alexander+seversky&hl=pt-PT&

Spykman, com a teoria do *rimland* (fig. 3), inspirou a estratégia da contenção à URSS, que o presidente Truman seguiu pela via militar, através da instalação de um “cordão sanitário” envolvendo a superpotência rival, materializado pelos Pactos de Segurança Coletiva – OTAN, Pacto de Bagdad, SEATO –, e pelos Pactos de Assistência Mútua – com a Austrália e Nova Zelândia (ANZUS), Filipinas, Taiwan, Coreia do Sul e Japão.

Por último Cohen apresentou uma visão do mundo correspondente à sua divisão de acordo com as áreas de influência das duas superpotências no mundo bipolar da Guerra Fria, atribuindo às cinturas fragmentadas um papel decisivo porque aí se concentrariam as atenções e os confrontos entre os dois pólos do sistema, ainda que através de conflitos por delegação (figura 6).

Figura 6 – O Mundo Dividido segundo Cohen



Estas teorias não eram, sem margem para dúvidas e como obviamente se constata, teorias geopolíticas, explicativas do poder com base na análise dos fatores geográficos. Eram teorias comprometidas, em situação, justificativas de poderes expansionistas das grandes potências por via militar e, por isso, como confirmaremos mais à frente, verdadeiras teorias geoestratégicas.

Geoestratégia

Quando a geopolítica começou a impor-se como disciplina autónoma, o termo geoestratégia estava praticamente silenciado. Algumas referências esporádicas diziam que teria sido descoberta depois da II Guerra Mundial, pela década de 40, até lhe garantiam paternidade conhecida e chamavam-lhe a irmã mais nova da geopolítica. Estávamos perante um erro crasso, erro que já tive oportunidade de denunciar noutra local (Correia, 2009). Na verdade o conceito e o neologismo geoestratégia tinham nascido na década de 40 mas do século XIX, portanto cem anos antes do que lhe era atestado e mais de meio século antes da geopolítica. Deve-se a um militar italiano, figura romanesca que combateu no movimento revolucionário *Risorgimento* pela unificação da Itália, que foi ministro da Guerra e dos Negócios Estrangeiros do Piemonte e que até teve ligação estreita a Portugal, porque aqui combateu na guerra civil que opôs liberais e absolutistas nos anos do 30 século XIX, evidentemente nas fileiras liberais em que sempre militou. Esta revelação deve-se a outro militar italiano, Ferruccio Botti, que a inseriu num artigo publicado nas páginas da revista *Stratégique* (Botti, 1995). Diz Botti – e outros

autores o confirmam na mesma edição –, que foi o general Giacomo Durando que, em 1846, então refugiado em Lausanne, publicou o livro *Della Nationalita Italiana – Saggio Politico-militare*, no qual se pode ler: «A situação ou posição geográfica determina de forma inalterável o caráter geoestratégico de um país (...) Servi-me de uma palavra que penso não ter sido empregue até hoje, a de geoestratégia, cada vez que tinha de considerar o terreno em abstrato e fora do emprego de forças organizadas, mas naturalmente sempre em relação com elas.» O que quer dizer que, ao contrário do que era então uma ideia feita, nos anos 40 do século XX se verificou não o nascimento, mas um renascimento da geoestratégia, que sofrera um eclipse de um século.

Com o seu renascimento o conceito de geoestratégia conheceu uma atualização da sua formulação, até pela influência das definições de geopolítica que entretanto se tinham consolidado, mas manteve-se fiel ao sentido original do seu fundador, ainda que praticamente esquecido: o da associação do fator geográfico (o terreno) a uma finalidade estratégica (emprego de forças organizadas). A sua definição oficiosa no IAEM reflete esse sentido: «Estudo das constantes e variáveis do espaço (...) que, ao objetivar-se na construção de modelos de avaliação e emprego, ou ameaça de emprego, de formas de coação, projeta o conhecimento geográfico na atividade estratégica.»

Se tivermos presente a definição de geopolítica do IAEM, que atrás apresentámos, parece à primeira vista, evidente, a proximidade com esta, de geoestratégia e, por isso, creio que se justifica uma leitura integrada dos dois conceitos:

- **Geopolítica:** Estudo das constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de dinâmica do poder, projeta o conhecimento geográfico no desenvolvimento e na atividade política.
- **Geoestratégia:** Estudo das constantes e das variáveis do espaço que, ao objetivar-se na construção de modelos de avaliação e emprego de formas de coação, projeta o conhecimento geográfico na atividade estratégica.

