

***INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL***

2008/2009



TII

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA

**CONTRIBUTOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA COMUM ENTRE
A UNIÃO EUROPEIA E A UNIÃO AFRICANA, EM ESPECIAL NO
DOMÍNIO DA PREVENÇÃO E GESTÃO DE CRISES**

EDGAR MARCOS DE BASTOS RIBEIRO
Capitão-de-mar-e-guerra



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CONTRIBUTOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA COMUM ENTRE A UNIÃO
EUROPEIA E A UNIÃO AFRICANA, EM ESPECIAL NO DOMÍNIO DA
PREVENÇÃO E GESTÃO DE CRISES

Edgar Marcos de Bastos Ribeiro
Capitão-de-mar-e-guerra

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa 2009



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**CONTRIBUTOS ESTRATÉGICOS DE POLÍTICA COMUM ENTRE A UNIÃO
EUROPEIA E A UNIÃO AFRICANA, EM ESPECIAL NO DOMÍNIO DA
PREVENÇÃO E GESTÃO DE CRISES**

**Edgar Marcos de Bastos Ribeiro
Capitão-de-mar-e-guerra**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Coronel ENGAER Pedro Miguel de Palhares Veloso da Silva

Lisboa 2009



ÍNDICE

1. Introdução	1
a. Importância do estudo	1
b. Delimitação	1
c. Objectivos do estudo	2
d. Questão central, questões derivadas e hipóteses	2
e. Metodologia.....	3
f. Estrutura do documento.....	4
2. Características, impacto e causas, dos conflitos em África	4
a. Evolução e características dos conflitos em África.....	4
b. Causas dos conflitos internos africanos.....	5
c. Impacto dos conflitos	6
d. Síntese Conclusiva	7
3. Contributos das ORA para a prevenção e gestão de conflitos em África	8
a. A União Africana	9
(1) A Arquitectura da Paz e Segurança Africana.....	9
(2) A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África e o Mecanismo de Revisão pelos Pares Africanos	11
b. As organizações sub-regionais Africanas.....	12
(1) ECOWAS	12
(2) SADC	13
(3) ECCAS	14
(4) As outras organizações sub-regionais	14
c. O processo de integração regional e continental e a APSA. Perspectivas futuras	15
d. Síntese conclusiva	16
4. Contributos da CI para a prevenção e gestão de conflitos em África	16
a. A União Europeia.....	17
(1) A Declaração do Cairo	17
(2) O caminho para o reforço da parceria	18
(3) A Parceria Estratégica da UE para África (PEA).....	20
(4) Intervenções em África	21
b. A Organização das Nações Unidas	22
c. Outros actores internacionais	23



d. Síntese conclusiva	25
5. A estratégia Conjunta África-UE.....	26
a. Os objectivos da ECAUE	26
b. O primeiro Plano de Acção 2008-2010.....	26
c. Implementação da ECAUE e mecanismos de acompanhamento.....	27
d. Os desafios da ECAUE. Contributos para o seu desenvolvimento.....	27
(1) A coordenação ao nível europeu	28
(2) A escassez de recursos e as dificuldades de coordenação no lado africano... ..	29
(3) Os instrumentos financeiros	30
(4) A resposta a situações de crise em África	32
e. Portugal e a estratégia conjunta.....	35
f. Síntese conclusiva	36
6. Conclusões.....	37
BIBLIOGRAFIA	41

LISTA DE APÊNDICES

APÊNDICE I	GLOSSÁRIO DE CONCEITOS.....	I-1
APÊNDICE II	DIAGRAMA DE INDUÇÃO.....	II-1
APÊNDICE III	ESTRUTURAS DA UNIÃO AFRICANA.....	III-1
APÊNDICE IV	ORGANIZAÇÕES SUB-REGIONAIS AFRICANAS.....	IV-1
APÊNDICE V	OPERAÇÕES E MISSÕES DA UE EM ÁFRICA.....	V-1
APÊNDICE VI	OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ EM ÁFRICA DESDE 1991..	VI-1
APÊNDICE VII	O EMPREGO DE FORÇAS NA UNIÃO EUROPEIA.....	VII-1
APÊNDICE VIII	AS CAPACIDADES AFRICANAS DE PREVENÇÃO E GESTÃO DE CRISES - MATRIZ SWOT	VIII-1



AGRADECIMENTOS

À minha família pelo imenso tempo que deixei de lhes dedicar para levar este Trabalho de Investigação Individual a bom porto.



RESUMO

Desde os anos 50 África tem registado um historial de instabilidade e um crescendo da violência dos conflitos, alguns dos quais provocaram catástrofes humanitárias, bem como o colapso de muitas economias africanas, fruto de governações corruptas e incapazes de assegurar as funções essenciais do Estado. A percepção desta realidade e das possíveis consequências para a segurança global, bem como a constatação de que não poderia ser ultrapassada sem a ajuda externa, trouxe África de novo para as agendas internacionais no final da década de 90.

Estes conflitos suscitaram a necessidade premente de desenvolver a vector da segurança como forma de assegurar o desenvolvimento sustentado do continente africano tendo, por esse facto, passado a ter mais relevo nas políticas de cooperação e ajuda a África. Neste âmbito, os Estados africanos têm procurado criar estruturas e mecanismos de prevenção, gestão e resolução de conflitos, particularmente desde que foi criada a União Africana em 2002, no sentido de resolverem os seus próprios problemas. Este esforço tem vindo a ser apoiado, a diferentes níveis, pela Comunidade Internacional tendo em vista dotar África com recursos e meios para atingir esse desiderato. A União Europeia destacou-se neste processo como parceiro privilegiado de África, tendo nos últimos dez anos traçado políticas convergentes com a UA no âmbito da prevenção e gestão de conflitos.

É neste contexto que o trabalho se desenvolve, começando por abordar as causas, características e impacto dos conflitos em África no sentido de perceber a raiz dos problemas que se colocam no âmbito da prevenção e gestão de crises no continente africano. Em seguida procuramos identificar como é que as Organizações Regionais e Sub-regionais Africanas têm lidado com os problemas de segurança e paz em África e qual tem sido o contributo da CI, particularmente da UE, para esse esforço. Por último, analisamos os aspectos mais importantes da actual política estratégica comum entre a UE e África, em que medida contribui para a segurança do continente africano, quais as dificuldades que a parceria África-UE enfrenta e que medidas e prioridades podem ainda ser consideradas tendo em vista o seu sucesso.



ABSTRACT

Since the 50s Africa has a history of instability and a crescendo of violence in the conflicts, some of which caused humanitarian disasters, and the collapse of many African economies as a result of corrupt governments incapable of ensuring the essential functions of the state. The perception that this reality could have some consequences for the global security and could not be overcome without external assistance has brought Africa back into the international agenda in the end of the 90s.

These conflicts have raised the urgent need to develop the security area as an assuring factor to ensure the sustainable development of the African continent and, therefore, the security started to have more emphasis on cooperation and aid policies to Africa. In this context, the African states have sought to create structures and mechanisms for the prevention, management and resolution of conflicts, particularly since the African Union was created in 2002, in order to solve their own problems. This effort has been supported at different levels by the International Community, in order to provide Africa with resources and means to achieve that goal. The European Union stood out in this process as Africa's privileged partner. During the last ten years the EU has been drawing convergent policies with the African Union in the domain of prevention and management and resolution of conflicts.

It is in this context that the investigation is developed, first by addressing the causes, characteristics and impact of conflicts in Africa to better understand the root of the problems that arise in the prevention and management of conflicts in the African continent. Then we identify how the African Regional and Sub-regional Organizations have been dealing with the problems of peace and security in Africa, and what have been the contributions of the International Community, particularly the European Union, to that effort. Finally, the most important aspects of the current strategic common policy between the European Union and Africa are analysed in order to understand how it contributes to the security of the African continent, what are the difficulties that the Africa-UE partnership is facing and what are the actions and priorities that could be considered in order to contribute for its success.



PALAVRAS-CHAVE

Conflitos

Crise

Prevenção de conflitos

Gestão de conflitos

Gestão de crises

África

Estratégia

Estratégia Comum UE-Africa

Parceria UE-Africa



LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ACOTA	<i>African Contingency Operations Training and Assistance</i>
AMU	<i>Arab Maghreb Union</i> (UMA em francês)
APRM	<i>African Peer Review Mechanism</i>
APSA	Arquitetura de Paz e Segurança Africana
ASF	<i>African Stand-by Force</i>
CE	Comissão Europeia
CEA	Comunidade Económica Africana
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l’Afrique Centrale
CEN-SAD	<i>Community of Sahel-Saharan States</i>
CER	Comunidades Económicas Regionais
CEWARN	<i>Conflict Early Warning Unit and Response Mechanism</i>
CEWS	<i>Continental Early Warning System</i>
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPS	Conselho de Paz e Segurança
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EAC	<i>East African Community</i>
EASBRIG	<i>Eastern African Standby Brigade</i>
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i> (CEEAC em francês)
ECOMOG	<i>Monitoring Observer Group of the Economic Community of West States</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> (CEDEAO em francês)
EM	Estados-membros
ESS	Estratégia Europeia de Segurança
EUA	Estados Unidos da América
FOMUC	Force Multinationale en Centrafrique
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>



JEGs	<i>Joint (African-EU) Experts Groups</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
PAAPPSA	<i>Plano de Acção para Apoio da PESD à Paz e Segurança em África</i>
PEA	Parceria Estratégica da UE para África
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORA	Organizações Regionais e Sub-regionais Africanas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSRA	Organizações Sub-regionais Africanas
OUA	Organização da Unidade Africana
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África
PE	Parlamento Europeu
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
QC	Questão Central
QD	Questões Derivadas
RDC	República Democrática do Congo
RECAMP	<i>Reinforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix</i>
REWS	<i>Regional Early Warning System</i>
RSS	Reforma do Sector de Segurança
SADC	<i>South African Development Community</i>
SALW	<i>Small Armament and Light Weapons</i>
SGC	Secretariado-Geral do Conselho
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNDPKO	<i>United Nations Department of Peacekeeping Operations</i>



“African solutions for African problems”
George Ayittey ¹

1. Introdução

Desde os anos 50 África tem registado um historial de instabilidade, caracterizado por sucessivos conflitos de violência crescente, alguns dos quais originaram catástrofes humanitárias. Desde então, muitas economias africanas entraram em colapso, fruto de governações corruptas e incapazes de assegurar o bem-estar das populações, ficando presas a um ciclo de violência que impediu o seu desenvolvimento. A percepção desta realidade e das possíveis consequências para a segurança global, bem como a constatação de que não poderia ser ultrapassada sem a ajuda externa, trouxe África de novo para as agendas internacionais no final da década de 90. A crescente vontade que os Estados africanos manifestaram desde esta altura, para assumirem a resolução dos seus próprios problemas, tem vindo a ser apoiada pela Comunidade Internacional (CI), a diferentes níveis, tendo em vista dotá-los dos recursos e meios para atingir esse desiderato. Fruto dos laços antigos que tem com África, quer através de alguns dos seus Estados-membros (EM), quer no âmbito da cooperação ao seu nível, a União Europeia (UE) destacou-se neste processo como parceiro privilegiado da União Africana (UA) e das Organizações Sub-regionais Africanas (OSRA). Neste sentido, a UE e estas Organizações Regionais e Sub-regionais Africanas (ORA) têm vindo a traçar políticas no âmbito da segurança e desenvolvimento, em direcção a uma visão comum para África e para o mundo em geral.

a. Importância do estudo

África é considerada em alguns estudos como a região mais violenta do globo. Para além da inaceitável tragédia humana que resulta de muitos conflitos, a insegurança que provocam atinge frequentemente proporções regionais, e tem consequências terríveis nas economias e nas infra-estruturas dos Estados, levando à proliferação de actividades ilícitas com reflexos que extravasam o continente africano. Neste contexto, afigura-se importante identificar o que tem sido feito, e o que pode melhorar, no sentido de garantir a prevenção e gestão de conflitos em África.

b. Delimitação

O estudo focou-se nas políticas da UA e da UE para a prevenção e gestão de conflitos em África. Tendo presente que as OSRA são entidades integrantes do projecto africano liderado pela UA, do qual não podem ser dissociadas, uma vez que constituem

¹ <http://www.monitortalent.com/talent/George-Ayittey-Profile.html>



elementos fundamentais para o seu sucesso, entendemos também analisar os contributos destas organizações. No entanto, em virtude da abrangência do tema, tornou-se necessário delimitar o estudo de forma a permitir que se pudesse aprofundar a investigação. A análise centrou-se, em termos geográficos, na África Subsariana, uma vez que é nesta região que se tem registado a generalidade das situações conflituais e humanitárias. Quanto ao tema, focou-se na área da segurança e defesa, sem prejuízo de serem abordados alguns aspectos relacionados com o desenvolvimento, uma vez que as políticas que têm sido desenvolvidas neste último âmbito tem vindo a integrar os aspectos de segurança e paz.

O estudo desenvolveu-se ao nível estratégico, como aliás sugere o tema, sendo certo que é a este nível que são traçadas linhas de acção comuns, integradas e abrangentes. Neste sentido foram estudados, mas não consideradas em detalhe no trabalho, os programas de cooperação bilateral na área da prevenção e gestão de crises, os quais se inserem ao nível operativo, não tendo uma linha de orientação comum ou mecanismos de coordenação.

c. Objectivos do estudo

Com a realização deste trabalho de investigação pretendemos identificar os contributos da UA e da UE para a prevenção e gestão de crises em África, designadamente no que se refere às políticas estratégicas comuns, e analisar a forma como poderão ser melhorados. Procuramos igualmente identificar de forma sucinta as contribuições de outros actores do Sistema Internacional para este processo.

d. Questão central, questões derivadas e hipóteses

Tendo presente o objectivo e a delimitação do estudo, a investigação foi orientada pela seguinte Questão Central (QC):

“De que forma a politica estratégica comum da UE e UA tem contribuído para a prevenção e gestão de crises em África?”

A construção da resposta a esta questão será efectuada através da procura de respostas a um conjunto de questões derivadas (QD) que se passam a enunciar:

QD1 – Quais são causas, características e impacto dos conflitos em África?

QD2 – Como é que as ORA têm lidado com os problemas de segurança e paz em África?

QD3 – Qual tem sido o contributo da CI e particularmente da UE para a prevenção e gestão de conflitos no continente africano?

QD4 – Quais são os aspectos mais importantes da actual politica estratégica comum entre a UE e África, em que medida contribuem para a segurança do continente africano e como



poderão ser melhorados?

Para o tratamento da questão central, e perante estas questões derivadas, levantaram-se as seguintes hipóteses (H) que iremos procurar validar ao longo do trabalho:

H1 – Os conflitos que se têm registado nos últimos anos em África são essencialmente intra-Estatais, assentando as suas causas numa mistura complexa de factores religiosos, sociais, económicos e políticos que estão, directa ou indirectamente, relacionados com a incapacidade dos Estados africanos assegurarem as principais funções de desenvolvimento, bem estar e segurança das suas populações. Nestes conflitos a segurança ressaltou como um factor essencial para o desenvolvimento, revelando-se uma área prioritária a desenvolver.

H2 – As ORA têm vindo a assumir a principal responsabilidade na resolução dos problemas que assolam o continente africano e que afectam a sua estabilidade e segurança, procurando edificar as estruturas e mecanismos próprios que viabilizem uma resposta adequada e eficaz no âmbito da prevenção, gestão e resolução de conflitos.

H3 – A UE é o maior contribuinte da CI de ajuda ao desenvolvimento do continente africano, tendo-se vindo a assumir como o principal parceiro estratégico da UA e das OSRA. Neste âmbito, a UE tem vindo a estabelecer políticas, estratégias e acções convergentes com os objectivos prioritários da UA, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento das capacidades africanas de prevenção, gestão e resolução de crises.

H4 – A Estratégia Conjunta UE-África, adoptada em Dezembro de 2007, consubstancia as políticas estratégicas comuns entre a UE e África, particularmente no que se refere à prevenção, gestão e resolução de crises em África, apresentando um conjunto completo de acções concretas, bem como mecanismos de acompanhamento, que apontam para o seu sucesso, no entanto ainda se afigura possível encontrar soluções e vectores de actuação que poderão constituir uma mais valia para a resolução dos problemas africanos.

e. Metodologia

A metodologia seguida na elaboração do estudo baseou-se na consulta de bibliografia e documentação existente sobre o assunto em bibliotecas, designadamente do Instituto de Estudos Superiores Militares e do Instituto de Defesa Nacional, em sítios da Internet que desenvolvem estudos e disponibilizam bibliografia sobre a área temática em apreço e em sítios da Internet que disponibilizam documentação oficial, designadamente no âmbito das ORA e UE. Em complemento, foram igualmente realizadas entrevistas.

Após estabelecida a questão central, as questões derivadas e as respectivas



hipóteses, procedemos à sua verificação através do método hipotético-indutivo. O processo seguido encontra-se esquematizado no Diagrama de Indução em Apêndice II.

f. Estrutura do documento

O trabalho está estruturado em cinco capítulos: após a introdução, analisamos no segundo capítulo a evolução dos conflitos em África, as suas causas, características e o seu impacto no continente africano. No terceiro capítulo identificamos como é que as ORA têm lidado com os problemas de segurança e paz em África, designadamente no âmbito da prevenção e gestão de conflitos, e no quarto capítulo procuramos saber qual tem sido o contributo da CI nesse âmbito, e particularmente da UE. No quinto capítulo procuramos identificar os aspectos mais importantes da actual política estratégica comum entre a UE e África e em que medida esta pode contribuir para a segurança do continente africano. Neste contexto são analisados alguns aspectos relevantes para o sucesso destas políticas, procurando-se encontrar algumas soluções e linhas de acção prioritárias que possam ajudar a melhorar a resolução dos problemas africanos. Igualmente abordamos, de forma sucinta, o papel de Portugal na parceria UE-África. Por último, no capítulo das conclusões, fazemos uma apresentação do que foi feito para responder à questão central e, assim, ao enunciado do trabalho de investigação.

O glossário de conceitos de apoio a este trabalho consta do Apêndice I.

2. Características, impacto e causas, dos conflitos em África

Actualmente quase metade dos países africanos e um terço da população estão directa ou indirectamente afectados por conflitos. Conhecer as causas, características e impacto dos conflitos em África é fundamental para que a CI e os actores regionais possam traçar estratégias e planos de acção eficazes para a prevenção e gestão de conflitos.

a. Evolução e características dos conflitos em África

Em 1964 os Estados africanos decidiram estabelecer o princípio da inviolabilidade das fronteiras herdadas do período colonial tendo em vista garantir a estabilidade em África. Este facto contribuiu sem dúvida para a redução dos conflitos inter-Estatais relacionados com as fronteiras, contudo nem por isso se constatou uma diminuição do número de conflitos, face ao crescimento dos conflitos internos após os processos de independência. A maioria dos regimes pós-coloniais a braços com diversidades culturais e sociais que as fronteiras artificiais não apagaram e economias desajustadas da realidade africana, centradas no comércio com as ex-potências colonizadoras e na extracção de recursos naturais, enveredaram pela centralização do poder e supressão do pluralismo



político, originando governos corruptos e despóticos. As más governações e o objectivo de preservação do poder a todo o custo, associado à exploração dos recursos económicos em proveito de elites e facções, acentuaram ainda mais os problemas sociais e estruturais, tendo levado ao crescimento da contestação aos regimes e com ela os conflitos de natureza interna (ONU, 1998). Durante a guerra-fria as duas super-potências aliciaram estes governos com ofertas de apoio financeiro, político e assistência militar, particularmente em tropas e armamento, sustentando-os no poder¹. O fim da guerra-fria foi acompanhado duma saída gradual de África das potências não africanas e a cessação do apoio externo, deixando os governos africanos entregues a si próprios com economias débeis, corrupção generalizada, incapazes de responder às necessidades das populações e com a autoridade do Estado debilitada. Desde então, diversos governos africanos enfrentaram fortes contestações à sua legitimidade e pressões para a democratização. Os conflitos de índole interna cresceram dramaticamente na década de 90 e tornaram-se cada vez mais violentos, envolvendo Estados (forças regulares e milícias) e actores não estatais² (rebeldes, mercenários e *warlords*)³. Como nota dominante, as populações têm sido alvo frequente de violência e atrocidades que provocam migrações que acabam por destabilizar os países que as recebem, contribuindo para o aumento da insegurança à escala regional (Faria, 2004; Aboagye, 2007). Conforme refere Kofi Annan, “*desde 1970 houve mais de 30 guerras em África, as quais na sua maioria tiveram origem em conflitos internos*” (ONU, 1998: 3). De facto, desde aquela altura apenas se registaram três conflitos inter-estatais, o último dos quais iniciado em 1998 entre a Etiópia e a Eritreia (DFID, 2001).

b. Causas dos conflitos internos africanos

As questões relacionadas, directa ou indirectamente, com a má governação são consensualmente apontadas como as causas mais profundas dos conflitos em África. A erosão da autoridade do Estado e a perda da sua legitimidade, fruto da má governação, corrupção e degradação da economia, que se manifesta na ausência de autoridade pública em largas áreas do território, no alastramento da insegurança potenciada pela indisciplina e criminalização das forças de segurança, na degradação das instituições estatais, serviços básicos e infra-estruturas e na incapacidade de garantir o bem estar das populações, pode

¹ Neste processo, muitos dos conflitos foram alimentados pelos dois blocos, mas alguns também foram também foram contidos, evitando o seu alastramento (Faria, 2004)

² Os conflitos embora violentos são normalmente pouco sofisticados, os combatentes são grupos soltos de rebeldes e paramilitares e muitas vezes crianças, sem treino, cujos líderes não têm preparação, controle efectivo e uma linha de comando clara (Serge, Markus e Xavier, 2002).

