

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

(2005-2006)

TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

**Prevenção e Resolução de Conflitos:
O papel das Organizações Regionais Africanas no espaço lusófono**

COR MAT Alfredo Oliveira Gonçalves Ramos

**ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO INSTITUTO DE ESTUDOS
SUPERIORES MILITARES.**

***ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM UMA FINALIDADE
ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA DE UM
CURSO NO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES,
CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE ESCOLAR NORMAL. AS
OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS COM TOTAL LIBERDADE
ACADÉMICA, REPORTANDO-SE AO PERÍODO EM QUE FORAM
ESCRITAS, PODEM NÃO REPRESENTAR DOCTRINA SUSTENTADA
PELO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES.***

**Prevenção e Resolução de Conflitos:
O papel das Organizações Regionais Africanas no espaço
lusófono.**

Instituto de Estudos Superiores Militares
Lisboa, 13 de Março de 2006

Resumo

A institucionalização da União Africana (UA) e da Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), a ligação entre ambas as organizações e destas com as organizações sub-regionais, associadas aos inovadores mecanismos de alerta precoce da UA e de avaliação da governação pelos pares do NEPAD, materializam uma **nova arquitectura de segurança**, reveladora de uma grande ambição dos líderes africanos, no sentido de, através das **organizações regionais africanas**, trilharem o caminho da paz e da estabilidade durável, pondo fim aos conflitos armados, cuja origem tem causas profundas muito ligadas ao difícil contexto sócio-económico que se vive no continente.

As próprias organizações sub-regionais têm demonstrado semelhante dinamismo, desenvolvendo esforços no domínio da prevenção e resolução de conflitos, quer através de “intervensões de paz”, quer da institucionalização ou melhoria de mecanismos existentes no seu âmbito.

Neste trabalho, analisa-se a arquitectura de segurança que envolve o **espaço africano lusófono** e prospectiva-se o seu impacto neste espaço, estimando-se que as Organizações Regionais Africanas podem jogar **um papel importante na promoção da paz e segurança**, desde que sejam ultrapassados certos constrangimentos políticos e económicos internos e externos.

Estima-se ainda que a prevenção de conflitos, no contexto africano, deve englobar o **desenvolvimento** como condição necessária para ser eficaz, e que Portugal, no âmbito da **cooperação militar** com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa, deve ajustar as suas prioridades a esta nova realidade, de forma a valorizar o espaço africano lusófono e a tirar o melhor partido da actual conjuntura internacional, que parece querer animar uma nova dinâmica geopolítica em África.

Abstract

The institutionalisation of the African Union (AU) and New Partnership for Africa's Development (NEPAD), the link between both and with the sub-regional organizations, as well as the innovator evaluating mechanisms implemented, all together materialize a new architecture of security, illustrative of a greater ambition of the African leaders on trail the peace road and the stability duration, concluding the armed conflicts, which origin come from profound causes most related with the hard socio-economical context experienced in that continent.

The sub-regional organizations have demonstrated similar dynamism, developing efforts in the domain of prevention and conflicts resolution, either through support actions to peace, or trough the amelioration of the existing mechanisms.

The present work, analyses the institutional capacities and constraint, as well as the lessons learned from the African Regional Organizations interventions that involve the African Portuguese speaking territory and prospecting there impact in this territory, estimating that these can play an important roll on promoting peace and security, with the condition of overcoming certain internal and external politic and economic constraint.

Estimates as well that the conflicts prevention, in the African context should attend to the development has a necessary condition to be effective, and that Portugal should adjust its priorities in the subject of military cooperation in order to take the better benefice of the actual international conjecture that seems to entertain a new geopolitical dynamic in Africa.

Abreviaturas e Acrónimos

ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance
ACPP	Africa Conflict Prevention Pool
ACRI	African Crisis Response Initiative
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
APTSP	African Peacekeeping Training Support Programme
BMATT	British Military Advisory and Training Teams
CEA	Comunidade Este Africana
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS)
CEEAC	Comunidade Económica dos Estados da África Central
CEWS	Sistema Continental de Alerta Antecipado (Continental Early Warning System)
CI	Comunidade Internacional
COPAX	Conselho de Paz e Segurança (da CEEAC - África Central)
CPIA	Conflict Prevention Initiative for Africa
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CPS	Conselho de Paz e Segurança (da União Africana)
CS	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSDCA	Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África
CTM	Cooperação Técnico-Militar
DDRR	Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação e Reconstrução
DGPDN	Direcção Geral de Política de Defesa Nacional
ECI	East Conterterrorism Initiative
ECOMOG	Monitoring Observer Group of the Economic Community of West Africa States (ECOWAS)
EM	Estado-Maior
EPI	Escola Prática de Infantaria
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAP	Força Aérea Portuguesa
FARSTP	Forças Armadas da República Democrática de São Tomé e Príncipe
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOMAC	Força Multinacional (da África Central)

G8	Grupo dos Oito
GCPP	Global Conflict Prevention Pool
IMET	International Military Education and Training Program
ISEM	Instituto Superior de Ensino Militar (de Angola)
MAEP	Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares
MARAC	Mecanismo de Alerta Rápido (da África Central)
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento de África
NU	Nações Unidas
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OFR	Operation Focus Relief
OIF	Organização Internacional da Francofonia
OIG	Organização Inter-Governamental
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OPDS	Órgão de Política, Defesa e Segurança (da SADC)
OPDSC	Órgão de Coordenação de Política, Defesa e Segurança (da SADC)
ORA	Organizações Regionais Africanas
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação Europeia
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana (extinta)
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PDI	Pessoas Deslocadas Internamente (deslocados que não atravessaram a fronteira do seu País)
PIM	Programa de Integração Mínimo (do NEPAD)
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
QG	Quartel-General
RCA	República Centro Africana
RDC	República Democrática do Congo (ex-Zaire)
RECAMP	Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção de Paz
RDSTP	República Democrática de São Tomé e Príncipe
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
SIDA	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida

SIPO	Plano Estratégico Indicativo do Órgão (OPDSC da SADC)
SG	Secretário-Geral das Nações Unidas
UA	União Africana
EU	União Europeia
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas na Serra Leoa
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNOWA	Gabinete das Nações Unidas na África Ocidental (United Nations Office for West Africa)
WASP	West Africa Stabilization Program

Índice

INDÍCE	viii
INTRODUÇÃO	1
I. CONFLITUALIDADE, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO	4
a. O fim da guerra-fria.....	4
b. A política «neopatrimonial» dos Estados africanos.....	5
c. A pobreza.....	6
d. Os baixos custos do armamento ligeiro.....	6
e. Os recursos naturais.....	7
f. A problemática das fronteiras.....	7
g. O espaço africano lusófono.....	8
h. Conflitualidade actual.....	10
i. Síntese conclusiva.....	11
II. ARQUITECTURA DE SEGURANÇA	13
a. Organização da Unidade Africana - OUA.....	13
b. União Africana - UA.....	14
c. África Austral - SADC.....	14
d. África Ocidental - CEDEAO.....	15
e. África Central - CEEAC.....	15
f. Problemas chave da arquitectura de segurança.....	16
g. Síntese conclusiva.....	17
III. APOIOS EXTERNOS, INTERVENÇÕES DE PAZ E LIÇÕES APRENDIDAS	19
a. Apoios externos.....	19
b. Relacionamento entre a ONU e as ORA.....	20
c. Parcialidade e divisões políticas.....	21
d. Problemas operacionais.....	21
e. Falta de recursos humanos e financeiros.....	22
f. Hegemonias regionais.....	22
g. Legitimidade.....	23
h. Síntese conclusiva.....	24

IV. PAPEL DAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS NO ESPAÇO LUSÓFONO.....	25
a. Teoria.....	25
b. Evidência histórica.....	26
c. Visão da União Africana.....	26
d. Cenários prospectivos de evolução da gestão da segurança e defesa.....	29
e. Continental versus sub-regional.....	30
f. Impacto dos cenários no espaço lusófono.....	31
g. Síntese conclusiva.....	33
V. SEGURANÇA REGIONAL E COOPERAÇÃO MILITAR	34
a. Cooperação Portuguesa com África e os ODM.....	34
b. Apoio no domínio da paz e segurança.....	34
c. Dinâmica geopolítica actual.....	34
d. Impacto na cooperação militar portuguesa.....	35
e. Síntese conclusiva.....	37
CONCLUSÕES.....	38
BIBLIOGRAFIA	41
LISTA DE APÊNDICES	48
LISTA DE ANEXOS	75
GLOSSÁRIO DE CONCEITOS	84

INTRODUÇÃO

África, que devia estar no caminho do progresso económico e social, depara-se com os crescentes desafios colocados por doenças endémicas, a que se junta uma multiplicidade de conflitos armados e os consequentes dramas e catástrofes humanitárias. Este ambiente de insegurança que caracteriza o continente africano, contribui decisivamente para obstruir, senão mesmo inviabilizar, quaisquer perspectivas de desenvolvimento. No período da guerra-fria culpava-se muito as grandes potências e a sua luta por esferas de influência. Os dois blocos apoiaram regimes autoritários, opressivos e corruptos (através da ajuda militar e financeira) tendo a sua influência contido alguns conflitos mas, seguramente, originado e perpetuado outros. Com o fim da bipolaridade no sistema internacional, as regiões assumiram uma dimensão fundamental, havendo agora tendência para que os conflitos apareçam circunscritos na sua esfera.

Em 1992, com a Agenda para a paz do Secretário-Geral Boutros Ghali, a ONU, perante uma manifesta incapacidade de responder ao número e complexidade crescentes dos conflitos, fazendo apelo ao capítulo VIII da sua Carta constitutiva, que prevê o envolvimento das organizações regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais, lembrou-lhes a sua primordial responsabilidade neste âmbito, dado o seu melhor posicionamento, conhecimento e compreensão das causas profundas e da natureza dos conflitos. A partir deste momento, a cooperação regional para uma estabilidade e uma paz duráveis em África, passou a ocupar um lugar central nas iniciativas políticas africanas. As organizações regionais africanas (ORA) começaram a perceber, pouco a pouco, como poderiam ser úteis no controlo da insegurança, nomeadamente a multiplicação da violência e dos conflitos armados. Algumas delas, tomaram parte na cooperação para a paz e a segurança regionais, através de iniciativas diplomáticas e de operações de apoio à paz.

Os Países ocidentais, numa acção bilateral, animados com esta perspectiva, sobretudo após o desaire da Somália, começaram a ajudar os africanos com programas específicos visando o desenvolvimento das suas capacidades para aquele tipo de operações.

Em 2001, o Secretário-Geral Kofi Annan, no seu relatório sobre a prevenção de conflitos¹, sublinhava ser imperativo *“passar-se de uma cultura de reacção para uma cultura de prevenção”*. Tal implicaria tratar-se das causas profundas da instabilidade por constituírem um terreno fértil para a violência e para os conflitos, particularmente a pobreza, a má governação e tudo que caracteriza a insegurança humana. Isto sem esquecer, naturalmente, as necessárias capacidades de reacção para fazer face às crises imediatas ou aos conflitos abertos.

¹ Disponível em: www.onuportugal.pt/Nacoes_Unidas_final.pdf (22Nov05)

Os líderes africanos responderam com duas iniciativas da maior importância: A *Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD)*; e o *Acto constitutivo da União Africana (UA)*, em substituição da Organização de Unidade Africana. Ambas as iniciativas fazem da cooperação para a paz e segurança uma prioridade das suas acções. Além disso, as organizações sub-regionais reformularam e/ou institucionalizaram novos mecanismos de segurança e redefiniram estruturas, ficando assim constituída uma arquitectura de segurança africana verdadeiramente renovada.

Perante estes acontecimentos, justifica-se questionarmo-nos sobre os níveis de ambição da liderança africana, os limites e o potencial dos processos de integração africanos (continental e sub-regional) e sobre o papel que as ORA estarão aptas a desempenhar na área prevenção de conflitos² e na resolução dos conflitos³.

Portugal, com grandes interesses em África, em especial no espaço lusófono, e ainda na qualidade de membro da CPLP, no seio da qual se tem vindo a desenvolver a vertente de segurança, acompanha com a maior atenção as transformações em curso no continente africano, não podendo alhear-se do desenvolvimento dos processos de integração e da respectiva arquitectura de segurança, sendo o presente tema “*Prevenção e resolução de conflitos: o papel das Organizações Regionais Africanas no espaço lusófono*” do maior interesse.

A ênfase colocada no papel das ORA na prevenção e resolução de conflitos vem levantar algumas questões que, no nosso entendimento, merecem um melhor conhecimento da opinião pública em geral e mesmo do meio militar, e como tal, o **presente estudo reveste-se de particular actualidade e importância.**

Assim, pretende-se como objectivo desta investigação, e depois de enquadrar o tema proposto, *avaliar os desenvolvimentos na arquitectura de segurança continental e sub-regional africana, que interage com o espaço africano lusófono, analisar as suas capacidades e limitações, bem como as lições aprendidas nas suas operações de paz, e daí deduzir o respectivo papel na prevenção e resolução de conflitos naquele espaço.*

Para a sustentação do estudo, foi efectuada uma pesquisa bibliográfica e documental. Com o objectivo de facilitar a sua compreensão, compilou-se um Glossário de Conceitos que será utilizado como referência. Na metodologia da investigação seguiu-se o método científico, recorrendo-se essencialmente ao método dedutivo, incidindo-se na análise dos acontecimentos e factos ocorridos depois da guerra-fria, e prospectivando-se possíveis cenários de evolução da gestão da segurança em África que possam dar resposta às questões levantadas.

² Glossário de Conceitos

³ Idem

Porque o desenvolvimento da arquitectura de segurança africana e dos cenários de evolução interferem com a cooperação que Portugal desenvolve com os PALOP, procurou-se dar mais objectividade ao estudo, conjugando-o com a Cooperação Militar Portuguesa, tendo-se definido a seguinte questão central:

“Ambicionando os líderes africanos, através das ORA, desempenhar um papel central na prevenção e resolução de conflitos no continente, que impacto terá esta ambição no espaço africano lusófono e na cooperação militar portuguesa?”

Para o tratamento desta questão central, levantaram-se as seguintes hipóteses:

1. A especificidade das causas profundas da conflitualidade africana, recomenda uma nova abordagem na área da prevenção de conflitos, sob pena de esta não produzir os resultados requeridos.
2. A arquitectura de segurança africana, recentemente institucionalizada, revela-se formalmente ajustada à actual conjuntura, mas enfrenta vários constrangimentos.
3. As lições aprendidas nas intervenções regionais realizadas até ao momento, revelam diversos problemas e alguns riscos.
4. A conjuntura actual reserva um importante papel para ORA na prevenção e resolução de conflitos no continente e no espaço africano lusófono, necessitando estas de complementaridade, de apoio externo e de serem libertadas de alguns constrangimentos internos.
5. O novo contexto de segurança regional que envolve o espaço africano lusófono e a dinâmica geopolítica actual impõem ajustamentos nas orientações da cooperação militar portuguesa.

Com base nas hipóteses e na questão central, levantaram-se as seguintes questões derivadas:

1. Qual a relação entre a conflitualidade, a integração regional e o desenvolvimento em África?
2. Quais as potencialidades e limitações da arquitectura de segurança africana em desenvolvimento, aos níveis continental e sub-regional?
3. Quais as principais lições a reter das intervenções africanas na prevenção e resolução de conflitos?
4. Qual o papel a desempenhar pelas ORA na prevenção e resolução de conflitos africanos em geral e no espaço africano lusófono em particular?
5. Que impacto terá a arquitectura de segurança, a estratégia africana e a dinâmica geopolítica actual no papel da CPLP e da cooperação militar portuguesa?

A organização e conteúdo do trabalho foram estruturados numa Introdução, cinco capítulos e Conclusões.

I. CONFLITUALIDADE, INTEGRAÇÃO REGIONAL E DESENVOLVIMENTO

“A África pode ser descrita como um continente com cerca de 1000 povos comprimidos no interior e através de cerca de 50 estados”⁴

O continente africano, depois da descolonização, enfrentou as mudanças inerentes ao fim da guerra-fria e à vaga de democratização⁵ que se lhe seguiu. Como se tal não bastasse, viu-se confrontado com um nível de conflitualidade interna sem precedentes.⁶ Os custos humanos e materiais foram de tal forma relevantes que, para além das irreparáveis perdas de vidas humanas, inibirem qualquer tentativa de desenvolvimento das regiões atingidas. Perante isto, interessa conhecer o que está na base de tamanho nível de instabilidade, e de que forma, na actual conjuntura, a integração regional e o desenvolvimento no continente poderão estancar a conflitualidade.

a. O fim da guerra-fria

O fim da guerra-fria, a diminuição significativa da ajuda externa e a sequente vaga de democratização, tornaram mais evidente a crise do Estado africano: falta de responsabilidade e transparência, corrupção, má gestão dos assuntos públicos, centralização e burocracia, más escolhas económicas e incapacidade dos governos para responderem às necessidades básicas das populações, foram observados em muitos países africanos. As graves crises humanitárias resultantes de uma pobreza absoluta levaram a que actores não-governamentais, apoiados por agências das Nações Unidas, fossem substituindo as normais responsabilidades governamentais sem, contudo, evitarem o aparecimento de conflitos graves. Segundo este raciocínio, graves conflitos armados reflectem uma profunda crise de governação, na qual o governo nega a partes significativas da população a satisfação das necessidades básicas, quer materiais quer imateriais.

A este respeito das responsabilidades internas pela conflitualidade africana, um ex-Primeiro-Ministro da República Centro-Africana não podia ser mais claro: *“Mais de 40 anos depois da vaga de independências de 1960, não podemos continuar a atribuir a responsabilidade exclusiva das nossas desgraças ao colonialismo ou ao neocolonialismo das grandes potências, aos brancos, aos comerciantes estrangeiros e a não sei quem mais. Temos de aceitar, de uma vez por todas, que somos nós os principais culpados. O termos resvalado para a violência, o laxismo na gestão do bem público, o roubo em grande escala, o não saber aceitar diferenças*

⁴ Joseph S. Nye, Jr, Compreender os conflitos Internacionais, Gradiva, 2002, pag 278

⁵ Anexo A – Regimes por Tipo em África (1946-2004)

⁶ Anexo B – Mapa da conflitualidade africana nos anos 1990.

entre etnias, tudo isto tem causas principalmente endógenas. Admiti-lo seria o começo da tomada de consciência e, portanto, da sabedoria".⁷

b. A política «neopatrimonial» dos Estados africanos

Existem autores que dão outras explicações endógenas para a conflitualidade ao afirmarem que esta tem raízes nas contradições entre os modos tradicionais africanos e os requisitos do Estado moderno.⁸

Segundo esta análise, a ordem política pré-colonial na África subsariana baseava-se principalmente em relações de obrigação mútua entre os líderes e os grupos que os apoiavam. O domínio colonial subverteu esta relação e, mais tarde, com a descolonização, os poderes imperiais tentaram impor arranjos constitucionais baseados nas estruturas políticas metropolitanas.⁹ Estas novas estruturas estatais pós-independência foram aceites pelas novas elites nacionais como o preço a pagar pela transferência de poder, mas não floresceram. Foram asfixiadas pelo reaparecimento do “patrimonialismo”¹⁰ que, embora adormecido durante boa parte do intervalo colonial, permaneceu nas culturas locais. Uma consequência disto foi o estabelecimento de regimes de partido único que, embora justificados como uma resposta racional às necessidades da construção nacional, eram na verdade concebidos para facilitar a reimplantação da política de tipo patrimonial. O Estado tornou-se assim um “*bem de consumo*” cuja posse oferecia possibilidades únicas de patrocínio.

Entretanto, o declínio económico que atingiu a África subsariana nos anos 1970, teve como consequência uma diminuição dos recursos disponíveis para que o “Estado-Patrão” pudesse empregar os seus “clientes”. O Estado “neopatrimonial” respondeu de duas formas, ambas colaborando para o seu próprio colapso. Em primeiro lugar, pediu emprestado de forma a manter a capacidade de recompensar os seus “clientes”, o que contribuiu para o seu endividamento. Em segundo lugar, recorreu à coerção, o que minou a sua legitimidade (e consumiu os recursos do patrocínio, que foram desviados para uso militar e policial). O resultado foi um conflito crescente no seio do Estado, que se tornou cada vez mais difícil de gerir. Nos casos onde a divisão entre a “clientela” e a população “não-clientelar” tinha uma base étnico-regional, este conflito revestiu-se de um carácter interestatal.

⁷ “A ingerência humanitária em África, nova forma de domínio”, Gerardo González Calvo. Disponível em: www.rebellion.org/noticia.php?id=16260 (12Out05)

⁸ Norrie MacQueen, “A intervenção das NU e a crise do Estado africano”, *Relações Internacionais* nº4 Dez 2004, pag. 127-140.

⁹ As circunstâncias da descolonização portuguesa fizeram dos países lusófonos uma excepção a esta regra. As constituições pós-independência foram “afro-marxistas” e não parlamentares.

¹⁰ Glossário de conceitos.

c. A pobreza

Uma outra perspectiva apresenta a pobreza, que caracteriza especialmente os Estados africanos, como o principal catalizador de tensões, tanto mais que se encontra habitualmente ligada à apropriação de riqueza por uma pequena elite, à injustiça, à ilegalidade e a violações de direitos humanos. Estudos realizados pelo “*Instituto Internacional de Oslo de Investigações sobre a Paz*” demonstram uma relação exponencial entre a pobreza (expressa pelo PIB per-capita) e o aparecimento de um conflito intra-estatal.¹¹ Conclui ainda o estudo que a pobreza, as doenças infecciosas, a degradação do meio ambiente e a guerra se reforçam mutuamente, originando conflitos violentos. Um outro estudo, realizado na década de 1990, pela “*Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos*” procurou conhecer porque razão alguns países são mais propensos a violência e conflitos armados do que outros, analisando centenas de variáveis sociais, políticas, económicas e ambientais, na procura de factores que pudessem prever o “*fracasso de um Estado*” – um colapso da ordem nacional causado por genocídios políticos e étnicos, golpes de Estado ou guerras civis – tendo concluído que a alta taxa de mortalidade infantil é o melhor indicador individual de instabilidade mundial. Diríamos nós que este indicador traduz o nível de desenvolvimento e de qualidade de vida de um país: quanto mais pobre e menos desenvolvido, mais propenso a conflitos internos.¹²

d. Os baixos custos do armamento ligeiro

Outra explicação que é adiantada para o elevado nível de conflitualidade, baseia-se na facilidade e baixos custos de obtenção de armamento ligeiro, facto que liga estas guerras com os interesses dos seus fabricantes¹³ e do tráfico internacional de armas¹⁴. Enquanto, depois de 1989, o comércio de armamento pesado e sofisticado diminuiu drasticamente em África, estima-se que o número de armas ligeiras aumentou. Este facto, ligado às fraquezas institucionais e militares dos Estados africanos, à sua geografia e meio ambiente natural, à facilidade de envolver países vizinhos e conquistar tanto o seu apoio como áreas seguras para retirada e reorganização de forças e, finalmente, ao modo como muitos conflitos são resolvidos, envolvendo, por vezes, a ascensão ao poder de revoltosos, fazem da guerra uma aposta relativamente segura para a

¹¹ Anexo C – Relação entre pobreza e guerra civil.