Há, de facto, uma grande semelhança, mas distinguem-se nos dois elementos de análise essenciais: nos modelos que servem – dinâmica de poder para a geopolítica, avaliação e emprego de formas de coação para a geoestratégia – e nos objetivos que visam – atividade política para a geopolítica, atividade estratégica para a geoestratégia.

O almirante Pierre Célérier, um dos mais ilustres nomes da escola francesa, expressa-se em termos que revelam a preocupação de pôr em destaque aquela distinção: «(...) a geografia aplicada aos domínios da política e da estratégia nós chamamos geopolítica e geoestratégia.» (Célérier, 1969)

Com idêntica clareza se pronunciam Franck Debié, Raphaëlle Ulrich e Henri Verdier, (1991): «A geopolítica procura realizar um programa político. A geoestratégia procura facilitar a decisão estratégica.»

Também em Portugal há mais quem se preocupe com o rigor terminológico. António Horta Fernandes e António Paulo Duarte, dois investigadores ligados ao IDN, numa síntese que incluem no seu livro *Portugal e o Equilíbrio Peninsular* (1998), coincidem com as clarificações anteriores: «Geopolítica e geoestratégia são, respetivamente, a política e a estratégia referidas a partir da geografia num senso amplo.»

Não há dúvida, então, que geopolítica e geoestratégia se distinguem e, ainda que utilizem uma ferramenta comum, a geografia, se aplicam a objetivos diferentes. Como síntese, em definições muito breves, registemos que:

- Geopolítica é o estudo dos fatores geográficos em função da decisão política.
- Geoestratégia é o estudo dos fatores geográficos em função da decisão estratégica.

Derivação Semântica da Geopolítica

Uma coisa, porém, é a pureza dos conceitos e outra a utilização que deles é feita. Nos tempos mais recentes, nomeadamente com o fim do sistema bipolar e a entrada na era da globalização, um pouco à semelhança do que já antes se passara com o termo estratégia, o vocábulo geopolítica entrou na moda e começou a ser utilizado a propósito e a despropósito, para qualificar tudo e mais alguma coisa que tenha um mínimo de incidência geográfica. Consequentemente descaracterizou-se, perdeu identidade própria. A isto venho chamando a derivação semântica da geopolítica e tenho-lhe dedicado alguma atenção (Correia, 2008).

Penso que se podem agrupar essas derivas em quatro grandes tendências.

A primeira corresponde à sua utilização no quadro do sistema das relações internacionais, a propósito das disputas, rivalidades e ruturas, das alianças, alinhamentos e parcerias, da correlação de forças e do jogo diplomático entre Estados.

A segunda inscreve-se na sua aplicação ao domínio da geografia política, a repartição geográfica do poder, a sua representação cartográfica, o traçado e o mosaico das fronteiras, a hierarquização, agrupamento e compartimentação das soberanias e autonomias.

A terceira compreende a sua apropriação para qualificar a grande política, as opções das grandes potências que dominam a cena internacional, dos principais centros de decisão mundiais, entendendo o prefixo geo num sentido de “terra à dimensão planetária” e não no sentido de “terra elemento da natureza”.

A quarta tendência resulta do seu emprego no campo da polemologia, dos conflitos internos ou internacionais, das crises, ameaças ou confrontos violentos entre grupos identitários no interior dos Estados, entre Estados, ou no âmbito das chamadas novas guerras, quando os atores recorrem a meios de coação violenta, o que é matéria específica da geoestratégia.

A esta última deriva semântica, resultante da promiscuidade entre geopolítica e geoestratégia, dedicarei uma análise mais detalhada.