³ Acresce que a competição pelos recursos naturais levou a que interesses externos a África continuassem a ter um papel decisivo nos conflitos, contribuindo para sustentar alguns deles e alimentar outros (ONU, 1998).



com facilidade conduzir à deflagração de conflitos. As políticas governamentais de discriminação e exclusão da vida política e económica com base em questões regionais, étnicas¹ ou sociais, têm potenciado frustrações profundas geradoras de conflitos, particularmente quando combinadas com desigualdades já existentes. O controlo dos recursos económicos por minorias que dominam o aparelho do Estado e se apropriam dos rendimentos resultantes de exportações de alguns recursos naturais, quando associado a outros factores, como a corrupção e pobreza extrema generalizada, provoca desigualdades profundas que resultam em instabilidade crescente que também está muitas vezes na base dos conflitos em África (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

Outros factores podem ainda associar-se à má governação aumentando o risco de conflitos, tais como a instabilidade regional decorrente de movimentos de refugiados que procuram abrigo em países vizinhos, aumentando a pressão sobre os recursos naturais, o que origina tensões locais que, por vezes, conduzem a um ciclo de incidentes e combates fronteiriços². Por outro lado, a proliferação de armamento barato faz aumentar dramaticamente a letalidade dos conflitos, a qual se reflecte sobretudo nas baixas entre a população (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

As alterações demográficas que se tem verificado em África constituem igualmente um factor potenciador de situações conflituais. O crescimento populacional enorme em algumas zonas e as migrações acentuadas para as cidades têm provocado alterações no tecido social e competição crescente sobre a terra e recursos naturais, originado desequilíbrios que geram tensões, as quais são agravadas pela pobreza generalizada, iliteracia e elevadas taxas de desemprego (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

Existem igualmente antagonismos locais enraizados, remontando ao período pré-colonial e colonial, que são potenciais geradores de conflitos e justificam a falta de legitimidade do Estado em muitos países africanos, bem como alguns factores religiosos, culturais e económicos, fracturantes da sociedade africana³ que explicam algumas tensões sociais (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

c. Impacto dos conflitos

O sofrimento humano e as perdas de vidas em consequência directa dos conflitos constituem a sua faceta mais visível e trágica. No entanto, o impacto negativo nas

¹ As questões étnicas são manipulados por governantes para justificar ditaduras e sustentar conflitos, no entanto elas são com frequência mais um resultado do conflito do que a causa do mesmo (DFID, 2001).

² É um bom exemplo desta situação os conflitos entre o Chad, República Centro Africana (RCA) e Sudão que levaram a que a UE lançasse em Maio de 2008 a operação EUFOR Tchad/RCA (Raymon, 2008)

³ Como por exemplo entre muçulmanos, cristãos e animistas ou entre as populações costeiras e interiores.



economias pode ser igualmente devastador, tendo efeitos a curto, médio e longo prazo e, em última análise, acaba por reflectir-se na eternização das terríveis condições de vivência das populações. As situações de conflitualidade prolongada afectam significativamente as infra-estruturas do Estado, provocando áreas de ineficiência ou mesmo o colapso total dos serviços do Estado.

Toda a estrutura produtiva é extremamente afectada, os gastos públicos orientam-se em consequência dos conflitos ou para os sustentar, aumentando a dívida do Estado habitualmente já pesada, e a insegurança provoca a fuga de investidores com efeitos negativos na economia a médio e longo prazo, hipotecando anos de investimento no desenvolvimento¹. Neste contexto, partes do aparelho do Estado e meios económicos podem ser alvo de grupos criminosos, criando-se condições favoráveis ao alastramento do terrorismo e do tráfico de droga com repercussões globais. Por outro lado, a incidência de doenças e epidemias acentua-se com frequência, devido não só à falência dos serviços estatais como também ao movimento de populações que facilita a disseminação de doenças como a SIDA (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

A realidade africana parece fechada num ciclo vicioso sem saída. Os conflitos geram insegurança que compromete o desenvolvimento e, sem este, dificilmente os Estados africanos conseguem criar condições para que haja segurança. Os conflitos em África suscitaram a necessidade premente da CI contemplar o vector da segurança nas suas políticas de ajuda e cooperação com África (Touré, 2001).

d. Síntese Conclusiva

Em 1964 a Organização da Unidade Africana estabeleceu o princípio da inviolabilidade das fronteiras herdadas do período colonial, contribuindo para a redução dos conflitos inter-Estatais, contudo nem por isso se constatou uma diminuição do número de conflitos, face ao crescimento dos conflitos internos após os processos de independência. A maioria dos regimes pós-coloniais, caracterizaram-se pela corrupção, despotismo, má governação e a preservação do poder a todo o custo, que acabaram por agravar os problemas estruturais e sociais que herdaram do período colonial, motivando a sua crescente contestação e com ela os conflitos de natureza interna. Durante o período da guerra-fria as duas super-potências sustentaram estes governos no poder, tendo sido acentuadas ainda mais as fragilidades dos Estados africanos. Com o fim da guerra-fria, os governos africanos ficaram entregues a si próprios com inúmeros problemas, directa ou

¹ O designado projecto do *Consenso de Copenhaga* revelou que, em média, os países envolvidos em conflitos registam um crescimento anual negativo de 2% do Produto Nacional Bruto (CE, 2005).



indirectamente relacionados com a má governação, corrupção generalizada e incapacidade de responder às necessidades das populações, tendo-se assistido na década de 90, a um crescimento dramático dos conflitos de índole interna, bem como da sua violência. Estes conflitos tiveram impactos devastadores no desenvolvimento e alguns deles originaram catástrofes humanitárias sem paralelo. Neste contexto, a segurança revelou-se uma área prioritária a desenvolver, na medida em que constitui um factor de garantia do desenvolvimento sustentado.

Consideramos assim validade a primeira hipótese, afigurando-se importante analisar o que as ORA têm feito relativamente à segurança do continente africano, designadamente no que se refere à prevenção e gestão de conflitos.

3. Contributos das ORA para a prevenção e gestão de conflitos em África

Em 1963 foi criada a primeira organização africana de âmbito continental - a Organização da Unidade Africana (OUA) - que visava a promoção da unidade, da cooperação política e do desenvolvimento económico e social dos seus EM. Os princípios de igualdade das soberanias, não interferência nos assuntos internos dos outros EM e resolução pacífica dos conflitos, constantes na sua carta, não permitiram que se criassem condições políticas para a institucionalização de um mecanismo continental de segurança. Em consequência, muito pouco foi feito em termos de políticas de segurança e a maioria das acções da OUA limitaram-se a intervenções *ad hoc* focadas em missões de monitorização de cessar-fogo pouco complexas (Aboagye, 2005). A marginalização estratégica de África e a complexidade e violência crescente dos conflitos que ocorreram após o fim da guerra-fria, levaram os Estados africanos a tomarem consciência de que teriam que assumir a responsabilidade da resolução dos seus próprios problemas¹. A OUA foi uma das primeiras organizações a interiorizar esta nova realidade tendo criado em 1993, na sequência da *Declaração do Cairo*², o “*Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos*”. O *Órgão Central* deste mecanismo revelou-se politicamente inoperante e incapaz de lançar operações de apoio à paz de forma concertada, apenas o tendo feito quando as OSRA se mostraram incapazes de o fazer. Conforme comenta Aboagye “ a OUA e o órgão central falharam na construção de uma paz e segurança duradoura por esclerose política e anemia operacional” (Aboagye, 2007: 4), facto que

¹ Particularmente após os violentos os conflitos da década de 90, na Libéria, Serra Leoa e Somália em 1991, Burundi em 1993, RDC em 1998 e, em especial, o genocídio no Ruanda em 1994 (Aboagye, 2005).

² Esta declaração visava, entre outros, garantir a antecipação e prevenção de conflitos e, quando ocorressem, empreender acções de “*peacemaking*” e “*peace building*” para facilitar a sua resolução, com o objectivo de longo prazo de obter uma paz auto-sustentável, boa governação e estado de direito (Aboagye, 2005).



está patente nas poucas acções de apoio à paz em que participou. Desde 1981 realizou sete intervenções, sendo a maioria missões com um pequeno número de observadores e apenas uma com forças constituídas (Faria, 2004).

Na última cimeira de Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada em Julho de 2002, foi decidido lançar a UA, que substituiu a OUA, na qual se depositou as esperanças de um novo ímpeto no desenvolvimento e segurança do continente africano.

a. A União Africana

O acto constitutivo da UA, adoptado na cimeira de Lomé em 2000, introduziu profundas alterações no domínio da paz e segurança, nomeadamente a possibilidade de uma intervenção da UA em caso de ocorrência de circunstâncias graves, como crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade, ou em caso de pedido de um EM para restaurar a paz e segurança. Apesar do acto constitutivo relevar os princípios da igualdade das soberanias e da não interferência nos assuntos internos dos EM, os líderes africanos pretenderam prosseguir numa atitude mais preventiva e coerciva, baseada no princípio da “não indiferença” aos assuntos de (in)segurança humana (Aning, 2007; UA, 2000).

O acto constitutivo é um projecto social e económico em torno dos vectores dos direitos humanos e democracia, da integração económica, mas também da paz e segurança. Os primeiros passos nesta última área foram dados na primeira cimeira de Chefes de Estado da UA, reunida em Durban em 2002 (onde é formalmente lançada a UA), com a adopção de um protocolo que visa a criação de uma “*Arquitectura de Paz e Segurança Africana*” (APSA), com estruturas e mecanismos que permitam assegurar um maior envolvimento africano nas questões relacionadas com a paz e segurança no continente africano (UA, 2002).

(1) A Arquitectura da Paz e Segurança Africana

O supra referido protocolo estabeleceu o “*Conselho de Paz e Segurança*” (CPS)¹, o órgão central da APSA (estrutura esquematizada em Apêndice III), o qual tem como um dos seus objectivos fundamentais a promoção da paz, segurança e a estabilidade do continente africano², em cooperação com a *Organização das Nações Unidas* (ONU) que detêm a responsabilidade primária sobre a manutenção da paz e segurança internacional. O CPS constitui-se como o órgão de decisão para a prevenção, gestão e resolução de conflitos

¹ O protocolo foi adoptado em 2002, mas só entrou em vigor em Dezembro de 2003, tendo o CPS reunido pela primeira vez em Março de 2004 (Aning, 2007).

² Bem como antecipar e prever conflitos, combater o terrorismo, desenvolver uma Política de Defesa Comum para África e promover as boas práticas democráticas, boa governância e respeito pelos direitos humanos (UA, 2002).



tendo, para o efeito, capacidades de aviso antecipado de situações de conflito, o *Continental Early Warning System* (CEWS), e meios de resposta rápida e eficiente a essas situações, a *African Stand-by Force* (ASF), que se desenvolvem ao nível regional em cinco regiões africanas¹ (UA, 2002).

O CEWS tem por objectivo garantir o alerta e o acompanhamento das situações de tensão e potencial conflitualidade, no sentido de prever e accionar atempadamente medidas preventivas. É constituído por um *Centro de Situação da UA* e unidades de observação e monitorização dos *Sistemas Regionais de Alerta Antecipado* (REWS) que recolhem e processam a informação em cada uma das cinco regiões. A UA aprovou em 2007 o quadro para a operacionalização deste sistema (UA, 2002; UE, 2008e).

A ASF é uma força permanente de reacção rápida, entre 15000 e 25000 homens, apontada para estar operacional em 2010, que visa dotar o CPS de capacidade para lançar missões de apoio à paz ou intervir unilateral em caso de crime de guerra, de genocídio ou de crimes contra a humanidade. A ASF é composta por cinco Brigadas regionais multidisciplinares, incluindo componentes civis e militares, cujos efectivos estão estacionados nos seus países de origem, em prontidão para serem utilizados. As OSRA e os respectivos EM africanos são responsáveis pelo apontamento das Brigadas atribuídas. A ASF pode desempenhar um largo espectro de acções que vão desde missões de observação e monitorização até intervenções unilaterais para restaurar a paz e segurança, bem como missões de construção da paz, incluindo tarefas de desarmamento e desmobilização pós-conflito (ECDPM, 2006b; UA, 2003). O *Quadro Enformador da Operacionalização da ASF* foi aprovado em Maio de 2003 (UA, 2003) e, em Março de 2008, a UA validou os principais documentos orientadores relativos à doutrina, procedimentos operacionais, logística, treino e avaliação, sistemas C3I e assumiu o acordo de principio relativamente aos documentos complementares (UE, 2008e).

Para além destas capacidades, que constituem o “braço armado” do CPS, foram ainda implementados o “*Painel de Sábios*” e o “*Comité de Estado-Maior Militar*” (CEM), e criado um “*Fundo para a Paz*”. O primeiro aconselha o CPS sobre todos os assuntos relacionados com a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, sendo constituído por cinco personalidades africanas respeitadas, de variados segmentos da sociedade². O CEM é constituído pelos Chefes de Estado-Maior da Defesa dos EM, ou seus representantes, e visa o aconselhamento militar do CPS em todas as questões

¹ Regiões Norte, Oeste, Centro, Sul e Este. Ver figura 2 do Apêndice III.

² Foram nomeadas em Janeiro de 2007, tendo o painel sido inaugurado em Dezembro de 2007 (UE, 2008e).



relacionadas com os requisitos militares e de segurança no âmbito da paz e segurança em África¹. O *Fundo para a Paz* destina-se a financiar as operações de apoio à paz e outras actividades operacionais, sendo constituído a partir do orçamento da UA e de contribuições dos Estados africanos e de outras entidades (UA, 2002).

A UA tem focado a sua atenção no desenvolvimento do normativo necessário para edificar e operacionalizar da APSA, sendo de realçar a aprovação em 2004 da “*Política de Segurança e Defesa Comum Africana*”, que contém os aspectos relacionados com a resposta colectiva a ameaças externas e internas para África (Aboagye, 2007). No terreno realizou algumas missões, com poucos elementos, na República Democrática do Congo (RDC), Ruanda, Somália, Eritreia/Etiópia e Comores e duas operações com forças constituídas no Burundi e Sudão/Darfur (ver apêndice VI) (Faria, 2004).

(2) A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África e o Mecanismo de Revisão pelos Pares Africanos

A *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), lançada em 2001 pelos líderes africanos², constitui um programa orientador de renovação social e económica de África e uma referência holística para uma parceria construtiva entre África e a CI, consubstanciando a vontade do continente africano se apropriar dos processos conducentes ao seu desenvolvimento e segurança. A NEPAD revela-se um elemento importante relativamente às questões de segurança, apontando medidas para reforçar as estruturas e mecanismos de prevenção e gestão de crises (NEPAD, 2001).

No âmbito da NEPAD foi criado o “*African Peer Review Mechanism*” (APRM), considerado um dos mecanismos mais inovadores daquela parceria, que entrou em vigor em 2002. Este mecanismo constitui um fórum de diálogo, persuasão e troca de experiências que permite, pela primeira vez na história de África, a auto-avaliação voluntária dos Estados africanos relativamente às questões políticas e económicas da governação doméstica que têm estado na base da maioria dos conflitos internos no continente africano, no sentido de contribuir para a boa governação, legitimidade interna e credibilização externa dos governos africanos. O APRM revelou as suas potencialidades no caso do Togo, em que teve um papel fundamental na pressão para impedir a tomada inconstitucional de poder (Cardoso e Ferreira, 2005).

¹ Tem reunido irregularmente desde 2004 com um défice de representação. A UA lançou em 2008 um apelo aos Estados africanos para estabelecerem as representações militares em Addis Abeba (UE, 2008e).

² Começou por se designar “New África Initiative”, e resultou dos programas “Plan Ómega pour l’Afrique” e “Millenium Partnership for the África Recovery Programme ” (UA, 2007).



b. As organizações sub-regionais Africanas

A UA reconhece as seguintes oito OSRA¹ (UA, 2007): (i) “*Community of Sahel-Saharan States*” (CEN-SAD); (ii) “*Common Market for Eastern and Southern Africa*” (COMESA); (iii) “*East African Community*” (EAC); (iv) “*Economic Community of Central African States*” (ECCAS/CEEAC); (v) “*Economic Community of West African States*” (ECOWAS/CEDEAO); (vi) “*Intergovernmental Authority on Development*” (IGAD); (vii) “*Southern African Development Community*” (SADC); (viii) “*Arab Maghreb Union*” (AMU/UMA) (em Apêndice III esquema com as OSRA e os seus EM).

As OSRA foram criadas para responder às necessidades económicas e de desenvolvimento dos seus EM, não tendo na sua origem qualquer vocação na esfera da prevenção e gestão de conflitos. Na sequência dos violentos conflitos da década de 90, modificaram os respectivos mandatos para que pudessem estender as suas acções a essa área. Nos casos em que já existiam mecanismos de segurança regionais, foram relançados com um novo sentido e missão, tendo sido iniciadas algumas acções para criar sistemas de alerta antecipado. Igualmente foram concretizadas algumas acções concretas no terreno (ver Apêndice VI), no âmbito da mediação e prevenção de conflitos, intervenção militar e contenção da criminalidade (Cardoso e Ferreira, 2005).

As fraquezas estruturais e financeiras, e o legado político de não ingerência nos assuntos internos dos Estados, travaram de alguma forma o desenvolvimento das capacidades africanas para fazer face a situações de crise a este nível regional (Faria, 2004). Afigura-se relevante analisar as OSRA que foram mais longe no desenvolvimento destas capacidades, isto é a ECOWAS, a SADC e a ECCAS e, em menor grau, a IGAD e a EAC.

(1) ECOWAS

A ECOWAS foi criada em 1975 para responder às necessidades económicas e de desenvolvimento dos seus EM, tendo falhado a maioria dos seus objectivos. No domínio da segurança e defesa, implementou diversos instrumentos, designadamente o “*Protocolo de não agressão*” (1978) e o “*Protocolo de assistência em matéria de defesa*” que só entrou em vigor em 1989. Em 1990 criou a *Monitoring Observer Group of the Economic Community of West States* (ECOMOG), destinada a restabelecer a ordem pública na Libéria, a qual teve participações posteriores em mais seis conflitos na Serra Leoa, Guiné-

¹Estas OSRA conhecidas por *Comunidades Económicas Regionais* (CER) integram, juntamente com outras quatro, a *Comunidade Económica Africana* (CEA), estabelecida pelo tratado de Abuja em 1991, com vista a evoluírem para uma Mercado Comum Africano (ECDPM, 2006b; UA, 2007).



Bissau e Costa do Marfim. Em 1993 reviu o seu tratado, introduzindo as questões da paz e segurança. No entanto a participação da ECOMOG na Libéria foi bastante criticada, tendo levado a ECOWAS a reformular os seus órgãos em 1999, criando um *Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos* com uma estrutura similar à da APSA (com um *Conselho de Sábios* e um *Comité de Mediação e Segurança*). Em 2001 estabeleceu um sistema de alerta no entanto, a sua harmonização e integração no CEWS não está ainda concluída (Faria, 2004).

Em 2003 foi decidido criar uma força militar de reacção rápida, a *ECOWAS Stand-by Force*, cuja brigada principal, a ECOBRIG, integrará a ASF ao nível continental, encontrando-se pronta desde 2008 com um efectivo de 5000 homens (Cilliers, 2008).

Não obstante as dificuldades financeiras com que sempre se deparou, e que travaram o desenvolvimento dos seus mecanismos e a capacidade de actuação da ECOMOG, a ECOWAS foi a primeira OSRA a dedicar-se à gestão de crises em África, tendo implementado missões de paz de maior envergadura que qualquer outra organização, demonstrando ser uma organização politicamente determinada em enfrentar os conflitos na região (Faria, 2004).

(2) SADC

A SADC nasceu em 1992, tendo como principal objectivo a criação de um mercado regional, no entanto teve origem na *Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral* de natureza essencialmente política estabelecida em 1980. Não obstante ser uma organização de cariz eminentemente económico, o seu Tratado prevê a promoção da cooperação no domínio da paz e segurança. A partir da década de 90 a SADC assinou diversos protocolos no âmbito da segurança tendo criado estruturas para fazer face aos conflitos. Em 1996 foi criado o *Órgão de Política, Defesa e Segurança*, de carácter intergovernamental, com funções de prevenção e resolução de conflitos, que compreende um *Comité Inter-estatal de Política e Diplomacia* e um *Comité Inter-estatal de Defesa e Segurança*. Este órgão foi revisto e regido por um novo protocolo de cooperação em 2000, e em 2004 foi aprovado o *Plano Estratégico Indicativo* que estabelece as estratégias e actividades específicas deste órgão. Em 2003 foi assinado um *Pacto de Defesa Mútua* que ainda não entrou em vigor. A falta de vontade política e rivalidades regionais, levaram a que estas estruturas não tivessem resultados relevantes no incremento da actividade da SADC no âmbito da prevenção e gestão de crises. Apesar disso, a organização tem-se destacado como uma das mais activas em termos de emprego de forças multinacionais em conflitos, designadamente na RDC em 1998 e Lesoto em 1998-99, tendo um grande



potencial na prevenção e gestão de conflitos (Faria, 2004). A SADC tem vindo a promover exercícios e formação em manutenção da paz, estando neste momento a edificar o REWS e a *SADCBRIG*, que constituirá uma das Brigadas regionais da ASF (Cilliers, 2008).

(3) ECCAS

A ECCAS foi criada em 1983 em resultado da fusão de duas organizações de cariz económico¹, mas só começou a funcionar em 1985, tendo tido desde então longos períodos de inactividade. No âmbito da segurança assinou um *Pacto de não Agressão* em 1994 e desde 1999 tem reorientado as suas prioridades para o desenvolvimento de capacidades para a manutenção da paz e segurança. Em 2002 aprovou o regimento do *Conselho de Paz e Segurança da África Central - COPAX*, órgão central a quem cabe garantir a paz e segurança regional, bem como as entidades dele dependentes: (i) A *Comissão para a Defesa e Segurança* responsável pela planificação, organização e aconselhamento relativamente a operações militares da organização; (ii) a *Força Multinacional da África Central - FOMAC* que constitui uma força não permanente, ao nível de brigada, destinada a executar missões de manutenção da paz e segurança, e de ajuda humanitária; (iii) o *Sistema de Alerta Avançado para a África Central - MARAC* destinado a coligir e analisar elementos tendo em vista a detecção precoce e a prevenção de crises. A ECCAS ainda não tem o MARAC e a FOMAC operacionais, denotando enormes fragilidades em responder a uma situação de crise, no entanto tem revelado vontade política em ter um papel activo na manutenção da estabilidade regional (Faria, 2004; Cilliers, 2008).

(4) As outras organizações sub-regionais

As restantes OSRA desenvolveram uma actividade muito modesta no âmbito da paz e segurança, apenas merecendo algum destaque a EAC e a IGAD. Esta última foi criada em 1986, e passou a abranger a manutenção e promoção da paz e segurança desde 1996, altura em que foi alterada a sua Carta. Tem tido um papel activo no âmbito da mediação e negociação, designadamente na Somália e no Sudão, constituindo-se como um fórum regional de diálogo para a promoção da paz e segurança. Em 2002 criou um mecanismo de alerta antecipado e de resposta rápida em caso de conflito, o *Conflict Early Warning Unit and Response Mechanism* (CEWARN), operacional desde 2005 (Faria, 2004).