¹² O Estado do Mundo 2005, disponível em: www.wwiuma.org.br/edm2005.htm (13Dec05)

¹³ Moreira, Adriano: África na viragem do milénio, Conferência no IESM em 24Fev06.

¹⁴ EUA, Rússia e China são os principais produtores. Existem 1249 empresas em 92 países com uma produção anual de aproximadamente 8 milhões de armas (das quais se estima cerca de 25% serem traficadas) representando um volume de negócios de 4000 milhões de USD anuais.

Estima-se existirem 29 milhões de armas de pequeno calibre na África subsariana das quais 23 milhões estão nas mãos de civis. Só na África do Sul existem cerca de 4,5 milhões, muitas delas transferidas ilegalmente de Moçambique e Angola as quais haviam originalmente sido fornecidas pelo regime do apartheid.

Sabe-se que ex-combatentes liberianos estão a contrabandear Ak-47 para países vizinhos em troca de bens de consumo. (Estado do Mundo 2005, pag 140).

obtenção de benefícios. Nestas situações as populações são o que menos interessa, sofrendo por isso as maiores barbaridades.

e. Os recursos naturais

Os recursos naturais abundantes – como petróleo, minerais, metais, diamantes e madeira – também estão na origem de alguns conflitos violentos.¹⁵ Por um lado, em países como Angola e Sudão, a pilhagem de recursos permitiu a continuação de conflitos violentos originados por lutas separatistas e ideológicas do tempo da guerra-fria (esta receita substituiu o apoio fornecido pelas super-potências). Por outro, em países como a Serra Leoa ou República Democrática do Congo, grupos de “predadores” geraram a violência, não necessariamente para assumir o poder do Estado, mas com o objectivo de controlar um recurso desejado. Os benefícios económicos enriquecem somente uma pequena elite doméstica, enquanto a população local continua a lutar pela sobrevivência.

Nos últimos cinco anos, a consciência dos laços estreitos entre extracção de recursos, subdesenvolvimento e conflito cresceu rapidamente. Movimentos de grupos da sociedade civil e relatórios de investigação dos painéis de especialistas das Nações Unidas lançaram luz sobre estas ligações, tornando pelo menos um pouco mais difícil, que “recursos de conflito,” como diamantes e madeira, sejam vendidos nos mercados mundiais.¹⁶

f. A problemática das fronteiras

Numa perspectiva diferente, muito popular entre as explicações para o elevado nível de conflitualidade, enfatiza-se o processo histórico da criação dos Estados africanos com fronteiras “artificiais”, do que resultou uma mistura étnica com duplo efeito negativo: por um lado diferentes etnias num mesmo Estado levam a conflitos; por outro, os sentimentos genuínos de grupo e solidariedade entre uma mesma etnia são facilmente manipulados e instrumentalizados pelas elites na sua luta por recursos ou pelo poder.¹⁷

Para Boubacar Barry,¹⁸ *“África é o continente mais fragmentado no plano político e económico e está por isso vulnerável a todas as formas de crises, das quais as actuais manifestações poderão ser apenas o prelúdio de uma implosão dos Estados, cujas populações se sentem pouco à vontade no interior das fronteiras actuais. O único caminho para sair do impasse actual é corrigir, o mais cedo possível, os desequilíbrios internos criados pela construção unilateral do Estado-Nação centralizado, que ignorou a existência de*

¹⁵ Anexo D – Principais zonas com recursos naturais na África subsariana.

¹⁶ Michael Renner, O Estado do Mundo 2005.

¹⁷ Anexo E – Estados e pólos etnodemográficos.

¹⁸ Boubacar Barry, “Senegâmbia: o desafio da História Regional”, Centro de Estudos Afro-Asiáticos. Disponível em: www.sephis.org/pdf/barryportuguese.pdf (10Dec05).

nacionalidades diferentes no seio dos novos estados.” Para ele, todos os conflitos recolocam de maneira indirecta o problema das fronteiras, “ ... não sendo solução modificá-las por tal contribuir para criar novos desequilíbrios, mas suprimir tudo o que pode contribuir para dificultar uma verdadeira política de reintegração do espaço africano, caracterizado por uma fragmentação grande demais sem uma lógica interna de desenvolvimento, o que implica uma visão nova da noção de fronteira em relação aos imperativos da integração regional”.¹⁹

g. O espaço africano lusófono

O espaço africano lusófono não é alheio a algumas das causas de conflitualidade referidas:

(1) Angola: o conflito angolano, com origem na guerra-fria, arrastou-se durante 28 anos, dada a existência de recursos que permitiram alimentar a guerra. Na sua essência, esta visava levar a UNITA ao poder, facto que inviabilizou todas as tentativas de mediação.

Numa abordagem diferente relativamente à natureza, causas e características do conflito angolano interessa relevar a privação relativa entre elites locais que provocava o ingresso de muitos jovens nas fileiras da UNITA. Confrontadas com a incapacidade de satisfazerem as suas aspirações, essas elites sentiam-se bloqueadas na sua auto-afirmação, acabando por convencer-se que não tinham hipótese de competir com as elites consolidadas no poder. Quando tal acontece assiste-se a um processo de instrumentalização política por grupos de interesses, que ocorre fora das instituições políticas formais, e tem como objectivo o estabelecimento de novas regras que lhes sejam mais favoráveis. Segundo esta linha de raciocínio, nem todas as causas de conflito deixaram de existir com o fim do braço armado da UNITA.

(2) Guiné-Bissau: a face mais visível do conflito de 1998 residiu igualmente na competição pelo poder entre dois antigos aliados. Nino Vieira e Ansumane Mané, materializavam duas linhas distintas no seio do partido dirigente. Os contextos e factores causais que podem eventualmente explicar a eclosão do conflito são, porém, bastante mais complexos. Verificou-se a apropriação do Estado por uma elite que levava a cabo uma gestão inadequada e pouco transparente dos recursos públicos, praticando um centralismo excessivo que deixou a maioria das regiões entregues a actividades de subsistência e marginalizou uma camada importante da população, como os ex-combatentes da luta armada de libertação nacional (descontentes por não ter sido devidamente reconhecido o seu papel nesse período fundamental da história do País), para além da grande maioria do povo guineense. Os sucessivos anos de má governação conduziram o País a uma crise económica profunda, à fuga de quadros qualificados ou a sua expulsão/não-inserção no sistema. A estabilização e reconstrução das instituições políticas são,

¹⁹ De facto, se olharmos para o mapa político africano, verificamos que existem diversos casos que atestam a inadequação das fronteiras em relação às exigências de um desenvolvimento integrado.

portanto, algo fundamental no futuro, bem como a desmilitarização da sociedade através de programas de desmobilização, para que não sejam cometidos os mesmos erros do passado. Por outro lado, urge a emergência de um projecto coerente de reconstrução económica e social, em que os benefícios do desenvolvimento económico sejam compartilhados de forma mais equitativa pela população. Para além das causas referidas, podem ser ainda apontados factores com carácter eminentemente económico, ligados em parte à perspectiva da existência de petróleo na região.

Não obstante todos os factores internos referidos como causas profundas do conflito, foi uma questão regional (tráfico de armas para Casamansa) que o despoletou. Com efeito, este conflito possui uma forte componente regional, directamente relacionada, por um lado, com o objectivo senegalês de controlar o movimento sessionista de Casamansa e, por outro lado, numa perspectiva mais geral, com as aspirações do Senegal em tornar-se progressivamente a potência dominante em termos político-militares daquela sub-região, no âmbito de uma certa competição com a Nigéria.

(3) Moçambique: após muitos anos de conflito, também com origem na guerra-fria e que visava igualmente o poder, o Acordo de Roma de 1992, pôs termo a uma situação que era insustentável para todos os moçambicanos. No plano interno, a forma como a paz foi conseguida determinou a sua durabilidade. Um factor conjuntural com grande influência foi a crise de fome que se viveu no princípio dos anos 1990, no sentido em que criou nas duas partes a consciência da urgência da assinatura de um acordo de paz. Com efeito, Moçambique foi um exemplo em que a pobreza e a fome, em vez de terem sido um factor de agravamento e promoção do conflito acabaram por constituir um elemento que ajudou os contendores, e particularmente a Renamo, a acreditarem que ganhavam mais em irem para um processo pacífico de procura de uma solução do que na continuação de uma guerra naquelas condições. Ficou aqui clara a falta de recursos internos para continuar a alimentar a guerra quando os apoios externos fracassaram.

Este processo de paz tem sido apontado como exemplo de sucesso. No entanto, começa a verificar-se no seio da sociedade moçambicana o aparecimento de alguns problemas que, a médio-prazo, podem ser preocupantes, nomeadamente um desenvolvimento não equitativo, concentrado no sul do País, que pode provocar reacções mesmo de apoiantes e elementos da Frelimo.

(4) São Tomé e Príncipe: este pequeno País nunca conviveu com conflitos violentos. Confrontou-se com várias crises políticas e dois golpes de estado (apelidados de “golpes democráticos” pelos seus autores, por não visarem o poder mas antes chamar a atenção da comunidade internacional para a má governação), um em 1995 e outro em 2003. O primeiro,

independentemente dos aproveitamentos políticos, teve a sua origem no estado de abandono em que se encontravam as FARSTP após os apoios de Leste terem cessado. Foi facilmente resolvido através de mediação angolana e posterior apoio de Portugal para implementar algumas reformas estruturais no sector da defesa. O segundo, também facilmente resolvido por uma mediação conjunta (CEEAC, CPLP e UA) teve a sua origem na manipulação de um grupo de militares por elementos são-tomenses do extinto “batalhão búfalo” sul-africano que visavam a sua reintegração social no país e recompensas pelo seu exílio “forçado” no período do partido único. As primeiras abordagens no sentido de desbloquear a situação, incluindo a abertura do aeroporto para a operação de evacuação de cidadãos estrangeiros e a libertação do governo (retido no QG/FARSTP) foram feitas pelo Embaixador de Portugal, pelo Director Geral de Política de Defesa Nacional - Ten Gen Pinto Ramalho e pelo Embaixador dos EUA.

(5) Cabo Verde: É uma das poucas excepções africanas em termos de conflitos. A explicação para tão importante facto talvez resida nas palavras constantes num livro recentemente publicado pelo seu Embaixador em Portugal. *“Em alguns textos defendemos, umas vezes directamente, outras vezes por dedução lógica que a cultura Cabo Verdiana representa um caso de mestiçagem altamente particularizante. Ao fazê-lo centramos a nossa análise na influência marcante da civilização ocidental nas terras e gentes de Cabo Verde e que vêm contribuindo, progressivamente para subalternizar o regionalismo africano, que é conferido ao arquipélago tanto pela geografia como pelas subjacências culturais originárias. Cabo verde é um caso de regionalismo africano que, feliz ou infelizmente, tende a sê-lo cada vez menos, na medida em que a sua dinâmica política e sócio-cultural se torna cada vez mais dependente e tributária dos valores da civilização ocidental, tanto os que são importados e incorporados diariamente, como aqueles que estão inscritos no código genético da sua existência como entidade humana”*²⁰

h. Conflitualidade actual

Enquanto que certos países e regiões de África, sofreram com conflitos violentos ou foram vítimas da fragilidade dos seus Estados, ou estão, neste momento, em pleno esforço de reconstrução pós-conflito, outros (poucos) conheceram períodos duráveis de paz, de segurança, de estabilidade política e económica e de participação democrática. Estes países estáveis têm jogado um papel essencial na estabilização da sua região e dão exemplo do que permite um clima político favorável. Ao longo dos últimos decénios, a maior parte dos países da África do Norte, por exemplo, conheceram uma estabilidade durável. Na África Ocidental, o Gana é um País bem gerido e estável que converteu o seu crescimento económico em realizações visíveis no

²⁰ Silveira, Onésimo: A democracia em Cabo Verde, Edições Colibri, 2005

domínio do desenvolvimento. Na CEA (Kénia, Tanzânia e Uganda), a estabilidade política e a integração económica regional crescem em forte contraste com a instabilidade estrutural dos Grandes Lagos e do Corno de África. Na África Austral, se bem que a situação precária do Zimbabué permaneça preocupante, a África do Sul, a Namíbia, o Botswana e Moçambique compõem um bloco de países estáveis, embora nem todos mostrem uma gestão saudável e eficaz dos bens públicos.

Da mesma maneira, alguns dos grandes países africanos têm servido de “farol”, de pólo de atracção e de força motriz política e económica para os seus vizinhos. Certos países da África do Norte, a Nigéria e a África do Sul, a par da dimensão das suas economias e do seu envolvimento a favor da integração regional e continental, jogam um papel importante no desenvolvimento económico e estabilidade política em África, se bem que, nalguns casos, defendam os interesses económicos dos seus países nas regiões ou países em conflito.

Neste momento, duas zonas de conflito e instabilidade crónica permanecem:²¹ a região do Rio Mano, na África Ocidental, e uma outra ao longo do Sudão e do Corno de África passando pelo Congo, na África Oriental e Central. Estas duas zonas são dominadas por um grande número de países em conflito e por uma quantidade elevada de “Estados frágeis”.²² O primeiro caso, na sub-região do Rio Mano, envolve países como Guiné, Libéria e Serra Leoa. Alimentado pela presença de recursos naturais consideráveis, nomeadamente os diamantes e a madeira, o conflito ultrapassou fronteiras e envolveu a região numa crise severa que provoca fluxo de refugiados e conseqüente instabilidade regional. Esta instabilidade teve efeitos para além da região, tocando a Casamansa senegalesa e, depois de 2002, a Costa do Marfim.

Uma segunda linha de insegurança pode ser traçada do Sudão e do Corno de África a leste do Congo via Republica Centro-Africana e o norte do Uganda. Estes conflitos são movidos por um sistema complexo de causas estruturais, com uma gestão medíocre dos raros recursos naturais, uma má governação política, fluxos incontrolados de refugiados, o comércio de armas inter-regional e atentados aos direitos humanos. A conclusão de um acordo de paz no Sudão, em Janeiro de 2005, constitui uma peça importante que poderá melhorar a situação em toda a região.

i. Síntese conclusiva

A crise do Estado africano, a má governação, as fronteiras “artificiais”, o «neo-patrimonialismo», a proliferação de grupos e milícias armadas e a incapacidade das autoridades estatais controlarem os seus movimentos ou limitarem a sua acção no interior das fronteiras nacionais, a proliferação de armas de pequeno calibre e o fluxo crescente de refugiados,

²¹ Anexo F – Instabilidade regional actual.

²² Glossário de conceitos

contribuíram para desestabilizar Estados e regiões. O declínio económico e o agravamento da pobreza em África, bem como os conflitos entre comunidades ligadas ao controlo dos recursos petrolíferos, minerais e outros, estão igualmente na origem de certos conflitos internos e entre Estados ou para isso contribuíram decisivamente.

Identificadas estas causas profundas dos conflitos africanos, que se reforçam mutuamente gerando uma vasta instabilidade no continente, e do que ficou dito, somos levados a concluir que o processo de integração regional, para além de contribuir para eliminar barreiras e estimular o crescimento económico, também contribui para aliviar as tensões étnicas a favor da estabilidade.

Contudo, a grande conclusão a tirar recai nas miseráveis condições de vida da generalidade da população africana e na necessidade de uma sistemática transformação do processo político em África, criando efectivos sistemas proporcionadores de inclusão política e social, bem diferentes das “democracias eleitorais” com pouca profundidade,²³ existentes em muitos países. Os Estados africanos têm de ser capazes de exercer a sua soberania de maneira responsável, fazendo face aos problemas internos antes que estes se transformem em conflito, promovendo o desenvolvimento num espírito crescente de respeito direitos humanos, sob pena poderem surgir novos conflitos e as intervenções de paz ocorridas na região se revelarem improfícuas por falta de condições para se atacarem as questões de fundo. Exemplo disso, são os conflitos da Libéria e do Sudão. *“É necessário passar-se do fim incerto das guerras civis à pacificação das sociedades”*²⁴. A este respeito, faz sentido a Declaração do Milénio, aprovada durante a Cimeira do Milénio de 2000, donde resultaram os chamados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)²⁵, como metas a atingir. Tais metas apresentam um calendário de actuação e indicadores mensuráveis que os diferentes Estados, beneficiários e doadores, se comprometeram a observar. Os ODM para além de traduzirem a necessária solidariedade internacional para com os mais pobres, são uma afirmação das condições mínimas para a estabilidade e para a paz internacional no contexto da globalização, com ênfase no combate à pobreza e à exclusão. Esta é, de facto, a melhor forma de prevenir os conflitos africanos tendo em conta as causas profundas da conflitualidade anteriormente analisadas. Por outras palavras, o essencial da prevenção passa pelo desenvolvimento. O espaço africano lusófono, com excepção de Cavo Verde que começa a ser visto como um País de desenvolvimento médio, sofre das causas profundas da conflitualidade transversais à África subsariana, pelo que necessita de evoluir no sentido do desenvolvimento, com o indispensável apoio da comunidade internacional.

²³ A oposição nos Parlamentos – fundamental na democracia – tem sido difícil de aplicar nos países africanos, por ser considerada como ameaçadora da coesão nacional, sendo vista como uma traição.

²⁴ Como refere Kofi Anan em diversos relatórios.

²⁵ Apêndice A – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

II. ARQUITECTURA DE SEGURANÇA

As tendências essenciais no pós guerra-fria, sobretudo as ligadas à responsabilidade dos actores locais no combate à conflitualidade regional, a postura da comunidade internacional que numas situações apoiava as forças no poder e noutras os movimentos rebeldes, o aumento de conflitos intra-estatais com consequências além fronteiras, afectando países na vizinhança e, finalmente, o afastamento das grandes potências (pelo menos enquanto os seus interesses estratégicos não estiveram ameaçados), relacionado, por um lado, com a perda relativa de interesse estratégico do continente africano no pós guerra-fria e, por outro, com os desaires nos conflitos da Somália e do Ruanda, conduziram a um crescendo de institucionalização, em África, dos mais variados instrumentos visando a Prevenção e Resolução de Conflitos.

Interessa, nesta fase do trabalho, analisar a nova arquitectura de segurança africana e avaliar as suas potencialidades e limitações, começando pela OUA que, embora extinta, teve o seu papel, passando depois à UA e às organizações sub-regionais que envolvem o espaço africano lusófono (África Austral, África Ocidental e África Central), focando nestas sub-regiões, as organizações que mais se afirmaram ou ambicionam afirmar no âmbito da segurança.

a. Organização da Unidade Africana (OUA)

A extinta OUA, em 1993, criou um “*Mecanismo Central para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos*”. No ano seguinte, em 1994, foi instituída uma “*Divisão de Gestão de Conflitos*” e formalizado um instrumento financeiro associado, o “*Fundo da Paz*”. À Divisão competia reunir e divulgar informação relacionada com os conflitos existentes ou potenciais e apoiar e gerir missões de observadores políticos e militares.

A diminuição da disponibilidade da ONU, na segunda metade dos anos 1990, e o afastamento gradual de vários países ocidentais das operações de paz em África conduziram a que a OUA aparecesse mais determinada em ampliar o seu papel no espectro das actividades de prevenção e resolução de conflitos, sem nunca ter funcionado devidamente.²⁶ Presa na força dos princípios que orientavam a sua conduta, não se envolvia quando os indicadores de alerta antecipado se acendiam,²⁷ e intervinha quase sempre pós-facto, em função de convite expresso do Estado ou das partes em conflito. A falta de um reconhecimento claro, por parte da OUA e dos Estados membro, de uma ligação intrínseca entre a boa governação, a democracia, os direitos

²⁶ Recorde-se que, enquanto a OUA esteve envolvida com a ONU, com os EUA e com a UE nas várias tentativas de resolver o conflito entre a Etiópia e a Eritreia, ou com a França e o Senegal em Madagáscar, não se viu em muitos outros conflitos como os da Somália, do Sudão, de Angola, da RDC, da Serra Leoa e da Libéria.

²⁷ Apesar da falta de informação que era também uma das suas limitações devida à falta de recursos para destacar observadores para as diferentes sub-regiões.

humanos e a prevenção de conflitos, reduziu a sua capacidade na tomada de medidas imediatas e decisivas para prevenir e/ou resolver conflitos.

b. União Africana (UA)²⁸

A nova estrutura da UA,²⁹ com um “*Conselho de Paz e Segurança*” – CPS, implementado em Maio de 2004, aproveitou os ensinamentos colhidos pelo mau funcionamento do “*Mecanismo da OUA*” e criou as condições para um envolvimento e âmbito de actuação aparentemente mais adequados para fazer face às características da conflitualidade africana, pelas seguintes razões:

- Reconhece a importância da boa governação, da democracia e do respeito pelos Direitos Humanos, através da incorporação da NEPAD, que contempla o “*Mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares*” – MAEP;³⁰
- Assume a coordenação e harmonização do esforço continental nos domínios da Prevenção e Resolução de conflitos;
- Passa a dispor de um “*Sistema Continental de Alerta Antecipado*” – CEWS ligado às unidades de observação e monitorização das organizações sub-regionais e, ainda, com possibilidade de fortalecer a sua actuação através da ligação à ONU, outras OIG, centros de investigação, instituições académicas, ONG e sociedade civil. Sobretudo estas últimas ligações eliminam os constrangimentos políticos e de capacidade enfrentados, neste domínio, tanto pelos governos nacionais como pelas ORA;
- Previsão da criação de uma “*Força Africana de Intervenção*”, à custa de cinco brigadas das sub-regiões, até 2010.

c. África Austral - SADC³¹

A SADC, com uma história muito particular, teve dificuldade em estabelecer a sua arquitectura de segurança face às diferenças de cultura política e de conceito de segurança entre os países da sub-região. O OPDS, criado em 1996, nunca se posicionou consensualmente nem contribuiu para a solução de nenhum conflito ou ameaça à segurança na sub-região. Em 2001, o OPDS foi reestruturado passando a chamar-se de OPDSC tendo ficado resolvido o impasse institucional através da sua subordinação à SADC, mas permanecem os problemas concernentes às diferentes percepções de segurança entre os Estados membro. Em Agosto de 2004, adoptou um “*Plano Estratégico Indicativo*” – SIPO que identifica os principais objectivos políticos em

²⁸ Apêndice B – Dados mais relevantes da União Africana.