A progressiva afirmação da geopolítica e a sua vulgarização mediática a partir dos finais do século passado, com relevo para a escola realista das relações internacionais dos EUA liderada por personalidades como Samuel Huntington e Henry Kissinger, influentes em centros de reflexão política e estratégica, fez-se através da intensificação da abusiva invasão do campo da geoestratégia, que quase voltou a desaparecer do discurso politicamente correto. E isto resultou, quanto a nós, de razões muito claras e que se inscrevem numa determinada lógica. Por um lado porque a Guerra Fria, colocando em confronto as duas superpotências e os respetivos blocos atlântico e euroasiático, pareceu feita por medida para consagrar o paradigma da geopolítica clássica da disputa pela supremacia mundial entre poder marítimo e poder terrestre. Tornou-se comum apresentar, em caricatura, como figuras simbolizando as duas superpotências, polos de cada um dos blocos rivais, a baleia e o urso. Por outro lado, com a bipolaridade da Guerra Fria e, posteriormente com a unipolaridade da globalização e do império mundial liderado pela hiperpotência norte-americana, a política externa dos EUA passou a ser a gestão de conflitos permanentes, com a hipótese sempre abertamente assumida do recurso a meios de coação. Isto é, a política passou a confundir-se com a estratégia. Então, se a geopolítica serve a política e a geoestratégia serve a estratégia, a partir do momento que política e estratégia se fundiram arrastaram, nessa fusão, as suas disciplinas instrumentais, geopolítica e geoestratégia. Se tivermos em consideração o rigor conceptual, foi a geoestratégia que absorveu a geopolítica, mas a verdade é que foi o termo geopolítica que prevaleceu, ainda que desvirtuado do seu significado original. Por isso digo que se processou uma derivação semântica.

O politólogo Ladis Kristof, romeno de nascimento e nacionalizado norte-americano, que considero um dos mais lúcidos críticos da escola geopolítica norte-americana e com o qual muito me identifico, perfilha, rigorosamente, esta ideia e confere-me um excelente suporte para a minha reflexão: «(...) é lamentável que a geopolítica tenda a ser identificada com a geoestratégia (...) não é inteiramente correto falar de uma escola americana da geopolítica (...) os seus escritos estratégicos são os mais identificados como políticos (...) Daí a associação, algumas vezes a identificação, na mente popular, da geopolítica com a geoestratégia e a guerra, ou pior, com a preparação para a guerra, ou ainda com a maquinação de guerras (...)» (Kristof, 1960).

Kristof é muito severo com a generalidade dos chamados geopolíticos norte-americanos, desde Mahan, a Theodore Roosevelt e a Spykman, que considera responsáveis, juntamente com outros não norte-americanos, por a geopolítica ter sido «(...) uma vítima da guerra; ela tem sido usada e maltratada por estratégias e expansionistas de todos os matizes (...)».

Certo é que, hoje, no léxico destas matérias, o vocábulo geoestratégia desapareceu praticamente do discurso dos analistas norte-americanos. E isto apesar de a quase totalidade dos textos que se apresentam como abordagens geopolíticas serem, na realidade, reflexões geoestratégicas. Com a influência que tem, a nível mundial, o pensamento dominante na globalização que é o dos EUA, o vírus instalado alastrou, e hoje esse desvio semântico, salvo raras exceções, vingou em todas as paragens onde estes temas são tratados e, com particular ressonância, nos *media* de grande difusão que ampliam o contágio.

Penso, porém, que não fica mal, em fora especializados e responsáveis como é o IDN, pugnar pela pureza original dos princípios.

Nova Geopolítica

Esta dissolução da geopolítica na geoestratégia, ainda que mantendo a desajustada designação de geopolítica, abre espaço para a emergência de uma geopolítica despida desta abusiva vocação polemológica, que não é originariamente a sua. É esse espaço que dá lugar àquilo a que se vem chamando nova geopolítica.

É uma abordagem que suscita reservas em alguns setores mais fundamentalistas que pensam que se está a ir para além das fronteiras do conceito. Mas conta com a disponibilidade e inquietação intelectual de alguns nomes respeitáveis deste campo do conhecimento. Por isso atraiu, primeiro, a minha curiosidade, depois, a minha adesão. Cada vez vou descobrindo mais razões para prosseguir.

O primeiro alerta para a emergência de uma nova geopolítica chegou-me com o livro do general francês Pierre Gallois, (1990), onde o autor assinalava não ter dúvidas de que vivíamos uma época de transição da análise geopolítica. Dizia Gallois que estávamos perante a «(...) inversão de uma das maiores preocupações da geopolítica: marcada pelo determinismo estudou, inicialmente, a influência do ambiente sobre as sociedades, enquanto, hoje, tem de tomar em conta a destruição do ambiente pelo homem.» E resumia assim a inversão a que aludia: «No tempo da *geopolitik* o Estado-nação era o objeto de todas as suas análises. Atualmente é da gestão e da salvaguarda do meio que se trata.»