A EAC estabeleceu uma força com cerca de 5500 homens, a *Eastern African Standby Brigade* (EASBRIG), cujo aprontamento tem vindo a ser protelado desde 2006. Esta força constitui a Brigada ASF da região Este, estando associada ao CEWARN da

¹ “African Customs and Economic Union” e “Economic Community of the Great Lakes” (Faria, 2004).



IGAD, uma vez que a EAC não dispõem desta capacidade (Klingebiel *et al*, 2008). A IGAD foi mandatada pela UA para coordenar a edificação desta Brigada, tendo para o efeito criado um *Mecanismo de Coordenação Independente* (EASBRCOM) (Cilliers, 2008).

c. O processo de integração regional e continental e a APSA. Perspectivas futuras

A APSA desenvolve-se ao nível continental no âmbito do CPS e ao nível regional através das OSRA, sendo estas últimas organizações responsáveis pela edificação e sustentação dos mecanismos regionais de prevenção e gestão de crises, designadamente no que se refere às Brigadas em alerta da ASF e às células regionais do CEWS. A inserção deste nível de controlo político regional entre a UA e os Estados africanos introduziu dificuldades acrescidas no processo de desenvolvimento da APSA. A assimilação de que o principal papel das estruturas regionais é preparar as forças em nome da UA, sendo esta a entidade responsável por decidir o seu emprego, não tem sido fácil e ainda não é consensualmente aceite. De facto, a UA ainda tem um longo caminho a percorrer para afirmar a sua utilidade (Klingebiel *et al*, 2008; PE, 2008; Cilliers, 2008).

Apesar das estruturas regionais manterem um razoável grau de autonomia em programas de cooperação e ajuda com entidades externas, as suas actividades são harmonizadas e coordenadas pelo presidente Comissão da UA, que reporta para o CPS, sendo este órgão que toma decisões relativas a acções concretas de prevenção, gestão e resolução de conflitos (UA, 2002). A coordenação entre os dois níveis revela-se fundamental, tendo sido assinado em Janeiro de 2008 um *Memorando de Entendimento* entre UA e as OSRA no âmbito dos respectivos mecanismos para a prevenção, gestão e resolução de crises, no sentido de estabelecer um compromisso comum para a operacionalização integral da APSA, designadamente ao nível da AFS e do CEWS, bem como as modalidades de interacção entre a UA e os mecanismos regionais das OSRA (UA, 2008a; UA, 2008b).

O processo de integração de facto não se tem revelado fácil. Não obstante a notoriedade do esforço e da vontade política, não é previsível que a UA e as OSRA, sem apoio internacional substancial, venham a ser totalmente capazes de responder às enormes tarefas que têm pela frente e muito menos em tão curto período de tempo e com recursos e capacidades tão limitados (Cardoso e Ferreira, 2005; Aning, 2007).



d. Síntese conclusiva

A complexidade e violência crescente dos conflitos e a marginalização estratégica de África que ocorreram após o fim da guerra fria, levaram os Estados africanos a procurarem assumir a responsabilidade da resolução dos seus próprios problemas, tendo a generalidade das ORA reorientado os seus objectivos, originalmente de cariz essencialmente económico, no sentido de permitir que elas próprias pudessem enfrentar os problemas de instabilidade regional. Neste contexto, algumas ORA criaram estruturas e mecanismos de prevenção de conflitos que tiveram níveis de implementação e resultados variáveis consoante a organização. Têm tido igualmente algumas acções concretas no terreno, não só no âmbito da diplomacia preventiva, mediação e monitorização de conflitos e contenção da criminalidade, como também em intervenções com forças multinacionais, contribuindo para o reforço da segurança regional em África.

A constituição da UA em 2002, representou um marco fundamental para o continente africano, ao consubstanciar a vontade clara dos líderes africanos se apropriarem da resolução dos seus problemas, cortando as amarras com a política do passado de não interferência nos assuntos dos EM. Para o efeito foi estabelecida no mesmo ano uma APSA que contempla, entre outras entidades, as estruturas de decisão (CPS) e os mecanismos de alerta (CEWS) e de resposta (ASF), que permitem garantir as capacidades de prevenção, gestão e resolução de crises. Nos últimos anos a UA tem vindo a desenvolver o normativo e a estabelecer as acções tendo em vista a operacionalização da APSA.

Consideramos, assim, validada a segunda hipótese. Constatou-se da análise efectuada que a ajuda da CI constitui um factor de sucesso do projecto africano, pelo se afigura importante analisar em que medida a CI tem contribuído para o esforço africano.

4. Contributos da CI para a prevenção e gestão de conflitos em África

A relação causal entre segurança e desenvolvimento que ressaltou dos conflitos em África, alterou igualmente a forma como a CI passou encarar a cooperação com África, tendo os aspectos de segurança e defesa passado a ter um maior relevo nas políticas até então essencialmente focadas no desenvolvimento. Por outro lado, a crescente vontade dos Estados africanos quererem assumir a responsabilidade primária na resolução dos seus problemas, de forma a criar um ambiente de segurança propício ao desenvolvimento, veio ao encontro da visão ocidental mais interessada em ajudar o continente africano a criar capacidades próprias para o efeito, do que ter que intervir por incapacidade africana. Esta conjuntura deu espaço para a CI evoluir na sua cooperação com África, afigurando-se



importante analisar as acções das Organizações Internacionais (OI) mais activas neste contexto, designadamente a UE e a ONU.

a. União Europeia

A UE tem-se vindo a assumir-se como um parceiro privilegiado de África, não só pelos laços de cooperação que construiu ao seu nível, como também pela história, cultura comuns e relações de longa data entre alguns EM da UE (ex-potências coloniais) e Estados africanos. A UE é a OI que mais contribui para o desenvolvimento e assistência ao continente africano¹. A mais valia que a UE traz à parceria com África, vai muito além do que qualquer outra OI, em virtude da variedade de instrumentos que tem capacidade de aplicar por si só ou através dos seus EM, quer no âmbito do desenvolvimento quer no vector da segurança.

A cooperação da UE com África até finais do século XX foi enquadrada pelas *Convenções de Yaoundé* (1963-1975) e *Lomé* (1975-2000), que possibilitaram um modelo de relações com os países da África Subsariana, Caraíbas e Pacífico (ACP), centrado no apoio ao desenvolvimento económico e social e cooperação no âmbito do comércio (CE, 2006a: 11). Seguiu-se o *Acordo de Cotonou*, assinado em 2000 e revisto em 2005, que apresenta melhoramentos relativamente àquelas convenções, realçando a dimensão política, com especial relevo às questões de segurança. Neste âmbito, o acordo aponta como elementos essenciais, a boa governação, o respeito pelos direitos humanos, os princípios democráticos e o estado de direito, e sublinha a necessidade das estratégias de diálogo e cooperação considerarem políticas de prevenção, gestão e resolução de conflitos, as quais se devem focar em iniciativas de reforço das capacidades regionais, sub-regionais e nacionais (CE, 2006a).

Desde os finais dos anos 90 a UE procurou avançar para uma parceria mais integrada e específica, tendo sido examinados ao nível do Conselho Europeu e da Comissão Europeia (CE) alguns documentos dedicados aos conflitos em África e à sua prevenção e gestão², os quais prepararam o caminho para a Cimeira do Cairo.

(1) A Declaração do Cairo

A primeira cimeira entre a UE e África realizou-se no Cairo em 2000, tendo sido aprovada a *Declaração* e o *Plano de Acção do Cairo* que estabeleceram as prioridades para

¹ Segundo dados da OCDE, 55% da ajuda mundial é dada pela UE, sendo mais de 40% dessa ajuda dedicada a África. Em termos de comércio 80% das exportações de África são para a UE (Faria, 2004).

² L'Union Européenne et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà (SEC(96) 332), 6 mars 1996, entre outros documentos.



o diálogo e parceria entre a UE e África. O plano de acção previa, para além de acções no âmbito do desenvolvimento económico e social, o apoio à boa governação e democratização dos Estados, à prevenção, gestão e resolução de conflitos em África, e à consolidação da paz, considerados fundamentais para garantir o desenvolvimento (UE 2000a; UE, 200b). Embora a UE tenha posto ênfase nas questões de paz e segurança, pouco se avançou nesta área, uma vez que a parte africana estava mais preocupada com as questões de comércio e economia (ECDPM, 2006a). No entanto, o maior valor da *Declaração do Cairo* foi o de ter permitido lançar um diálogo político mais estruturado entre a UE e África¹, através de reuniões regulares de funcionários superiores, ministros e chefes de Estado e de governo, no sentido de procurar encontrar soluções conjuntas para as diversas prioridades identificadas no Plano de Acção (Cardoso e Ferreira, 2005).

Na sequência da *Declaração do Cairo*, a CE fez uma comunicação ao Conselho (CE, 2001), com base na qual foi aprovado em Junho de 2001 um *Programa Europeu para a Prevenção de Conflitos Violentos*, tendo sido criados instrumentos políticos de gestão de crises, como o *Mecanismo de Reacção Rápida*, que permite a CE financiar em tempo útil as situações de emergência, conflito eminente ou necessidades pós-conflito (Faria, 2005).

(2) O caminho para o reforço da parceria

O lançamento da NEPAD em 2001 constituiu um ponto de viragem no diálogo entre a UE e África, na medida em que este passou a ter por base uma plataforma concebida pelos africanos que enquadra a cooperação com o continente africano. Por outro lado, a criação da UA em 2002 e a sua emergência como principal actor africano internacional e voz política unificada para África, bem como o papel cada mais importante das OSRA no âmbito dos processos de integração em curso, proporcionou à UE uma plataforma para que se pudesse envolver com os Estados africanos de uma forma mais sistemática em novas áreas de cooperação e ajuda, para além da tradicional ajuda ao desenvolvimento. A segunda cimeira EU-África, prevista para 2003 em Lisboa, foi preparada neste contexto, no entanto não chegou a ser concretizada.

Simultaneamente a *Política Externa de Segurança Comum* (PESC) da UE, e especificamente a *Política Europeia de Segurança e Defesa* (PESD) adquiria cada vez mais relevância, associada ao desenvolvimento dos seus instrumentos e capacidades², materializando novas políticas da UE. A UE passou a assumir de forma activa as suas

¹ O qual não duplica nem substitui os mecanismos de cooperação existentes, designadamente no âmbito do *Acordo de Cotonou* (Cardoso e Ferreira, 2005).

² Ver Apêndice VII para mais detalhes sobre o assunto.



responsabilidades na segurança global, propósito que foi realçado na *Estratégia Europeia de Segurança* (ESS) aprovada em 2003 (UE, 2003). As questões no âmbito da segurança e paz começaram a ter uma maior preponderância nas políticas da UE para África, designadamente no que se refere ao apoio ao processo de integração africano, à edificação das capacidades africanas para a prevenção e gestão de crises, bem como ao envolvimento directo em acções de apoio à paz em África.

Neste contexto, a UE aprovou em Dezembro de 2003 a criação de um mecanismo de financiamento - *África Peace Facility* (APF)¹ - que visa apoiar as operações africanas de manutenção da paz em África, bem como o desenvolvimento das capacidades da APSA, (ACP-EC, 2003). A Missão da UA no Sudão/Darfur (AMIS) foi a primeira missão financiada por este mecanismo, no entanto importa sublinhar que o seu custo total anual em 2007 foi cerca de 240 milhões de euros, enquanto o valor da APF para o período de 2008-2010 é de 300 milhões de euros, facto que realça a exiguidade deste fundo (Kotsopoulos, 2007; PE, 2008).

A consciencialização de que seria necessário concretizar alguns passos substantivos para apoiar a paz e segurança em África, levou à aprovação, em Novembro de 2004, do *Plano de Acção para Apoio da PESA à Paz e Segurança em África* (PAAPSA), o qual apresenta um conjunto de acções concretas, a implementar a curto prazo, dirigidas ao apoio técnico e aconselhamento da UA e das OSRA, tendo em vista o desenvolvimento das capacidades africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e construção pós-conflito (UE, 2004).

Em 2005 África entrou definitivamente na agenda internacional. Na sequência da Cimeira Mundial da ONU desse ano, onde claramente foi sublinhada a relação entre desenvolvimento e segurança e a necessidade de garantir a segurança humana, foram lançadas algumas iniciativas internacionais de apoio ao projecto africano, designadamente ao nível do G8. O Conselho Europeu adoptou igualmente, em Junho de 2005, um pacote de medidas e de compromissos para aumentar a ajuda pública ao desenvolvimento² e reforçar a eficácia da ajuda, nomeadamente no que diz respeito a uma melhor coordenação das acções dos doadores, bem como uma maior coerência da política para o desenvolvimento,

¹ A sua fonte principal é o *Fundo Europeu de Desenvolvimento* (FED) que é o principal instrumento de ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos Estados ACP. O FED é financiado pelos EM e está sujeito às suas próprias regras financeiras, sendo gerido por um comité específico. Cada FED é celebrado por um período de cinco anos, estando em vigor o décimo FED com base no *Acordo de Cotonou* revisto em 2005 (<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r12102.htm>).

² Um dos quais é aumentar gradualmente o valor anual aplicado na ajuda ao desenvolvimento de forma a atingir em 2015 o objectivo previsto nos ODM de 0,7% do Produto Nacional Bruto (UE, 2005).



a fim de ajudar África a alcançar os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* (ODM) até 2015¹ (Kotsopoulos, 2007; CE, 2007).

Estas medidas consubstanciaram o crescente consenso no sentido de dar um novo impulso à cooperação e ajuda a África, contudo muitos autores defendem que embora a Cimeira do Cairo tenha lançado uma plataforma compreensiva para o diálogo político, não é claro que daí tenham resultado progressos significativos (Kotsopoulos, 2007). De facto, a cooperação com África manteve-se com abordagens e acções diversas, nem sempre coerentes e coordenadas (Joana, 2008), havendo necessidade urgente de estabelecer um enquadramento global, integrado e de longo prazo para as relações com o África.

(3) A Parceria Estratégica da UE para África (PEA)

Em Dezembro de 2005, na sequência de propostas da CE (CE, 2005), o Conselho Europeu aprovou uma *Parceria Estratégica da UE para África* (PEA), que reafirmou o desenvolvimento de África como uma das principais prioridades políticas (UE, 2005b). Esta PEA, estabeleceu um quadro único, coerente e abrangente, no sentido de reforçar a coordenação e a complementaridade de estratégias e acções para África da CE, do Secretariado-Geral do Conselho (SGC) da UE e dos EM da UE (CE, 2007).

A PEA reforça os princípios da *igualdade, parceria e apropriação*², que têm vindo a orientar as relações UE-África, e sublinha que o seu objectivo último é ajudar África a atingir os ODM, através de acções ao nível continental, regional e nacional. Para isso são identificados três vectores fundamentais de actuação³, sendo um deles a boa governação, a segurança e a paz. Relativamente a estes é relevada a necessidade de dar uma resposta primariamente regional ou continental e uma abordagem compreensiva à prevenção de conflitos que procure integrar políticas e acções na área da segurança, desenvolvimento e governação democrática, sendo a cooperação implementada através de projectos conjuntos (CE, 2005). A paz e segurança constitui um vector chave da PEA, que se foca no apoio ao desenvolvimento das capacidades da UA e das OSRA, de forma a permitir-lhes

¹ Os Estados signatários comprometeram-se a atingir oito objectivos de desenvolvimento até 2015 no âmbito da: pobreza e fome; ensino básico universal; igualdade entre homens e mulheres; mortalidade infantil; saúde materna; VIH/SIDA, malária e outras doenças; sustentabilidade ambiental; criação de uma parceria para o desenvolvimento (UE, 2008a) (<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

² A *Parceria* que envolve a definição mútua de objectivos, a *Igualdade* que pressupõe o respeito mútuo das instituições e a responsabilidade mútua pelos resultados e a *Apropriação* (*African ownership*) que implica trabalhar com as instituições Africanas com base nas suas necessidades, políticas e estratégias, não impostas do exterior (CE, 2005).

³ A boa governação e a segurança e paz, sem os quais não é possível realizar um desenvolvimento duradouro; a integração, o comércio e a inter-conectividade regionais como factores de promoção do crescimento económico; a actuação a nível dos factores que melhorem o nível de vida, tais como a saúde, a educação e a segurança alimentar, que têm impacto directo no caminho para os ODM (CE, 2005)



implementar a sua própria agenda e ajudá-las a prever e mediar os conflitos e a resolver as suas causas (CE, 2005). Neste âmbito, é relevada a necessidade da UE continuar a implementar o PAAPPSA e ajudar a desenvolver a ASF, fornecendo apoio na área técnica, financeira, planeamento, logística e treino, através das actividades dos EM da EU ao nível bilateral (UE, 2005b).

Em 20 de Dezembro de 2005 a UE adoptou o “*Consenso Europeu para o Desenvolvimento*”, que estabeleceu um quadro de princípios comuns, que devem reger as acções da UE e dos seus EM na prossecução do objectivo de redução da pobreza, num contexto de desenvolvimento sustentado, através de uma abordagem integrada e complementar, que inclui a prevenção dos conflitos e a fragilidade dos estados (UE, 2005a). Este documento e a PEA, constituíram quadros fundamentais que nortearam a cooperação com África a partir desta altura.

No entanto, a necessidade de garantir a coerência dos instrumentos e políticas da UE e dos seus EM, explicita na PEA, impunha o estabelecimento de um quadro definidor da forma como os compromissos nela constantes seriam concretizados, o qual foi consubstanciado com aprovação, em 2006, do “*Conceito Europeu para reforçar as capacidades Africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos*” (UE, 2006b). Com base neste conceito, foi também revisto o PAAPPSA atrás referido, tendo sido aprovado, em 2007, um novo conjunto de acções da UE para ajudar a desenvolver as capacidades africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e construção pós-conflito, designadamente no que se refere ao apoio técnico e aconselhamento na área do treino e exercícios da ASF, logística, planeamento e elaboração de doutrina (UE, 2007a).

Não obstante a PEA ter sido muito útil na mobilização de um maior e mais coerente apoio da UE para os esforços de desenvolvimento africanos, diversas críticas consideraram-na uma abordagem tradicional unilateral, baseada numa relação norte/Sul de doador/beneficiário, pelo que se tornava importante elevar a parceria UE-África a um novo nível estratégico, verdadeiramente conjunto, onde as duas partes estivessem em igualdade (Kotsopoulos, 2007). Portugal considerou esta questão uma prioridade no programa da sua presidência da UE, no segundo semestre de 2007, tendo promovido activamente a realização da segunda Cimeira UE-África, que se concretizou em Dezembro de 2007, em Lisboa, onde foi aprovada a *Estratégia Conjunta África-UE* (ECAUE), que adiante abordaremos (UE, 2008a).

(4) Intervenções em África

Desde a criação da UA, a UE teve um papel activo na prevenção de conflitos, quer



por intermédio do diálogo político, quer através de inúmeras outras intervenções por sua acção directa ou em apoio de acções lideradas pela UA. A UE tem vindo a dar apoio financeiro, através da APF, às operações de apoio à paz lideradas pela UA, designadamente no Sudão/Darfur e na República Centro-Africana (RCA)¹. Também tem estado muito activa nas áreas de reconstrução pós-conflito, incluindo a Reforma do Sector de Segurança (SSR) e a Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), bem como em operações de apoio à paz (ver Apêndice V), destacando-se no âmbito da PESC/PESD as missões EUPOL e EUSEC na RDC e três operações militares (ARTEMIS, EUFOR RDC, EUFOR Tchad/RCA) com forças constituídas (PE, 2008).

A CE e diversos EM² da UE, e alguns estados terceiros, têm ainda desempenhado papéis importantes no restabelecimento da paz e da estabilidade e na assistência humanitária, quer através de apoio financeiro, quer através de intervenções pontuais. A CE, por si só, tem implementado programas no âmbito da reconstrução pós-conflito, na área da RSS, DDR, em 26 Estados africanos e tem prestado assistência ao incremento das capacidades da UA na luta contra o terrorismo e controle do tráfico ilícito de pequeno armamento e armas ligeiras (SALW) (CE, 2006b).

Relativamente às actividades destinadas a reforçar as capacidades africanas de prevenção, gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito, a UE tem vindo a assumir o papel de coordenação das iniciativas bilaterais. Os EM da UE e alguns estados terceiros têm estado activos através dessas iniciativas bilaterais, designadamente no que se refere: (i) ao apoio financeiro à participação de países africanos em missões de paz no continente (Bélgica, Dinamarca, Alemanha e Holanda); (ii) ao apoio financeiro directo às organizações regionais (Canadá, Dinamarca, Finlândia, Japão, Noruega e Suécia); (iii) e à formação de forças africanas para tarefas de manutenção da paz e apoio a exercícios de treino a nível regional (Reino-Unido, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Noruega Portugal, Suécia, França e Estados-Unidos) (Cardoso e Ferreira 2005: 34-35; Klingebiel, 2008).

b. A Organização das Nações Unidas

Quer a UE quer a UA reconhecem o papel primordial e a responsabilidade última da ONU na prevenção, gestão e resolução de conflitos que advém da sua Carta. A ONU tem uma enorme capacidade logística e recursos financeiros que lhe permitem assumir esse

¹ No Sudão/Darfur foi inclusivamente prestado apoio com pessoal militar integrado na missão em funções de Estado-Maior. Na RCA a APF financiou a operação FOMUC liderada pela CEMAC (PE, 2008).

² Principalmente a França e o Reino Unido, mas também a Bélgica, Dinamarca, Alemanha e Holanda.



papel, tendo tido diversas intervenções sob a sua égide em prol da paz e segurança em África. Desde 1991 executou 25 intervenções estando neste momento em curso 10 operações de manutenção da paz¹ (ver Apêndice VI).

No âmbito da ONU existem diversas iniciativas para África essencialmente focadas para o desenvolvimento com base na NEPAD, que foi endossada pela ONU e considerada uma das suas prioridades². Por conseguinte, as principais actividades de cooperação com África não estão dirigidas para o reforço das capacidades africanas para fazer face às situações de conflito, facto que tem merecido críticas de alguns quadrantes, inclusivamente da própria UA (Faria, 2004; Tavares *et al*, 2008). Tem sido apontado que a ONU poderia fornecer material e pessoal experimentado no domínio da prevenção e gestão de conflitos para apoio da APSA e das missões lideradas pela UA, o que contribuiria para o desenvolvimento das capacidades africanas, contudo a ONU não têm tradição de alocar forças ou recursos para intervenções que não lidere (Faria, 2004; Assanvo, 2007).