²⁹ Apêndice C – Aspectos mais significativos da mudança da OUA para a UA.

³⁰ O Mecanismo africano de avaliação pelos pares (MAEP), pedra angular da NEPAD e garantia da sua credibilidade, já foi implementado. Apenas 17 dos 53 Estados da UA aderiram a este mecanismo e 4 aceitaram ser avaliados (Gabão, Kenia, Maurícias e Ruanda). L'Année stratégique 2006.

³¹ Apêndice D – Dados mais relevantes da SADC.

matéria de segurança e defesa e define as estratégias e actividades específicas a atender no accionamento do OPDSC. Neste plano estratégico são reforçados aspectos como a segurança humana, a promoção da democracia e da boa governação, o fortalecimento das relações com a sociedade civil, o desarmamento e a desmobilização de ex-combatentes, o desenvolvimento de mecanismos de gestão de calamidades naturais e a protecção das populações. No entanto, não obstante seja algo mais específico do que o protocolo que estabelece o OPDSC, ainda não se trata de um plano de implementação. Faltam propostas concretas, permanecendo um documento mais assente em recomendações para orientar as actividades do OPDSC do que em propostas específicas de acção, o que leva a que situações, como a que se vive actualmente no Zimbabué, continuem por resolver.

d. África Ocidental - CEDEAO³²

A CEDEAO começou nos anos 1970 a institucionalizar o domínio da segurança e defesa sub-regional através do estabelecimento de um “*Protocolo de não Agressão*” (1978) e um “*Protocolo de Assistência em Matéria de Defesa*” (1981).³³ Na primeira vez que o Protocolo de assistência foi evocado, a CEDEAO constituiu um “*Grupo armado de controlo*” – ECOMOG. A partir daí, esta força permaneceu operacional praticamente sem interrupção, acompanhando o ritmo dos conflitos que continuavam a eclodir na sub-região. Em 1999, criou um “*Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos*”, com a finalidade de colmatar as fragilidades entretanto verificadas com a actuação da ECOMOG. A reconhecida necessidade de uma resposta rápida aos conflitos potenciais conduziu a Organização a estabelecer, em 2001, um “*Sistema de Alerta*”. Mais recentemente, durante a reunião de Abuja, em Maio 2003, os Estados membros decidiram criar uma “*Força Militar de Reacção Rápida*” para fazer face aos conflitos que surjam na sub-região.

e. África Central - CEEAC³⁴

Para concretizar a sua intenção de promover a paz, a segurança e a estabilidade na sub-região, a CEEAC, que já havia conseguido um “*Pacto de Não-Agressão*” (assinado em Yaoundé, Camarões, em 1996, por nove países),³⁵ produziu vários instrumentos jurídicos, ainda em curso de ratificação pelos Estados membro, destacando-se o “*Protocolo sobre o Conselho de Paz e Segurança da África Central*” – COPAX, cujos objectivos são a prevenção, a gestão e a resolução de conflitos, bem como o “*Pacto de Assistência Mútua*” cujo objectivo é prestar ajuda

³² Apêndice E – Dados mais relevantes da CEDEAO.

³³ Este protocolo de 1981 foi o primeiro documento em matéria de defesa assinado por um grupo de Estados africanos e tem a particularidade de se aplicar a conflitos intra-estatais na situação de estes serem despoletados e apoiados do exterior e serem susceptíveis de colocar em perigo a paz e segurança nos outros Estados membro.

³⁴ Apêndice F – Dados mais relevantes da CEEAC.

³⁵ Falta a assinatura de Angola e do Ruanda.

mútua e assistência na defesa contra as ameaças de agressão ou agressão armada. Os órgãos previstos para o COPAX são: O “*Mecanismo de Alerta Rápido da África Central*” – MARAC e a “*Força Multinacional da África Central*” – FOMAC. Desde que foi criada, a Comunidade teve sempre sérias dificuldades financeiras que acabaram mesmo por paralisar as suas actividades, em todos os âmbitos, entre 1992 e 1998.

f. Problemas chave da arquitectura de segurança

Independentemente das dificuldades financeiras e políticas ligadas ao desenvolvimento da arquitectura de segurança em todas as ORA, interessa fazer uma referência breve a outros problemas não menos importantes, relacionados com o conceito de segurança, a questão da soberania e a falta de valores comuns.

(1) Conceito de segurança: um dos problemas fundamentais, muito visível nos processos de desenvolvimento das estruturas regionais de segurança é a existência de um desentendimento profundo quanto ao significado do conceito de segurança. Desde o fim da Guerra-Fria, no mundo académico e principalmente nas NU, surgiu o conceito de segurança humana que, como o nome indica, ao contrário de se centrar nos Estados, focaliza-se na segurança das pessoas. *“For too long, the concept of security has been shaped by the potential for conflict between states. For too long, security has been equated with the threats to a country's borders. For too long, nations have sought arms to protect their security. For most people today, a feeling of insecurity arises from worries about daily life rather than the dread of a cataclysmic world event.”*³⁶

Este novo conceito responde melhor aos problemas da segurança depois do fim do confronto bipolar. De facto, o conceito de segurança humana implica uma série de perspectivas novas no campo de segurança (ameaças não militares, a segurança ligada ao desenvolvimento, a redefinição do que significa estar numa situação de paz, a questão da segurança interna dos Estados como condição essencial da segurança regional, o reconhecimento de outros actores não estatais, etc.), mas arrasta consigo outros problemas conceptuais e, sobretudo, os respeitantes à forma de o implementar. Na África Austral, por exemplo, a implementação da segurança humana, trará recordações da política da “Estratégia Total” do Presidente Botha que usava o argumento da segurança humana para fazer perpetuar o regime do “apartheid”.

Por outro lado, se no pensamento ocidental a segurança estado-cêntrica e a segurança humana não são antagónicas, em África, onde os “atentados” à segurança humana resultam das acções ou inacções dos governos, este conceito de segurança trás, naturalmente, muitos problemas.

³⁶Derghoukassian, Khatchik: “Human security. A brief report of the state of the art”, paper No. 3, 2001. Disponível em: www.ciaonet.org/wps/dek01/dek01.pdf (13Nov05)

Apesar de tudo, a abordagem tradicional de segurança parece estar profundamente inadequada, se tivermos em conta a instabilidade africana. A inseparável ligação entre estabilidade doméstica e segurança regional determina um conceito mais abrangente e não estado-cêntrico de segurança, sob pena de ficar em causa a arquitectura de segurança desenhada.

(2) Soberania e ingerência: a questão do conceito de segurança está ligada à noção de soberania. Desde as independências dos Estados africanos, a partir dos anos 1960, que o dogma da soberania “vestefaliana” foi assumido na íntegra. As ideias chave foram a protecção do espaço político nacional da chamada interferência externa, a garantia internacional das fronteiras herdadas do colonialismo e a integridade dos novos Estados. Depois da guerra-fria, este princípio de soberania absoluta foi posto em causa pelas seguintes evoluções:

- A política do CS da ONU de ampliar o seu mandato para intervenções humanitárias com o objectivo de proteger os direitos humanos e políticos em determinados países, sem necessariamente obter o consentimento dos mesmos;
- A erosão gradual da soberania absoluta dos Estados africanos mediante a imposição de condicionantes económicas pelo FMI;
- A prática, agora muito comum, de monitorar eleições em países africanos;
- O recente mecanismo de avaliação pelos pares (MAEP).

Analisada a nova arquitectura de segurança, pelo menos do ponto de vista formal, já se conseguiram algumas cedências de soberania a favor da segurança colectiva, mas também podemos constatar que ainda existem grandes diferenças de opinião a este respeito entre os diferentes países africanos.

(3) Valores comuns e confiança mútua: na esfera doméstica africana, valores como pluralidade, democracia, direitos humanos e respeito por minorias têm uma aceitação bastante diferenciada entre os países africanos. Na UE, por exemplo, partiu-se da aceitação de valores comuns inquestionáveis para se progredir na integração. Na prática, em África, está-se muito longe disso. Ligada aos valores e à visão comum está a questão da confiança mútua. Apesar do surgimento de uma arquitectura de segurança comum e apesar do fim ou redução dos conflitos inter-estatais no sentido convencional, a desconfiança entre os Estados ainda persiste. Esta concentra-se, principalmente, num receio bem vincado relativamente às potências hegemónicas africanas. É por essa razão que alguns países preferem acordos de segurança com países do Norte.

g. Síntese conclusiva

A criação da UA, contemplando um CPS, um “*sistema de alerta – CEWS*”, uma “*força de intervenção a 5 brigadas*” e com autoridade para intervir subordinada a princípios mais

condizentes com a conjuntura actual, incorporando um conceito de segurança mais lato (que abrange a segurança humana), a abertura a outras organizações e à sociedade civil, e ainda, a sua ligação estreita ao NEPAD, decidida na Cimeira de 2003, em Maputo, abre novas perspectivas e uma esperança renovada quanto à prevenção e à resolução de conflitos africanos.

As organizações sub-regionais analisadas (SADC, CEDEAO e CEEAC), nos últimos anos, integraram o vector da segurança nas suas atribuições, institucionalizando ou melhorando os seus mecanismos para fazerem face aos conflitos. O OPDSC da SADC foi instituído recentemente e ainda não foi testado. Os principais obstáculos residem na rivalidade regional e na falta de vontade política. Trata-se de uma organização com capacidade para a projecção de forças multinacionais pelo que, se os factores políticos o permitirem, detém um grande potencial. A CEDEAO foi pioneira quanto à vontade política e à determinação de tentar fazer face aos conflitos na sub-região. As tensões entre Estados membros anglófonos e francófonos e o medo da hegemonia regional da Nigéria são fontes de divisões. A CEEAC, se bem que não tenha sido capaz de dar uma resposta satisfatória aos conflitos na sua região, exceptuando algumas crises como o último golpe de estado em São Tomé e Príncipe e a pequena missão na RCA, denota vontade de jogar um papel mais activo caso as dificuldades financeiras sejam ultrapassadas.

Por último, no contexto desta emergente arquitectura de segurança africana, dois aspectos merecem referência como agentes das maiores dificuldades na sua implementação. Por um lado, pela própria natureza da integração regional – quando não somente cooperação – esta necessita, em certa medida, da renúncia de soberania nacional para dar sentido ao conjunto regional. Por outro, na medida em que a actual arquitectura de segurança regional se baseia em noções não-tradicionais de segurança e os seus objectivos declarados incluem itens como conflitos internos (como ameaça à segurança), o conceito tradicional de soberania também é afectado. Isto para não se falar em valores políticos comuns e promoção de democracia, que levarão alguns anos a ser conseguidos se é que o serão nos tempos mais próximos.

Estes problemas são normais, até porque a maioria dos países ainda são recentes, e só o tempo os poderá resolver. Para tal é importante que a arquitectura de segurança africana vá sendo internacionalmente apoiada e se vá implementando, pois só assim se ganhará a confiança necessária para o seu bom desempenho. A abertura da UA a outras OIG e ONG é, como vimos, um bom princípio, por poder proporcionar o necessário desbloqueamento para a acção.

Em resumo, e como nota final, é justo salientar que, pese embora as suas vincadas limitações e constrangimentos, a arquitectura de segurança existe e está formalmente adequada às necessidades da actual conjuntura internacional.

III. APOIOS EXTERNOS, INTERVENÇÕES DE PAZ E LIÇÕES APRENDIDAS

Quando uma potência se envolve numa intervenção em África, ainda que seja humanitária, depara-se com o cenário de inúmeros e complexos problemas, como os anteriormente descritos, e a opinião pública internacional vai-lhe exigir várias iniciativas, desde pôr termo à corrupção até à administração da justiça, o que faz todo o sentido no contexto do ocidente. Contudo, não é possível concretizar qualquer dessas medidas sem uma intervenção profunda, arrastando quem intervir para o âmago do processo político. Mais cedo ou mais tarde, por mais bem intencionada que seja, tal conduta começará a afectar os sentimentos dos africanos (não tardará a ser acusada de neo-colonialista), o que, por sua vez, tenderá a minar o apoio interno da potência envolvida e local à operação (o desastre americano na Somália, em 1993, é ilustrativo). Assim, nada parece ser mais prejudicial a uma potência que tenha interesses em África do que intervir militarmente nas suas guerras intra-estatais. Isto para não falar nos recursos e capacidades que seriam exigíveis na fase pós-conflito, pois, em guerras intra-estatais, a situação pós-conflito sobra, normalmente, para quem o domina. Poderá haver casos de genocídio em que a inacção não é aceitável em qualquer circunstância dadas as razões morais e humanas que lhe estão subjacentes. Sobretudo se as violações tiverem lugar em países onde, com uma intervenção rápida, poderão ser controladas. Nestas circunstâncias, levar a cabo uma intervenção militar circunscrita poderá constituir um dever. Os massacres no Ruanda e na Serra Leoa cabem nesta categoria. Outros tipos de intervenções, mais profundas, trazem problemas maiores.³⁷ Como se viu no capítulo I, África é um continente que requer um programa político, económico e social profundamente global. É por esta razão que as potências ocidentais tendem a atribuir a responsabilidade de implementar esse programa às NU e a considerar que as questões africanas relativas à segurança devem ficar, sobretudo, a cargo dos países africanos. É neste sentido que os países industrializados têm ajudado, dando apoio à criação de forças de intervenção de base africana e criando centros de treino e/ou colocando assessores militares no terreno.

a. Apoios externos

A França, o Reino Unido e os EUA foram os países que implementaram os programas de ajuda mais desenvolvidos.³⁸ Outros países, como Portugal, integraram igualmente esta dimensão. No nosso caso os apoios aconteceram na preparação e contribuição para a realização de exercícios regionais (como o Gabão 2000)³⁹ e através do fornecimento de ajuda financeira e

³⁷ Esta ideia é expressa por Henry Kissinger na sua famosa obra: *Precisará a América de uma política externa? Uma diplomacia para o século XXI*, Edição Gradiva (2003), pag 187 a 196.

³⁸ Apêndice G – Apoios externos em reforço das capacidades africanas.

³⁹ Para além do treino intensivo de uma força São-Tomense, liderado pela EPI, participaram neste exercício vários militares portugueses e a aeronave da FAP (C-212) estacionada na RDSTP.

material para que países africanos lusófonos participassem em operações de paz da UA e das Nações Unidas.⁴⁰

A nível multilateral, organizações como a ONU, a OSCE, a UE, o Banco Mundial e, em certa medida, outras organizações como a Commonwealth, a CPLP e a OIF, têm vindo a contribuir, mais recentemente, e cada vez mais, para a paz e a estabilidade em África. No caso da CPLP, destacam-se os exercícios da série “Felino”.

Com estes apoios e perante o afastamento da comunidade internacional de uma intervenção directa nos conflitos africanos, as ORA foram intervindo militarmente nos conflitos, com diferentes graus de sucesso, tornando-se visíveis um conjunto de problemas de natureza diversa que passamos a analisar.

b. Relacionamento entre a ONU e as ORA

Um dos problemas prendeu-se com as deficientes ligações entre as NU e os actores regionais o que originou duplicações de esforços e acções de um grupo que por vezes enfraquecia as acções do outro. Um exemplo disso foi o Burundi. As NU e outros actores internacionais tiveram uma aproximação de negociação bastante diferente da dos actores regionais. Não só as diferentes respostas significaram qualquer avanço ou melhoria na situação, como os actores internacionais (neste caso as NU, a UE e outros), efectivamente, enfraqueceram a resposta regional. Na Serra Leoa, chegou-se a um ponto em que foram constatadas tensões significativas entre a força de paz da CEDEAO e a UNAMSIL.

Com vista a uma melhor coordenação, alguns progressos foram entretanto efectuados através da colocação de vários oficiais de ligação nas ORA. O próprio Secretário-Geral estabeleceu um Gabinete – o UNOWA (United Nations Office for West Africa) – para apoiar a CEDEAO. A criação deste gabinete foi promissora dada a característica transnacional e regional dos conflitos na África ocidental. Contudo, alguns críticos têm argumentado que esta potencialidade não foi aproveitada. Em primeiro lugar porque o UNOWA estabeleceu um programa focado nas “crianças soldado” e “na crise da juventude” cujo envolvimento nestas áreas, embora importante, tendeu a marginalizar os processos das intervenções de paz em África. Em segundo lugar, a sua responsabilidade de ligação não foi claramente definida, estando vários “operadores” sub-regionais de paz a relacionar-se com ele de forma independente. Terceiro, a sua localização em Dakar tornou difícil criar ligações próximas com a principal organização sub-regional, a CEDEAO, cuja sede é em Abuja.

No seu conjunto, estas lições aprendidas sugerem a necessidade de uma maior parceria (mais que uma simples coordenação e apoio) entre os actores regionais e as NU. Isto envolveria uma

⁴⁰ No caso, Moçambique e Guiné-Bissau. Apenas nos estamos a referir a apoios directos.

maior consistência no comprometimento por parte do CS. Por exemplo, sempre que uma organização regional estivesse a ponderar envolver-se numa situação de conflito, o CS devia, no mínimo, apresentar uma declaração referindo se aprova ou não a acção no âmbito do Cap VIII da Carta. A política de não se pronunciar, com ocorreu em vários momentos no passado, funciona como um enfraquecimento da autoridade do CS e o encorajamento das organizações regionais para actuarem de forma independente. Compreende-se que a decisão de pronunciamento seja difícil para o CS porque, tanto a aprovação como o contrário, irão gerar-lhe responsabilidades directas no conflito em causa.

c. Parcialidade e divisões políticas

Os Estados que assumem o papel de liderança nas intervenções regionais podem transportar para os conflitos os seus interesses ou objectivos políticos, usando para isso as próprias organizações regionais. Põe-se, desta forma, o problema da eventual imparcialidade que se pode traduzir numa incapacidade para resolver o conflito, caso um ou mais membros da organização ou das partes beligerantes percebam essa parcialidade. O problema é mais grave quando a intervenção não é aprovada pelo CS ou é levada a cabo sem o seu mandato.

Uma das situações que emergiu no pós guerra-fria, foi a de países dentro de uma região ou sub-região começarem a resolver crises na sua própria vizinhança, sendo difícil encontrar actores neutros ou imparciais nestas circunstâncias. Isto notou-se, por exemplo, na Libéria e na RDC. Na Libéria, em 1990, a Nigéria, Costa do Marfim e o Burkina-Faso pareciam apoiar diferentes facções do conflito. Tal facto teve impacto na operação da ECOMOG e originou uma divisão política na CEDEAO dando ênfase às velhas rivalidades entre francófonos e anglófonos. No caso da RDC, em 1998, a intervenção de Angola, Namíbia e Zimbabué, confirmou a divisão política existente no seio da SADC.

d. Problemas operacionais

Nas diferentes intervenções das ORA, ficaram patentes os efeitos das diferenças de treino, doutrina e procedimentos de estado-maior entre as forças de países francófonos e anglófonos, e até entre continentes anglófonos, para além do deficiente apoio logístico. Acrescem a estes problemas outros não menos importantes como sejam as dificuldades de comando e controlo (o comandante das forças tem dificuldade em comandar os diferentes contingentes nacionais, dado que os seus chefes insistem em solicitar a aprovação do seu governo, em vez de operarem, no terreno, com base nas instruções das diferentes células do comandante das forças). A heterogeneidade do material, as deficientes capacidades de transporte marítimo e aéreo (a Nigéria é o único Estado membro da CEDEAO que dispõe de capacidades que lhe permitem assegurar um transporte militar aéreo com significado e prolongado), a falta de equipamento

específico indispensável a este tipo de operações, os recursos inapropriados para fazer face aos problemas humanitários e, finalmente, a coordenação e ligação insuficientes com as ONG, foram problemas concretos e dignos de realce.

e. Falta de recursos humanos e financeiros

Uns outros e não menos significativos problemas com que as ORA se depararam, residiram na profunda falta de recursos humanos e financeiros necessários para corresponder aos desafios apresentados pela escalada dos conflitos regionais. Por um lado, tiveram muitas dificuldades em reunir os contingentes de cada país e quase sempre foi necessário demasiado tempo para organizar, a partir dos seus contingentes, uma força operacional, à excepção da crise na Serra Leoa, onde as forças da CEDEAO foram transferidas directamente da operação da Libéria. Por outro, o elevado custo das operações e dificuldade em obter fundos para o seu financiamento, também deixaram as suas marcas.