No prefácio a este livro de Gallois o professor René Dupuy interpretava aquela inversão em termos esclarecedores: «Os grandes (...) conceberam a geopolítica com o propósito de a controlar, se não mesmo de a capturar (...) é com o destino da humanidade que este livro se preocupa (...) os poderes têm, doravante, uma humanidade para gerir.» A humanidade é o geo, *latu sensu*, e Dupuy queria dizer que, na perspectiva de Gallois, doravante a geopolítica mudara de paradigma e teria de passar a encarar o espaço como objetivo e o poder como instrumento, isto é, o poder colocado ao serviço do espaço.

Esta inversão de paradigma que atraiu a atenção de Gallois era a que incidia na interação mútua das duas componentes da geopolítica, geografia e política, ou espaço e poder, e que podemos traduzir na seguinte fórmula: do espaço como instrumento ao serviço do poder que era o paradigma da geopolítica clássica, passa-se ao poder como instrumento ao serviço do espaço, paradigma da nova geopolítica.

Já aqui referi a revista *Stratégique* n.º 50 e Franck Debié. Este autor nesta mesma edição, usava exatamente a expressão “nova geopolítica” quando chamava a atenção para «(...) um certo número de ensaios no domínio anglo-saxónico que propõem o projeto de uma nova geopolítica.» E, a propósito, citava O’Sullivan que «(...) procura apresentar uma geopolítica que sirva para fazer a paz (...) que se distancie dos mitos geopolíticos (...) e constitua a base de uma geopolítica alternativa.» Nova geopolítica ou geopolítica alternativa a quê? Evidentemente àquela que se esvaziara na geoestratégia.

Martin Motte (1995) recusava a distinção, na sua essência, entre a *geopolitik* da Escola de Munique e a geopolítica, porque considerava que o pecado da *geopolitik* residia na coloração ideológica que o hitlerismo nela introduziu. Ainda que não usasse a expressão nova geopolítica, admitia implicitamente o seu surgimento quando reconhecia que, depois da II Guerra Mundial, alguns autores opunham à *geopolitik* que visaria conquistar o espaço, a geopolítica que se dedicaria a melhorar a sua gestão. Foram estes os termos que usou e que coincidem, perfeitamente, com a fórmula que apresentei para destacar a inversão da interação mútua das duas componentes da geopolítica.

Mas há referências a uma nova geopolítica, anteriores ao livro de Pierre Gallois. O General José Manuel Freire Nogueira, que nem sequer se mostra um entusiasta da nova geopolítica. No seu livro recentemente publicado, (Nogueira, 2011) cita o autor norte-americano Griffit Taylor que, no seu livro *Geografia do Século XX*, escrito no princípio dos anos cinquenta, propôs uma nova abordagem da geopolítica. Ao estudo da geografia para promover a conquista, Taylor contrapunha outro extremo, a *geopacífics*, ou seja o estudo da geografia para promover a paz, a que também chamou geopolítica humanizada.

E o artigo de Ladis Kristof a que já me referi é de 1960, logo também anterior ao livro de Gallois. Quando condena, veementemente, a identificação da geopolítica com a geoestratégia e a associação da geopolítica com a guerra, coloca-se numa posição muito próxima da nova geopolítica, tal como aqui se vem esboçando. E é mesmo muito explícito, quando recusa que «(...) a terra possa ser tratada meramente como palco (logo como instrumento) das atividades políticas (...). Ou quando invoca que o domínio do homem sobre a natureza terá contribuído para estimular o novo pensamento geográfico e geopolítico segundo o qual «(...) não podemos senão considerar o meio ambiente mais importante do que o espaço, tanto na seleção das políticas (...) como na execução das políticas (...)».