Em Novembro de 2006 a ONU e a UA assinaram uma *Declaração de Cooperação* no domínio da segurança e paz, tendo sido lançado um *Programa de Desenvolvimento de Capacidades Africanas a 10 anos*. No âmbito desta iniciativa, apenas merece relevo o facto de uma equipa de aconselhamento do *Departamento de Manutenção da Paz da ONU* ter sido destacada para trabalhar no *Departamento de Paz e Segurança* da Comissão da UA em todos os assuntos relativos à manutenção da paz (Tavares *et al*, 2008).

c. Outros actores internacionais

Apesar de já terem sido referidos atrás os contributos de diversos Estados na área da segurança e paz, importa realçar alguns dos mais activos em acções no terreno.

A França destaca-se, desde logo, com o programa *Reinforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (RECAMP) iniciado em 1996, com o objectivo de reforçar as capacidades africanas de manutenção da paz em situação de crise. O programa integra a formação de quadros e forças militares, a execução de exercícios de treino e o apoio operacional na área da logística, transporte de forças, assessoria e fornecimento de equipamento³ (Faria, 2004).

O Reino-Unido tem desde 1970 equipas de treino e aconselhamento - *British Military Advisory and Training Teams* – no quadro de cooperações bilaterais com países

¹ E ainda 6 missões políticas e de construção da paz (ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/ppbm.pdf>).

² Neste sentido, foi criado o *Office of the Special Adviser on Africa*, para impulsionar e coordenar as iniciativas para África desenvolvidas pelas diversas entidades da ONU (<http://www.un.org/africa/osaa/>).

³ Em 2007 este programa foi europeizado passando a ter a designação de Euro-RECAMP. Em 2008 foi integrado pela UA no programa de formação da ASF com o nome AMANI AFRICA (UA, 2008c)



anglófonos. Em 1999 foi aprovado o *African Peacekeeping Training Support Programme* que estas equipas passaram a operacionalizar, tendo vindo a apoiar a ASF. Em 2001 foi lançada uma iniciativa interdepartamental ambiciosa - *África Conflict Prevention Pool* - no sentido de melhorar a contribuição do Reino-Unido para a prevenção e gestão de conflitos, bem como uma Unidade de Reconstrução Pós-Conflito (Faria, 2004).

Os Estados Unidos da América (EUA) têm alguns programas em curso, dos quais o mais importante é o *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA). Este programa, iniciado em 1997 com o objectivo de dar formação na área da manutenção da paz e assistência a operações de urgência em África ao nível sub-regional, tem vindo a apoiar o desenvolvimento da ASF. O *Africa Partnership Station* é outro programa, que visa a cooperação e o treino no domínio da segurança marítima, no entanto apenas tem impacto a nível sub-regional, tendo pouco relevo para o desenvolvimento da ASF (Faria, 2004)¹.

A China tem vindo a aumentar o investimento e o comércio com o continente africano, sendo já o terceiro maior parceiro de África, a seguir à UE e EUA. O interesse da China está patente na criação do *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC)² em 2000. A China tem sobretudo procurado garantir a obtenção das matérias-primas e recursos energéticos e o seu posicionamento estratégico, no entanto tem sido criticada por ser pouco escrupulosa na cooperação com regimes opressivos e corruptos para conseguir os seus fins. No domínio da prevenção e gestão de crises a cooperação entre a China e África praticamente não tem expressão (Kotsopoulos, 2007; Berger, 2008).

Outros actores internacionais têm vindo a cooperar com África, no entanto a sua actividade tem estado normalmente focada no desenvolvimento. Alguns deles, reconhecendo a importância da segurança, passaram a dedicar algum do seu tempo ao domínio da prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflito, designadamente o *Banco Mundial* que criou um fundo para acções pós-conflito, a *Organização para a Segurança e Cooperação na Europa* (OSCE) que coopera com a UA, sobretudo ao nível da troca de informações e experiências no âmbito do controle da proliferação de armas, luta contra o terrorismo e observação de eleições, e a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico* (OCDE) que desenvolveu esforços para coordenar e harmonizar políticas de apoio à prevenção de conflitos. Quanto à NATO, salvo casos

¹ O novo comando americano (AFRICOM) estabelecido em Outubro de 2007, pode vir a incrementar a contribuição americana na área da segurança e defesa. Este comando engloba as actividades de diversos departamentos americanos, incluindo a segurança e defesa, consubstanciando a vontade americana de ter mais protagonismo em África (<http://www.africom.mil/>).

² <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm>



pontuais, as suas actividades restringiram-se ao fornecimento de apoio logístico às missões da UA no Sudão e na Somália, designadamente no que se refere ao fornecimento de transporte de tropas para rotação das forças no terreno (Faria, 2004).

d. Síntese conclusiva

Os laços culturais e históricos que ligam a UE e os seus EM a África, bem como a diversidade dos seus instrumentos, levaram a UE a assumir-se como o principal parceiro estratégico da UA e das OSRA e o maior contribuinte para o desenvolvimento de África.

A Cimeira do Cairo em 2000 permitiu lançar um diálogo político mais estruturado entre a UE e África. No entanto, foi com o lançamento da NEPAD em 2001, que se constituiu como o elemento de referência para a cooperação com África, com a criação da UA em 2002, e com o desenvolvimento da PESC/PESD ao nível da UE, que as relações entre África e a UE foram propulsionadas. A UA estabeleceu uma APSA, considerando como objectivo prioritário a criação de instrumentos e mecanismos próprios para a prevenção, gestão e resolução de conflitos, tendo a UE vindo a reflectir estas prioridades nas suas políticas, estratégias e acções de cooperação com África. A *Parceria Estratégica para África* aprovada em 2005 reafirma esta vontade e estabelece um quadro único para todas as entidades da UE e os seus EM, reforçando a coordenação e a complementaridade de políticas no âmbito da UE. Em Dezembro de 2007 a cooperação teve o seu ponto mais alto com a aprovação de uma *Estratégia Conjunta EU-África*, na qual ambas as partes estão realmente em igualdade. No contexto destas iniciativas estratégicas dos últimos anos a UE (i) estabeleceu um *Conceito Europeu para reforçar as capacidades Africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos*; (ii) desenvolveu *Planos de acção para apoio à segurança e paz em África*, contendo acções concretas para desenvolver as capacidades africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e construção pós-conflito, designadamente no que se refere ao apoio técnico e aconselhamento na área do treino e exercícios da ASF, na logística, no planeamento e na elaboração de doutrina; (iii) criou *mecanismos de financiamento*, designadamente a APF, destinados a apoiar o desenvolvimento das capacidades da APSA e as operações africanas de manutenção da paz em África (iv) concretizou, por si só ou através dos seus EM, intervenções de apoio à paz bem como acções de apoio ao desenvolvimento das capacidades da UA e das OSRA para implementar a sua própria agenda.

Considera-se assim validada a terceira hipótese, afigurando-se importante analisar com mais detalhe a ECAUE e as perspectivas futuras das relações UE-África.



5. A estratégia Conjunta África-UE

Conforme é sublinhado na *Declaração de Lisboa* “*We are determined to give this new strategic partnership the necessary means and instruments that (...) show us the results on the occasion of the Third Summit that shall be held in 2010.*” (UE, 2007c).

a. Os objectivos da ECAUE

A ECAUE aprovada na Cimeira UE-África, em 8 e 9 de Dezembro de 2007 em Lisboa, consubstancia a vontade conjunta da UE e de África de atingirem objectivos comuns, no âmbito do reforço e dignificação da sua parceria política, da prossecução de uma parceria centrada nas pessoas onde a sociedade civil tenha um papel activo, da promoção da paz, segurança, desenvolvimento e integração de África, bem como da promoção conjunta de um multilateralismo efectivo com as instituições internacionais, procurando dar resposta aos desafios e preocupações mundiais. Neste sentido a ECAUE considera oito áreas de actuação¹, sendo uma delas a Paz e Segurança (UE, 2008a).

A ECAUE constitui o actual elemento de referência para as relações UE-África, sendo implementada através de sucessivos planos de acção de curto prazo (trienais) em cada uma daquelas áreas, com as políticas e actividades prioritárias para esse período.

b. O primeiro Plano de Acção 2008-2010

No que se refere à área da segurança e paz, o *Plano de Acção 2008-2010* reflecte as principais preocupações comuns no âmbito da prevenção e gestão de crises em África, contemplando um conjunto de actividades enquadradas em três áreas prioritárias: o reforço do diálogo sobre os desafios que se colocam em matéria de paz e segurança, a operacionalização total da APSA² e o financiamento das operações de apoio à paz sob liderança africana (UE, 2008a).

Entre as diversas actividades previstas destaca-se: (i) a operacionalização do CEWS e da ASF, incluindo o apoio à preparação das Brigadas regionais nas áreas do treino, exercícios e logística através do Euro-RECAMP; (ii) a melhoria das capacidades da UA e dos mecanismos regionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito, dando andamento às propostas aprovadas em 2007 através do *Plano de acção para apoio à segurança e paz em África*; (iii) a melhoria das capacidades africanas no

¹ A Paz e segurança; a Democracia, boa governação e direitos humanos; o comércio, integração regional e infra-estruturas; os ODM; a Energia; as alterações climáticas; a migração, mobilidade e emprego; a ciência, sociedade da informação e espaço (UE, 2008a).

² A *Declaração de Lisboa*, emitida na Cimeira de Lisboa não podia ser mais incisiva ao referir como um dos compromissos fundamentais “(...) o estabelecimento em África de uma arquitectura robusta de segurança e paz (...)”, que reflecte a convergência total de pensamentos de ambas as partes (UE, 2007c).



âmbito da luta contra o terrorismo e controle do tráfico ilícito de SALW, que potenciam os conflitos; (iv) e a melhoria da coordenação africana ao nível continental e regional, bem como da cooperação UE-África e da sua influência nos fora internacionais (UE, 2008a).

c. Implementação da ECAUE e mecanismos de acompanhamento

Os avanços registados na implementação da ECAUE são avaliados nas cimeiras de chefes de Estado e de Governo, a decorrer alternadamente em África e na UE, de três em três anos, altura em que são assumidos novos compromissos (UE, 2008a).

Contribuem para a implementação da ECAUE inúmeros intervenientes ao nível continental, regional, nacional e local. No entanto, é atribuído um papel central à UA e UE¹, cujas instituições homólogas devem promover o reforço do diálogo e o acompanhamento da implementação da ECAUE, tendo em vista dinamizar os seus objectivos. Neste sentido, os presidentes dos Conselhos, dos Parlamentos e das Comissões da UE e da UA reúnem-se regularmente durante o período entre cimeiras para analisar os progressos e dar orientações políticas à parceria. As Comissões da UA e UE, juntamente com o SGC da UE, assumem um papel fundamental enquanto motores da parceria², reunindo anualmente os respectivos colégios de comissários. Estas entidades preparam, em cooperação com as presidências da UE e da UA, relatórios conjuntos sobre os progressos registados na implementação da ECAUE, utilizando para o efeito indicadores e critérios claros e um calendário concreto para garantir que a implementação está a avançar (UE, 2008a).

Ao nível ministerial e de altos funcionários, o acompanhamento da ECAUE é efectuado através de reuniões periódicas, sendo bianuais ao nível ministerial (UE, 2008a).

d. Os desafios da ECAUE. Contributos para o seu desenvolvimento.

Já há avanços razoáveis na implementação da ECAUE, no entanto existem algumas questões estruturantes que necessitam de um forte comprometimento de todos os actores em África (UA, 2008c). No sentido de enquadrar a actual situação relativamente à implementação da ECAUE bem como os desafios futuros, designadamente no que se refere à edificação da APSA, foi elaborada uma matriz SOWT, em Apêndice VIII, a qual serviu de base para a desenvolvimento de alguns contributos que passamos a abordar.

¹ A UE e a UA integram as OSRA na arquitectura institucional, minimizando sobreposições e incompatibilidades de mandatos entre as entidades envolvidas (UE, 2008a).

² Neste âmbito foi criado um Grupo de Acção Comum UE-UA (*EU-AU Joint Task Force*) que visa facilitar a interacção e os projectos comuns entre as diferentes instituições, bem como o diálogo entre os grupos de trabalho, reunindo-se periodicamente para fazer avançar a agenda da parceria (UE, 2008a).



(1) A coordenação ao nível europeu

Conforme referiu nos seus discursos o anterior Comissário da UA para a Paz e Segurança, Said Djinnit, “a Europa gosta de olhar para África de uma forma fragmentada” (ECDPM, 2006b: 7), aludindo ao facto da UE apresentar uma postura para África não integrada e muitas vezes descoordenada, já assumida pela UE (UE, 2003; PE, 2008; UE, 2005b), que se reflecte não só nos acordos em vigor, mas sobretudo nas acções. Tal deve-se a descoordenações internas da UE (direcções gerais da CE e o SGC da UE) e entre esta os seus EM, cujos interesses e prioridades nacionais são factores limitadores da integração e coordenação de acções ao nível europeu. Nesta linha de opinião, afigura-se fundamental para o sucesso da ECAUE que seja incrementada a coordenação entre as diferentes entidades da UE e entre elas e os seus EM, de forma a que se reparta o trabalho e se evite a sua duplicação (CE, 2008a; UA, 2008b), assegurando que a assistência externa da UE seja coerente e eficiente (Faria e Ferreira, 2007).

No entanto, este desiderato é muito dificultado pelo facto da UE ter que lidar com relações a diferentes níveis em África (continental, regional, nacional e local) e ter que garantir a coerência da sua actuação como se de uma única entidade se tratasse, conforme estabelece a ECAUE. Relativamente a este aspecto, é de notar o reforço da *Delegação da AU na UE* e a criação, no início de 2008, da *Delegação da UE junto da UA*¹. Esta última delegação está exclusivamente dedicada à melhoria do diálogo político, cooperação e coordenação com a UA, fornecendo complementarmente assessoria e apoio a esta organização (UE 2007b). Julgamos importante que esta delegação se foque também a nível regional com as OSRA, tendo em vista permitir a supra referida coerência na cooperação aos diferentes níveis, particularmente entre a UE, UA e OSRA. Para o efeito, julgamos que deve ser promovida uma estreita ligação quer com os *Oficiais de Ligação da UE nas OSRA* (alguns já existentes e outros a criar onde não existem) quer com as *Células de Ligação das OSRA na UA* que estão a ser criadas.

Internamente a UE tem vindo a tomar algumas medidas no sentido de coordenar as actividades e evitar duplicações de trabalho, das quais se destaca a criação de *Equipas de Implementação* para cada área do plano de acção, constituídas por especialistas de diversas entidades da UE, incluindo os seus EM (UE, 2008f). Portugal integrou 5 equipas, sendo

¹ Esta delegação abrange as áreas até então da responsabilidade do *Representante da CE* para os respectivos assuntos, e do *Representante Especial da UE* para os assuntos de segurança e defesa, que passaram a ser a mesma pessoa (UE, 2008f). Foi igualmente relevante a criação do cargo de *Conselheiro Especial do Secretário Geral/Alto Representante do Conselho da UE para as capacidades Africanas de Manutenção da Paz* e nomeado para este cargo o General Pierre-Michel Joana (UE, 2008b).



uma delas, a de Paz e Segurança (CE, 2008a). Estas equipas integram, pelo lado europeu, os oito *Joint (African-EU) Experts Groups* (JEGs) informais que fazem a avaliação dos programas e projectos de implementação do *Plano de Acção* da ECAUE, propondo medidas e metas para a concretização dos pontos de acção nele previstos (UE, 2008f). Neste contexto, constitui uma linha de acção importante a harmonização das actividades dos EM, atendendo a que 80% da ajuda externa da UE é ao nível bilateral, no entanto até ao momento ainda não se registaram avanços de relevo (Cardoso e Ferreira, 2005). Apesar das dificuldades que envolvem esta tarefa, em face dos interesses estratégicos nacionais que estão muitas das vezes na base dos programas bilaterais de cooperação (Joana, 2008), julgamos prioritário identificar os programas e apoios financeiros e materiais que os EM da UE têm ao nível bilateral e procurar garantir a coerência de políticas e a complementaridade das ajudas, evitando duplicações ou áreas deficitárias.

(2) A escassez de recursos e as dificuldades de coordenação no lado africano

É inquestionável que nos últimos anos foram dados passos importantes no desenvolvimento das estruturas e mecanismos de prevenção e gestão de conflitos da UA, no entanto estão aquém do previsto e ainda subsistem alguns desafios ao nível da sustentabilidade financeira, escassez de recursos humanos e dificuldades de coordenação, os quais têm sido factores retardadores do processo (Cilliers, 2008).

A escassez de recursos humanos qualificados tem constituído uma enorme fraqueza institucional a nível continental e regional. No âmbito da UA, a escassez de recursos humanos qualificados em lugares chave na área do estudo e planeamento e na gestão financeira (*backroom staff*)¹, agravada pelo excessivo envolvimento em tarefas de gestão diária, particularmente quando a UA participa em operações, e o elevado número de programas de cooperação, tem tido um impacto negativo quer na coordenação de programas e actividades de ajuda com entidades externas, quer entre entidades da UA, particularmente com as OSRA². Este facto tem-se vindo a reflectir em atrasos no desenvolvimento das capacidades, alguma falta de coerência entre os modelos institucionalizados em cada região³ e alguma competição entre as OSRA pela assistência externa, em detrimento dos esforços concertados para o desenvolvimento integrado dos

¹ Uma das áreas mais críticas é a capacidade de planeamento e condução de operações da *Divisão de Operações de Apoio à Paz* (ver figura 1do Apêndice III).

² Acresce que alguns programas de ajuda da UE e ONU são similares e os de cooperação bilateral nem sempre comungam os mesmos objectivos de integração da UA e, quando o fazem, nem sempre são focados nas questões africanas mais prioritárias, facto que exige maior atenção da UA (Cilliers, 2008; UA, 2007).

³ Embora tenham já sido produzidos documentos estruturantes ainda estão por harmonizar os mecanismos regionais da APSA designadamente a nível das suas estruturas (Cilliers, 2008; UA, 2007).



mecanismos¹ (Cilliers, 2008; UA, 2007). Face a esta situação, julgamos prioritário que a UE e os seus EM façam um esforço para colmatar as lacunas africanas, fornecendo peritos e/ou apoio financeiro para a contratação de recursos humanos qualificados para as estruturas de planeamento, apoio e acompanhamento da UA², para que ela possa exercer as suas competências, de contrário a eficácia de qualquer investimento em operações e aviso antecipado será reduzida. Neste âmbito, julgamos que pode revelar-se uma mais valia significativa, a *Delegação da UE junto da UA* alargar o seu âmbito no sentido de reforçar de forma significativa as capacidades de planeamento, coordenação, estudo, acompanhamento e gestão financeira das estruturas da UA, designadamente no *Departamento de Paz e Segurança* da Comissão, devendo para o efeito ser reforçada com recursos humanos³.

No que se refere à implementação da ECAUE, a UA estabeleceu, à semelhança da UE, os grupos que integrarão os JEGs atrás referidos (UE, 2008f), no entanto têm-se constatado que as OSRA têm tido uma participação muito reduzida. Neste contexto, revela-se igualmente vital estabelecer acções tendentes a acelerar o processo de integração africano e a impulsionar o desenvolvimento institucional da UA, bem como das OSRA e, em particular, das cinco estruturas regionais da APSA, para que possam explorar ao máximo a parceria com a UE e interagir com outros parceiros internacionais (PE, 2008; UA, 2008c). Julgamos que a *Delegação da UE junto da UA*, atrás referida, também poderá ter um papel activo neste processo, redireccionando algumas das suas actividades no sentido de ajudar a desenvolver as relações entre a UA e as OSRA, promovendo junto das OSRA a importância e utilidade da UA. Para o efeito, afigura-se-nos que pode utilizar os *Oficiais de Ligação da UE*, ou de EM da UE em algumas das OSRA, bem como as *Células de Ligação das OSRA na UA*, de forma a incrementar quer a participação activa das OSRA, quer a cooperação tripartida UE, UA e OSRA aos diversos níveis.

(3) Os instrumentos financeiros

A sustentabilidade financeira do projecto africano constitui um dos maiores desafios, quer no se refere ao lançamento e sustentação das operações, quer no âmbito do

¹ Acresce que as cinco regiões estabelecidas para edificar os mecanismos regionais de resposta a crises, com excepção da ECOWAS, não correspondem às OSRA, o que tem causado alguma tensão decorrente de questões relacionadas com representatividade de Estados africanos. A UA tem vindo a tentar que os Estados africanos apenas pertençam a uma das cinco regiões (PE, 2008; UA, 2007).

² Mas também para as estruturas dos mecanismos regionais da APSA, particularmente em relação às regiões oeste, este e sul, que estão mais avançadas no aprontamento das brigadas para 2010 (Cilliers, 2008).

³ A representante do SGC na equipa de implementação de paz e segurança da ECAUE, avançou a possibilidade de integrar peritos e assessores na *Delegação da UE junto da UA*, os quais, na prática trabalhariam directamente nas estruturas da UA suprimindo as faltas de quadros (REPER, 2008).



desenvolvimento das estruturas e mecanismos de prevenção, gestão e resolução de crises¹. Ainda não foram encontrados mecanismos de financiamento adequados, sendo que o problema começa desde logo pela dificuldade da UA em mobilizar os seus EM para o pagamento das suas cotas para os fundos institucionais, designadamente o *Fundo para a Paz*² da UA. Tendo presente as fracas economias e os problemas que enfrentam a maioria dos Estados africanos (os quais tendem a agravar com a actual crise financeira e económica internacional), que obrigam a focar os recursos no desenvolvimento, bem como o facto de serem também contribuintes da ONU e das múltiplas OSRA em que se inserem, suscitam-se dúvidas quanto à capacidade financeira e material dos Estados africanos para cumprirem muitos dos compromissos assumidos com o projecto africano (Klingebiel, 2005).

Por outro lado, a regulação da aplicação do supracitado fundo, é uma questão que merece uma análise cuidada, uma vez que os países contribuintes de tropas para missões da UA têm que financiar e sustentar os respectivos contingentes da ASF nos primeiros 90 dias e só depois a UA assume a responsabilidade e ressarce as despesas dos países, questão que é potencialmente geradora de polarizações sub-regionais e falha nos esforços multinacionais³ (UA, 2002; UA, 2003). Julgamos que a aplicação dos princípios seguidos pela UE, com o *Mecanismo Athena*⁴ (UE, 2008g), poderiam revelar-se adequados para este fundo relativamente a operações de apoio à paz lideradas pela UA que ocorram na região que disponibilizou a Brigada da ASF, com algumas alterações para que o financiamento seja total para as Brigadas empregues em outra região que não a de origem, de forma a evitar dificuldades nas contribuições para futuras operações.