Ficou mais uma vez provado que as organizações regionais são mais capazes de responder a conflitos quando existe uma nação líder – um país com os recursos humanos, materiais e financeiros, que tome a iniciativa das operações. Os Estados pequenos e menos fortes, para além de não possuírem recursos financeiros, não dispõem sequer de recursos humanos aptos para disponibilizar. Estima-se que a Nigéria terá gasto cerca de 12 mil milhões de USD nas operações da Libéria e da Serra Leoa.⁴¹ Este aspecto é muito importante porque um envolvimento em operações de paz, dentro de uma região africana, absorve recursos essenciais a outras funções do Estado, indispensáveis para o desenvolvimento. A ONU ao incentivar este envolvimento sabe que está a confiar em organizações cuja capacidade é muito limitada e que por sua vez dependem dos Estados membro que têm muitas dificuldades. Por exemplo, dez dos dezasseis Estados membro da CEDEAO figuram entre os trinta menos desenvolvidos do índice de desenvolvimento humano.⁴²

f. Hegemonias regionais

Apesar da ONU, na experiência pós guerra-fria em África, demonstrar que, na falta de envolvimento internacional, actores regionais através de organizações formais ou grupos “ad hoc”, são bem aceites na prevenção e resolução de conflitos, essas respostas não surgem necessariamente por motivos altruístas. Na maioria dos casos, os actores regionais são impelidos a responder na defesa dos seus interesses. Eis a razão porque, em muitas regiões, estes actores poderosos são considerados um mal necessário: por um lado, os Estados pequenos têm relutância

⁴¹ Bah, Alhaji M S, African Security Review 14(2) – “West África. From a security complex to a security community”, 2005 pag 78. Disponível em: www.iss.co.za/pubs/ASR/14No2/Ebah.htm (13Jan06)

⁴² PNUD, Rel Desenv. Humano 2003. Disponível em: www.onuportugal.pt/2hdr_pr2003_hdi_port.pdf (20Dec05)

em aceitar a liderança dos Estados maiores e mais ricos por medo que estes procurem a hegemonia regional; por outro lado, os Estados mais poderosos, nos momentos de conflito, são os que fornecem os recursos essenciais para as operações de paz. Assim, países como a Nigéria na CEDEAO, a África do Sul na SADC e Angola na CEEAC ou SADC, podem sentir-se desafiados a assumir um papel de liderança nos momentos de crise nas suas regiões. Enquanto a Nigéria assumiu na íntegra o papel de líder na região da África Ocidental, no caso da África do Sul verificou-se o inverso. O País foi relutante em desempenhar o papel de super potência na sua sub-região. Já Angola, em 1998, foi líder na RDC. Quando estes países hegemónicos querem, tomam a iniciativa e são capazes de participar nos esforços de resolução dos conflitos regionais, podendo fazer a diferença entre a contenção do colapso e a destruição completa. As sub-regiões sem estas nações líder são mais susceptíveis de sofrer em tempo de crise, especialmente quando não existe poder, intenção e capacidade de intervenção na vizinhança. Apesar das suas vantagens, os países hegemónicos regionais podem também constituir-se em fortes bloqueios nos processos de resolução de conflitos se tiverem muito interesse nos mesmos ou se não fizerem tudo o que têm capacidade para fazer e se revela necessário.

g. Legitimidade

A necessidade de dar a primazia ao CS e assegurar uma coordenação adequada com as organizações regionais é um tema presente em todas as análises sobre o papel das organizações regionais na prevenção e resolução de conflitos. O intenso e dividido debate internacional sobre a resposta da OTAN na crise do Kosovo, em grande contraste com a falta de debate ou preocupação sobre as acções da CEDEAO em resposta à crise na Libéria, em 1990, e Serra Leoa, em 1997, ambas sem mandato do CS, levanta algumas preocupações. O problema é que as ORA podem desenvolver a ideia de que o mandato das NU não é necessário, mesmo sendo desejável e/ou que a falta de atenção do CS significa que elas podem responder às situações de crise, com ou sem o mandato, porque não existe alternativa em termos de resposta a dar ao conflito. Assim, as organizações regionais debatem-se com o problema da legitimidade se forem vistas como actuando sem a aprovação da ONU, particularmente quando a acção utiliza o recurso à força.⁴³ As operações da ECOMOG e das duas facções da SADC viram a sua legitimidade questionada a vários níveis. Apesar de tudo, nos últimos anos, houve uma mudança de pensamento no que respeita a emergências humanitárias, onde as acções têm sido realizadas unilateralmente ou colectivamente por um grupo de Estados que recebem posteriormente a aprovação das NU.⁴⁴

⁴³ CAIm Silva Carreira. “Enquadramento Jurídico das CRO”. Conferência no IESM em 20Fev06

⁴⁴ Confirmado na Cimeira do Millenium+5

h. Síntese conclusiva

Com vontade política e os apoios externos fornecidos sobretudo pela França, Reino Unido e EUA, as ORA começaram a intervir nos conflitos, tendo-se detectado, para além da crónica falta de recursos humanos e financeiros, mais um conjunto de limitações das quais se foram extraindo as seguintes lições: necessidade de uma maior ligação e parceria entre as ORA e as NU; necessidade de maior coordenação entre a UA e as organizações sub-regionais; necessidade de serem minimizados os efeitos da parcialidade e das divisões políticas; necessidade de serem ultrapassadas as diferenças na doutrina, nos procedimentos de EM e no treino; dificuldades no comando e controlo; falta de equipamento específico em algumas missões; heterogeneidade de material; dificuldades no apoio/sustentação logística; falta de capacidade para transporte militar terrestre e aéreo; coordenação e ligação insuficientes com as ONG; grande dependência das potências regionais; problemas ligados à legitimidade quando as intervenções, com uso da força, se fazem sem mandato das NU.

Por aqui se vê que existe um longo caminho a percorrer para que os mecanismos de gestão de conflitos africanos funcionem eficazmente. Sobretudo a capacidade operacional das ORA permanece, de facto, um problema. Muito do esforço dos apoios externos para a melhoria da sua capacidade foi concentrada na manutenção da paz⁴⁵, e parece não ter dado os resultados desejáveis, revelando-se necessário investir na formação, sobretudo para outro tipo de intervenções, ligadas à prevenção e resolução de conflitos com a complexidade que têm mostrado os conflitos intra-estatais africanos, bem como na melhoria das capacidades, quer dos órgãos de cúpula das próprias ORA que se vêm revelando muito frágeis, quer das capacidades operacionais e logísticas das forças militares.

No caso da África ocidental, a relação oficial entre a UNOWA em Dakar e a CEDEAO em Abuja pode ser considerada como a uma melhoria de comunicação entre ambos. A coordenação entre a UA e as organizações sub-regionais, como vimos, também já foi substancialmente melhorada.

Os principais riscos revelados pelas intervenções resultam: da eventual imparcialidade que pode traduzir-se numa incapacidade para resolver o conflito; no problema das hegemonias regionais que poderão agravar as desconfianças ainda muito vincadas entre os Estados africanos e inclusivamente produzirem bloqueios se tiverem interesses no conflito; e a legitimidade se as ORA actuarem sem aprovação do CS. Apesar de tudo, acredita-se que a nova arquitectura anteriormente analisada, sobretudo o CPS da UA poderá minimizar estes riscos, funcionando como uma espécie de “Conselho de Segurança” para o continente.

⁴⁵ Glossário de conceitos

IV. PAPEL DA ORGANIZAÇÕES REGIONAIS NO ESPAÇO LUSÓFONO

Analisada a conflitualidade africana, as organizações regionais que envolvem o espaço lusófono e as lições aprendidas das suas intervenções em conflitos africanos, é chegado o momento de prospectar o seu papel no espaço africano lusófono.

a. Teoria

A defesa das organizações regionais no pressuposto de que grupos regionais mais ou menos institucionalizados têm uma função crucial na administração da segurança é feita por autores próximos do liberalismo.⁴⁶ A tradição do pensamento liberal acredita que a racionalidade está, em última instância, nos indivíduos e, como tal, a crença no progresso transcende a política do poder ou o carácter endémico da guerra. Um fluxo mais intenso de comércio favorece a paz, regimes políticos democráticos estão associados a relações pacíficas entre os Estados e o reforço ou construção de instituições internacionais pode transformar as relações entre os actores do sistema internacional.

Autores realistas, evidentemente, são cépticos em relação às formas mais institucionalizadas de cooperação internacional, e a mesma lógica é aplicada à análise das organizações regionais. Num trabalho de natureza académica sobre o assunto⁴⁷ são apresentados os principais argumentos que sustentam estas posições, reforçando as conclusões do capítulo anterior:

- **Interesses.** As organizações regionais tendem a ver os conflitos nas suas regiões através dos seus próprios interesses. Os Estados na área têm geralmente ligações económicas, políticas e militares próximas das partes em conflito. Assim, são menos capazes de serem imparciais em operações de manutenção da paz. Por exemplo, não é expectável que a OTAN, que inclui a Turquia e a Grécia, lance uma qualquer operação de manutenção da paz no Chipre. Na maioria das situações os Estados vizinhos são mais parte do problema do que da solução. Mesmo as alianças pessoais entre velhos líderes africanos, apenas são úteis no campo da diplomacia, da mediação e da clarificação dos conflitos.
- **Percepções de poder.** As organizações regionais tendem a ser dominadas pelo poder principal da região. Quando as próprias missões da ONU são questionadas, as missões das organizações regionais, conduzidas por poderes regionais ambiciosos, são muito mais suspeitas.
- **Capacidade.** Com excepção da OTAN e a UE, nenhuma outra organização regional tem capacidade ou experiência para empreender uma missão de paz sustentável no quadro das

⁴⁶ Hertz Hoffmann, *Organizações Internacionais, Histórias e Práticas*, Elsevier, 2004, pag 51-58.

⁴⁷ "Regional Peacekeeping is not the way". Disponível em: www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn_5_f.html (04Nov05)

modernas operações de paz⁴⁸ que têm uma natureza multi-dimensional, realizada por muitos actores, incluindo diplomatas, polícias, civis, ONG e mesmo populações locais que são hoje a chave das operações bem sucedidas.

- **Autoridade.** Apenas as NU possuem a autoridade moral e legal que falta às organizações regionais.

No referido estudo, conclui-se que, por todas estas razões, o envolvimento das organizações regionais em intervenções de paz deve permanecer a excepção e não passar a ser a regra.

b. Evidência histórica⁴⁹

Apesar de tudo, existe já evidência histórica suficiente para reconhecermos a existência de uma correlação positiva entre integração regional⁵⁰ e a prevenção estrutural de conflitos.⁵¹ Tanto no debate quanto na prática acerca da construção de uma nova ordem internacional mais pacífica, democrática e justa, a tendência é para que as organizações regionais ocupem um papel preponderante nos temas de paz e segurança internacional. A guerra entre Estados soberanos assume hoje feições e características muito menos nítidas e mais complexas, onde o doméstico e o externo são muito menos distintos. Hoje, os conflitos e guerras travam-se basicamente entre grupos e elites intra-estatais ou combinam, como em África, dimensões intra e inter-estatais. Como refere o General Abdulsalami Abubakar⁵² *“When you throw a stone into a pond, it sets ripples...there is an agreement within international circles that Liberia has been the epicentre of regional instability...would bring peace to the entire sub-region”*. É nesse contexto de transformação sistémica da natureza e raiz dos conflitos que devemos entender os aspectos positivos da relação entre integração regional e prevenção e resolução de conflitos. Integração pressupõe a construção de espaços regionais negociados, onde a procura de consensos e o interesse colectivo são as normas prevalecentes.

c. Visão da União Africana

<p>Volume 1 - Visão de futuro e missões da União Africana; Volume 2 - Quadro estratégico 2004-2007; Volume 3 - Planos de Acção 2004-2007 e Programas para acelerar a integração do Continente.</p>

É esta percepção de que só o caminho da integração pode conduzir África a um futuro melhor que levou a Comissão

da UA a definir, em Maio de 2004, o seu Plano Estratégico, inscrito em três volumes. Nestes importantes documentos, a Comissão considerada: que África constitui um bloco geográfico

⁴⁸ Apêndice H – A evolução das Operações de Paz.

⁴⁹ Apêndice I – As experiências noutras partes do Mundo.

⁵⁰ Glossário de conceitos

⁵¹ Idem.

⁵² Mediador chefe da CEDEAO no processo de paz na Libéria. Citado por Alhaji M S Bah em *“West Africa: From a security complex to a security community”*.

coerente e rico em recursos mas ameaçado de marginalização perante uma economia cada vez mais globalizada; que o deficit de autoridade da lei, a corrupção e impunidade que acompanha os abusos de poder e dos direitos humanos mantêm África numa situação de conflito, comprometendo todas as iniciativas de desenvolvimento durável; que a Integração Regional constituiu a maior alavanca para acelerar o renascimento africano; que o NEPAD ilustra esta vontade de marcar um novo caminho para África; que a UA, símbolo de um pan-africanismo renovado, constituiu o instrumento estratégico africano para enfrentar os desafios do século XXI; que *“a visão de futuro da União Africana é uma África integrada, próspera e em paz, representando uma força dinâmica na cena mundial”*.⁵³

No âmbito do Quadro Estratégico 2004-2007, é apresentado como desafio prioritário para a UA, fixar como ambição para 2025, *“Uma África unida, integrada, devotada aos ideais da justiça e da paz, solidária e forte, resolvida a dotar-se de uma estratégia ambiciosa e sustentável de integração política, económica, social e cultural que conduza ao pan-africanismo em todos os seus sentidos, capaz de tirar proveito dos seus recursos humanos e materiais, preocupada em assegurar a satisfação das suas populações e em tirar partido das oportunidades que oferece um mundo globalizado, e envolvida em promover os seus valores num mundo rico pelas suas diferenças”*.⁵⁴

Como próxima etapa do processo, com este desafio em vista, está previsto um acordo com as organizações sub-regionais sobre um *“Programa de Integração Mínimo”* (PIM)⁵⁵, através de um protocolo a estabelecer entre elas e a Comissão da UA. Para o efeito a Comissão decidiu abrir uma delegação em cada organização sub-regional e implementar um projecto de ligação com aquelas que denotam capacidade para assimilar o estabelecimento de uma plataforma de desenvolvimento para o fim visado. Relativamente aos Planos de Acção 2004-2007, foram definidos vários eixos onde são inscritos programas prioritários. O eixo nº2 diz respeito à *“Paz, Governação e Segurança Humana”*.⁵⁶

Por ser o que mais nos interessa no âmbito do presente trabalho, vamos analisar, no eixo nº2, o programa prioritário: *“A África em paz num mundo em paz”*, do qual constam os seguintes objectivos:

⁵³ Le Plan Stratégique de la Commission de L’UA, Vol 1, Vision d’avenir et missions de l’UA, Mai 2004. Disponível em : www.africa-union.org (04Jan06)

⁵⁴ Commission de l’Union Africaine: Plan stratégique 2004-2007 – Vol 2, pg 6. Disponível em : www.africa-union.org (04Jan06).

⁵⁵ A ideia do PIM é dar uma maior coerência ao âmbito de integração sub-regional em relação ao plano continental. Os PIM são compostos por uma série de programas sustentados em objectivos tais como a criação de brigadas regionais para a Força Africana Permanente, a liberalização do comércio e a livre circulação no seio de cada sub-região, a política regional comum em diversos sectores, etc.

⁵⁶ Os três programas prioritários do Eixo 2 são: «A África em paz num mundo em paz»; «Democracia em marcha» e «Uma África bem governada».

- *Reforçar o papel de liderança da União Africana em matéria de promoção da paz e da segurança no continente;*
- *Assegurar uma capacidade de reacção rápida em situações de crise (gestão de conflitos e assuntos humanitários);*
- *Antecipar os conflitos ao nível continental e promover as operações de manutenção de paz e de reconstrução pós-conflito;*
- *Contribuir para a paz e para a segurança internacional;*
- *Assegurar a intervenção da UA em conflitos de intensidade limitada (conflitos de baixa intensidade);*
- *Assegurar uma coordenação dos mecanismos regionais.*

Para atingir estes objectivos a UA propõe-se realizar um conjunto de actividades no âmbito da implementação da arquitectura continental para a promoção da paz e da segurança (analisada no cap II), das fronteiras africanas ainda indefinidas ou polémicas, da prevenção de conflitos, da reconstrução pós-conflito, dos refugiados e dos PDI e, ainda, outras actividades ligadas à prevenção e combate ao terrorismo, luta contra a utilização de “crianças soldado”, implementação de uma política de defesa e segurança comum, etc.⁵⁷

Do que acabamos de descrever podemos deduzir que a UA pretende assumir a coordenação de todas as actividades de integração, aproveitando as actividades das organizações sub-regionais que se constituem em pilares da integração africana. Para a prevenção operacional⁵⁸ dos conflitos, disporá do seu “*Mecanismo de Alerta*” que se liga aos mecanismos das organizações sub-regionais, para conseguir as sinergias necessárias. Prevê uma base de dados de entidades a enviar para as zonas em conflito com situações que requerem diplomacia preventiva. Para as situações do ciclo do conflito que requeiram meios militares, reafirma a existência de brigadas regionais que contribuirão para a sua resolução.

Com o intuito de colmatar uma lacuna na arquitectura de segurança existente na ligação entre as dimensões de paz, segurança humanitária e da reconstrução pós-conflito, de um lado, e a consolidação da paz, do outro, foi recentemente associado pelo NEPAD um “*Quadro Político de Reconstrução Pós-conflito*”⁵⁹, destinado a contribuir para o desafio actual que se coloca ao continente e que consiste em operacionalizar as suas instituições e implementar as políticas necessárias para assegurar a interligação das instituições do CPS com os programas da UA/NEPAD e as organizações sub-regionais para que elas, em conjunto, produzam um impacto à escala do sistema global de prevenção e a resolução dos conflitos em África. Este quadro

⁵⁷ Apêndice J – Actividades que a UA se propõe realizar no âmbito do Plano Estratégico 2004-2007.

⁵⁸ Glossário de conceitos

⁵⁹ Cadre politique de reconstruction post-conflict en Afrique, Secrétariat du NEPAD, Programme pour la gouvernance, la paix et la sécurité, Juin 2005. Disponível em: www.africanreview.org/docs/conflict/pcr%20policy%20framework%20french.pdf (05Jan06).

político tem por objectivo encorajar um estado geral de coerência mútua entre as políticas e os programas da UA, do NEPAD, das organizações sub-regionais, dos Estados membros, da sociedade civil e dos sectores financeiros e privado em África, de um lado e, do outro lado, das diferentes instituições e actores internacionais, incluindo as ONG. No documento, são descritos os papéis dos actores internos e externos a um país ou região em conflito aos níveis político, de segurança, apoio de emergência e reconstrução. As dimensões de um sistema de reconstrução pós-conflito⁶⁰ consideradas são: “segurança; transição política, governação e participação; desenvolvimento sócio-económico; direitos do homem, a justiça e a reconciliação; e coordenação, gestão e a mobilização de recursos”. A implementação do sistema perante um conflito desenvolve-se em três fases: “a fase de emergência ou de urgência; a fase de transição⁶¹ e a fase de desenvolvimento⁶²”.

Analisados todos estes documentos de uma forma integrada, detectamos um sistema coerente e vislumbramos um caminho para enfrentar os problemas da segurança em África, constituindo-se a UA numa espécie de ONU para o Continente, com um CPS que é o seu “Conselho de Segurança”. As organizações sub-regionais seleccionadas, constituem-se em pilares da estratégia da organização continental, são interligadas com o sistema e podem actuar nas respectivas sub-regiões subordinadas à UA. Se o programa previsto no quadro 2004-2007 for concretizado, com um apoio requerido à CI da ordem dos 1,7 mil milhões de dólares, estarão criadas as condições para a arquitectura desenhada poder começar a actuar ao nível da prevenção de conflitos e gerir ou resolver alguns conflitos de baixa intensidade.

d. Cenários prospectivos de evolução da gestão da segurança e defesa

Entre a visão apresentada pela Comissão Africana e a realidade actual existe um enorme caminho a percorrer, dependente de uma evolução positiva nas questões chave levantadas e de um forte apoio financeiro e de formação e treino da CI, pelo que faz todo o sentido levantar cenários de evolução da gestão da segurança e defesa em África à custa das ORA.

- Cenário 1:** A gestão de segurança e defesa em África evolui segundo o caminho traçado pela UA nos termos e prazos programados.
- Cenário 2:** A UA não concretiza os programas delineados por falta de recursos, mas consegue assumir-se como coordenadora das actividades das organizações sub-regionais que tiverem vontade política e capacidade para intervir, legitimando a nível continental as suas intervenções.
- Cenário 3:** A UA não consegue a coordenação continental das actividades de segurança e defesa, intervindo quer ela (de uma forma “ad hoc” com forças disponibilizadas pelos Estados membro), quer as organizações sub-regionais, sempre que a vontade política surja e os recursos o permitam, de forma independente ou em ligação directa com a ONU.

⁶⁰ Glossário de Conceitos.

⁶¹ Idem

⁶² Idem

Não é levantado qualquer cenário que não preveja o envolvimento, em maior ou menor grau, das ORA, de acordo com as suas capacidades e vontade política do momento, pois parece não haver dúvidas que já se atingiu um patamar em que as mesmas são incontornáveis em qualquer situação de conflitualidade africana. Mas, se os africanos devem assumir uma cada vez maior responsabilidade na promoção da paz e da segurança no seu continente, tal não significa uma evasão da ONU, particularmente do CS, da sua principal responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais, nem valida um recuo no envolvimento da comunidade internacional no terreno africano, antes pelo contrário. A construção de uma paz e uma estabilidade duráveis em África deverá ser guiada pelo princípio da responsabilidade mútua. Esta responsabilidade mútua exige uma complementaridade entre a ONU e as ORA. Senão vejamos:

A ONU tem um papel motor na promoção da paz e segurança internacionais, mas encontra muitas dificuldades face aos recursos necessários para fazer face ao elevado nível de conflitos e cada vez maiores exigências nas situações pós-conflito. A principal lição a tirar da experiência da ONU nas diferentes formas de intervenção é que a organização não pode fazer tudo sozinha. Para além disso, sobretudo em África, já sofreu várias decepções que suscitaram certas interrogações sobre as suas capacidades para assegurar a manutenção da paz e a segurança internacionais. Os sucessos mais reconhecidos em África foram a Namíbia e Moçambique contra uma lista maior de insucessos como no Ruanda, Somália e Serra Leoa. Daí a ONU ter optado por uma descentralização do seu papel com recurso aos arranjos regionais de acordo com o previsto no Cap VIII da Carta. Aliás, a colaboração da ONU com a UA e as organizações sub-regionais e vice-versa já tem precedentes que mostram resultados animadores.⁶³

Por outro lado, como vimos, as ORA têm meios muito limitados e lacunas na capacidade operacional. Elas não podem nem poderão, num futuro previsível, tudo fazer. Se é necessário encorajar os mecanismos regionais é igualmente necessário consertar esforços bilaterais e multilaterais, exteriores a África, a fim de garantir a disponibilidade de recursos e apoios para as suas operações de paz. África tem uma vastidão de organizações regionais, umas com vocação continental, como é o caso da actual UA, e outras com vocação sub-regional como a CEDEAO, a SADC e a CEEAC. A questão é saber de que forma a comunidade internacional vai actuar. Irá apoiar a organização continental ou optar por uma aproximação que privilegia o papel das organizações sub-regionais?

e. Continental versus sub-regional

Numa perspectiva regional, a ênfase deve ser colocada no **cenário 1**, ou seja, numa estratégia continental para as diferentes formas de intervenção. Actualmente, a UA será o quadro mais indicado para arbitrar tais capacidades. Contudo, pelas razões apresentadas, as iniciativas serão mais difíceis de tomar quando se trate de intervenções militares. Por oposição, podemos

⁶³ Anexo G – Militares africanos em missões de paz das NU.

considerar que as organizações sub-regionais apresentam certas vantagens. Elas têm um âmbito mais restrito que poderá facilitar as decisões em prol da gestão da segurança sub-regional. Os países de uma sub-região são mais sensíveis às consequências das crises e dos conflitos dada a maior proximidade geográfica, levando-os a agir. Também é possível pensar que estas fórmulas não são mutuamente exclusivas (**cenário 2**). Neste cenário, as organizações sub-regionais poderão servir para identificar os círculos de interesses e executar intervenções de paz sob a autoridade política e moral da UA e da ONU. Nesta situação, é importante que sejam definidos os papéis e precisadas as ligações entre as diferentes instituições africanas e entre elas e as Nações Unidas no que concerne às intervenções de paz. Estas ligações de cooperação entre a UA e as organizações sub-regionais e entre estas e a ONU são essenciais, a fim de determinar e harmonizar as acções, mas também melhor definir as responsabilidades e elaborar normas ou doutrinas adaptadas à complexidade dos conflitos.