O próprio Josué de Castro, quando se propôs recuperar a dignidade da geopolítica para que seja reabilitada no seu verdadeiro sentido, fê-lo em termos que antecipam uma nova geopolítica: «(...) uma disciplina científica que busca estabelecer as correlações existentes entre os fatores geográficos e os fenômenos de categoria política, a fim de demonstrar que as diretrizes políticas não têm sentido fora dos quadros geográficos (...)». Aliás até o título do livro, que o autor justifica porque «poucos fenômenos têm interferido tão intensamente na conduta política dos povos, como o fenômeno alimentar, como a trágica necessidade de comer (...)», está carregado do espírito que está na gênese da nova geopolítica.

Foi nesta perspectiva, com a sensibilidade desperta para um entendimento da geopolítica que se demarcasse da sua promíscua fusão com a geoestratégia, que iniciei o aprofundamento da nova geopolítica, incluída como parte do currículo da cadeira de Geopolítica e Geoestratégia na Licenciatura em Relações Internacionais na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e que, na sua sequência, integrei como último capítulo do I Volume do *Manual de Geopolítica e Geoestratégia* (Correia, 2002) que, no conjunto dos dois volumes, compila, de forma mais elaborada, as lições daquela licenciatura. O aprofundamento da investigação neste domínio, ainda muito pouco estudado, numa atitude claramente ensaística, exploratória, está longe de ter encontrado respostas definitivas. Mas esse aprofundamento permite já consolidar algumas das ideias inicialmente esboçadas.

E, assim, penso que faz sentido desenvolver a nova geopolítica seguindo quatro vetores, quatro dimensões:

- a primeira dimensão é a ecopolítica, aplicada ao espaço físico-geográfico, segundo a qual o poder político deve ser colocado ao serviço da geografia física, da preservação do ambiente, do equilíbrio da biodiversidade, uma verdadeira política da Terra, matéria sobre a qual Viriato Soromenho-Marques (1994) nos sugere propostas muito interessantes;
- a segunda é a demopolítica, orientada para as populações, ou seja o poder exercido em proveito da geografia humana, dos seus problemas mais prementes resultantes da explosão demográfica, dos fluxos migratórios, da gestão das minorias;
- a terceira é a geoeconomia, isto é, o poder ao serviço da geografia económica, da gestão dos recursos naturais, da sua salvaguarda e garantia da sua renovação, do seu aproveitamento e da sua justa distribuição a nível local, regional e planetário, de uma política que concilie a qualidade de vida e a capacidade de carga da Terra, conforme foi equacionado no relatório Cuidar o Futuro (Comissão Independente População e Qualidade de Vida, 1998), da responsabilidade de reputados especialistas e presidida por Maria de Lourdes Pintasilgo;
- a quarta é a biopolítica, dimensão transversal que se cruza com as três primeiras e compreende o poder ao serviço da segurança humana, que deixe

de ser um poder que disponha da vida das populações e passe a ser um poder disponível para a vida das populações, em que a segurança dos Estados passe pela segurança dos cidadãos, temas que correm o risco de soar algo demagógicos mas sobre os quais pensadores ilustres, como Michel Foucault (2010), Roberto Esposito (2010) ou Mark Duffield e Nicholas Waddell (2004), ensaiam reflexões muito consistentes. É tema que trato em artigo que, com o título “Biopolítica e Geopolítica”, será publicado num próximo número da revista Geopolítica.

Só esta abordagem da geopolítica permitirá ir ao encontro da preocupação com uma geopolítica que sirva para fazer a paz, como avançou O’Sullivan, ou de uma *geopacífics*, o estudo da geografia para promover a paz, segundo Griffit Taylor. Por oposição a uma geopolítica que, tendo passado a confundir-se com a geoestratégia, aceitou assumir-se como uma geopolítica dos conflitos, a nova geopolítica será uma geopolítica da paz.

Evidentemente que esta abordagem da nova geopolítica como uma disciplina integrada numa cultura da paz passa pelo entendimento de uma paz pela positiva, como aquela que nos é proposta por Johan Galtung (1996), uma paz estrutural assente na eliminação dos fatores da violência e não apenas da ausência de guerra, que é a paz pela negativa. As dimensões da nova geopolítica apontam nesse sentido, encarando a gestão do espaço com a preocupação de tornar melhor a vida no planeta Terra, corrigindo distorções geradoras de conflitos violentos e predadores:

- com a ecopolítica, contribuindo para uma nova ordem na Terra que tenha a sua preservação como objetivo;
- com a demopolítica, perseguindo uma política cosmopolita e inclusiva alargada a toda a humanidade a nível global;
- com a geoeconomia, promovendo um desenvolvimento sustentável no quadro de uma nova ordem económica internacional;
- com a biopolítica, assumindo uma política da vida e não mais sobre a vida, a vitalização da política e não mais a politização da vida.