No que se refere à implementação da ECAUE, ela é garantida através de diversos instrumentos de financiamento existentes na UE, na sua maioria dependentes do FED, os quais se encontram dispersos de acordo com o fim em vista⁵, questão que importa melhorar. Acresce que a assistência financeira da CE, através deste fundo e do seu próprio

¹ O problema do financiamento ficou patente logo na primeira missão no Burundi, a qual teve um orçamento anual de 130 milhões de dólares, quando à altura o orçamento anual da UA era de 32 milhões de dólares. Na segunda missão no Sudão/Darfur o desajuste ainda foi maior (Cilliers, 2008).

² Este fundo é constituído por 6% do orçamento anual da UA (havendo intenção de aumentar para 10%) e contribuições dos EM e de outras origens, ficando com um valor próximo de 85 milhões, que nem sequer dá para sustentar a AMIS no Sudão. Paralelamente decorre em sede da ONU, impulsionado pela UE e UA, um painel UA-ONU liderado pelo Sr. Romano Prodi, tendo em vista estudar a criação, no âmbito da ONU, de um mecanismo de financiamento sustentável para apoio das operações lideradas pela UA (UA, 2007).

³ Acresce que os custos das operações da ASF podem ser alocados aos EM com base nas suas contribuições para o orçamento da UA. Sendo 75% deste formado pelas contribuições da África do Sul, Argélia, Nigéria, Egipto e Líbia, levantam-se questões de justiça na partilha dos custos (Cilliers, 2008; UA, 2002).

⁴ O fundo gerido por este mecanismo financia os gastos das operações considerados comuns, sendo o resto pago pelos EM contribuintes (*the costs lie where they fall*) (UE, 2008g).

⁵ O FED, a APF, o Development Cooperation Instrument (DCI), o European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI), o Instrument for Stability (IfS), e ainda programas temáticos (UE, 2008a).



orçamento, não será suficiente para honrar os compromissos com África, sendo vital a contribuição dos EM (CE, 2008a). Por outro lado, a UE necessita de criar mecanismos mais flexíveis do que os existentes, designadamente a APF que financia as operações de apoio à paz africanas. Este mecanismo, é financiado pelo FED, não podendo apoiar actividades que possam ter fins ou consequências letais, como por exemplo no âmbito do desenvolvimento das capacidades militares africanas, a logística e aquisição de material e equipamento para as Brigadas, que tem constituído um dos principais problemas para a edificação da ASF (PE, 2008; PE, 2009). Por conseguinte, julgamos que é premente estudar a relevância da criação de um instrumento de financiamento único no âmbito da UE, mais flexível que os existentes, com fundos suficientes e sistemas de gestão eficazes, para efeitos específicos de implementação do plano de acção da ECAUE relativo à paz e segurança. Este instrumento abrangeria não só os custos inerentes à implementação da própria estratégia como também as necessidades referentes ao desenvolvimento das estruturas africanas, nomeadamente a contratação e aquisição de recursos para a UA e OSRA e a edificação e sustentação da ASF, bem como o financiamento de operações da UA. Este instrumento pode igualmente basear-se no *Mecanismo Athena* atrás referido que permite contribuições directas de EM ou de terceiros Estados para o fundo.

(4) A resposta a situações de crise em África

Relativamente às Brigadas regionais da AFS, tem havido evoluções significativas ao nível do normativo mas lentas no que se refere à sua edificação, existindo muito poucas razões para acreditar que o desenvolvimento da ASF estará completo em 2010, conforme está planeado, e que essas forças possam mobilizar as capacidades militares que se espera (Klingebiel, 2005; UA, 2007). Este facto associado à limitada capacidade das sub-regiões para suportarem os custos de manutenção da sua segurança, pode levar a prolongar os conflitos que emergirem. Neste contexto, afigura-se prudente tomar algumas decisões, quer do lado africano quer no âmbito da CI, particularmente a UE e a ONU.

(a) A ONU e a UE

Não obstante se entenda que a responsabilidade primária pela resolução dos problemas africanos seja dos próprios Estados africanos, sendo o papel principal da UE e da ONU ajudá-los e não substituí-los, o facto é que pode haver necessidade de intervenção exterior por incapacidade africana. Importa não esquecer que o alastramento da instabilidade reflecte-se em migrações e actividades ilícitas que têm consequências que podem extravasar o continente africano. Por outro lado, cada vez mais a opinião pública



ocidental exerce pressão sobre governos no sentido de não se ignorar as situações humanitárias, respondendo prontamente aos conflitos graves que lhes possam dar origem. Neste sentido, a ESS aponta a necessidade da UE de ter uma “*resposta precoce, rápida e enérgica... reagindo às situações de conflito antes que se verifiquem situações humanitárias urgentes*” (UE, 2003: 11), o que configura a vontade da UE não só apoiar as intervenções em África lideradas pela UA, mas também assumir a resolução destas últimas caso se revele necessário. Contudo, a realidade tem revelado que a decisão da UE actuar relativamente a um conflito tem sido reactiva e resulta de um processo de decisão moroso e complexo, que é potenciado pela dessincronia entre a vontade política manifestada em Bruxelas para lançar as intervenções e a dificuldade na disponibilização dos meios pelos EM, o que se traduz numa enorme dificuldade e demora no lançamento das operações militares (Grant, 2007; Faria, 2004). Os *Battlegroups*¹, que constituem a capacidade de reacção rápida, eficaz e projectável da UE, podem responder a muitas das crises emergentes em África, no entanto o seu conceito limita o seu emprego às situações de emergência (UE, 2006a). Nestas circunstâncias afigura-se que a UE estará limitada na ajuda que pode dar ao continente africano no âmbito de uma intervenção militar preventiva.

Em relação à ONU, não obstante disponha de uma enorme capacidade administrativa e logística, nos últimos anos não têm conseguido responder as todas as situações e, por outro lado, a sua resposta a situações de crises também é lenta (Sousa, 2007). Por conseguinte, julgamos que é necessário que tanto a UE como a ONU reavaliem as suas capacidades de resposta a crises, sob o risco de não conseguirem ajudar África a garantir a prevenção mas apenas a gestão de crises, e de uma forma reactiva quando já tiverem ocorrido situações humanitárias graves, com consequências que extravasam o continente africano.

(b) A UA

Quanto à ASF, o seu desenvolvimento encontra-se na fase de consolidação de documentos estruturantes, através de treino e exercícios com base nos cenários perspectivados de actuação da ASF, no entanto embora as Brigadas tenham vindo a ter apoio externo para esse efeito, designadamente de EM da UE, não tem decorrido ao ritmo esperado (Cilliers; UA, 2007).

Acresce que os Estados africanos não se têm revelado capazes de garantir a

¹ Para mais detalhes sobre o conceito *Battlegroup* e o emprego de forças no âmbito da UE ver Apêndice VII.



logística, material e equipamentos (particularmente carros de combate, helicópteros, transporte aéreo, armamento, equipamentos de comunicações e apoio médico) necessários à edificação e sustentação da ASF¹. Por outro lado, as contribuições ao nível bilateral, se não forem coordenadas, podem originar duplicações e dificuldades logísticas e de interoperabilidade entre as forças da ASF (UA, 2008b). Por conseguinte, afigura-se-nos prioritário que a UE promova e coordene a contribuição dos EM da UE, no sentido de dotar as Brigadas regionais da ASF com os meios necessários à sua edificação e sustentação, e estabeleça uma política para o fornecimento de equipamentos para a ASF. Atendendo a que não é expectável que todas as Brigadas estejam prontas em 2010², a assistência deveria ser concentrada nas regiões que estão mais avançadas isto é, Oeste, Leste e Sul. (Cilliers, 2008, PE, 2008; UA, 2007).

Apesar do continente africano ter necessidade de ter uma resposta ao nível das cinco Brigadas previstas, as dificuldades no seu aprontamento e sustentação anteriormente aludidas, aconselham a pensar em soluções alternativas que, por um lado sejam viáveis e credíveis nas actuais circunstâncias e, por outro, constituam conceptualmente uma alternativa de resposta a crises. Acresce que se nos afigura que o emprego das Brigadas fora da região que as forneceu apresenta algumas questões de ordem prática, designadamente quanto ao pagamento dos custos das operações, que podem limitar a sua utilização. A experiência de sucesso das operações da UE em África demonstra que, em situações de conflitualidade de baixa intensidade e pequena escala, o ambiente de segurança pode ser garantido por uma força militar de reduzidas dimensões, entre um batalhão (caso da EUFOR RDC) e três batalhões (caso da EUFOR Tchad/RCA)³. Por conseguinte, julgamos que pode ser uma boa solução para a UA, a disponibilidade de uma capacidade de reacção rápida e credível com estas dimensões, em complementaridade com as Brigadas, afigurando-se apropriado o conceito *Battlegroup* (escalão batalhão) da UE (UE, 2006a). À semelhança da UE, poderia ser estabelecida uma escala com dois ou três

¹ A componente civil das Brigadas também está muito atrasada devido a aspectos de formação e recursos humanos. Ainda está por operacionalizar a *Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito* da UA, designadamente no que se refere à elaboração de doutrina sobre SSR, DDR e SALW (UA, 2008c).

² A *região Oeste* é a mais avançada, estando a brigada operacional mas não o REW; a *região Sul* tem potencial, mas tem um longo caminho a percorrer, pois ainda não tem a brigada e o REW operacionais, sendo de esperar que o estejam só após 2010; a *região Este* tem desenvolvido a APSA de uma forma limitada, apenas dispondo do REWS fornecido pela IGAD; a *região central* teve um progresso muito limitado, devido às fragilidades políticas da região e ausência de órgãos políticos regionais, bem como a situação na RDC, precisando de ajuda externa para evoluir; a *região Norte* tem os melhores recursos e equipamentos ao seu dispor, no entanto tem feito poucos progressos nos objectivos da APSA, não tendo ainda uma brigada e o REW (Cilliers, 2008; PE, 2008).

³ Informações sobre as operações em: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=fr>



Battlegroups por semestre em prontidão, às ordens da UA. Parece-nos que, com esta solução, a UA poderia dispor de uma capacidade que oferece melhores garantias de resposta que as Brigadas para situações de prevenção de conflitos de pequena escala e baixa intensidade, uma vez que as contribuições dos Estados africanos são inferiores, sendo mais fácil a sua edificação, e os custos de sustentação são muito menores.

Outro vector relevante da APSA que não tem avançado conforme se esperava é o CEWS. Têm-se levantado alguns desafios ao nível da operacionalização dos Centros de Situação regionais, designadamente no que se refere à implementação de sistemas de gestão de informação integrados e interoperáveis que permitam operacionalizar o mecanismo de alerta, respondendo às necessidades quer a nível continental, quer a nível regional e estatal¹ (Aning, 2007; UA, 2008b). Neste contexto revela-se prioritário identificar todos os sistemas existentes e projectos em desenvolvimento a nível regional no sentido de encontrar uma solução integrada. Julgamos que a UE poderá contribuir com a sua experiência nesta área através do intercâmbio de conhecimentos e cooperação entre os sistemas de alerta africano e europeu e a ajuda ao desenvolvimento do CEWS com peritos europeus e recursos financeiros.

e. Portugal e a estratégia conjunta

Portugal tem tido um papel importante na parceria com África, tendo sido nas suas presidências da UE de 2000 e 2007 que foram concretizadas as duas únicas cimeiras UE-África, nas quais foram adoptados documentos fundamentais da parceria. Fruto desta acção, Portugal tem granjeado créditos como parceiro privilegiado nas relações com África, que ultrapassam o seu peso relativo na UE. Nestas circunstâncias, a ECAUE pode constituir um bom quadro através do qual Portugal possa desenvolver iniciativas convergentes com a política nacional para a cooperação com África. Por um lado, podem ser identificadas oportunidades que possam contribuir para complementar a cooperação bilateral com os PALOP e assim acrescentar valor à Cooperação Técnico-Militar (CTM) e, por outro, podem ser desenvolvidas acções no sentido de potenciar projectos da CTM passíveis de ser executados no âmbito da ECAUE, dotando o *Programa de Apoio às Missões de Paz em África* (PAMPA) de uma dimensão europeia (Marques, 2007). A CPLP tem vindo a desenvolver a sua dimensão de defesa, sendo crescente a vontade entre os seus EM de poder vir a contribuir para o esforço africano. De facto, pode constituir um fórum privilegiado para o lançamento de iniciativas na área de formação especializada de

¹ Levantam-se ainda algumas questões de índole política que poderão reduzir a eficiência e credibilidade do sistema, tais como eventuais filtragens da informação por parte dos governos (Aning, 2007).



assessores para Estados-Maiores, observadores militares e treino de forças, as quais podem constituir uma mais valia para o desenvolvimento das capacidades africanas para fazer face a crises e um veículo de afirmação da lusofonia¹ (Bernardino, 2007). Enquadra-se neste desiderato a iniciativa aprovada pela CPLP no final de 2008 de promoção nos PALOP de Centros de Excelência na área da segurança e defesa, os quais podem ser considerados no âmbito do programa que a UE lançou em meados de 2007 de apoio aos Centros de Formação Africanos no domínio da segurança (UE, 2008b).

f. Síntese conclusiva

A ECAUE aprovada em Dezembro de 2007, em Lisboa, constitui actualmente o elemento de referência para as relações UE-África, sendo implementada através de sucessivos planos de acção de curto prazo em cada uma das áreas oito áreas de actuação previstas. O plano de acção na área da paz e segurança reflecte as principais preocupações e as políticas comuns dos dois continentes no âmbito da prevenção e gestão de crises em África, contemplando um conjunto de actividades enquadradas em três acções prioritárias: (i) reforçar o diálogo sobre os desafios que se colocam em matéria de paz e segurança (ii) operacionalizar totalmente a APSA (iii) garantir o financiamento das operações de apoio à paz sob liderança africana.

A ECAUE prevê resultados concretos mensuráveis, bem como mecanismos de avaliação e acompanhamento da sua implementação, centrados numa coordenação a diferentes níveis e por diferentes entidades no âmbito da UE e UA, o que configura a vontade comum para que a parceria tenha sucesso. No entanto, alguns desafios levantam-se a ambas as partes, havendo necessidade de estabelecer algumas medidas e reorientar e focar algumas das acções do *Plano de Acção* da ECAUE, designadamente: (i) atribuir particular atenção à coordenação das acções dos EM da UE de forma a não haver duplicações e ineficiências (ii) reforçar as capacidades de coordenação, estudo, planeamento e acompanhamento das estruturas da UA de forma a que esta possa exercer plenamente as suas competências (iii) Acelerar o processo de integração africano, incrementando a participação das OSRA no projecto africano (iv) promover, no âmbito da UE e seus EM, o reforço de assessorias e a disponibilização de recursos financeiros e materiais para as estruturas regionais da APSA (v) Ajudar a implementar uma solução integrada para o CEWS (vi) estudar a relevância de um mecanismo de financiamento único da UE para a implementação de todos os aspectos relacionados com a paz e segurança da

¹ Note-se que as quatro línguas faladas na UA são o Português, o Inglês, o Francês e o Árabe.



estratégia (vii) estudar a mais valia da UA instituir um mecanismo de resposta rápida baseado no conceito do *Battlegroup* (viii) reflectir no âmbito da UE e da ONU sobre a actual capacidade de resposta a situações de crises em África, tomando as necessárias medidas.

Por último, importa sublinhar que a ECAUE poderá constituir um bom quadro através do qual Portugal possa desenvolver iniciativas convergentes com a política nacional para a cooperação com África. Neste âmbito, a iniciativa da CPLP de criação de Centros de Excelência nos PALOP poderá ser integrada em programas similares lançados pela UE.

Consideramos assim validada a quarta hipótese, o que nos leva às conclusões da investigação que levámos a cabo.

6. Conclusões

Ao longo do presente trabalho de investigação procurámos identificar quais são os contributos de política estratégica comum entre a UE e África, designadamente no âmbito da prevenção e gestão de crises (QC). Para o efeito, dividimos o problema em quatro questões, tendo sido formuladas quatro hipóteses que foram validadas ao longo do trabalho e que passaremos a abordar na presente conclusão.

Começámos por analisar a evolução dos conflitos na África Subsariana, procurando identificar quais as suas causas e as características bem como o seu impacto no continente africano (QD1). Constatámos que a partir da década de 50 o continente africano ficou marcado por um historial de instabilidade e um crescendo da violência dos conflitos, bem como pelo colapso de diversas economias africanas, situação que foi agravada pela perda de interesse estratégico de África após o fim da guerra fria e a consequente saída das potências não africanas de África. Concluímos que se têm vindo a registar essencialmente conflitos intra-estatais, de intensidade crescente, que têm debilitado as estruturas dos Estados africanos e o seu tecido produtivo, comprometendo o desenvolvimento e a segurança do continente africano. As suas causas assentam numa mistura complexa de factores religiosos, sociais, económicos e políticos, essencialmente de índole interna, que estão directa ou indirectamente relacionados com a incapacidade dos Estados africanos assegurarem as suas principais funções de desenvolvimento, bem estar e segurança das suas populações. Considerámos assim validada a hipótese H1.

Em seguida procurámos identificar como é que as ORA têm lidado com os problemas de segurança e paz em África (QD2). Constatámos que a importância da



segurança como factor essencial para o desenvolvimento que ressaltou dos conflitos em África, levou a que os aspectos de segurança e defesa passassem a ter um maior relevo no âmbito das políticas e estratégias, até então essencialmente focadas no desenvolvimento. As ORA, originalmente de cariz essencialmente económico, reorientaram os seus objectivos e criaram alguns mecanismos no sentido de permitir que, elas próprias, pudessem enfrentar as situações de instabilidade, tendo concretizado no terreno algumas acções de apoio à paz. Verificámos ainda que, o lançamento da NEPAD em 2001, que se constituiu como um elemento de referência para a ajuda a África, e a constituição da UA em 2002, representaram marcos importantes para o continente africano, ao consubstanciar a vontade crescente dos líderes africanos assumirem a responsabilidade primária na resolução dos problemas que assolam o continente africano e que afectam a sua estabilidade e segurança. Neste contexto, a UA considerou como objectivo prioritário nas suas políticas, a criação de instrumentos e mecanismos próprios para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito, tendo para o efeito, estabelecido em 2002 uma *Arquitectura de Paz e Segurança Africana* que contempla estruturas de decisão, designadamente o *Conselho de Paz e Segurança*, e mecanismos de alerta e resposta - o *Sistema Continental de Alerta Antecipado* e a *Força Africana em Alerta*. Concluímos pois, que as ORA têm vindo a assumir a principal responsabilidade na resolução dos problemas que assolam o continente Africano e que afectam a sua estabilidade e segurança, procurando edificar as estruturas e mecanismos próprios que viabilizem uma resposta adequada e eficaz no âmbito da prevenção, gestão e resolução de conflitos, o que nos permitiu validar hipótese H2.

As catástrofes humanitárias provocadas por muitos dos conflitos e a percepção das implicações da conflitualidade africana para a segurança global, trouxeram África de novo para as agendas internacionais no fim da década de 90. Neste contexto, procurámos em seguida saber qual tem sido o contributo da CI e particularmente da UE para a prevenção e gestão de conflitos no continente Africano (QD3). Verificámos que o desenvolvimento que ocorreu a partir de 2000, quer nas estruturas africanas quer no âmbito da PESC/PESD, propulsionou as relações entre a UE e África. A UE tem sido o maior contribuinte de ajuda ao desenvolvimento do continente africano, assumindo-se como o principal parceiro estratégico da UA e das OSRA. A Cimeira do Cairo em 2000 marcou o início de um diálogo político mais estruturado entre a UE e África, tendo a *Parceria Estratégica para África*, aprovada em 2005, reafirmado essa vontade, ao estabelecer um quadro único para todas as entidades da UE, incluindo os seus EM, que visa o reforço da coordenação e



complementaridade de políticas, estratégias e acções da UE para África. No contexto destas iniciativas estratégicas, a UE estabeleceu conceitos, desenvolveu planos de acção e criou mecanismos de financiamento destinados a apoiar o desenvolvimento das capacidades da APSA para a prevenção gestão e resolução de crises em África. Concretizou, igualmente, por si só ou através dos seus EM, intervenções de apoio à paz bem como acções de apoio ao desenvolvimento das capacidades da UA e das OSRA para implementar as suas própria agendas. Considerámos, assim, validada a hipótese H3.

Por último, analisámos os elementos que enquadram a actual política estratégica comum entre a UE e África, em que medida contribuem para a segurança do continente africano e como poderão ser melhorados (QD4). A análise efectuada indicou-nos que a ECAUE, aprovada em Dezembro de 2007, em Lisboa, consubstancia as actuais políticas estratégicas comuns entre a UE e África, particularmente no que se refere à prevenção e gestão de crises em África. A ECAUE considera oito áreas de actuação operacionalizadas através de planos de acção no âmbito do desenvolvimento económico e social, da democracia e governação e da paz e segurança. Nesta última área, o plano de acção reflecte as principais preocupações comuns aos dois continentes no âmbito da prevenção e gestão de crises em África, contemplando um conjunto de actividades enquadradas em três acções prioritárias: (i) reforçar o diálogo sobre os desafios que se colocam em matéria de paz e segurança (ii) operacionalizar totalmente a APSA e (iii) garantir o financiamento das operações de apoio à paz sob liderança africana.

Identificámos igualmente que a ECAUE prevê resultados concretos mensuráveis, bem como mecanismos de avaliação e acompanhamento da sua implementação, centrados numa coordenação a diferentes níveis e por diferentes entidades no âmbito da UE e UA, o que configura a vontade comum para que a parceria tenha sucesso. Contudo, alguns desafios levantam-se as ambas as partes, bem como à CI, que exigem o forte empenhamento de todos. Neste âmbito, identificaram-se algumas soluções e vectores de actuação, os quais poderão constituir uma mais valia para a resolução dos problemas africanos. Considerámos assim validada a hipótese H4.

Em face do exposto, julgamos que identificámos de que forma a política estratégica comum da UE e da UA tem contribuído para a prevenção e gestão de crises em África, respondendo, assim, à questão central QC.