O **cenário 3** traduz a continuação das querelas de liderança entre potências regionais, que têm um papel crucial a jogar na eficácia e coerência de acção das ORA mas que, por não terem sempre as mesmas visões, poderão travar os esforços no sentido de uma maior responsabilidade das instituições regionais. Representa uma “evolução na continuidade” pois, como vimos, a vontade de cooperação africana não está totalmente adquirida.

f. Impacto dos cenários no espaço africano lusófono

A diversidade dos regimes políticos africanos, vivências históricas, contextos culturais e religiosos, dinâmicas económicas e características geográficas traduzem-se por diferenças consideráveis entre as comunidades locais, os países e as sub-regiões.

Não vamos analisar as especificidades do espaço africano lusófono, pois tal já foi feito em diversos trabalhos.⁶⁴ Importa, sobretudo, fazer sobressair certas tendências e situações internas mais importantes, como ponto de partida para visualizar o papel das ORA neste espaço.

Em primeiro lugar, temos que considerar Angola como um país em situação pós-conflito com todos os problemas para resolver inerentes a tal situação, destacando-se os mais prementes num futuro próximo, tais como: as eleições gerais, as PDI e a reconstrução do Estado. Ultrapassada esta fase, poderá afirmar o seu estatuto de potência militar regional na CEEAC, à qual pertence, e ter um papel importante na sub-região austral polarizando influências que, embora não contribuindo para a coesão política, poderão criar novos equilíbrios que favoreçam a estabilidade. Angola tem vindo a desenvolver uma política externa africana deliberadamente ambígua, tirando partido disso. Sendo um importante membro da SADC, onde dificilmente aceitará a liderança da África do Sul, as suas preocupações estratégicas situam-se na África central. Por outro lado, tem uma importância decisiva para as ambições da UA e deixou uma boa imagem do ponto de vista operacional na sua intervenção na RDC, sendo um actor central para a

⁶⁴ A este respeito sugere-se a leitura do estudo: Portugal e a CPLP, disponível em: www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/portugal_cplp.pdf (23Set05).

região dos Grandes Lagos. Acresce referir que Angola possui o maior e melhor equipado Exército da África subsariana.

Moçambique, como país estável, com necessidades sobretudo ao nível do desenvolvimento⁶⁵, e dadas as suas ligações económicas com a África do Sul, tem alinhado com as posições desta actual potência regional o que lhe pode vir a acarretar alguns problemas uma vez que as expectativas que existiam em relação à SADC, como vimos, estão longe de ser concretizadas.

A Guiné-Bissau que se tem revelado como o país africano lusófono com mais problemas internos e na vizinhança, encontra-se numa situação pós-conflito ou como recentemente foi caracterizada, entre o conflito e a democracia.⁶⁶ O quadro sub-regional de interdependência da conflitualidade não lhe deixa grandes margens de manobra, até pelas aspirações hegemónicas do vizinho Senegal anteriormente referidas.

São Tomé e Príncipe, que tem conseguido caminhar de crise em crise e resistir à pressão da francofonia, mantendo uma forte ligação com Angola e Portugal, encontra-se hoje sob o olhar atento da Nigéria que, embora não pertencendo à sub-região central, vai estar atenta a qualquer crise que se avizinha dadas as fortes ligações económicas resultantes do Tratado de Exploração Conjunta de petróleo no espaço marítimo cuja fronteira ainda se encontra por definir.⁶⁷ Por outras palavras, por força das relações económicas existentes entre os dois países, a RDSTP “ganhou” um protector africano.

Por último, Cabo-Verde, como vimos anteriormente, é um caso de regionalismo africano que tende a sê-lo cada vez menos, sendo por isso o País lusófono onde o papel das ORA menos se fará sentir. Em contrapartida tem ganho relevância para outros actores como a OTAN.

Assim, no cenário 3, o papel das ORA no espaço lusófono, não se desviará muito do que se conhece em termos de capacidades e vontade política recentes. Continuará sem grande significado para Cavo Verde e a ter algum peso no espaço ocupado pelos restantes países lusófonos, nomeadamente em Angola onde as ORA não deixarão de apoiar e acompanhar o processo eleitoral (mas sem capacidade para irem além disso) e na Guiné que, por se encontrar abrangida pela organização sub-regional mais activa, a CEDEAO, poderá ser apoiada por esta organização sub-regional na gestão de conflitos até a um nível equivalente ao verificado em 1998. No cenário 1, o papel das ORA atingirá níveis com maior significado no espaço africano lusófono, podendo ir até à reconstrução pós-conflito, que é urgente em Angola e na Guiné-Bissau.

Para além do mais, e independentemente dos cenários, as ORA desempenharão um importante papel na prevenção estrutural de conflitos, o qual é inerente ao processo de integração

⁶⁵ 60% do seu orçamento anual é coberto pela APD. L'Année stratégique 2006.

⁶⁶ “Guiné-Bissau: Entre o conflito e a democracia”. Disponível em www.ieei.pt/index.php?article=1960 (23Nov05)

⁶⁷ Anexo H – Zona de exploração conjunta.

e transversal a todos os países africanos. Basta que caminhem no sentido de deixarem de ser consideradas “*as integrações desintegradas de África*”⁶⁸

g. Síntese conclusiva

A mudança na natureza dos conflitos africanos originou uma situação generalizada de desordem em diversos países e regiões, em que se tornou impossível, por um lado, manter uma gestão permanente e prolongada dos conflitos sem que se procurem soluções duradouras e, por outro lado, responder de forma eficaz à emergência destes conflitos sem equacionar devidamente as suas ramificações, interligações e impacto ao nível regional. O pensamento teórico sobre as estratégias de prevenção de conflitos salienta actualmente a importância de abordagens integradas, que tenham em atenção as causas e sintomas do conflito, o envolvimento de diversos actores ao nível local, regional e internacional, a existência de questões transversais como o comércio ilícito de armas e a exploração de recursos naturais, o terrorismo e o crime organizado. É nesta perspectiva que podemos afirmar que às ORA cabe um papel crucial na administração da segurança regional em geral e pelas mesmas razões no espaço lusófono.

Pese embora algumas opiniões divergentes quanto ao caminho que está a ser seguido pelas ORA nas intervenções de paz, a UA, elaborou o seu plano estratégico 2004-2007 e tem uma visão integrada para a gestão da segurança regional.

Os cenários prospectivos levantados para a evolução da gestão da segurança e defesa em África à custa das ORA, conduzem a que as mesmas sejam incontornáveis em qualquer conflito africano, embora, face às capacidades existentes e previstas não possa deixar de ser aplicado o princípio da complementaridade entre a ONU, outras OIG e as ORA.

Enquanto o distante cenário 1 não for alcançado, o que muito dependerá do apoio da CI, será necessário reforçar as ligações de cooperação entre as duas vertentes (continental e sub-regional) com vista a definir responsabilidades e normalizar procedimentos e doutrinas adaptadas à complexidade dos conflitos. O cenário 1 é o que melhor defende os interesses do espaço lusófono por consubstanciar o reforço da capacidade continental (UA), incluindo 5 brigadas regionais, e contemplar as situações pós-conflito em que se encontram Angola e Guiné-Bissau.

O cenário 3 continua a ser o mais provável, dado o volume de investimento necessário para o reforço das capacidades das ORA e a previsível permanência de todos os problemas chave que travam ou, no mínimo, dificultam o desenvolvimento da arquitectura de segurança africana. Apesar de tudo, o caminho está traçado e o processo de integração, se não conseguir evoluir como desejado no âmbito da segurança, acabará sempre por contribuir em maior ou menor grau para a prevenção estrutural e operacional dos conflitos. É que, pelas razões expostas, “*as integrações regionais são pacificadoras*”⁶⁹

⁶⁸ Fernando Jorge Cardoso, *Negócios Estrangeiros*, nº3, Fev 2002, pag 147

⁶⁹ Couto, Abel Cabral TGen: “Os grandes espaços geopolíticos”, Conferência ao CPOG, no IESM, em 03Fev06.

V. SEGURANÇA REGIONAL E COOPERAÇÃO MILITAR

a. Cooperação portuguesa com África e os ODM

Até ao fim da guerra-fria, a Cooperação Portuguesa com África fazia-se por razões de solidariedade humanitária, política, linguística, cultural ou interesses geo-estratégicos e económicos. Hoje, como refere o Dr Figueiredo Lopes, “*a globalização traz sérios riscos se não for acompanhada de um desenvolvimento global*”.⁷⁰ É esta consciência que está a na base da transformação do papel da cooperação internacional decidida na Cimeira do Milénio de 2000.⁷¹ Por ser assim, a estratégia de qualquer actor na cooperação com África deve incluir a participação na realização dos ODM, donde resulta a necessidade de definir uma estratégia que reflecta as numerosas situações económicas e sociais existentes entre e no seio dos diferentes países africanos, reforçando-se a ajuda nos domínios considerados prioritários para a concretização daqueles objectivos. Em conjunto, estas acções devem contribuir para a resposta global que é fundamental para o desenvolvimento africano.

Por outro lado, estando África, internamente, imbuída numa dinâmica de integração regional, de uma vontade incontornável de actuar na prevenção e resolução dos conflitos, e de uma visão para o futuro, a estratégia dos doadores não pode ignorar as ORA.

b. Apoio no domínio da paz e segurança

Da análise às causas profundas da conflitualidade africana anteriormente realizada, resultam como domínios prioritários os seguintes: Promover a paz e a segurança; Apoiar uma governação legítima e eficaz (boa governação); Estimular o crescimento económico; Apoiar a integração regional. Cingindo-nos ao domínio da paz e segurança que cai no âmbito deste trabalho, podemos deduzir que quem pretende cooperar com África, deve intensificar esforços em programas centrados: **na prevenção estrutural de conflitos; na luta contra as ameaças comuns à segurança; no apoio a intervenções de paz africanas com base nas ORA; nos programas de DDDR e proliferação de armas ligeiras; nas situações de reconstrução pós-conflito; no controlo dos recursos de conflitos.** Como se vê, são diversificadas e abrangentes as áreas que necessitam de intervenção, requerendo um programa integrado e global.

c. Dinâmica geopolítica actual

Entretanto, o actual contexto geopolítico suscita novos desafios e novas oportunidades para a formulação e implementação de novas estratégias de cooperação com África. As economias emergentes tais como o Brasil, a Índia ou a China, estão a surgir como fontes importantes de investimento estrangeiro e fornecedores de novos mercados de exportação para os produtos

⁷⁰ Lopes, Figueiredo: Identificação dos desafios globais, Conferência ao CPOG, no IESM, em 07Fev06.

⁷¹ MDN – Uma visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (Projecto, 2005).

africanos. A China merece uma atenção particular tendo em conta o seu peso económico e a sua influência política. O comércio anual China-África, duplicou nos últimos 5 anos, sendo importado de África mais de 25% do petróleo bruto consumido na China.⁷²

Um certo número de parceiros de mais longa data de África têm igualmente dado provas de um aumento de interesse pelo continente. Os EUA voltaram-se recentemente para África, por uma série de razões, de entre as quais figuram um interesse tradicional pelo desenvolvimento, a boa governação e a estabilidade política, mas também por motivos novos como o acesso ao petróleo,⁷³ a luta contra o terrorismo e a concorrência estratégica mundial. A Rússia, também ela, principalmente depois de 2001, avivou as suas ligações com vários países de África, no que concerne nomeadamente ao seu potencial energético e mineiro.

d. Impacto na cooperação militar portuguesa

Como sabemos e facilmente compreendemos, a relação com os países africanos de expressão portuguesa constitui um dos pilares fundamentais da nossa política externa. O desenvolvimento desses países e a integração das suas economias na economia global são muito importantes para a nossa política externa uma vez que os seus efeitos positivos favorecem Portugal nos mais diversificados domínios. Atendendo às nossas vantagens comparativas, reconhecidas internacionalmente, fruto dos bons resultados da cooperação militar portuguesa com os PALOP, continuaremos, e cada vez mais, a ser vistos por outros actores com interesses em África como parceiros privilegiados de cooperação. Faltando-nos os recursos necessários para uma actuação de carácter abrangente como a que foi identificada, parece-nos adequado mostrar disponibilidade para participar em projectos multilaterais em que as nossas vantagens comparativas possam conduzir aos melhores resultados a favor dos PALOP.

No quadro da dinâmica geopolítica vigente, esta disponibilidade deve ser patente para eventuais parcerias com outros actores como os EUA ou a China que proporcionem os recursos financeiros e materiais numa perspectiva de aproveitarem as nossas vantagens comparativas, desde que os projectos concorram para os interesses das partes e para dar visibilidade à nossa cooperação militar. Para além disso, dados os sucessos conseguidos pelo nosso País em missões de paz em África, a disponibilidade de forças militares portuguesas para este tipo de intervenções no quadro da ONU, da UE ou da OTAN, também não deve ser marginalizada. Por outro lado, a capacidade de trabalhar em rede, fazendo convergir para uma lógica comum energias e recursos

⁷² L'Année stratégique 2006.

⁷³ A parte dos hidrocarbonetos nas trocas comerciais entre África e o resto do mundo representa quase dois terços das exportações africanas de matérias-primas. A produção actual de 3,8 milhões de barris por dia deverá passar a 6,6 milhões de barris dentro de 4 anos. Os investimentos estrangeiros – americanos, europeus ou asiáticos – permanecem concentrados neste recurso (cerca de 80%). L'Année stratégique 2006.

de fontes diversas, é reconhecidamente uma competência fundamental no relacionamento internacional contemporâneo que devemos desenvolver. Assume deste modo uma grande relevância a capacidade de gerar abordagens conjuntas face a problemas comuns. É assim que a lusofonia deve ser entendida, não apenas como um espaço linguístico territorialmente descontinuado, mas antes como um espaço relevante para este tipo de trabalho em rede. A CPLP, neste domínio, aparece como uma organização relevante, da qual se deve tirar o melhor partido possível.

Quanto à cooperação bilateral, devem ser mantidos os projectos dos programas-quadro da CTM que concorrem para a valorização dos recursos humanos, devendo ser reavaliados os actuais projectos ligados à sustentação e organização superior das Forças Armadas. A nova conjuntura recomenda novas prioridades. A primeira diz respeito à necessidade colocar dentro de uma lógica comum os recursos dispendidos por via bilateral e por via multilateral, ou seja, potenciar a cooperação bilateral colocando-a ao serviço dos esforços multilaterais no sentido da convergência com os esforços de outros parceiros relativamente aos países africanos lusófonos. A segunda prioridade prende-se com a preparação de unidades militares africanas especializadas para as missões militares regionais e continentais, nomeadamente dos PALOP, com elevado grau de profissionalismo e com condições de interoperabilidade com forças militares portuguesas, europeias e africanas, o que implica não só a formação para operações de paz, mas também a reforma no sector da defesa, a eventual profissionalização das forças de segurança e, sobretudo, uma grande atenção ao apoio logístico que, como vimos, tem constituído uma enorme lacuna nas operações de paz africanas. Estes esforços devem poder conjugar-se com os passos que têm sido dados na CPLP no sentido de desenvolver uma cooperação multilateral entre os seus membros, nomeadamente através da formação e da realização de um exercício anual da série “Felino”.

Porque parece não haver vontade política, neste momento, ao nível da CPLP, para se avançar com a constituição de uma força lusófona,⁷⁴ um primeiro passo deve ser dado no sentido de preparar e treinar forças africanas lusófonas para actuarem ao nível das ORA ou numa organização ad hoc enquadradas por uma força europeia ou portuguesa.

Para além destas prioridades, e como pano de fundo, devemos ainda: apoiar a reforma do sector da segurança em África nomeadamente pelo crescimento do controlo civil neste domínio; ajudar os PALOP a adoptarem uma visão de segurança que não se reduza à sua dimensão militar; seguir de perto a implementação das estruturas da UA e velar para que esta organização jogue um papel central na promoção da paz e da segurança em África; e apoiar o reforço da cooperação e ligação entre a ONU e as ORA.

⁷⁴ Reunião de Ministros da Defesa da CPLP na Guiné-Bissau. Ver www.jornallusofono.com/f05.htm (23Nov05)

e. Síntese conclusiva

Para que África se desenvolva é essencial que seja garantida a paz e a segurança. Da análise nos anteriores capítulos do presente trabalho, ressaltam como acções específicas a serem implementadas neste âmbito: o apoio à prevenção dos conflitos; a luta contra ameaças comuns; o apoio às intervenções de paz por parte das ORA; o combate à proliferação de armas ligeiras; o apoio à paz nas situações pós-conflito; o controlo do tráfico de recursos susceptíveis de alimentar conflitos. A concretização de medidas nestes âmbitos requer uma intervenção abrangente na base de uma concertação de esforços de diferentes actores por não estarem ao alcance de um único País como Portugal, ainda que se destinassem em exclusivo ao espaço africano lusófono.

Aproveitando a dinâmica geopolítica actual, traduzida num incremento recente do interesse por África por parte da potência global,⁷⁵ e de outras grandes potências, Portugal pode tirar partido das suas vantagens comparativas, em particular no âmbito da segurança e defesa, onde tem provas dadas e uma imagem internacional de relevo, através de parcerias que proporcionem os recursos que nos faltam, e de um trabalho em rede característico do relacionamento internacional contemporâneo.

A conjuntura actual recomenda que ao nível bilateral, no âmbito da CTM, sejam mantidos os projectos ligados à valorização dos recursos humanos que ajudam a criar uma nova visão da segurança, e que um novo esforço seja feito na preparação de forças militares dos PALOP, para além do que até ao momento se tem feito em Cabo Ledo e em Catembe de forma a contribuir para valorizar a componente operacional da arquitectura de segurança regional africana, ainda que sejam prejudicados alguns projectos ligados à sustentação e organização superior das forças armadas. Das duas primeiras fases da CTM (apoio à formação dos exércitos únicos e organização superior das Forças Armadas) deve agora passar-se à fase do apoio à inserção regional. Operacionalizar unidades, com estruturas modulares, para serem utilizadas no âmbito das ORA é por certo a cooperação no âmbito da segurança e defesa que mais valoriza o espaço africano lusófono e Portugal, dado o potencial das forças armadas deste espaço, sobretudo de Angola, as quais irão potenciar a sua condição de potência regional.⁷⁶

Por outro lado, dadas as capacidades limitadas da arquitectura de segurança regional africana (a requerer complementaridade), não deve ser desprezada a disponibilidade de forças portuguesas para eventuais intervenções de paz em África no âmbito da CPLP, da ONU ou no quadro das alianças a que Portugal pertence.

⁷⁵ Glossário de conceitos.

⁷⁶ Angola dispõe de umas FA bem equipadas com um efectivo de 108.000 militares. Moçambique tem 11.200 ; Guiné-Bissau 7.200 ; Cabo-Verde 1.200 (L'Anée Stratégique 2006).

CONCLUSÕES

O contexto sócio-económico difícil que se vive em África oferece um terreno fértil à proliferação dos conflitos. Neste contexto, o conceito de prevenção de conflitos que conhecemos⁷⁷ mostra-se inadequado por não englobar o desenvolvimento, o qual se revela decisivo para a prevenção estrutural de conflitos, pelo menos até que se atinja, no continente, o patamar mínimo de desenvolvimento traduzido nos ODM. De facto, assentando o denominador comum da conflitualidade africana em causas sistémicas de índole socio-económica e política, parece claro que a prevenção de conflitos terá que abarcar o conjunto de medidas necessárias para actuar sobre as suas causas profundas, num esforço de longo prazo visando o desenvolvimento e a boa governação. Ficam assim confirmadas a justeza da Declaração do Milénio, a importância da incorporação do NEPAD na União Africana, com o seu MAEP a avaliar a governação dos Estados, e o significativo papel que poderão desempenhar as ORA neste domínio, se adequadamente apoiadas e minimamente dotadas. Se assim for, e atendendo a que se encontram formalmente bem estruturadas e portadoras de uma “nova doutrina” nos domínios político, social e de segurança, serão capazes de fomentar o desenvolvimento, a boa governação e o alívio de tensões étnicas transfronteiriças, partilhando assim o encargo da segurança colectiva, ao mesmo tempo que poderão assegurar uma maior prontidão na resposta a situações conflituais que surjam, através dos mecanismos de alerta precoce e forças militares permanentes. Nestes termos arriscaríamos sugerir um novo conceito de Prevenção de Conflitos que, para traduzir a realidade africana, não pode deixar de ser definido como o conjunto de acções diplomáticas, militares e de desenvolvimento destinados a impedir o desencadeamento de conflitos entre as partes, a impedir que disputas existentes se transformem em conflitos, e a limitar a progressão destes sempre que surjam.