Conclusão

Quando as teorias geopolíticas começaram a impor-se como projetos estruturados para conquista e expansão do poder das grandes potências, logo como teorias justificativas, comprometidas, em situação, deturpando a ideia original do seu fundador Rudolf Kjellén, transformaram-se em verdadeiras teorias geoestratégicas, porque passaram a fundamentar-se na análise dos fatores geográficos com vista a alcançar objetivos políticos através da gestão de meios de coação violentos.

Hoje, a designação corrente de geopolítica aplica-se predominantemente a elaborações teóricas que são do domínio da geoestratégia.

Esta derivação semântica abre caminho ao surgimento de uma nova forma de encarar a geopolítica que respeite os seus fundamentos conceptuais, enquanto disciplina que assenta na combinação da geografia e da política, mas invertendo a interação mútua destes elementos, passando-se de uma geografia como instrumento em benefício da política, a uma política como instrumento colocado ao serviço da geografia.

E, assim, geopolítica e geoestratégia, reencontrando as suas áreas de intervenção próprias, deixarão de se confundir numa amálgama conceptual promíscua, contribuindo para o melhor entendimento e aceitação de disciplinas em geral encaradas como herméticas e reservadas a um tratamento em circuitos fechados, apenas acessíveis a restritos meios de iniciados.

Bibliografia

- Botti, Ferruccio (1995). “Le Concept de Géostratégie et son Application à la Nation Italienne dans les Théories du Général Durando (1846)”, *Stratégique* n.º 58. Paris: Institut de Stratégie Comparée.
- Castro, Josué de (1955). *A Geopolítica da Fome*, Rio de Janeiro: Livraria Editora.
- Célérier, Pierre (1969). *Géopolitique et Géostratégie*, Paris: Presses Universitaires de France.
- Comissão Independente População e Qualidade de Vida (1998). *Cuidar o Futuro – Um programa radical para viver melhor*. Lisboa: Trinova Editora.
- Correia, Pedro de Pezarat (2009). “Regresso aos Clássicos”, *Geopolítica* n.º 3. Aveiro: Centro Português de Geopolítica.
- Correia, Pedro de Pezarat (2008). “Derivações Semânticas da Geopolítica”, *Geopolítica* n.º 2. Aveiro: Centro Português de Geopolítica.
- Correia, Pedro de Pezarat (2002). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia. Vol I*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Débié, Franck (1991). “La Géopolitique est-elle une Science?”, *Stratégique* n.º 50. Paris: Institut de Stratégie Comparée.
- Debié, Franck, Raphaëlle Ulrich e Henri Verdier (1991). “A Quoi sert la Geostratégie?”, *Stratégique* n.º 50. Paris: Institut de Stratégie Comparée.

- Duffield, Mark e Waddell, Nicholas (2004). *Human Security and Global Danger: Exploring a Governmental Assemblage*. University of Lancaster.
- Esposito, Roberto (2010). *Bios, Biopolítica e Filosofia*. Lisboa: Edições 70.
- Fernandes, António Horta e Duarte, António Paulo (1998). *Portugal e o Equilíbrio Peninsular*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Foucault, Michel, (2010). *Nascimento da Biopolítica. Curso no Collège de France (1978-1979)*. Lisboa: Edições 70.
- Foucault, Michel (1994). *História da Sexualidade I: A Vontade de Saber*. Lisboa: Relógio d'Água Editores.
- Gallois, Pierre M. (1990). *Géopolitique les Voies de la Puissance*. Paris: PLON.
- Galtung, Johan (1996). *Peace by Peaceful Means : Peace and Conflict, Development and Civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.
- Kjellén, Rudolf (1917). *Der staat als lebensform*, Leipzig: S. Hirzel Verlag.
- Kristof, Ladis K. D. (1960). "The Origins and Evolution of Geopolitics". *The Journal of Conflict Resolution* 1, pp.15-51. Paris: Sage Publications.
- Motte, Martin (1995). "Une Définition de la Géostratégie". *Stratégique* n.º 58. Paris: Institut de Stratégie Comparée.
- Nogueira, José Manuel Freire (2011). *O Método Geopolítico Alargado: Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo*. Lisboa: IESD.
- Soromenho-Marques, Viriato (1998). *O Futuro Frágil: Os Desafios da Crise Global do Ambiente*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- Soromenho-Marques, Viriato (1994). *Regressar à Terra*. Lisboa: Fim de Século Edições.
- Tuathail, Gearóid Ó (2006). "Introduction" em *Geopolitics Reader*, second edition. London: Routledge.