Da análise efectuada, concluímos igualmente que alguns aspectos relativos à ECAUE mereciam uma atenção especial, no sentido de reforçar e/ou reorientar algumas das actividades do seu Plano de Acção, bem como lançar outras, pelo que apresentamos os



seguintes contributos para a melhoria da implementação da ECAUE e, conseqüentemente, das capacidades africanas para a prevenção e gestão de crises:

- Incrementar a coordenação das diversas entidades da UE, incluindo os seus EM;
- Incrementar o papel da *Delegação da UE junto da UA* e focar algumas das suas actividades ao nível regional, através de uma estreita ligação com os *Oficiais de Ligação da UE nas OSRA* (ou através de oficiais de ligação dos EM da UE nas OSRA) e com as *Células de Ligação das OSRA na UA*, no sentido de, por um lado, garantir a coerência da cooperação da UE aos níveis continental, regional e local e, por outro, impulsionar o desenvolvimento institucional da UA e das OSRA para que possam interagir entre si e explorar a parceria com a UE, melhorando a cooperação tripartida UE, UA e OSRA;
- Reforçar as capacidades de coordenação, estudo, planeamento e acompanhamento das estruturas da UA e OSRA de forma a que estas possam exercer plenamente as suas competências, através do financiamento à contratação de pessoal qualificado para lugares chave e/ou disponibilização de recursos humanos afectos à *Delegação da UE junto da UA*;
- Identificar os programas e apoios financeiros e materiais que os EM da UE têm ao nível bilateral, procurando garantir a harmonização e coerência de políticas e a complementaridade das ajudas, em particular no que se refere aos aspectos logísticos, material e equipamentos das Brigadas da ASF;
- Ajudar a encontrar e a implementar uma solução integrada no âmbito regional e continental para o CEWS, tendo presente os sistemas existentes e os projectos em desenvolvimento a nível regional;
- Estudar a relevância da criação de um instrumento de financiamento único e flexível no âmbito da UE, com fundos suficientes e sistemas de gestão eficazes, para efeitos específicos de implementação do Plano de Acção da ECAUE relativo à paz e segurança;
- Reavaliar as capacidades de resposta a crises em África por parte da CI em apoio da UA, particularmente a UE e a ONU;
- Estudar a adequabilidade de criar uma capacidade africana de reacção rápida e credível ao nível de batalhão, em complementaridade com as Brigadas da ASF, baseada no conceito do *BattleGroup*.



BIBLIOGRAFIA

- ABOAGYE, Festus (2007). *Motivations and dynamic issues of post-cold war security issues in Africa* in *Complex Emergencies in the 21st Century: Challenges of New Africa's Strategic Peace and Security Policy Issues*. Institute for Security Studies, Monograph n° 134.
- ANING, Kwesi (2007). *Africa: Confronting Complex Threats*. New York: International Peace Academy.
- ASSANVO, William, POUT, Christian (2007). *The Europe Union (EU): African Peace and Security Environment's Champion?*. Paris: Fondation pour la Recherche.
- BERGER, Bernt, WISSENBAACH, Uwe (2007). *EU-China-Africa trilateral development cooperation. Common Challenges and new directions* [em linha]. Bonn: German Development Institute (DIE), ISBN 978-3-88985-363-9 [referência de 25 de Março de 2008]. Disponível na Internet em:
<http://www.ec-an.eu/files/bergerweissenbach_0.pdf>
- BERNARDINO, Luís Manuel Brás (2007). *A evolução da componente de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a sua intervenção no espaço africano*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Tese de Mestrado em Estratégia.
- CARDOSO, Fernando Jorge, FERREIRA, Patrícia Magalhães (2005). *A África e a Europa – Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, ISBN 972-8109-34-2.
- CILLIERS, Jakkie (2008), *The African Standby Force - An Update on Progress* [em linha]. Institute for Security Studies, Occasional Paper 160 [referência de 9 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:
<http://www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=5907&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3>
- COIMBRA, António Dias, PICCIOCHI, Luís Cortes, SEIXAS, Carlos Silva (2008). *A UE e a África. A componente de Segurança e Defesa*. Pedrouços: IESM, Trabalho de Investigação de Grupo na Área de Ensino de Estratégia, Curso de Promoção a Oficial General 2007-2008.
- ECDPM (2006a). *Towards a Joint Africa-Europe Partnership Strategy. Issue Paper I – The EU-Africa Partnership in Historical Perspective* [em linha]. Maastricht:



- European Centre for Development Policy Management [referência de 12 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://europafrica.net/key-documents/>>
- ECDPM (2006b). *Towards a Joint Africa-Europe Partnership Strategy. Issue Paper II – Setting the Agenda* [em linha]. Maastricht: European Centre for Development Policy Management [referência de 12 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://europafrica.net/key-documents/>>
- FARIA, Fernanda (2004). *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l’Union européenne* [em linha]. Paris: Institute d’Études de Sécurité de l’Union Européenne, Occasional Paper n° 55 [referência de 12 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.iss.europa.eu/>>
- FARIA, Fernanda, FERREIRA, Patrícia Magalhães (2007). *Situations of Fragility. Challenges for an European Response Strategy*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, ISBN: 978-972-8109-37-0.
- GRANT, Charles, VALASEK, Tomas (2007). *Preparing for the multipolar world – European foreign and security policy in 2020*. London: Centre for European Reform, ISBN 978-1-901229-78-3.
- JOANA, Pierre (2008). *Security Sector Reform (SSR) – Ways to Improve the EU Actions*. Brussels: Club CEIS-Str@t Europe.
- KLINGEBIEL, Stephan (2005). *Africa’s new peace and Security Architecture - Converging the roles of external actors and African interests* [em linha]. Institute for Security Studies, African Security Review, Vol 14 n° 2, p. 35-44 [referência de 20 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <[http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SMIN-6W7MS2/\\$file/ISS-AfricaPeaceSecurity-05.pdf?openelement](http://reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/SMIN-6W7MS2/$file/ISS-AfricaPeaceSecurity-05.pdf?openelement)>
- KLINGEBIEL, Stephan, et al (2008). *Donor contributions to the strengthening to the African Peace and Security Architecture* [em linha]. Bonn: German Development Institute (DIE), ISBN 978-3-88985-373-8 [referência de 15 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.humansecuritygateway.info/documents/GDI_Africa_donorcontributions toAfricanpeacesecurity.pdf>
- KOTSOPOULOS, John (2007). *The EU and África: coming together at last?* [em linha]. Brussels: European Policy Centre [referência de 15 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em:



<http://www.fes.de/cotonou/downloads/ngo/OTHER_BACKGROUND_TECHNICAL_COOPERATION/EPC_EU_AFRICA_26JULY2007.PDF>

MARQUES, António J. Gameiro (2007). *Cooperação técnico-militar com os PALOP. Prioridades, linhas de orientação e estratégias. Articulação com os sectores da sociedade civil*. Pedrouços: IESM, Trabalho de Investigação Individual, Curso de Promoção a Oficial General 2007-2008.

MASHELE, Prince (2006). *The New Partnership for Africa's Development - Four years of a promising attempt or hollow optimism?* [em linha]. Institute for Security Studies, Occasional Paper 125 [referência de 29 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=169&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3>

MURITH, Tim (2007). *Institutionalising Pan-Africanism - Transforming African Union values and principles into policy and practice* [em linha]. Institute for Security Studies, Occasional Paper 143 [referência de 30 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=4905&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3>

QUIVY, Raymond, CAMPENHOUDT, Luc Van (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 3ª Ed., Lisboa: Gradiva.

RAYMON, Frenken (2008). *EUFOR Chad/CAR force aims to enhance stability and protection* [em linha]. Brussels: European Union, European Security and Defence Policy Newsletter nº 6, July 2008 [referência de 8 de Abril de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Pages_from_CEU-8-003%20ESDP6.final_version-7-16.pdf>

SERGE, Michailof, MARKUS, Kostner, XAVIER, Devictor (2002). *Post-Conflict Recovery in Africa – An Agenda for the Africa region* [em linha]. Worldbank, África Region Working Paper Series nº 30 [referência de 12 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.worldbank.org/afr/wps/wp30.pdf>>

SOUARÉ, Issaka (2007). *Regard critique sur l'intégration Africaine - Comment relever les défis* [em linha]. Institute for Security Studies, Occasional Paper 140 [referência de 23 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:



<http://www.issafrica.org/index.php?link_id=3&slink_id=4824&link_type=12&slink_type=12&tmpl_id=3>

SOUSA, Francisco M. A. (2007). *A evolução do papel da Organização das Nações Unidas na prevenção e resolução de conflitos. O Nível de Emprego Rápido do Sistema de Medidas de Prontidão das Nações Unidas (UNSAS/RDL-UN Standby Arrangements System/Rapid Deployment Level)*. Pedrouços: IESM, Trabalho Individual de Longa Duração, Curso de Estado-Maior 2005-2007.

SWANSTROM, Niklas, WEISSMANN, Mikael (2005). *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and beyond: a conceptual exploration*. Uppsala, Sweden: The Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Concept paper. Summer 2005, ISBN 91-85473-02-2.

TAVARES, Rodrigo, *et al* (2008). *Capacity Survey – Regional and Other Intergovernmental Organizations in the Maintenance of Peace and Security* [em linha]. Bruges: United Nations University [referência de 20 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/user_upload/capacity_survey.pdf>

TOURÉ, Amadou (2001). *Os Conflitos em África e o Papel da Ajuda Externa in União Europeia e África. Resolução de conflitos, desenvolvimento e cooperação* [em linha]. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, *Estratégia nº 15*, 2º semestre 2001 [referência de 12 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.ieei.pt/files/Amadou_Toumani_Toure_Conflitos_em_Africa_Papel_Ajuda_Externa.pdf>

WALLENSTEEN, Peter (2004). *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*. New Delhi: SAGE Publications, ISBN 0-7619-6667-6.

Documentos oficiais:

ACP-EC (2003). *Decision of the ACP-EC Council of Ministers of 11 December 2003 on the use of resources from the long-term development envelope of the ninth EDF for the creation of a Peace Facility for Africa* [em linha]. Brussels: Council of the EU, OJ L 345, 31.12.2003 [referência de 6 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2003/l_345/l_34520031231en01080111.pdf>



- CE (2001). *Communication de la Commission sur la Prévention des Conflits* [em linha]. Brussels: Commission Européenne, 11.04.2001 COM (2001) 211final [referência de 13 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/news/com2001_211_fr.pdf>
- CE (2005). *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development - SEC (2005) 1255* [em linha]. Brussels: Commission of the European Communities, 12.10.2005, COM (2005) 489 [referência de 16 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0489:FIN:EN:DOC>>
- CE (2006a). *Partnership Agreement ACP-EC* [em linha]. Brussels: Commission of European Communities, September 2006, ISBN 92-79-00567-7 [referência de 23 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf>
- CE (2006b). *Joint progress report by the European Commission and General Secretariat of the Council to the General Affairs and External Relations Council on the implementation of the EU Strategy for Africa* [em linha]. Brussels: European Commission, 12.10.2006 [referência de 05 Fevereiro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/061012_FINAL_VERSION_en.pdf>
- CE (2007). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. From Cairo to Lisbon - The EU-África strategic Partnership* [em linha]. Brussels: Commission of the European Communities, 27.6.2007, COM (2007) 357 final [referência de 22 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.summits.aip.pt/Africa/docs/Cairo_Lisboa_Strategic_Partnership_EN.pdf>
- CE (2008a). *Communication to the Commission - Follow up to the Africa-EU- Lisbon Summit: engaging the Commission in a partnership of results* [em linha]. Brussels: Commission of the European Communities, 19.3.2008 SEC (2008) 353 final. [referência de 02 de Dezembro de 2008]: <http://ec.europa.eu/commission_barroso/michel/Policy/key_documents/docs/COMM_PDF_SEC_2008_0353_4_EN.pdf>
- CE (2008b). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – One year After Lisbon: The Africa-EU partnership at work – Commission contribution to the implementation of the EU-Africa Action plan (2008-2010)* [em linha]. Brussels: Commission of the European Communities, 17.10.2008, SEC (2008) 2603 final [referência de 22 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:



<http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/SWP_COMM_EU_africa_partnership_2603_en.pdf>

DFID (2001). *The causes of Conflict in Africa - Consultation document* [em linha]. London: Department For International Development [referência de 4 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conflict-africa.pdf>>

DFID (2006). *Preventing Violent Conflict* [em linha]. London: Department For International Development. ISBN 1 86192 865 3 [referência de 10 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/preventing-conflict.pdf>>

NATO (2007). *NATO Glossary of Terms and Definitions*. Brussels: NATO Standardization Agency, AAP-6 (2007).

NEPAD (2001). *The New Partnership for Africas' Development* [em linha]. Abuja (Nigéria): New Partnership for Africas' Development [referência de 5 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.nepad.org/2005/files/documents/inbrief.pdf>>

ONU (1998). *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa* [em linha]. New York: United Nations General Assembly Security Council, 13 April 1998, A/52/871-S/1998/318. Disponível na Internet em: <http://www.un.org/africa/osaa/reports/A_52_871_Causes%20of%20Conflict%201998.pdf>

PE (2008). *Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture* [em linha]. Brussels: European Parliament, 26 February 2008, PE 385.541. Disponível na Internet em: <http://www.chathamhouse.org.uk/files/11637_0508eu_africa.pdf>

PE (2009). *Draft Report on "One year After Lisbon: The Africa-EU partnership at work" 2008/2318 (INI)* [em linha]. Brussels: European Parliament, 14.1.2009, PE 418.179v01-00 [referência de 15 Março de 2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/761/761540/761540en.pdf>

REPER (2008). *Reunião da equipa de implementação de paz e segurança no âmbito da Estratégia UE-África (10/9/2008)*. Bruxelas: Representação Permanente de Portugal junto da UE, telegrama nº 2662, 16 de Setembro de 2008.



- UA (2000). *Acto constitutivo da UA* [em linha]. Organization of African Unity [referência de 5 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.africa-union.org/root/au/AboutAU/Constitutive_Act_en.htm>
- UA (2002). *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union* [em linha]. Durban: Assembly of the African Union [referência de 5 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol_peace%20and%20security.pdf>
- UA (2003). *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the military Staff Committee (Part I), Exp/AFS-MS/2 (I)* [em linha]. African Union [referência de 24 de Fevereiro de 2008]. Disponível na Internet em: <[http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/POLICY%20FRAMEWORK%20MAIN%20DOCUMENT%20\(PART%20I\).doc](http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Asf/doc/POLICY%20FRAMEWORK%20MAIN%20DOCUMENT%20(PART%20I).doc)>
- UA (2007). *Audit to the African Union* [em linha]. African Union, 18 December 2007 [referência de 12 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.pambazuka.org/actionalerts/images/uploads/AUDIT_REPORT.doc#_Toc185474768>
- UA (2008a) *Memorandum of understanding on cooperation in the area of peace and security between the African Union, the regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*. [em linha]. African Union [referência de 5 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.africa-union.org/root/AU/publications/PSC/MOU-AU%20and%20RECs.pdf>>
- UA (2008b). *Annual Consultation between the AU, the Regional Economic Communities (RECs/Regional Mechanisms for conflict prevention, management and resolution, the G8 member countries and other partners* [em linha]. African Union, 13 June 2008 [referência de 12 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.africa-union.org/root/UA/conferences/2008/juin/psc/13juin/communiqu%E9%20eng%2013%20june%202008.doc>>
- UA (2008c). *Joint Progress Report on the implementation of the Africa-EU Joint Strategy and its first Action Plan (2008-2010)* [em linha]. Africa-EU Ministerial Troika, Addis Ababa, 20-21 November 2008 [referência de 20 de Dezembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2008/november/au_eu/final%20documents/2008%2011%2021%20Joint%20Progress%20Report%20Final%20clean.doc>



- UE (2000a). *Cairo Declaration* [em linha]. Cairo: Council of the EU, 4 April 2000, SN 106/4/00 VER 4 [referência de 20 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.summits.aip.pt/Africa/docs/The_Cairo_Declaration_EN.pdf>
- UE (2000b). *Cairo Plan of Action* [em linha]. Cairo: Council of the EU, 4 April 2000, 107/4/00 VER 4 [referência de 20 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.summits.aip.pt/Africa/docs/The_Cairo_Action_Plan_EN.pdf>
- UE (2003). *European Security Strategy –A secure Europe in a Better world* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 12 de Dezembro de 2003 [referência de 5 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=266&lang=en&mode=g>
- UE (2004). *Action Plan for ESDP Support to Peace and Security in Africa* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 10538/4/04 REV4, 16 November 2004 [referência de 18 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st10/st10538-re04.en04.pdf>>
- UE (2005a). *Consenso Europeu sobre o desenvolvimento* [em linha]. Brussels: Conselho da União Europeia, 22 de Novembro de 2005, 14820/05 [referência de 15 de Março de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/noticias/DeclConj_EU/declconj_port.pdf>
- UE (2005b). *The EU and Africa towards a strategic partnership* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 19 December 2005, 15961/05 (Presse 367) [referência de 16 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.summits.aip.pt/Africa/docs/EU_Africa_Strategic_Partnership_EN.pdf>
- UE (2006a). *EU Battlegroup Concept*. Brussels: Council of the EU, 13618/06, 5 October 2006.
- UE (2006b). *European Union Concept for strengthening African Capabilities for the prevention, management and resolution of conflicts* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 14556/1/06 REV1, 7 November 2006 [referência de 16 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st14/st14556-re01.en06.pdf>>
- UE (2007a). *Recommendations by the political and Security Committee to the Council for the implementation of proposals for action to strengthen the partnership between Africa and the European Union in the area of African capabilities for the prevention, management and resolution of conflicts* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 8551/2/07 REV2, 7 May 2007 [referência de 8 de Novembro de 2008]. Disponível na



- Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st08/st08551-re02.en07.pdf>>
- UE (2007b). *COUNCIL JOINT ACTION appointing a European Union Special Representative to the African Union* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 13814/07, 5 December 2007 [referência de 15 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st13/st13814.en07.pdf>>
- UE (2007c). *Lisbon Declaration – EU Africa Summit* [em linha]. Brussels: Europe Union - African Union, 9 December 2007 [referência de 20 de Janeiro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.eu2007.pt/NR/rdonlyres/BAC34848-05CC-45E9-8F1D-8E2663079609/0/20071208LISBONDeclaration_EN.pdf>
- UE (2008a). *Estratégia Conjunta África-UE e Primeiro Plano de Acção (2008-2010)* [em linha]. Brussels: Council of the EU, 7204/08, 3 de Março de 2008 [referência de 6 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/08/st07/st07204.pt08.pdf>>
- UE (2008b). *Presidency report on ESDP* [em linha]. Brussels: 10415/08, 16 June 2008 [referência de 15 de Março de 2009]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/101341.pdf>
- UE (2008c). *Annual Report on EU activities in the Framework of conflict prevention, including implementation of the EU Programme for Prevention of Violent Conflicts* [em linha]. Brussels: 10601/08, 17 June 2008 [referência de 18 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st10/st10601.en08.pdf>>
- UE (2008d). *EUMS Glossary of Acronyms and Definitions*. Brussels: Council of the EU, DG 12600/08.
- UE (2008e). *Background Note - 1^o Meeting of the members of the PSC of the EU and the PSC of the African Union- Brussels, 30 September 2008*. Delegação da UE junto da UA
- UE (2008f). *Tenth África-EU Ministerial Troika Meeting* [em linha]. Brussels: 16 September 2008, 13121/08 (press 260) [referência de 26 de Novembro de 2008]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/102801.pdf>



UE (2008g). *Mecanismo Athena* [em linha]. Brussels: Conselho da União Europeia, Decisão 2008/975/PESC, 18 Dezembro 2008 [referência de 20 de Janeiro de 2009]. Disponível na Internet em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:345:0096:0114:PT:PDF>>

Sítios na Internet:

África and Europe in Partnership - <http://africa-eu-partnership.org>

Comissão Europeia - http://ec.europa.eu/index_pt.htm

Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale - <http://www.cemac.cf/>

Common Market for Eastern and Southern Africa - <http://www.comesa.int/>

Community of Sahel-Saharan States - <http://www.cen-sad.org/>

Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - <http://www.cplp.org/>

Conselho da União Europeia - <http://www.consilium.europa.eu/>

Economic Community of Central African States - <http://www.ceeac-eccas.org/>

Economic Community of West African States - <http://www.ecowas.int/>

EU Institute for Security Studies - <http://www.iss.europa.eu/>

Institute for Security Studies - <http://www.issafrica.org/index>

Intergovernmental Authority on Development- <http://www.igad.org/>

Ministério da Defesa Nacional - <http://www.mdn.gov.pt/>

News and Resources on the Joint Africa-EU Strategy - <http://europaffrica.net/>

Nações Unidas - <http://www.un.org/>

Parlamento Europeu - <http://www.europarl.europa.eu/>

Southern African Development Community - <http://www.sadc.int/>

UN Economic Commission for Africa - <http://www.uneca.org/>

União Africana - <http://www.africa-union.org/>

Infopédia Porto Editora: <http://www.infopedia.pt>



Entrevistas:

Bairrada, Dr.^a Maria Leticia, Departamento de Cooperação Técnico-Militar da DGPDN,
Dezembro de 2008

Mendonça, CMG Nuno Jorge Faria de, Chefe da Repartição de Relações Internacionais do
EMGFA, Dezembro de 2008

Ramos, Dr. Luís Faro, Chefe do Gabinete do Secretário de Estado da Defesa e dos
Assuntos do Mar, Dezembro de 2008



LISTA DE APÊNDICES

- APÊNDICE I GLOSSÁRIO DE CONCEITOS
- APÊNDICE II DIAGRAMA DE INDUÇÃO
- APÊNDICE III ESTRUTURAS DA UNIÃO AFRICANA
- APÊNDICE IV ORGANIZAÇÕES REGIONAIS E SUB-REGIONAIS
AFRICANAS
- APÊNDICE V OPERAÇÕES E MISSÕES DA UNIÃO EUROPEIA EM ÁFRICA
- APÊNDICE VI OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ EM ÁFRICA DESDE 1991
- APÊNDICE VII O EMPREGO DE FORÇAS NA UNIÃO EUROPEIA
- APÊNDICE VIII AS CAPACIDADES AFRICANAS DE PREVENÇÃO E GESTÃO
DE CRISES - MATRIZ SWOT.



APÊNDICE I

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Política - Conjunto de princípios e objectivos que servem de guia a tomadas de decisão e que fornecem a base da planificação de actividades em determinado domínio (Infopédia Porto Editora).

African Ownership – Capacidade dos africanos se apropriarem da ideia, do processo, do resultado, da implementação, dos recursos e do impacto dos projectos de cooperação (Cardoso e Ferreira, 2005: 28).