Com o fim da guerra-fria foi-se desenvolvendo a ideia da regionalização da gestão dos conflitos em África, ou seja, uma procura de encontrar soluções africanas para os problemas africanos. A proliferação dos conflitos na década de 1990, o declínio estratégico de África e sobretudo as reticências das grandes potências em intervir nos conflitos africanos depois da experiência desastrosa da Somália não deixavam alternativa. O interessante de tudo isto é que a fórmula foi bem aceite pelos países africanos. A multiplicação de iniciativas africanas, não somente políticas mas também militares para restabelecer ou manter a paz nas zonas de conflito é uma consequência desta percepção que foi de certa forma incentivada pelas potências ocidentais as quais implementaram programas específicos para desenvolver as capacidades africanas neste domínio. A criação da UA, por extinção da OUA, com autoridade para intervir

⁷⁷ Apresentado no Glossário de conceitos.

segundo princípios mais adequados à conjuntura e conflitualidade actuais, incorporando um novo conceito de segurança e a abertura às ONG e à sociedade civil, acabam por criar condições institucionais mais aptas para trilhar o caminho do esforço regional para a prevenção e resolução de conflitos. De qualquer modo, e pese embora a visão estratégica da UA, as condições necessárias a um desenvolvimento das instituições regionais para favorecer a gestão regional das apostas na segurança não estão totalmente reunidas, dadas as diferentes percepções africanas, a falta de valores comuns e a desconfiança mútua, o que poderá dificultar o futuro aprofundamento do processo de integração regional no sector da segurança.

Embora esta fórmula seja de continuar a encorajar dadas as vantagens que são próximas às ORA (os actores regionais, pela sua proximidade, estão melhor colocados para contornar os limites políticos e operacionais da CI), ela comporta alguns riscos. Se é certo que constituem um meio para limitar consideravelmente os custos humanitários, sociais, económicos e políticos dos conflitos armados, as suas consequências na segurança regional e internacional e, sobretudo, evitar de pagar os custos da inacção face aos conflitos armados, como seja a reedição de genocídios, as ORA, através de um cada vez maior envolvimento, poderão descomprometer e até afastar as potências ocidentais, cuja vontade já não é muita para se implicarem directamente na resolução de conflitos em África, o que põe em causa o princípio da solidariedade internacional inscrita na carta das NU. Outro risco é que a ONU, através do CS, passe a ter um papel marginal, a não ser que todas as operações sejam sujeitas à sua aprovação, o que não está garantido. A somar a tudo isto, corre-se o risco de abrir a via ao domínio do unilateralismo das potências regionais (ou hegemónicas) em África e ao crescendo de divisões políticas que tal pode acarretar.

Contudo, uma vez que as capacidades reais das ORA ainda são muito limitadas e as lições aprendidas nos mostraram lacunas importantes, no curto e médios prazos, o papel das ORA no espaço africano lusófono não ultrapassará algum trabalho no campo da prevenção estrutural, prevenção antecipada, mediação, observação e monitorização de actos eleitorais e de situações de cessar-fogo de baixo custo. A resolução de conflitos, porque requer operações de restabelecimento da paz ou imposição da paz, terá que continuar a beneficiar da complementaridade entre os actores regionais africanos e a CI através da ONU. O que a prática nos tem mostrado é que as ORA mais activas poderão implementar este tipo de operações em algumas situações para as quais disponham de capacidade, mas a tendência é para que, o tão rapidamente quanto possível, as NU absorvam os efectivos africanos no seu contingente o que permite, por um lado, colmatar as limitações financeiras das forças regionais e, por outro, resolver o problema da legitimidade e da lentidão na colocação de forças das NU no terreno.

Os cenários prospectivos levantados para a evolução da gestão da segurança e defesa em África à custa das ORA, conduzem a que as mesmas sejam incontornáveis em qualquer conflito africano e confirmam que, face às capacidades existentes e previstas não possa deixar de ser aplicado o princípio da complementaridade entre a ONU, outras OIG e as ORA, abrindo-se assim um espaço para a CPLP caso a vontade política dos seus membros se encaminhe nesse sentido. Em todo o caso, não deve ser desprezada a disponibilidade de forças portuguesas para eventuais intervenções de paz em África no âmbito da CPLP, da ONU ou no quadro das alianças.

Os cenários que melhor defendem os interesses do espaço lusófono são os que consubstanciam o reforço da capacidade continental (UA), dada a situação pós-conflito em que se encontram Angola e Guiné-Bissau e ser o único que prevê capacidades para actuar neste âmbito. Para que ele se concretize, para além dum avultado esforço financeiro da CI, é necessária uma concertação de esforços de diferentes actores por não estarem ao alcance de um País como Portugal, ainda que se destinassem em exclusivo ao espaço lusófono.

O cenário mais provável é o que materializa um desenvolvimento lento das capacidades africanas, sendo tal probabilidade sustentada nas experiências de apoios passados e presentes, analisadas neste estudo, que nos fazem acreditar que, pese embora a conjuntura actual recomende o contrário, as potências ocidentais continuarão a cooperar com África no regime que hoje se chama de “*coopetição*”, ou seja, “*a competição dentro da cooperação*”⁷⁸.

Aproveitando a dinâmica geopolítica mais recente, traduzida num crescendo do interesse por África por parte das grandes potências, a Cooperação Militar Portuguesa deve tirar partido de parcerias que proporcionem os recursos que nos faltam, e de um trabalho em rede característico do relacionamento internacional contemporâneo.

No quadro bilateral, as prioridades da CTM devem ser reavaliadas, com vista a ser posta a tónica no apoio às ORA que envolvem o espaço africano lusófono, através do desenvolvimento de capacidades operacionais específicas nas Forças Armadas dos PALOP. Ultrapassadas as fases de apoio à formação de “*exércitos únicos*” e posterior apoio à organização superior dos instrumentos de defesa dos PALOP, é hoje tempo de se passar a uma terceira fase: a do **apoio à sua inserção regional**.



⁷⁸ Dos Santos, Gen Loureiro, E Depois do Iraque?, Europa-América, Julho de 2003, Pag 114.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografia Activa

Livros

BRZEZINSKI, Zbigniew K. *The Grand Chessboard*, Nova Iorque, HarperCollins Publishers, 1997.

DICIONÁRIO das Relações Internacionais, Pascal Boniface.

DOS SANTOS, General Loureiro. *E Depois do Iraque?* Mem Martins, Europa-América, 2003

HANDBOOK, Generic Crises Management

HENRY Kissinger na sua famosa obra: Precisar a América de uma política externa? Uma diplomacia para o século XXI, Edição Gradiva, 2003

HERTZ Hoffmann, Organizações Internacionais, Histórias e Práticas, Campus, 2004

JOSEPH S. Nye, Jr, Compreender os conflitos Internacionais, Gradiva, 2002

L'ANNÉE stratégique 2006 – Analyse des enjeux internationaux, IRIS, Paris, 2005

NORRIE MacQueen, A intervenção das NU e a crise do Estado africano, Relações Internacionais nº4, Dez 2004

NYE, Joseph S. Jr. Compreender os Conflitos Internacionais. Uma Introdução à Teoria e à História, Gradiva, 2002

RAMSES 2006 – 60 ans après la guerre, un monde en recomposition, IFRI

RENNER, Michael. O Estado do Mundo 2005, Instituto Ethos, Jan 2006

SILVEIRA, Onésimo: A democracia em Cabo Verde, Edições Colibri, 2005

VIANA Vítor Rodrigues, Segurança Colectiva. A ONU e as Operações de Apoio à Paz, IDN, Edições Cosmos, 2002

Artigos

“A ingerência humanitária em África, nova forma de domínio”, Gerardo González Calvo, 2004

“Human security. A brief report of the state of the art”, Derghoukassian, Khatchik, paper No. 3, 2001.

“Portugal e a CPLP”, Centro de Análise Estratégica, CPLP, 2003

“Regional Peacekeeping is not the way”, Ministério da Defesa Nacional do Canadá, 2005

“Senegâmbia: o desafio da História Regional”, Boubacar Barry, Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 2003.

“Un Estado del siglo XIX para el siglo XXI?”, Poncia Jose Oviedo, Maio 2001.

“West África. From a security complex to a security community”, Bah, Alhaji M S, African Security Review 14(2), 2005.

Revistas

Negócios Estrangeiros, Ministério dos Negócios Estrangeiros, nº 3, Fev 2002

Monografias

AGOSTINHO, Cor Tir Inf António N.P, Os grandes vectores da “Estratégia de Segurança Europeia” e a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), TILD CSCD 2004/2005, IAEM, Lisboa

Manuais

AJP -01-B Allied Joint Doctrine, NATO, Dec 2002.

AJP 3.4 Crisis Response Operations, NATO, Mar 2005.

AJP 3.4.1 Peace Support Operations, NATO, Jul 2001.

ME 20-76-04 Operações de Apoio à Paz, IAEM.

Legislação e Documentos Oficiais

- African Capacity – Building for Peace Operations: UN collaboration with African Union and ECOWAS, Fev 2005.
- Cadre politique de reconstruction pos-conflit en Afrique, Secrétariat du NEPAD, Programme pour la gouvernance, la paix e la sécurité, Juin 2005.
- La stratégie de l’EU pour l’Afrique: vers un pacte euro-africain por accélérer le développement de l’Afrique, Commission des Communautés Européennes, Bruxelles, Out 2005.
- Le Plan Stratégique de la Commission de l’Union Africaine, Volume 1 : Vision d’avenir et missions de l’Union Africaine, Mai 2004.
- Plan Stratégique de la Commission de l’Union Africaine, Volume 2 : Cadre Stratégique 2004-2007 de la Commission de l’Union Africaine, Mai 2004.
- Plan Stratégique de la Commission de l’Union Africaine, Volume 3 : Plan d’Actions 2004-2007, Programmes pour accélérer l’ integration du continent, Mai 2004.
- Relatório do Desenvolvimento Humano 2003, PNUD, Nações Unidas, 2003.
- Repenser le developpement en Afrique centrale : Faire de l’intégration régionale un puissant moteur du developpement au niveau national, Nations Unies, Dez 1998.
- Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, MDN (Versão Provisória), 2005
- Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafios y el cambio, Nações Unidas (A/59/565), Dec 2004.

Sites da Internet

millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MGD%20Bookfr.pdf

www.onuportugal.pt/Nacoes_Unidas_final.pdf
www.rebellion.org/noticia.phd?id=16260
www.wwiuma.org.br/edm2005.htm
www.sephis.org/pdf/barryportuguese.pdf
www.ciaonet.org/wps/dek01/dek01.pdf
www.iss.co.za/pubs/ASR/14No2/Ebah.htm
www.onuportugal.pt/2hdr_pr2003_hdi_port.pdf
www.africa-union.org
www.africanreview.org/docs/conflict/pcr%20policy%20framework%20french.pdf
www.caecplp.org/biblioteca/webpdf/portugal_cplp.pdf
www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm
www.cidcm.umd.edu/insc/PC05print.pdf
www.janusonline.pt
www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pt
www.europa.eu.int/comm/space/doc_pdf/com20050489.pdf
www.stimson.org
www.ieei.pt/index.php?article=1960
www.jornallusofono.com/f05.htm
www.rmc.ca/academic/gradrech/dorn_5_f.html

Bibliografia Não Activa

Livros

CHACON, Vamireh. O Futuro Político da Lusofonia, Edições Verbo, 2002.

COUTO, Abel Cabral. “*Elementos de Estratégia – Volume I*”, Lisboa, IAEM, 1988

COUTO, Abel Cabral. “*Elementos de Estratégia – Volume II*”, Lisboa, IAEM, 1988

DOS SANTOS, General Loureiro. *Convulsões – Reflexões sobre Estratégia IV*, Mem Martins, 2.^a edição, Europa-América, Abril 2004.

DOS SANTOS, General Loureiro. *A Idade Imperial – Reflexões sobre Estratégia III*. Mem Martins, 2.^a edição, Europa-América, Fevereiro 2003.

DOS SANTOS, General Loureiro. *Convulsões. Ano III da «Guerra» ao Terrorismo*. Reflexões sobre Estratégia IV, Europa-América, 2004

MONTEIRO, Ramiro Ladeiro. *A África na Política de Cooperação Europeia*, ISCSP, 1997

MORAIS, Beatriz. A Cooperação e a Integração Regionais da África Austral – A SADC. O Papel de Angola. Centro de Estudos Africanos. Universidade de S. Paulo, 1998.

KAGAN Robert. O Paraíso e o Poder. A América e a Europa na nova ordem mundial, Gradiva, 2003

WALTZ, Kenneth N. Teoria das Relações Internacionais, Gradiva, 2002

Revistas

ACADEMIA Internacional da Cultura Portuguesa, Boletim Nº 28, 2001

DÉFENSE NATIONALE, Le Comité D'Études De Défense Nationale, Décembre 2003

ESTRATÉGIA – Revista de Estudos Internacionais, 20 – 1º Semestre 2004

INTERNATIONAL PEACEKEEPING, Volume 10 Nº 2, 2003

Artigos

“A ONU e o processo da resolução de conflitos: Potencialidades e Limitações”, Martins Branco, Relações Internacionais, nº 4, 2004.

“A prevenção e gestão de conflitos eleitorais na região da SADC”, Universidade Católica de Angola, Nov 2003.

“A recuperação de África após os conflitos: Levar aos Pobres os Benefícios da Paz”, Tony Addison, Universidade das Nações Unidas/Instituto Mundial para a Investigação em Economia do Desenvolvimento, 2003.

“A União Europeia, o Mercosul e os seus parceiros regionais”, Cadernos do Fórum Euro-Latino-Americano, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, Abril 2000.

“África na viragem do Milénio”, Adriano Moreira, Conferência no IESM, 2006.

“As relações externas de Cabo Verde na África Ocidental e os Quadros Regionais de Cooperação da União Europeia”, Armando Duarte, Estratégia – Revista de Estudos Internacionais, 20, 1º Semestre 2004.

“Cabo Verde e o Mecanismo de Prevenção e Resolução de Conflitos da CEDEAO”, Daniel Pereira, Africana nº 24, 2002.

“Direito humanitário e conflitos modernos”, Maj Gen Campos Almeida, Revista Militar, Janeiro 2003.

“ECOMOG: A model for Africa?”, Comfort Ero, Centre for Defense Studies, King's College, London, 2000.

- “Globalização e Desenvolvimento Lusófono, Jorge Braga de Macedo, Instituto de Investigação Científica Tropical, 2004.
- “Implementing the Comprehensive Peace Agreement in Sudan, Andrew Natsios, Yale Journal of International Affairs, 2005.
- “L’intégration régionale en Afrique est-elle au service du développement ? » Problèmes Économiques, 7 Juillet 2004.
- “La gestion des crises en Afrique subsaharienne. Le rôle de L’Union européenne, Occasional Paper n° 55, 2004.
- “Monitoring the Monitors: UN-ECOMOG Peacekeeping in Liberian Civil War”, Milkah Kihunah, Yale Journal of International Affairs, 2005.
- “O MERCOSUL e a Segurança Reional: uma agenda comum?”, Shiguenoli Miyamoto, São Paulo em Perspectiva, n° 16, 2002.
- “O papel das organizações da sociedade civil na prevenção, gestão e transformação de conflitos: A experiência de Moçambique”, Brazão Mazula, Universidade Católica de Angola, 2003.
- “O papel das organizações regionais na resolução de conflitos”, Patrícia Magalhães Ferreira, Janus 2005.
- “Peace and Security through Good Governance. A guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism, Institute for Security Studies, occasional paper n° 70, April 2003.
- “Portugal e África: interesse nacional, concertação e competição europeia”, Intervenção de S. Exa o Secretário de Estado dos Assuntos Europeus na IIIª Conferência Internacional FLAD/IPRI, UNL, 2005.
- “Prevenção de conflitos: as políticas do BM, da UE e da OSCE”, Madalena Moita, Janus, 2005.
- “Rapport Annuel 2005 », Conseil Économique et Social, Nations Unies, Avril 2005.
- “Relançar a integração europeia através da defesa”, Newsletter, IDN, Junho 2005.
- “Soluções Regionais”, Barry N. Stein, ões Regionais”, Barry N. Stein, Refugees n° 1, ACNUR, Genebra 1195.
- “The SADC Organ, challenges in the new Millennium”, LT Gen Fisher and Dr N. Ngoma, occasional paper n° 114, Institute for Security Studies, August 2005.
- “Towards a Continental Early Warning System for Africa”, Jakkie Cilliers, occasional paper n° 102, Institute for Security Studies, April 2005.

Documentos oficiais

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional (Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20 de Janeiro).
- Comunicação da Comissão sobre a prevenção de conflitos, Comissão das Comunidades Europeias, 2001.
- Conceito Estratégico Militar (Aprovado pelo MEDN em 22 de Dezembro de 2003, confirmado em CSDN de 15 Janeiro de 2004).
- Dossier relatif à la Fixation du Taix de la Contribution Communautaire d'Intégration, CEEAC, 2003.
- Dossier relatif au Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), CEEAC, 2003.
- Dossier sur la mise en oeuvre des décisions relatives a la libre circulation de certaines catégories de ressortissants des Etats membres a l'interieur de la CEEAC, 2003.
- Relatório sobre a prevenção e a resolução de conflitos e a instauração de uma paz durável, Assembleia Parlamentar Paritária ACP-EU, 2003.
- Estratégia Europeia em Matéria de Segurança”, Comissão Europeia, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003.

Sites da Internet:

www.rmc.ca/academic/gradrech/dirn5_e.html

www.iss.co.za/pubs/Monographs/No46/ecomog.html

www.state.gov/s/inr/rls/fs/2001

www.fragilecologies.com/sep02_04.html

www.panapress.com/newslatf.asp

www.iss.co.za/AF/RegOrg/unity_to_union/pdfs/eccas/fomaceng.pdf

www.yale.edu/yjia/articles/vol_1_iss_1_summer2005/Natsios3Final.pdf

www.yale.edu/yjia/articles/vol_1_iss_1_summer2005/KihunahFinal.pdf

www.scielo.br/pdf/spp/v16n1/12124.pdf

www.voanews.com/portuguese

www.sadc.int

www.wider.unu.edu/publications/pb6_portuguese.pdf

www.runic-europe.org/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html

www.ieei.pt/images/articles/1867/confEuroAfrica_background_paper.pdf

www.angola.fes-international.de/fes-pt/public/public.htm

www.europarl.eu.int/intcoop/acp/90_01/pdf/rr-morrilon_pt.pdf

www.eu.int/eur-lex/pt/com/cnl/2001/com2001_0211pt01.pdf

www.jn2.sapo.pt/arquivo/noticias.asp

www.africa-union.org

www.africa-union.org/official_documents/treaties-conventions-fr

www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/colect2/2b.html

www.runic-europe.org/portuguese/uninfo/material_pedagogico/conflitos.doc

www.runic-europe.org/portuguese/ecosoc/smallislands/mauritiuspr4.html

www.cni.no/publications/2000%5crep%5cr2000-4.pdf

www.african-geopolitics.org/show.aspx?articleid=3381

www.runic-europe.org/portuguese/peace/africanconflicts.html

www.mdn.gov.pt/Defesa/Discursos/historico/Luis_Amado/2005

<http://fr.allafrica.com/stories/200509220296.html>

<http://fr.allafrica.com/stories/200509210229.html>

<http://fr.allafrica.com/stories/200509220067.html>

<http://fr.allafrica.com/stories/200509210529.html>

www.ieei.pt/index.php?article=1942

<http://dossiers.publico.pt/shownews.asp?id=1166329&idCanal=1077>

www.gouv.sn/integration/autres.html

www.diplomatie.gouv.fr/fr/thematiques_830/crises-conflitos_1050/darfour_1091/index.html

www.segurancaedefesa.com/Felino2004.htm

www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3335&1=2

LISTA DE APÊNDICES

- APÊNDICE A – OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO (ODM)
- APÊNDICE B – DADOS MAIS RELEVANTES DA UNIÃO AFRICANA
- APÊNDICE C – ASPECTOS MAIS SIGNIFICATIVOS DA MUDANÇA DE OUA
PARA UNIÃO AFRICANA
- APÊNDICE D – DADOS MAIS RELEVANTES DA SADC
- APÊNDICE E – DADOS MAIS RELEVANTES DA CEDEAO/ECOWAS
- APÊNDICE F – DADOS MAIS RELEVANTES DA CEEAC
- APÊNDICE G – APOIOS EXTERNOS EM REFORÇO DAS CAPACIDADES
AFRICANAS
- APÊNDICE H – A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ
- APÊNDICE I – AS EXPERIÊNCIAS NOUTRAS PARTES DO MUNDO
- APÊNDICE J – ACTIVIDADES QUE A UNIÃO AFRICANA SE PROPÕE
REALIZAR NO ÂMBITO DO PLANO ESTRATÉGICO 2004-2007,
RELATIVAS AO EIXO 2

APÊNDICE A - OBJECTIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÉNIO (ODM)⁷⁹

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome

Até 2015, reduzir para metade o número de pessoas que vive com menos de US\$ 1 por dia.

2. Alcançar a educação primária universal

Assegurar que, até 2015, todas as crianças possam concluir o ensino básico.

3. Promover igualdade de género e capacitar as mulheres

Eliminar disparidade de género no ensino a todos os níveis até 2015.

4. Reduzir a mortalidade infantil

Até 2015, reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de crianças abaixo de 5 anos.

5. Melhorar a saúde materna

Até 2015, reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna.

6. Combater HIV/AIDS, a malária e outras doenças

Parar e começar a reverter a disseminação do HIV/AIDS, malária e outras doenças graves, até 2015.

7. Assegurar sustentabilidade ambiental

Incorporar os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais. Até 2015, reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento. Até 2020, melhorar significativamente as vidas de 100 milhões de pessoas que vivem em barracas.

8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento

Desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto que seja regulamentado, não-discriminatório, e inclua um compromisso à boa governação, desenvolvimento e redução da pobreza. Tratar das necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Tornar as dívidas sustentáveis, aumentar a oferta de emprego para a juventude e proporcionar acesso a medicamentos essenciais e novas tecnologias.