REVISTA NAÇÃO E DEFESA

Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão

Política Editorial

Nação e Defesa é uma publicação periódica do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, *Nação e Defesa* propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com as problemáticas de segurança mais recentes.

A Revista dá atenção especial ao caso português, sendo um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a journal produced by the portuguese National Defence Institute dedicated to questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, *Nação e Defesa* aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent security dynamics.

The publication pays special attention to the portuguese situation, being a space for reflection and debate over the broad choices which Portugal faces in terms of security and defence, as well as on important international matters with potential impact over the portuguese interests.

NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação deverá ser enviado via correio electrónico para idn.publicacoes@defesa.pt

O texto terá de observar as seguintes normas:

- Ter entre 30.000 a 50.000 caracteres (espaços incluídos) em Word for Windows.
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 1000 caracteres cada).
- Ser redigido de acordo com a norma de Harvard disponível em <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato pelo Conselho Editorial da revista.

Os artigos aprovados pelo Conselho Editorial pressupõem o direito de publicação exclusiva na revista *Nação e Defesa*.

A revista *Nação e Defesa* poderá publicar artigos já editados noutras publicações mediante autorização por parte da respectiva Editora.

Todo o artigo publicado é da inteira responsabilidade do autor, sendo a revisão das provas tipográficas da responsabilidade do Instituto da Defesa Nacional.

O pagamento dos honorários aos autores (150 € por artigo) será efectuado por transferência bancária até 30 dias após a edição da revista. Cada autor receberá cinco exemplares da revista na morada indicada.

Os casos não especificados nestas Normas de Colaboração deverão ser apresentados ao Coordenador Editorial da *Nação e Defesa*.

PUBLICATION NORMS

The submitted article will have to be sent by email to idn.publicacoes@defesa.pt

The text should obey to certain requirements:

- It should have between 30.000 and 50.000 characters (spaces included), and must be presented as a Microsoft Word document.
- The author should provide an abstract of the article (until 1000 characters).
- Written according to the Harvard reference system available at <http://libweb.anglia.ac.uk/referencing/harvard.htm>

The article should not contain any reference to its author. The sole means of identifying the author is a duly filled ID form (<http://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>), so its submission is compulsory.

The magazine's Editorial Board, on an anonymous basis, will appraise the text. The article's approval by the Editorial Board implies the possession of exclusive publishing rights by *Nação e Defesa*. The publication of non-exclusive articles by this magazine depends upon acknowledgment of the legitimate holder of the article's publishing rights.

The author shall hold full responsibility for the content of the published article. The *Instituto da Defesa Nacional* is responsible for the article's typographical revision.

The author's honorarium for each published article (150 €) will be paid by bank transfer up to 30 days after the article's publication. Five issues of the magazine will be sent to the address indicated in the ID form.

All cases not envisioned in these Norms should be presented to the Editorial Coordinator of *Nação e Defesa*.



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name _____

Morada/Adress _____

Localidade/City _____

Cód. Postal/Zip _____ - _____ NIF _____

Country _____

E-mail _____

Tel./Phone _____

☐ Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. _____

☐ Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Sigature _____

Data/Date _____

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa
PORTUGAL

Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

☐ Instituições/Institutions 40,00 €

☐ Individuais/Individuals 25,00 €

☐ Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

Números Anteriores/Previous Issues – 7,50 € cada/each + portes/
/postage charges

----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------

Pré-Pagamento/Prepayment

☐ **Numerário**

☐ **Cheque** nº _____ Banco _____ à ordem do IDN

☐ **Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20
(anexar comprovativo da Transferência)

☐ **Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)

IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20

BIC (SWIFT) – IGCPTPL

www.idn.gov.pt

idsn.publicacoes@defesa.pt

tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