Reconstrução da paz (Peacebuilding) - Acções de apoio à paz, empregando instrumentos diplomáticos, civis, e quando necessário os meios militares, para resolver as causas subjacentes aos conflitos e as necessidades de longo termo da população (NATO, 2007 : 2-P-2).

Conflito – Disputa (comportamentos e acções) entre partes motivadas por incompatibilidades de posições. Desacordo profundo pelo menos entre duas partes, cujos interesses ou vontades não podem ser satisfeitos pelos mesmos recursos e ao mesmo tempo (Wallenstein, 2004: 15).

Crise – Situação de conflito entre partes em que o risco de escalada para a guerra é eminente e a utilização de opções militares é a preferida ou mais provável. Nesta situação pode haver violência esporádica entre as partes mas não uma violência aberta constante (Swanstrom e Weissmann, 2005: 11).

Gestão de conflitos - Acções tendentes a limitar, mitigar ou conter um conflito sem necessariamente o resolver (Swanstrom e Weissmann, 2005: 5).

Gestão de crises - Acções tomadas para aliviar as crises, conter as hostilidades e evitar a escalada para um conflito armado ou guerra e (UE, 2008d; NATO, 2007: 2-C-19).

Operações de apoio à paz (Peace Support Operations) – Operações utilizando de forma imparcial os meios diplomáticos, civis e militares, em conformidade com os objectivos e princípios da Carta das Nações Unidas, para manter ou restabelecer a paz. Essas operações podem incluir a prevenção de conflitos, a imposição, manutenção ou construção da paz e operações humanitárias (UE, 2008d;) (NATO, 2007: 2-P-3).



Operações de imposição da paz (*Peace Enforcement Operations*) – Operações de apoio à paz destinadas a manter um acordo de paz ou cessar-fogo quando o nível de consentimento e cumprimento é incerto e a ameaça de ruptura é alta. As forças de apoio à paz devem ter uma força coerciva credível para aplicar as provisões do cessar-fogo ou acordo de paz (NATO, 2007: 2-P-2).

Operações de manutenção da paz (*Peacekeeping Operations*) - Operações de apoio à paz na sequência de um acordo ou um cessar fogo que estabeleceu um ambiente permissivo (em que não há forças opositoras quer por consentimento das partes quer por autorização do estado onde decorre a operação) onde o nível de consentimento e de cumprimento é elevado e a ameaça de ruptura é baixa. O uso da força por uma força de manutenção da paz é normalmente limitado à auto-defesa (UE, 2008d; NATO, 2007: 2-P-3).

Operações de restabelecimento da paz (*Peacemaking Operations*) – Operações de apoio à paz conduzidas depois de iniciado um conflito tendo em vista garantir um cessar-fogo ou a resolução pacífica do conflito, que envolva primariamente a acção diplomática apoiada, quando necessário, directa ou indirectamente por meios militares (NATO, 2007: 2-P-3).

Prevenção de conflitos – Acções de apoio à paz, empregando instrumentos diplomáticos, civis, e quando necessário os meios militares, para monitorar e identificar as causas do conflito e adoptar medidas atempadas para prevenir a ocorrência, a escalada, ou recomeço das hostilidades (UE 2008d; NATO, 2007).

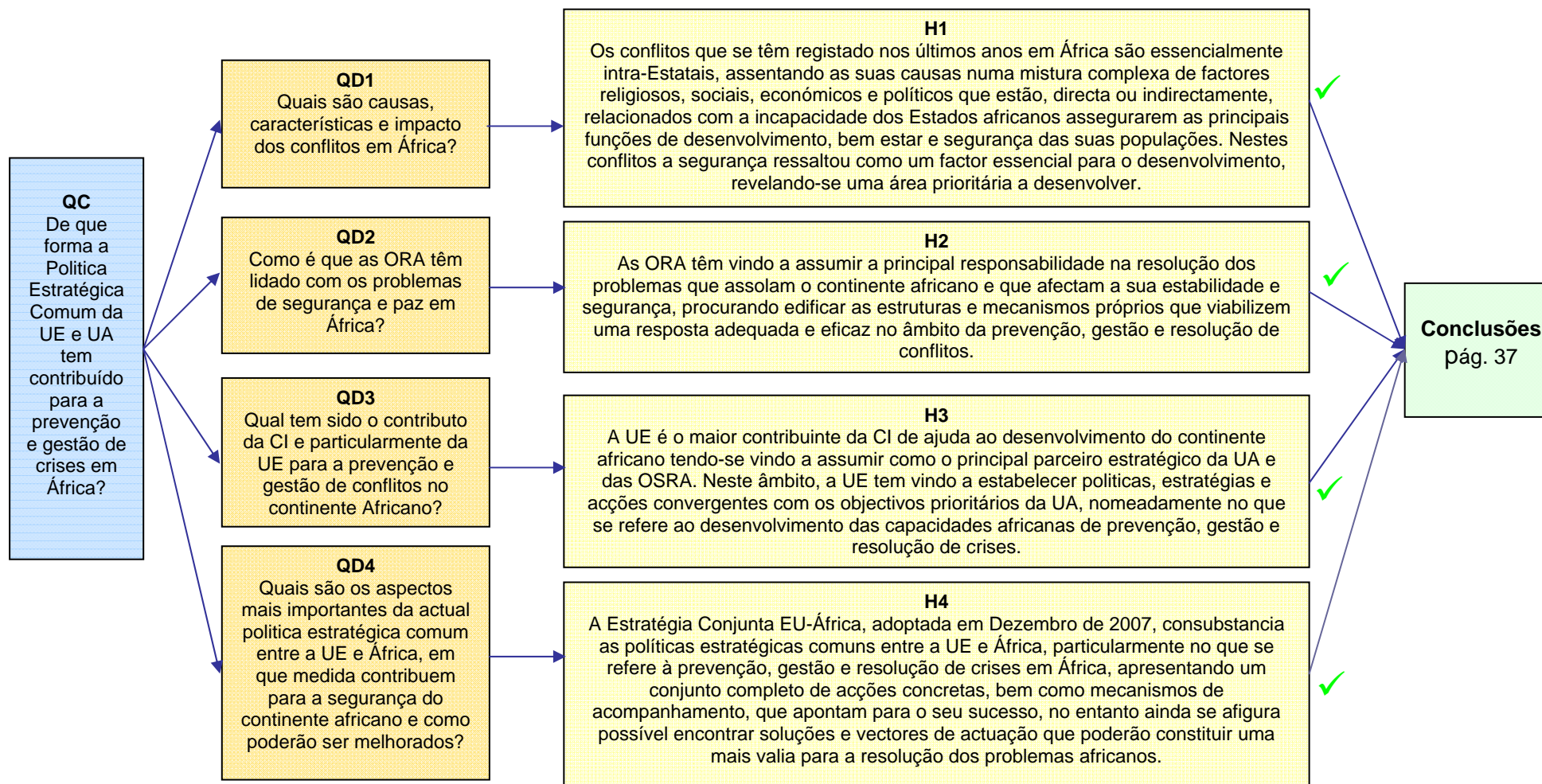
Resolução de conflitos – Acções tendentes a levar a que as partes em conflito aceitem mutuamente a sua existência, cessem as acções violentas e entrem num acordo que resolva as suas principais incompatibilidades (Wallensteen, 2004: 8).

Battlegroup - consiste numa força mínima efectiva, credível e de projecção rápida, capaz de executar operações *stand-alone* em resposta a situações de crises emergentes ou ser usado como força de entrada no âmbito de uma operação de maior escala. Constitui um conjunto de forças com a dimensão de um batalhão de armas combinadas, com forças de apoio de combate e os respectivos serviços de apoio, envolvendo cerca de 1500 homens. O seu grau de prontidão é de 5 a 10 dias, sendo auto-sustentável por 30 dias de operação, alargado a 120 dias se devidamente reabastecido (UE, 2006a).



APÊNDICE II

DIAGRAMA DE INDUÇÃO





APÊNDICE III

AS ESTRUTURAS DA UNIÃO AFRICANA

A **União Africana (UA)**, fundada em 2002, é a organização que sucedeu a Organização da Unidade Africana, sendo constituída por 53 Estados-membros¹(EM): África do Sul; Argélia; Angola; Benim; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camarões; República Centro-Africana; República do Chade; Congo; República Democrática do Congo; República do Congo; Costa do Marfim; Djibouti; Egipto; Eritreia; Etiópia; Gabão; Gambia; Gana; Guiné; Guiné-Bissau; Guiné Equatorial; Lesoto; Libéria; Líbia; Madagáscar; Malawi; Mali; Maurícia; Moçambique; Namíbia; Níger; Nigéria; Quênia; Ruanda; Saara Ocidental; São Tomé e Príncipe; Senegal; Serra Leoa; Seychelles; Somália; Suazilândia; Sudão; Tanzânia; Togo; Tunísia; Uganda; Zâmbia; Zimbabwe.

A UA dispõe dos seguintes órgãos:

- **Assembleia da UA** – é o órgão supremo da UA, sendo formada pelos Chefes de Estado e de Governo dos EM;
- **Conselho Executivo da UA** – é composto por ministros ou outras autoridades designadas pelos governos dos EM;
- **Comité de Representantes Permanentes da UA** – é responsável pela preparação das sessões do Conselho Executivo, sendo composto por Representantes Permanentes dos EM acreditados na UA;
- **Parlamento Pan-africano** – composto por 265 parlamentares, eleitos pelas legislaturas dos EM;
- **Conselho Económico, Social e Cultural da UA** – é o órgão consultivo da UA;
- **Tribunal Judicial da UA**;
- **Comités Técnicos Especializados** – são grupos de nível ministerial que estudam problemas em áreas específicas;
- **Instituições Financeiras**: Banco Central Africano; Fundo Monetário Africano; e Banco Africano de Investimento.
- **Comissão da UA** – é o órgão responsável pela execução das decisões da Assembleia; é dirigido por um Presidente que dispõe de oito Comissários, cada um responsável por uma área de actividade. A comissão apoia o *Conselho de Paz e Segurança* da UA na sua actividade de prevenção, gestão e resolução de conflitos, através de um dos seus oito departamentos - o *Departamento de Paz e Segurança* (DPS) (figura 2). Este departamento é responsável pela manutenção da paz, segurança e estabilidade, através da coordenação e promoção de iniciativas, africanas (e outras), no âmbito da prevenção e gestão de conflitos. O *Departamento de Assuntos Políticos* (DAP) lida com aspectos relacionados com a prevenção de conflitos, designadamente no que se refere a direitos humanos, emergência de estruturas democráticas, transparência e responsabilização, refugiados, crises humanitárias e monitorização de eleições, podendo também apoiar o CPS. No entanto, este departamento tem quatro vezes menos *staff* que o DPS, o que reflecte um maior foco deste último departamento na gestão de conflitos.

¹ A UA suspendeu a Mauritânia depois do Golpe de Estado de 2008. Marrocos decidiu não participar porque o Sahara Ocidental foi aceite como membro.

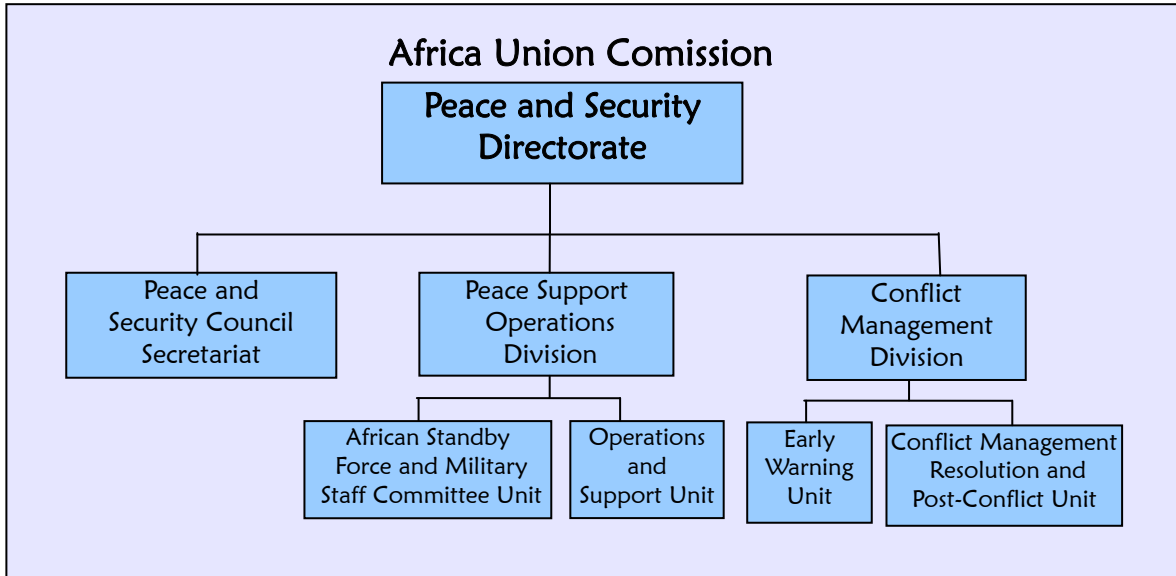


Figura 1 – O Departamento de Paz e Segurança da Comissão da União Africana

- **Comité de Paz e Segurança da UA (CPS)** - órgão central da *Arquitetura de Paz e Segurança Africana* que se encontra esquematizada na figura 1 abaixo;

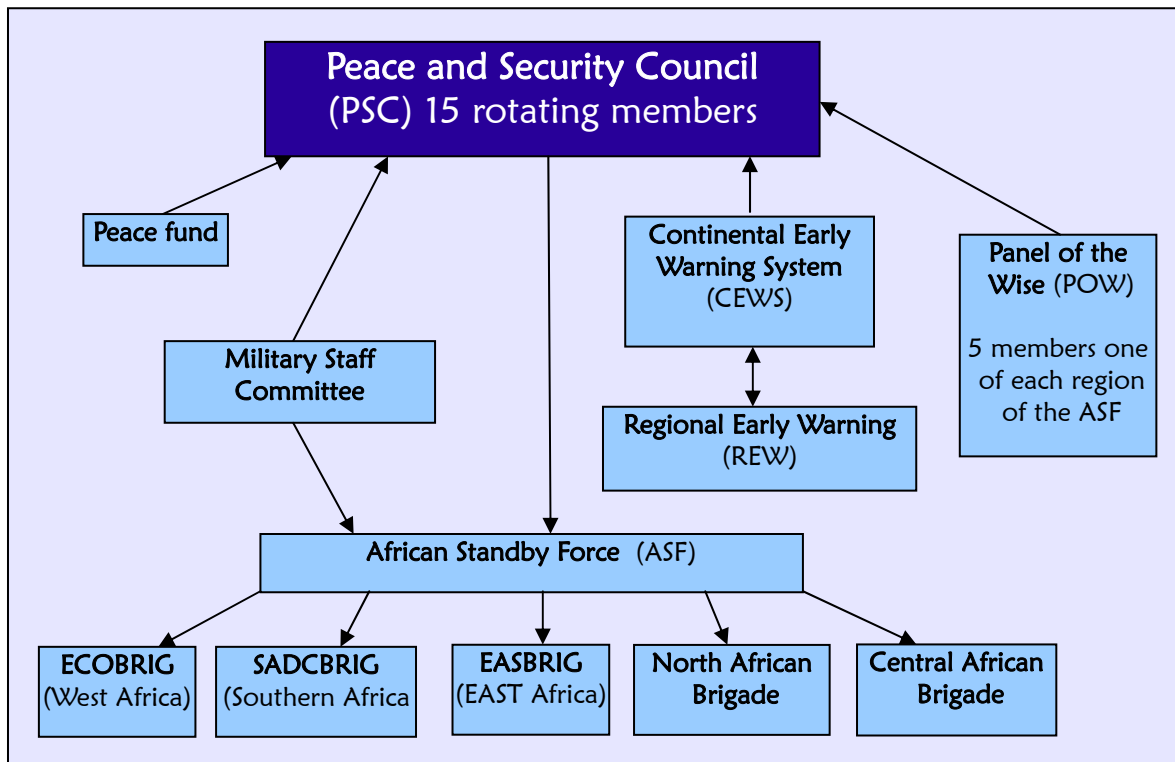
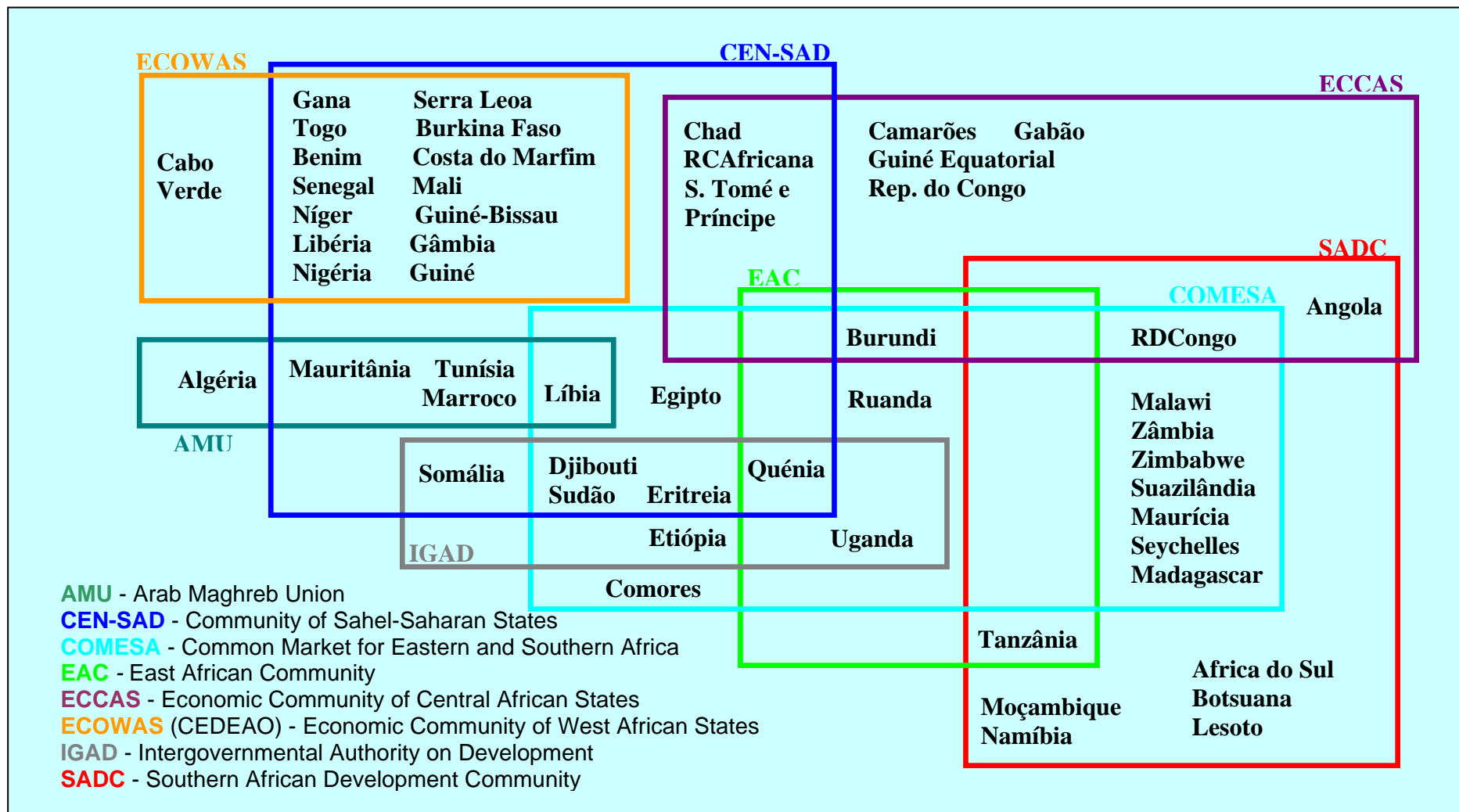