O recente relatório das NU sobre a evolução/realização dos Objectivos do Milénio,⁸⁰ publicado a 09 de Junho de 2005, indica progressos sem precedentes na luta contra a pobreza ao nível mundial nomeadamente na Ásia, mas chama a atenção para os atrasos inaceitáveis que persistem nomeadamente na África subsariana.

Segundo o relatório, o número de pessoas que vivem na extrema pobreza no mundo diminuiu 130 milhões desde 1990 (número que tem em conta o crescimento da população neste período). Apesar disso, o número total de pessoas que vivem hoje com menos de 1 USD por dia ainda é da ordem de 1 000 milhões. Se a tendência actual de declínio de extrema pobreza se mantiver, o objectivo de redução poderá ser atingido antes de 2015, mas muito à custa da população asiática. Em África a situação mantém-se inalterável.

⁷⁹ Declaração do Milénio. Disponível em: www.un.org/french/millenaire/ares552f.htm (02Dec05)

⁸⁰ Relatório de 2005 sobre a avaliação dos ODM. Disponível em: millenniumindicators.un.org/unsd/mi/pdf/MGD%20Bookfr.pdf (12Fev06)

Quanto à mortalidade infantil e maternal os números são menos encorajadores, diminuindo as hipóteses de que seja atingido o objectivo marcado até 2015. Cada dia que passa, mais de 30000 crianças, no mundo, morre de doenças.

Por outro lado, a maioria da população do mundo subdesenvolvido vive sem higiene sanitária. Estas populações são mais vulneráveis a doenças e as crianças vão menos à escola.

A Declaração do Milénio propôs ao Mundo e prometeu aos mais vulneráveis a melhoria das suas condições de vida. De qualquer modo, conclui-se no relatório, que a falta de instrumentos estatísticos adequados, de governos determinados a agir, de doadores mais generosos e de abertura dos mercados, tornam impossível a realização dos ODM até 2015. Se a comunidade internacional quiser evitar a rotura colectiva neste domínio, deverá provar que está decidida em transformar o seu discurso em acção política.

APÊNDICE B - DADOS MAIS RELEVANTES DA UNIÃO AFRICANA

1. Organização/Ano de criação

UA - União Africana (antiga OUA) / Criada em 1963. Institucionalizada oficialmente em 2002.

2. Membros

53 - Todos os países africanos excepto Marrocos, dado o estatuto do Sahara ocidental na organização.

3. Protocolos de defesa/segurança ou aspectos conexos do mandato

- A carta da OUA assenta sobre os princípios da soberania nacional e de não ingerência nos assuntos internos de um outro Estado.
- O Acto constitutivo da UA (2000) dá à organização o direito de intervir em caso de crime de guerra, de genocídio e de crime contra a humanidade (artº 4º, ponto h).
- Na cimeira de Janeiro de 2005, em Abuja (Nigéria), foi aprovado o princípio para estabelecer um pacto de defesa comum e de não agressão entre os Estados membro.

4. Órgãos relativos à defesa e segurança

- Centro de gestão de conflitos a partir de 1992: sistema de alerta rápido (1995).
- Mecanismo de prevenção, gestão e resolução de conflitos (1993), constituído por um Órgão Central e um Fundo para a Paz.
- Criação de um Conselho de Paz e Segurança (CPS) composto por 15 membros (Jul 2002) que substitui a estrutura existente no quadro do Mecanismo da OUA. Foi implementado em Maio de 2004.
- Criação de um Comité dos Chefes de Estado-Maior colocado sob autoridade do CPS (2003).
- Criação prevista de uma Força Africana Permanente, até 2010.

5. Actividades

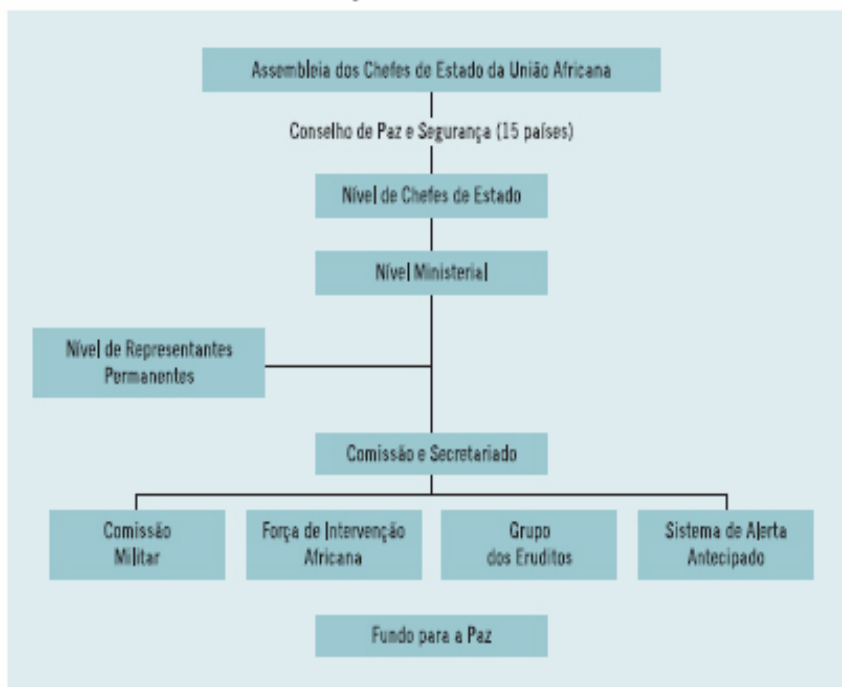
- Força neutra da OUA no Chade (1981-1982).
- Grupo neutro de observadores militares no Ruanda (1992-1993).
- Missão de observação no Burundi (1993-1996).
- Missão de observadores militares nos Camarões (1997-1999).
- Equipa de mediadores neutros na RDC (1999-).
- Mediação/Facilitação na RDC.
- Missão de ligação Etiópia/Eritreia (2000-).

- Força de Manutenção de paz da UA no Burundi (AMIB, 2003-2004).
- Mediação no Sudão (Conflito de Darfour)
- Missão africana no Sudão (AMIS, 2004-)
- Na cimeira de Janeiro de 2005 foi aprovado o envio de uma força para desarmar os rebeldes ruandeses na RDC.

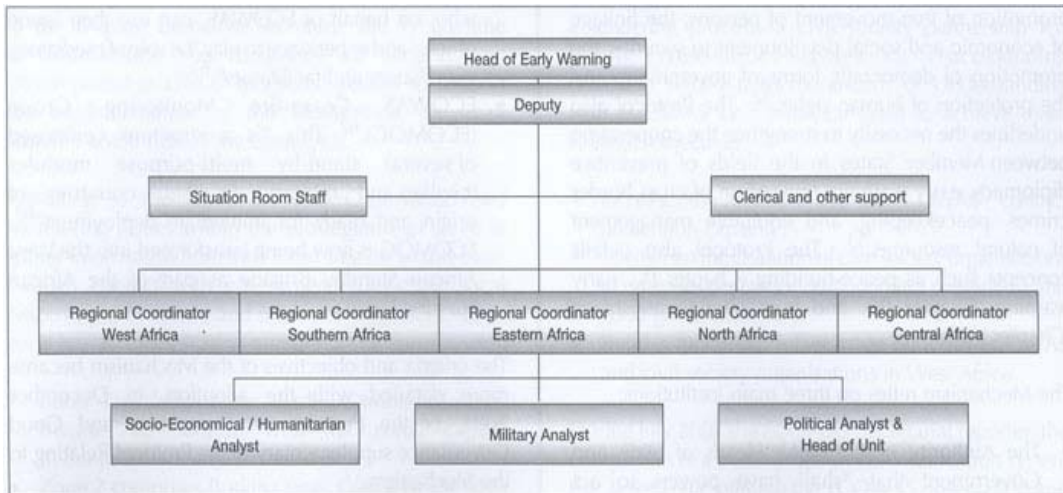
6. Observações

Os progressos foram assinaláveis. Contudo a falta de capacidades (financeiras e operacionais) e a falta de vontade política de se envolver em operações mais violentas e complexas limitaram o papel da organização à gestão de crises. A observação de eleições e a prevenção de conflitos restarão provavelmente os seus principais domínios de acção num futuro próximo. Nos três últimos anos, alterações importantes denotam uma vontade política de um envolvimento maior para combater as lacunas estruturais e operacionais.

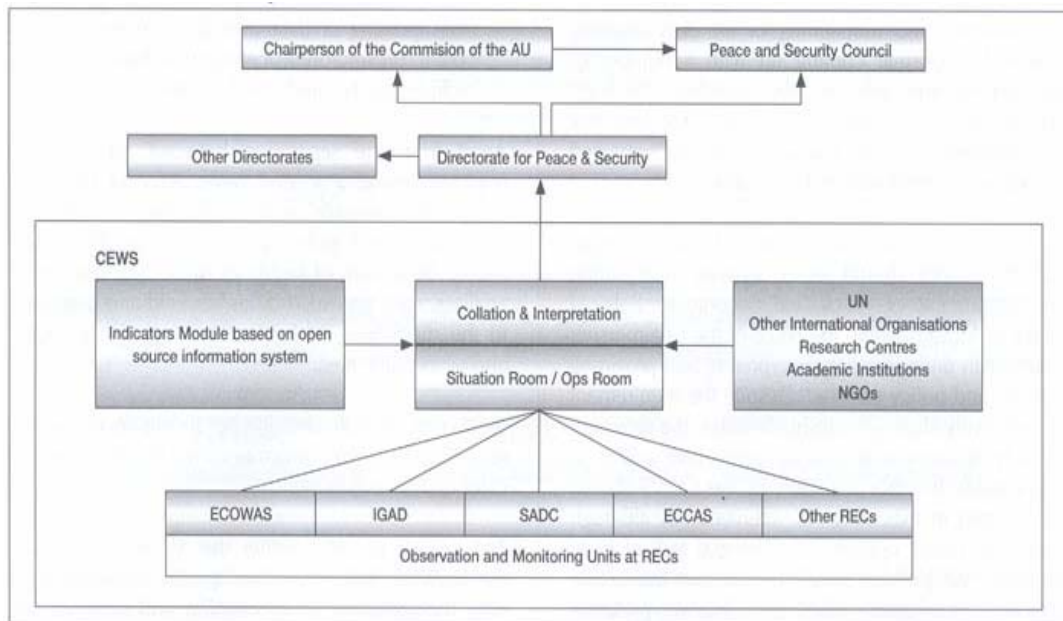
A NOVA ARQUITECTURA DE SEGURANÇA DA UNIÃO AFRICANA



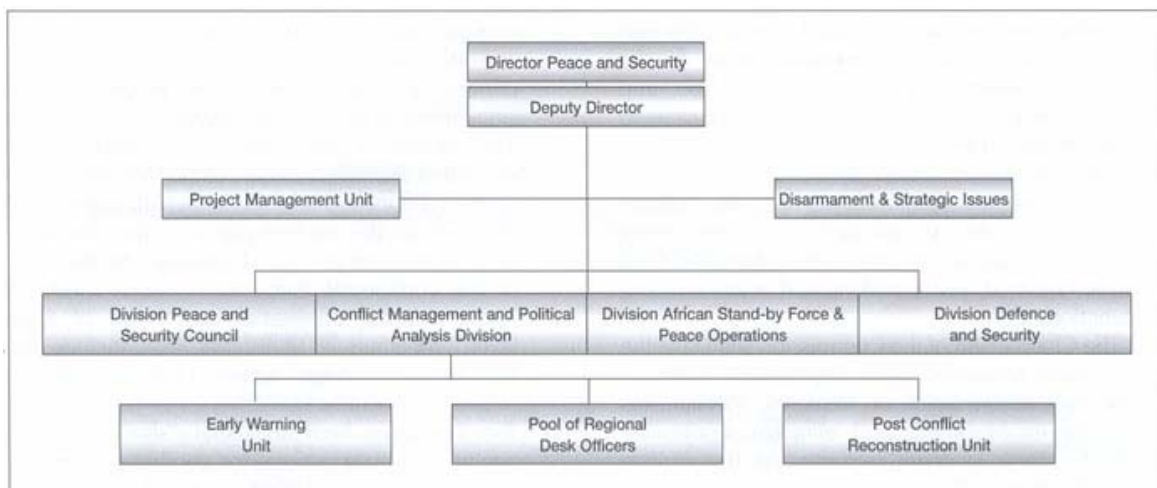
Estrutura proposta para o CEWS



Esquema representativo do CEWS



Estrutura da Divisão de Paz e Segurança



APÊNDICE C – ASPECTOS MAIS SIGNIFICATIVOS DA MUDANÇA DE OUA PARA UNIÃO AFRICANA

Da OUA (*organização de cooperação inter-governamental*) **à União Africana** (*organização de integração*)

Da unidade ...	À união...
Uma única fonte de autoridade: a Conferência de Chefes de Estado e de Governo.	Várias fontes de autoridade: a Conferência da União, o Tribunal de Justiça e o Parlamento.
Cooperação limitada aos governos dos Estados soberanos.	Respeito pela autoridade nacional + direito de intervenção em circunstâncias graves.
Primado à soberania nacional.	Disposições prevendo a suspensão de regimes que ascendam ao poder por meios inconstitucionais.
Não ingerência em assuntos internos.	Disposições prevendo a criação do “Mecanismo de Avaliação pelos Pares” no quadro do NEPAD.
Inexistência de disposições que permitam uma soberania comum.	Disposições que prevêm o controlo e a conformidade de decisões no quadro da CSSDCA.
Objectivo fundamental: luta colectiva pela libertação de países africanos do colonialismo e pela defesa da soberania nacional.	Objectivo fundamental: permitir a África enfrentar os desafios do século XXI e reforçar a posição do Continente no seio da economia mundial e da Comunidade Internacional.
A OUA é distinta da Comunidade Económica Africana (CEA) instituída pelo Tratado de Abuja – Fusão entre a OUA e a CEA para formar a OUA/CEA em 1994.	Integração da Comunidade Económica Africana e do seu programa de integração regional na UA.
Do Secretariado ...	À Comissão ...
Autoridade: executiva (o Secretário Geral obteve o poder de tomar algumas iniciativas ao longo dos últimos anos)	Autoridade: executiva + poderes próprios em matéria de iniciativa.
Secretário geral e Secretários gerais adjuntos eleitos.	Membros da Comissão eleitos e dotados de um mandato político plenamente reconhecido.
Implementação de decisões de Chefes de Estado.	Implementação de decisões colegiais.
Âmbito puramente inter-governamental.	Âmbito comunitário e inter-governamental possível.

APÊNDICE D – DADOS MAIS RELEVANTES DA SADC



1. Organização/Ano de criação

SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral / Criada em 1992, entrou em vigor em 1993.

2. Membros

13 - África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, RDC, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué (as Seicheles retiraram-se em Ago 2003).

3. Protocolos de defesa/segurança ou aspectos conexos do mandato

- Os artigos 4, 5 e 21 fazem referência à promoção da paz e da segurança bem como à cooperação neste domínio.
- Pacto de Defesa Mútua (2003, ainda não adoptado).
- Diferentes protocolos relativos à segurança foram assinados depois do fim dos anos 1990, dos quais se destaca o protocolo sobre a cooperação em matéria de política, de defesa e de segurança (2001).

4. Órgãos relativos à defesa e segurança

- Órgão encarregue da política de defesa e de segurança – OPDS (1996).
- OPDS transformado em OPDSC, em 2001.
- A decisão de criar, num período de 5 anos, uma Força Permanente de Manutenção de Paz de escalão brigada (afim de ser utilizada no quadro da futura Força Africana Pré-posicionada da UA) foi tomada recentemente.

5. Actividades

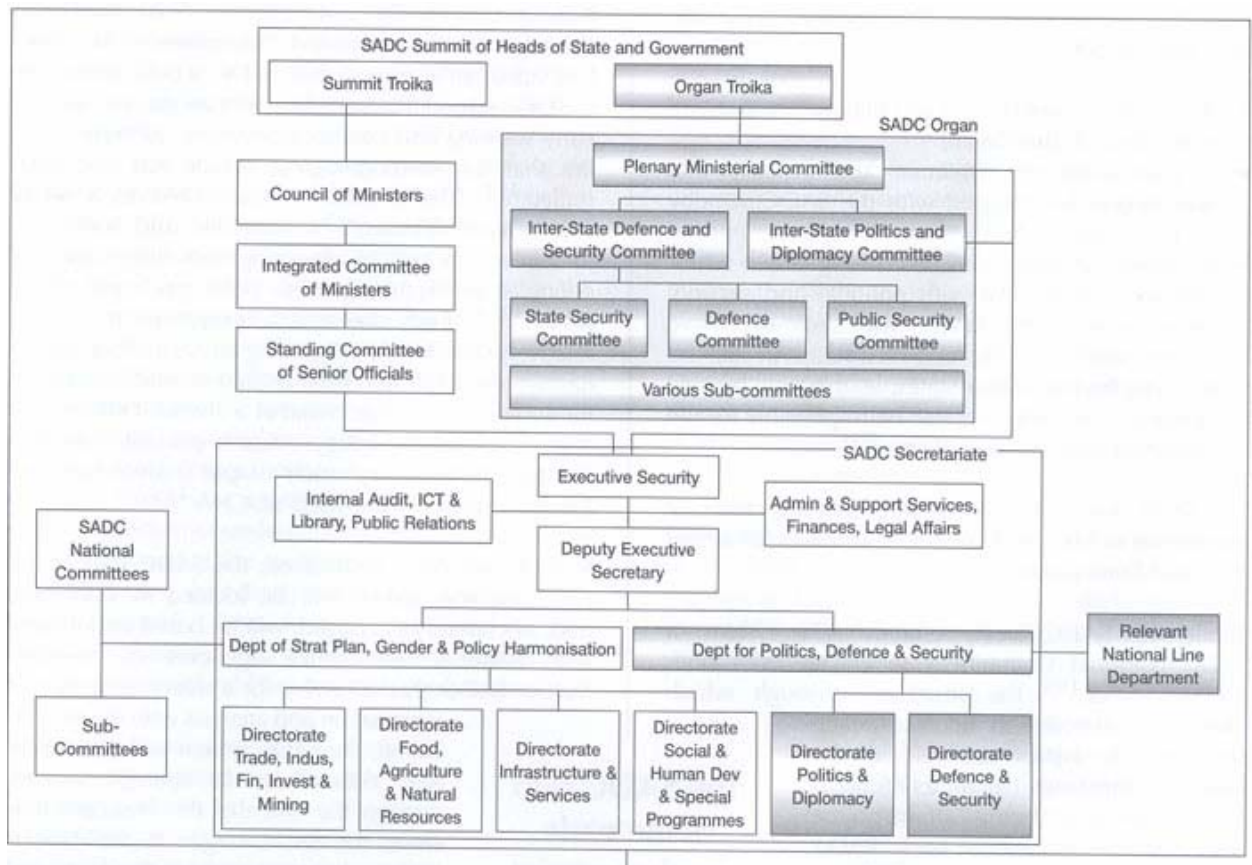
- Os membros da SADC conduziram operações militares ad hoc na RDC (1998) e no Lesoto (1998-1999), que foram posteriormente aprovadas (oficialmente) pela SADC.
- Exercícios de manutenção de paz (1997, 1998) e formação neste domínio (1994, 1998).

6. Observações

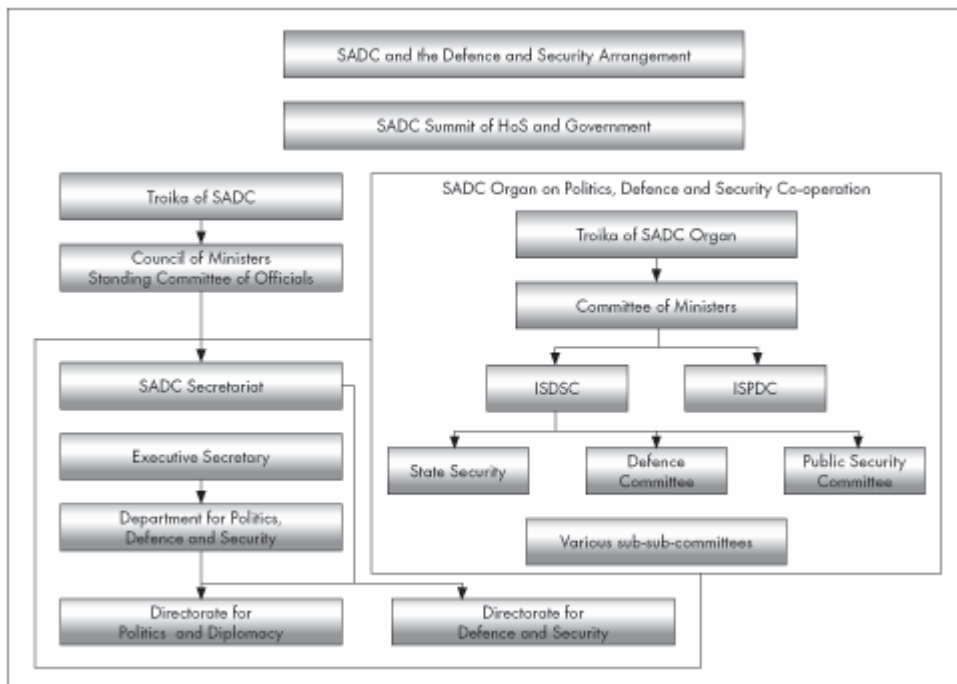
O OPDSC da SADC começou a funcionar recentemente e ainda não foi testado. Os principais obstáculos residem na rivalidade regional e na falta de vontade política.

A SADC é a organização com maior capacidade em matéria de projecção de forças multinacionais e, se os factores políticos o permitirem, detém um grande potencial. Certos Estados membro dispõem de recursos humanos e de equipamento suficiente para realizar (e apoiar logisticamente) operações de gestão de crises de grande envergadura. Os exercícios organizados pela SADC contribuíram para criar e desenvolver as capacidades para conduzir operações conjuntas.

Estrutura da SADC



Estrutura do OPDSC da SADC



Source: N. Ngoma, 2005

APÊNDICE E – DADOS MAIS RELEVANTES DA CEDEAO/ECOWAS



1. Organização/Ano de criação

CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados de África Ocidental / Criada em 1975

2. Membros

15 - Benin, Burkina-Faso, Cabo-Verde, Costa do Marfim, Gambia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo (a Mauritânia retirou-se em 1999).