Figura 2 – A Arquitetura de Paz e Segurança Africana



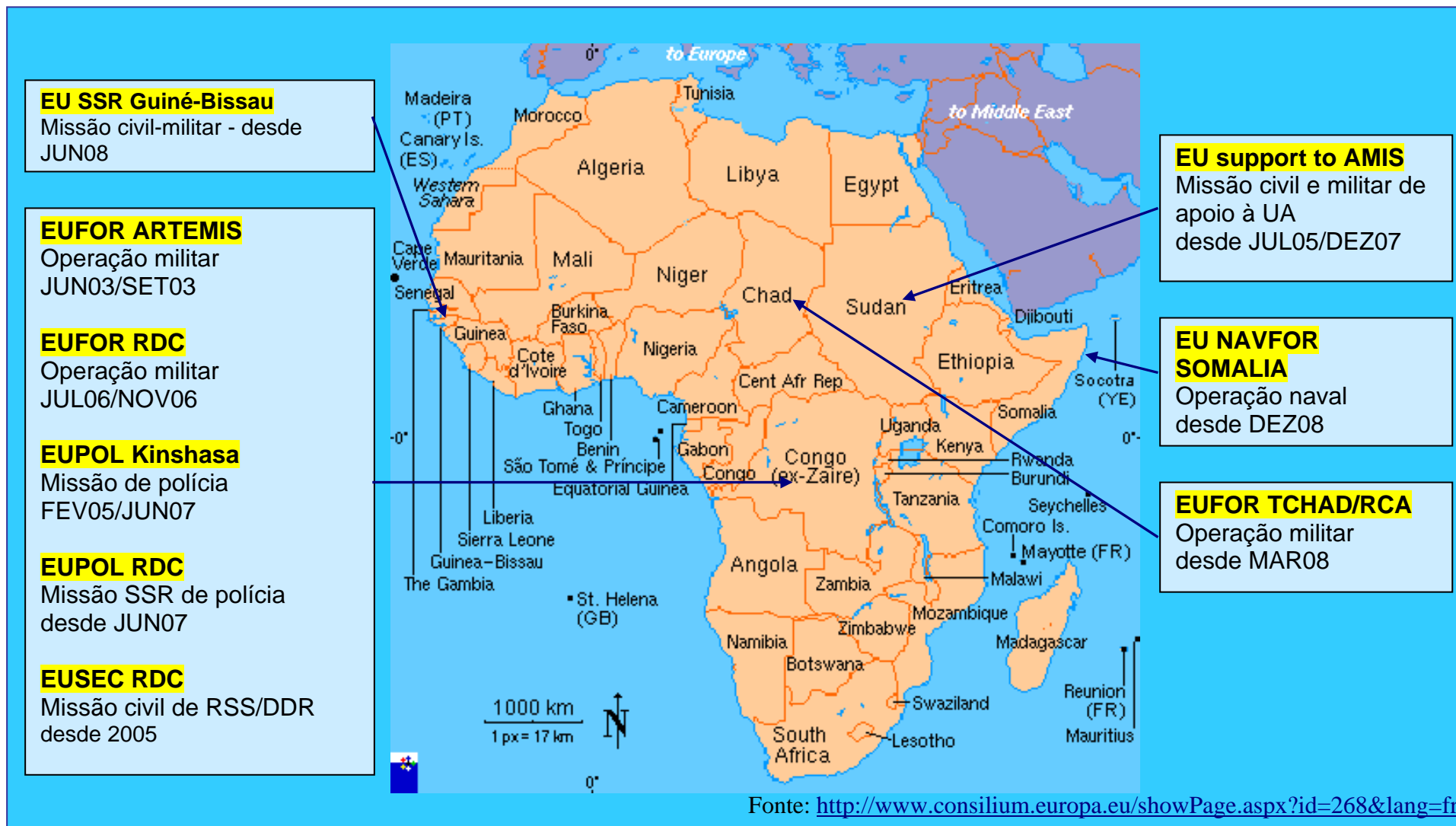
APÊNDICE IV ORGANIZAÇÕES SUB-REGIONAIS AFRICANAS





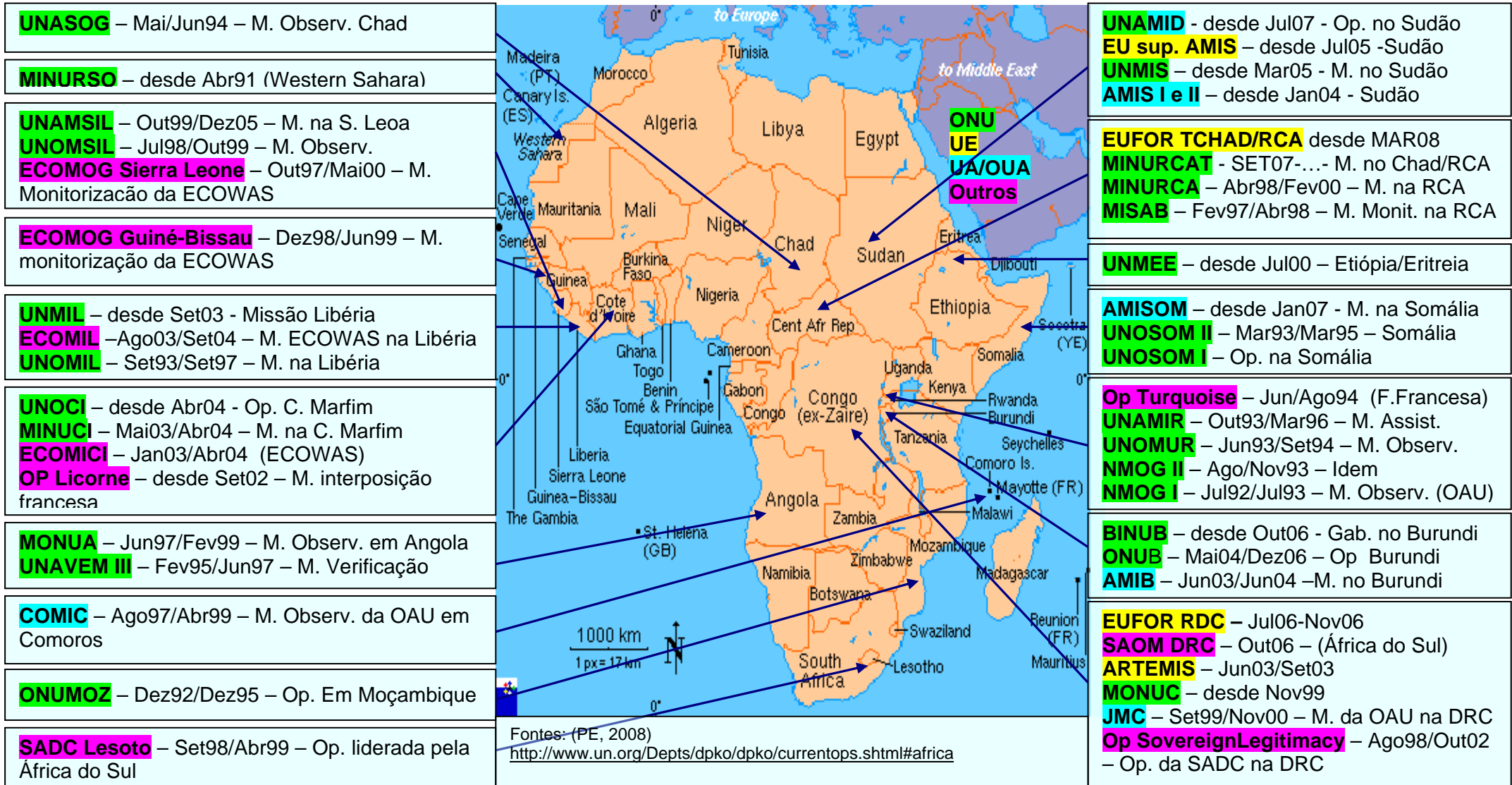
APÊNDICE V

OPERAÇÕES E MISSÕES DA UNIÃO EUROPEIA EM ÁFRICA





APÊNDICE VI OPERAÇÕES DE APOIO À PAZ EM ÁFRICA DESDE 1991





APÊNDICE VII

O EMPREGO DE FORÇAS NA UNIÃO EUROPEIA

A *Política Externa de Segurança Comum* (PESC) nasceu na Cimeira de Maastricht em 1992 como o segundo pilar da União Europeia (UE), abrangendo todas as questões relacionadas com a política externa e de segurança¹, incluindo a progressiva construção de uma política de defesa comum. O *Conselho Europeu de Colónia*, em Junho de 1999, marcou o nascimento da *Política Europeia de Segurança e Defesa* (PESD), tendo em vista adicionar à gama de instrumentos ao dispor da UE para a gestão de crises e prevenção de conflitos em apoio da PESC², a capacidade para conduzir operações de gestão de crises por si lideradas, incluindo operações militares³. O conselho acordou que a UE deveria ter capacidade de acção autónoma, capacidades militares credíveis e os meios para decidir o seu emprego, confirmando a declaração de Saint Malo em 1998.

Para o efeito, foram, então, criadas algumas estruturas, designadamente o *Comité Político e de Segurança* (PSC), o *Comité Militar* (EUMC) e o *Estado-Maior Militar* (EUMS), as quais foram formalmente acordadas no Conselho Europeu de Nice em 2000. Foi igualmente nomeado Javier Solana para o cargo de *Alto Representante para a PESC e Secretário Geral do Conselho Europeu* aprovado na cimeira e Amesterdão em 1997.

Em Dezembro de 1999, em Helsínquia, foi estabelecido o objectivo de forças a atingir (*Headline Goal*), o qual foi reformulado mais tarde para um *Headline Goal 2010* que, entre outros objectivos, prevê que até 2010 a UE tenha capacidade para projectar, num prazo de 60 dias e sustentar pelo menos durante um ano, forças com 50.000 a 60.000 efectivos.

No sentido de desenvolver este objectivo foi criado em 2000 um grupo de trabalho - o *Headline Goal Task Force* - dependente do EUMC, que desenvolveu o *Catálogo de Requisitos 2005* (RC05), que contém as capacidades necessárias tendo por base os cenários possíveis em que as forças da UE poderão actuar. Posteriormente foi elaborado um *Catálogo de Forças 2007* (FC07) com as contribuições dos Estados-Membros (EM) para preencher essas capacidades. Durante a nossa presidência foi aprovado o último documento deste ciclo de desenvolvimento de forças - o *Catálogo de Progressos 2007* (PC07) - que apresenta uma análise das capacidades em falta, a sua priorização e algumas soluções para colmatar as lacunas, as quais estão a ser consideradas no âmbito do *Plano de Acção de Desenvolvimento de Capacidades* em sede da *Agência Europeia de Segurança*.

Importa no entanto ter presente que os documentos elaborados e as acções tomadas, designadamente o FC07, apenas relevam para efeitos do planeamento e desenvolvimento de forças da UE. O emprego real de forças está dependente das contribuições de cada EM para cada operação em concreto. De facto, a decisão da UE lançar uma operação para uma situação de crise obedece a um processo de decisão bastante demorado, aos diversos níveis das estruturas da UE (ver figura 1), durante o qual é aprovado o *Conceito de Gestão da*

¹ Os objectivos da PESC são: Salvar os valores comuns, os interesses fundamentais, a independência e a integridade da União e fortalecer a sua segurança em todos os aspectos; Preservar a paz e a segurança internacionais e promover a cooperação internacional; desenvolver e consolidar a democracia e o direito, o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais.

² A PESD poderá, se assim for decidido pelo Conselho, conduzir a uma defesa comum.

³ As intervenções da UE enquadram-se nas chamadas *Missões de Petersberg*, estabelecidas em 1992 ainda no âmbito da UEO, as quais correspondem a missões em todo o espectro em que a UEO pudesse actuar, incluindo missões humanitárias e de evacuação, missões de prevenção de conflitos e de manutenção da paz, as missões de forças de combate em gestão de crises incluindo o estabelecimento da paz. Mais tarde juntaram-se as operações de estabilização no termo dos conflitos, acções conjuntas em matéria de desarmamento bem como o apoio no âmbito do combate ao terrorismo.



Crise (CMC) e posteriormente o *Conceito da Operação* (CONOPS) e o *Plano da Operação* (OPLAN). Durante este processo são efectuadas *Conferências de Geração de Forças* com representantes dos EM para obtenção das forças previstas na *Combined Joint Status of Forces Requirements* (CJSOR) elaborada pelo comandante da operação, sendo o seu sucesso determinante para o lançamento da operação.

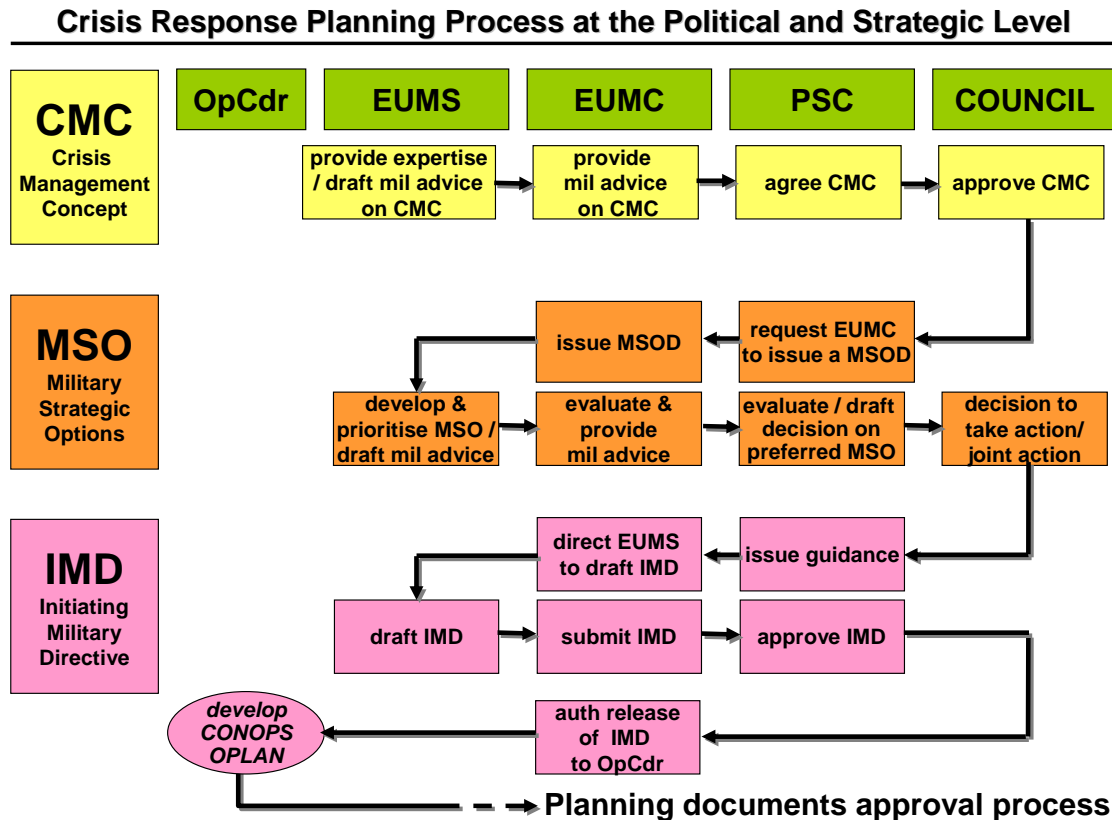


Figura 1 – Processo de decisão no âmbito do lançamento de uma operação militar pela União Europeia

A experiência tem mostrado algumas fragilidades da UE no lançamento de operações, as quais poderão ter um impacto negativo na resposta a uma situação de conflito. De facto, o processo de decisão para lançamento de uma operação é muito demorado e muitos dos EM têm revelado pouca vontade de alocarem forças, manifestando diferentes interesses estratégicos, os quais têm atrasado ainda mais o processo de decisão. Por outro lado, de um modo geral os EM apresentam lacunas de capacidades comuns, nomeadamente ao nível do transporte aéreo estratégico e tático e na área médica, que dificultam o lançamento da operação.

Tendo em vista acelerar o desenvolvimento das capacidades europeias foi aprovado em Maio de 2004 o conceito de *Battlegroup* (BG), é uma forma específica de resposta rápida que visa dotar a UE de capacidade de resposta imediata a situações de crises emergentes. O conceito foi vertido no *Headline Goal 2010* aprovado em Junho de 2004, tendo em vista terminar o seu desenvolvimento até 2007.

O BG consiste numa força mínima efectiva, credível, de projecção rápida e um pacote coerente capaz de executar operações *stand-alone* ou ser usado como força de entrada no âmbito de uma operação de maior escala. Um BG genérico poderá ser sinteticamente definido como um conjunto de forças com a dimensão de um Batalhão de armas combinadas, com forças de apoio de combate e os respectivos serviços de apoio,



envolvendo cerca de 1500 homens. Baseado no princípio da multinacionalidade, pode ser constituído a partir de uma nação-quadro ou de uma coligação multinacional. Deverá estar associado a um Quartel-General da Força projectável e à identificação prévia de *enablers* estratégicos e operacionais, tais como transporte e apoio logístico. O seu grau de prontidão deve ser de 5 a 10 dias e ser auto-sustentável por 30 dias de operação, alargado a 120 dias se devidamente reabastecido. Os “*standards*” são similares aos da NATO para formações semelhantes. O treino, a preparação da força e a sua certificação são responsabilidade dos EM.

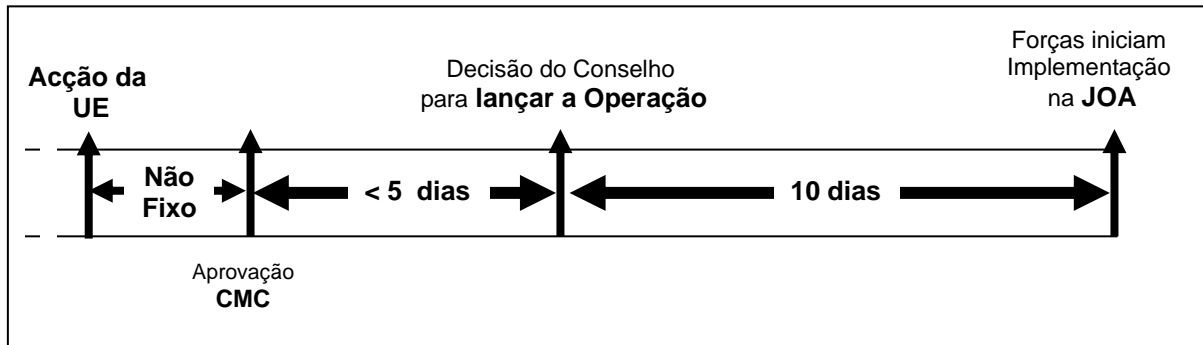


Figura 2 – Fita de tempo relativa ao emprego dos BG.

O conceito visa ter permanentemente em prontidão dois BG, tendo em vista garantir a capacidade de levar a cabo duas operações de resposta rápida com a dimensão de um Batalhão incluindo a capacidade de as lançar quase simultaneamente. Desde 1 de Janeiro de 2007 que o conceito atingiu a sua capacidade operacional total, isto é, existem dois BG por semestre prontos, numa escala para a qual os EM se organizam para formar o pacote do BG completo, oferecendo-o na Conferência de Coordenação de BG (BGCC) realizada semestralmente. O pacote do BG não tem uma estrutura fixada e, por conseguinte, os EM que o formam têm flexibilidade para estabelecer o arranjo que entenderem mais adequado e eficaz em face das contribuições de cada um.

Os BG podem ser empregues em todo o espectro das *Missões de Petersberg*, em particular tarefas de forças de combate em gestão de crises tendo em conta a sua dimensão. No entanto, as suas características (prontidão e dimensão) tornam-nos particularmente adequados para uma resposta a um cenário de operações de evacuação ou assistência a operações humanitárias.

Os BG podem constituir uma boa capacidade de resposta a situações de crise emergentes em África, em alternativa ao processo normal de lançamento de uma operação acima apontado, que apresenta as habituais dificuldades de geração das forças necessárias, no entanto o seu conceito de utilização limita o seu emprego a situações de emergência.

Apesar de ainda não ter sido utilizado, o conceito de BG tem sido um sucesso em termos de preparação. Julga-se que o conceito poderia servir como referência para a UA lançar uma capacidade idêntica, em complemento das Brigadas da *African Standby Force*, uma vez que seria mais fácil de edificar que as estas últimas e mais flexível na sua utilização.



APÊNDICE VIII

AS CAPACIDADES AFRICANAS DE PREVENÇÃO E GESTÃO DE CRISES - MATRIZ SWOT

FORÇAS	FRAQUEZAS
<ul style="list-style-type: none">- Vontade dos Estados africanos (EA) se apropriarem da resolução dos seus problemas.- Existem mecanismos de controlo mútuo das governações dos EA.- Existe uma estrutura continental (UA) mandatada pelos EA.- Existem alguns mecanismos de prevenção e gestão de crises nas OSRA.- Existe alguma experiência africana no âmbito de acções de apoio à paz.- Estão aprovados os principais documentos estruturantes da APSA.- Existem os documentos conceptuais que definem as relações entre as estruturas da UA e os mecanismos regionais das OSRA.- Existe uma <i>Política de Segurança e Defesa Comum Africana</i>.- Existe uma coordenação de acções com a UE garantida pela <i>Delegação da UA na UE</i>.- Existem centros de formação africanos na área de segurança e defesa.- A edificação da APSA, designadamente o desenvolvimento do CEWS e o aprontamento das Brigadas da ASF tem tido avanços.	<ul style="list-style-type: none">- Falta de recursos humanos qualificados na UA e OSRA, designadamente para estudo e acompanhamento de processos, planeamento e gestão financeira.- Falta de recursos financeiros para implementação da APSA.- Dificuldades de financiamento de operações de apoio à paz africanas e aprontamento da ASF (fundo da UA, fundo a nível da ONU e APF).- Coordenação deficiente ao nível das estruturas da UA e das OSRA.- Estruturas de formação africanas dedicadas à paz e segurança insuficientemente desenvolvidas para as necessidades.- Os mecanismos de prevenção e gestão de crises existentes ao nível regional (Brigadas da ASF e sistemas de alerta) não têm as suas estruturas harmonizadas.- Não está implementado um sistema integrado que permita gerir a informação do CEWS ao nível regional e continental.- Não existe uma capacidade no escalão de batalhão que permita uma resposta credível, rápida e coerente ao dispor da UA.- Dificuldades na preparação da ASF, em particular as suas componentes civis e de polícia.- Não está operacionalizada a <i>Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito</i> da UA, designadamente ao nível das brigadas da ASF que ainda não têm as capacidades civis e de polícia necessárias.
OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<ul style="list-style-type: none">- Vontade da UE ajudar África a atingir os seus objectivos, a qual está materializada na ECAUE.- Variedade de instrumentos e capacidades que a UE e os seus EM dispõem.- A UE e dos seus EM possuem capacidade financeira e recursos humanos qualificados para ajudar África.- <i>Delegação da UE na UA</i> com potencial para apoiar a UA e as OSRA.- Existem programas estabelecidos por EM da UE em África que podem contribuir significativamente para o projecto africano.- Experiência da UE na execução de acções, civis e militares, de apoio à paz.- Experiência da UE no que se refere ao sistema de alerta antecipado.- Experiência da UE relativamente à edificação do conceito <i>Battlegroup</i>.- Capacidade de formação europeia no âmbito da prevenção e gestão de conflitos, bem como a reconstrução e desenvolvimento pós-conflito, designadamente no área civil e de polícia.- Influência da UE junto da ONU poderá ajudar a atingir alguns objectivos, designadamente no que se refere ao estabelecimento de um fundo previsível e sustentável para operações africanas lideradas por africanos.	<ul style="list-style-type: none">- Possibilidades dos sistemas de alerta regionais não fornecerem informação fundamental fruto de filtros políticos introduzidos ao nível dos EA.- Os EA e as ORA não assumirem de uma forma proactiva o compromisso com o projecto africano, não sendo dado apoio total à acção da UA.- Descoordenação e não complementaridade das acções de apoio dos EM da UE.- Os EM da UE não se envolverem activamente no compromisso com África e poderem recair numa espiral de “cansaço de ajuda a África”.- Possíveis dificuldades na utilização das Brigadas da ASF fora da sua região de origem.- Incertezas quanto ao financiamento e sustentação das Brigadas que vierem a ser utilizadas em operações de apoio à paz, designadamente no que se refere à logística e equipamentos.- Os interesses nacionais dos EM da UE, vertidos nos programas bilaterais, podem não corresponder aos objectivos da UA, tendo um impacto negativo no processo africano.- Possíveis reacções negativas de grandes EA a críticas no âmbito da APRM.- O aumento das assimetrias inter-regionais, o crescimento da competição pelos recursos, alimentos e água potável e as mudanças climáticas.

Obs: As linhas de acção que empregam as forças para explorar as oportunidades, que exploram oportunidades para corrigir as fraquezas, que empregam as forças para minimizar as ameaças e que corrigem as fraquezas para superar as ameaças são desenvolvidas no corpo do trabalho, como contributos para o desenvolvimento da Estratégia Conjunta África-UE.