3. Sede

Abuja (Nigéria)

4. Protocolos de defesa/segurança ou aspectos conexos do mandato

- Protocolo de Não-Agressão (1978).
- Protocolo de assistência mútua em matéria de defesa (1981, entrou em vigor em 1986).
- Tratado revisto da CEDEAO abordando as questões da paz e da segurança na região (1993).
- Diferentes protocolos foram assinados, tais como um Memorando sobre a importação, a exportação e o fabrico de armas ligeiras (1998).

5. Órgãos relativos à defesa e segurança

- Comité permanente de mediação em 1990, que criou a ECOMOG.
- Mecanismo de Prevenção, de Gestão e de Resolução de Conflitos, de Manutenção da Paz e da Segurança na região (1993).
- A estrutura do Mecanismo comporta um Conselho de Eruditos, um Comité de Mediação e de Segurança, com 10 membros (Mai 2000), e o Secretariado Executivo da ECOMOG.

- Sistema de Alerta Rápido criado em 2001.
- Decisão de criar uma força militar de reacção rápida (Mai 2003).

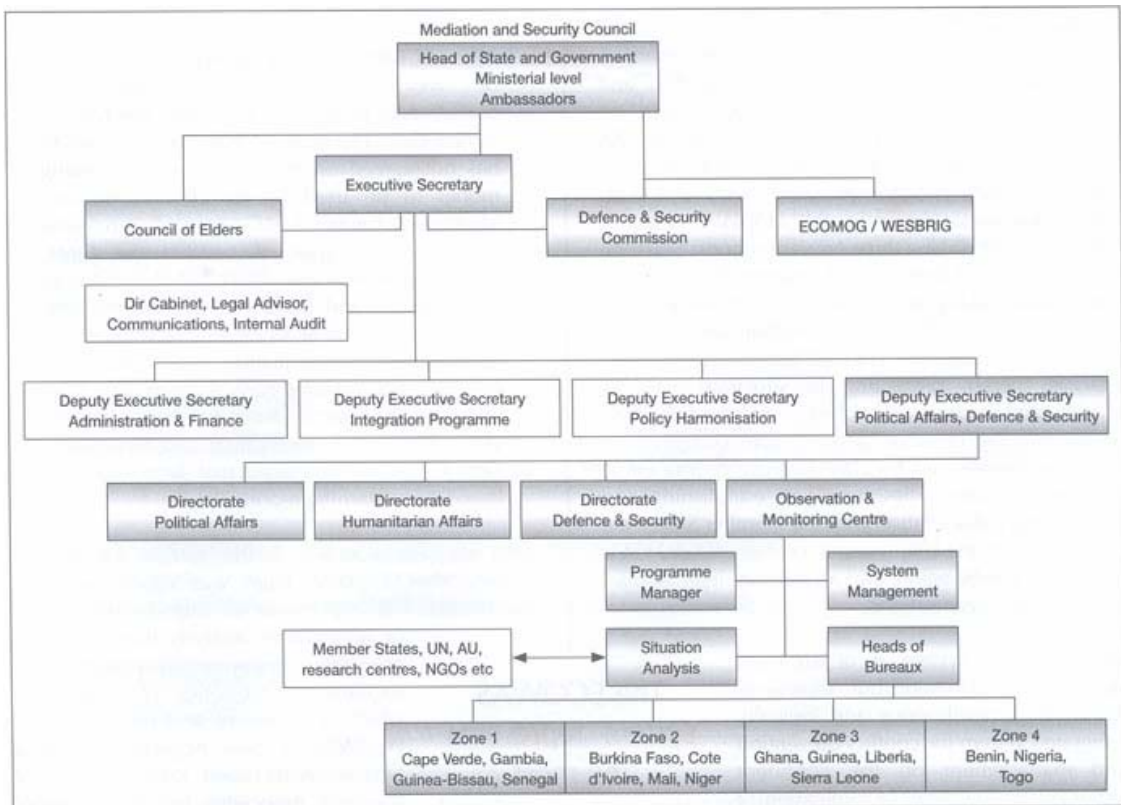
6. Actividades

- Intervenção militar na Libéria (1990-1998, 2003).
- Intervenção militar na Serra Leoa (1997-2000).
- Mediação e intervenção militar na Guiné-Bissau (1998-1999). Nova mediação em 2003.
- Tropas estacionadas na fronteira entre a Guiné e a Libéria afim de impedir a entrada da guerrilha.
- Projecção de forças militares na Costa do Marfim (2002), no quadro de uma operação dirigida pela França.
- Programa de formação em Manutenção de Paz para unidades de reserva da ECOMOG (a partir de 2002).
- Criação de duas bases militares para colocação de equipamentos e outros bens necessários.
- Exercícios multinacionais de treino no terreno.

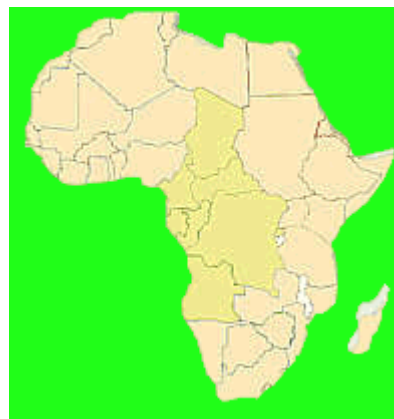
7. Observações

Organização muito activa na projecção de forças militares internacionais. Pioneira quanto à vontade política e à determinação de tentar fazer face aos conflitos na região e de os resolver, se bem que as intervenções tenham sido controversas e os resultados mistos (bons e maus). As tensões entre Estados membros anglófonos e francófonos e o medo da hegemonia regional da Nigéria são fonte de divisões internas, embora a situação tenha melhorado graças aos progressos realizados em termos de responsabilidade, de coordenação e de estruturas operacionais das operações da ECOMOG. As dificuldades financeiras constituem um real problema. As capacidades operacionais tendem a ser reforçadas.

Estrutura da CEDEAO



APÊNDICE F – DADOS MAIS RELEVANTES DA CEEAC



1. Organização/Ano de criação

CEEAC – Comunidade Económica dos Estados da África Central / Criada em 1983, apenas começou a funcionar em 1985; após um período de estagnação foi relançada em 1998.

2. Membros

11 - Angola, Burundi, Camarões, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, Republica Centro-Africana, RDC, Ruanda, São Tomé e Príncipe, Chade.

3. Sede

Libreville (Gabão)

4. Protocolos de defesa/segurança ou aspectos conexos do mandato

- Nenhuma disposição inicial sobre as questões políticas e de segurança.
- Pacto de Não-Agressão (1994).
- Depois de 1999, a constituição de capacidades de manutenção de paz, de segurança e de estabilidade (condições previas ao desenvolvimento económico e social) é uma das prioridades da organização.

5. Órgãos relativos à defesa e segurança

- COPAX – Conselho de paz e segurança da África Central (1999) que compreende:
- O Mecanismo de alerta rápido da África central (MARAC), encarregue da colheita e análise dos dados destinados à detecção precoce e a prevenção de conflitos;
- A Comissão de defesa e de segurança (planeamento, organização e conselho no que concerne às operações militares da organização);
- A Força Multinacional da África Central (FOMAC), força não permanente encarregue de cumprir missões de manutenção de paz, de segurança e de assistência humanitária.

6. Actividades

- Exercício Gabão 2000 (apoiado pela França no âmbito do RECAMP e onde Portugal também participou e apoiou a participação de São Tomé e Príncipe) realizado pelo COPAX.
- Missão de manutenção da paz na RCA (350 soldados desde 2002).

7. Observações

Se bem que esta organização não foi capaz de dar uma resposta satisfatória a nenhuma crise na região (à excepção do golpe de estado na RDSTP e da missão na RCA com o apoio da França), ela está desejosa de jogar um papel mais activo na gestão de crises na região.

APÊNDICE G – APOIOS EXTERNOS EM REFORÇO DAS CAPACIDADES AFRICANAS

1. França

Depois da descolonização, a França continuou uma política activa em relação a África, com uma forte presença militar no continente. A partir de meados dos anos 1990, reduziu a sua presença militar sem que isso signifique menos interesse na região. Esta evolução teve quatro pressupostos essenciais:

- Uma modificação na concepção da paz e da estabilidade em África, essencialmente assente no desenvolvimento das capacidades africanas para a manutenção da paz na região;
- Uma opção pelo multilateralismo, privilegiando uma aproximação sub-regional muito mais que uma aproximação por País, com vista a favorecer uma cooperação e uma coordenação entre os países africanos e as suas forças militares;
- Uma cooperação bilateral mais alargada, não se limitando a África francófona, através de uma abertura e um apoio reforçado às actividades de outros países, incluindo os lusófonos;
- Uma maior transparência, através da publicitação das suas contribuições e objectivos (limitados à manutenção de paz e ajuda humanitária).

O programa francês RECAMP - Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção de Paz, estabelecido em 1996, materializou esta nova política da França em relação a África. A título do RECAMP, a França forneceu:

- Formação no âmbito de operações de manutenção de paz, destinada às forças armadas e de polícia de mais de 30 países africanos, francófonos ou não, tomando a forma de cursos dados em França e em mais de uma dezena de escolas militares em África apoiadas pela França. Se bem que estas escolas militares sejam nacionais (a maior parte situadas em países francófonos), elas têm uma vocação regional e são abertas a estrangeiros. O ensino é por vezes dado em inglês e em francês (por exemplo a escola de Zambakro na Costa do Marfim). O programa compreende formação de observadores militares; uma formação ao nível dos batalhões e brigadas; formação de Estado-Maior; formação em matérias específicas destinadas ao pessoal dos três ramos e da polícia; e uma formação especializada nomeadamente em comunicações e desminagem. No decurso dos últimos anos, a França está igualmente empenhada em reforçar as capacidades dos países africanos através da manutenção dos equipamentos militares e fornecimento de peças

sobressalentes, técnicos e um financiamento para os países que concluíram acordos de cooperação militar com a França nesta matéria;

- Uma formação de âmbito multilateral, com vocação regional através da realização de exercícios multinacionais, nos quais participaram os países de todas as regiões de África subsariana das sub-regiões austral, ocidental e central. Estes exercícios organizados pelas organizações sub-regionais são apoiados pela França com tropas e material, bem como apoio financeiro e logístico;
- Pré-posicionamento de material de apoio às forças africanas participantes em iniciativas de manutenção de paz na região. Em 2002 completaram 3 depósitos (situados em Dakar, Libreville e Djibouti). O material pré-posicionado nestes depósitos é destinado a equipar e apoiar um batalhão de infantaria de 600 militares e compreende as armas de fabrico francês (essencialmente armas individuais e algumas armas colectivas), viaturas blindadas ligeiras, viaturas tácticas ligeiras, camiões e ambulâncias, material de comunicações e outro tipo de material não letal (uniformes, geradores, tendas, estações de tratamento de água). O depósito de Dakar compreende um hospital de campanha de 100 camas, dispendo de equipamento médico e dos veículos de apoio necessários. Este material foi utilizado várias vezes em apoio de missões de manutenção de paz e em operações dirigidas por países africanos na região. Serviu também para apoiar os países africanos participantes em missões de manutenção de paz das Nações Unidas. O material RECAMP permanece sob controlo francês e volta a depósito no fim das missões ou exercícios.

Este apoio francês às organizações regionais e sub-regionais africanas não tem sido acompanhado de um significativo envolvimento e participação, nem de um apoio importante, das estruturas das organizações regionais. Por isso, tenciona estabelecer ligações mais estreitas com certas ORA (CEDEAO, IGAD, CEEAC e UA), acreditando os seus Adidos de Defesa junto dessas organizações.

Por outro lado, tem contribuído para o fundo de paz da UA e apoia activamente as operações de manutenção de paz das NU ou dirigidas por países africanos em África; nalgumas delas, forneceu uma ajuda logística e financeira determinante.

A França tem intervindo com forças nacionais em vários teatros em África, ao lado de organizações sub-regionais africanas ou da ONU afim de restabelecer a paz ou ajudar a conter os conflitos. Os últimos exemplos foram a operação ARTEMIS realizada sob comando francês, pela UE na RDC, um pequeno destacamento de militares franceses (a volta de 200) na RCA e na operação LICORNE (5.000 homens) na Costa do Marfim (2002), que se revelou particularmente

difícil para a antiga potência colonial por ter sido considerada, por certas facções em conflito, como parte e não como mediador ou força neutra de manutenção da paz.

2. Reino-Unido

Depois de meados dos anos 1970, o Reino-Unido implementou equipas militares britânicas de conselho e de formação (British Military Advisory and Training Teams – BMATT) em alguns países africanos anglófonos no quadro de iniciativas bilaterais. Nos anos 1990, redefiniu a sua missão e estabeleceu um programa britânico de apoio à formação em matéria de manutenção de paz em África (African Peacekeeping Training Support Programme): as equipas BMATT foram incumbidas de dar formação no domínio da manutenção de paz aos oficiais dos países africanos (não somente no país onde eles estavam baseados, mas também noutros países da região, como foi o caso de militares moçambicanos que receberam formação no centro de Nianga, no Zimbabué. Para além dos ensinamentos teóricos, os BMATT forneceram igualmente formação no terreno (essencialmente em África). Por outro lado, a Inglaterra apoiou as operações de manutenção de paz da Nações Unidas ou dirigidas por países africanos na região.

Em 2001, o governo britânico decidiu lançar uma iniciativa mais ambiciosa. Instaurou dois fundos para a prevenção de conflitos em África (Africa Conflict Prevention Pool). O primeiro chamado de iniciativa para a prevenção de conflitos em África (Conflict Prevention Initiative for Africa), no que respeita a África subsariana, e o segundo chamado de Fundos comuns para a prevenção de conflitos mundiais (Global Conflict Prevention Pool), que continha o resto do mundo. Estes fundos envolviam programas e fundos de prevenção dos conflitos de diferentes serviços ministeriais ingleses. O objectivo visado era encorajar uma cooperação mais estreita e eficaz e uma complementaridade acrescida entre os diferentes serviços governamentais trabalhando no mesmo domínio. A iniciativa para a prevenção de conflitos em África cobriu um certo número de domínios e objectivos temáticos primordiais, nomeadamente o controlo da proliferação das armas de pequeno calibre e das armas ligeiras, a redução da exploração de recursos minerais e de outros recursos naturais que alimentam a guerra, um governo representativo de todos os componentes da sociedade, a reforma do sector da segurança e de apoio dos programas visando criar órgãos regionais em matéria de segurança e desenvolvimento das capacidades dos países africanos para empreender e apoiar as operações de manutenção de paz. Uma das prioridades da iniciativa britânica era conter a expansão de conflitos regionais no interior e à volta da Serra Leoa, da região dos Grandes Lagos, do Sudão e de Angola.

Tal como o programa francês RECAMP, as actividades visavam o apoio e o reforço às capacidades africanas da manutenção de paz, tendo o esforço sido feito no treino, formação e

fornecimento de equipamento. O essencial da formação e treino de militares no âmbito da manutenção de paz foi fornecido pelas BMATT, baseadas em diferentes países africanos (Gana, Kenia, Serra Leoa, Africa do Sul e, desde 2001, Zimbabué). O ensino e formação militares compreendeu formação em direitos humanos. O programa do reforço das capacidades não inclui geralmente exercícios no terreno, mas a Inglaterra contribuiu financeiramente e com fornecimento de tropas, instrutores e meios de transporte, para os exercícios multilaterais e/ou regionais dirigidos pelos países africanos. A Inglaterra participou, ainda, nos exercícios realizados no quadro do programa francês RECAMP e não põe de parte a realização de exercícios no terreno sempre que o julgue necessário.

Como regra geral a Inglaterra não fornece material militar em apoio de operações de manutenção de paz. Duas exceções notáveis a este respeito foram os apoios às operações da ECOMOG realizadas na Libéria em 1999 e em Serra Leoa em 2000. A Inglaterra apoiou a ECOMOG na Libéria fornecendo-lhe sobressalentes para veículos, geradores, bem como fundos para aquisição de material de comunicações. A ajuda dada na Serra Leoa (1998-1999) foi mais importante, tendo incluído o fornecimento de viaturas, material de comunicações, uniformes, rações, armas de pequeno calibre, armas ligeiras, munições, metralhadoras, morteiros e roquetes. A maioria do equipamento, após a operação, foi doada às forças armadas da Serra Leoa. Os acordos que Londres concluiu com o governo de Serra Leoa, em 1999 e 2000, visavam promover a paz e segurança no país, no seguimento de um governo democraticamente eleito, capaz de garantir a defesa da ordem pública de forma a não haver retrocessos. No quadro de novos acordos entretanto concluídos a Inglaterra forneceu ao Exército de Serra Leoa uma quantidade importante de material letal e não letal bem como formação em matéria de respeito pelos direitos humanos e princípios democráticos. Forneceu igualmente formação e material à polícia. Durante o verão de 2000, a Inglaterra enviou (com o acordo das NU) um contingente de mais de 1000 homens para Serra Leoa afim de proteger a evacuação de cidadãos britânicos.

Em Novembro de 2000, organizou com a CEDEAO um exercício CPX na sede da organização. Para além disso, um oficial britânico está destacado junto da CEDEAO para apoiar a capacidade de planeamento desta organização.

O desenvolvimento das capacidades ligadas à resolução de conflitos e outros esforços de paz em África são também um domínio tratado no seio da Comissão para África, uma das últimas iniciativas visando chamar a atenção e promover os esforços de desenvolvimento e de estabilidade no Continente. Criada em Fev 2004, a Comissão por África é uma iniciativa do Primeiro-Ministro britânico, Tony Blair, que reúne todo o conjunto de personalidades e

organizações de África e aliados, com o objectivo de juntar apoio ao NEPAD e ao Plano de Acção do G8 por África.

3. Estados- Unidos

Os programas americanos indirectamente ligados ao desenvolvimento das capacidades dos Estados africanos em matéria de paz existem há muito tempo. O “International Military Education and Training Program” – IMET (Programa Internacional de Ensino e Formação Militares), foi oficializado em 1976, mas existia já antes desta data. Este programa fornece instrução e formação aos militares estrangeiros, incluindo os africanos. Mais tarde, em 1990, o IMET foi estendido aos funcionários governamentais estrangeiros e aos membros da sociedade civil. As acções de formação IMET compreendiam, entre outras, a gestão da defesa, as relações entre a esfera civil e militar; o Estado de direito e a justiça militar conforme os princípios dos direitos do homem.

Só após do genocídio ruandês, sob a administração Clinton, é que os EUA manifestaram maior vontade de reforçar as capacidades africanas em matéria de gestão das situações de conflito. A African Crisis Response Initiative - ACRI foi lançada em 1997, no quadro desta política. O ACRI previa uma instrução teórica, uma formação no terreno, exercícios postos de comando e exercícios assistidos por computador, bem como o fornecimento de material não letal (geradores, detectores de minas, lunetas de visão nocturna, estações de purificação de água, material de comunicações e uniformes). O ACRI tinha por objectivo formar 12 000 soldados africanos em manutenção de paz num período de 5 anos. No fim deste programa, em 2002, 9 000 soldados estavam formados em oito países (Benin, Costa do Marfim, Gana, Kenia, Malawi, Mali, Senegal e Uganda) e três exercícios multilaterais tinham sido realizados. Vários Estados africanos beneficiaram do programa ACRI, participaram em diversas missões de apoio à paz e operações humanitárias dirigidas pelas NU, ou pelos países africanos e utilizaram o material do ACRI no quadro destas missões e operações. Para evitar utilizações não previstas, o material da ACRI foi objecto de controlo regular. Modificações conduzidas no programa ACRI, nos últimos anos, levaram a que as organizações regionais e as ONG internacionais e humanitárias fossem envolvidas nos exercícios multinacionais. Para além disso, foi iniciada formação sobre o SIDA.

Em 2000, quando a operação de manutenção de paz na Serra Leoa estava em perigo, os Estados- Unidos responderam rapidamente ao apelo da CEDEAO através do lançamento da Operação Focus Relief - OFR que consistiu em formar e equipar sete batalhões dos Estados membros da CEDEAO (5 provenientes da Nigéria, 1 do Gana e 1 do Senegal) com vista à sua participação na MINUSIL. A OFR incluiu o fornecimento de material militar em quantidades

muito mais importantes que no ACRI, compreendendo material letal, o que explica o seu elevado custo. Foram igualmente fornecidos material médico e formação sobre direitos humanos. As forças formadas no quadro da OFR (excepto as unidades nigerianas que não tinham boa reputação) foram consideradas como as mais disciplinadas e competentes.

África suscitou um interesse e um envolvimento menor dos EUA sob a administração Bush, situação que se alterou rapidamente após o 11 de Setembro 2001. O aumento de interesse dos EUA pela região é centrado em dois factores: por um lado, África apareceu como uma fonte alternativa de petróleo e de gás, permitindo aos EUA reduzir a sua dependência energética dos países do Golfo e, por outro lado, África, sobretudo a oriental, transformou-se numa região problemática no quadro da política de luta contra o terrorismo. Os estados africanos frágeis são conhecidos como candidatos a escolha para a preparação de atentados terroristas, o recrutamento de terroristas, e a recolha de fundos e branqueamento de capitais. Em Junho 2003, a administração americana anunciou o lançamento do East Counterterrorism Initiative (Iniciativa de luta contra o terrorismo em África oriental), que visa reforçar as capacidades regionais de luta contra o terrorismo em Djibouti, na Eritreia, na Etiópia, no Kenia, na Tanzânia e no Uganda. Esta iniciativa beneficiou de um financiamento de 100 milhões de dólares num período de 15 meses, o que reflecte a importância que os EUA dão à luta contra o terrorismo, em contraponto aos outros objectivos da sua política africana. Se bem que um dos seus objectivos anunciados para África é reforçar a sua capacidade para prevenir, limitar e resolver as crises, os conflitos e instabilidade regional, o apoio financeiro ligado a este objectivo é bem menor (10 milhões de USD para o ano 2004). De facto, com o fim do programa ACRI, em 2002, os EUA lançaram um novo programa, baptizado de ACOTA (African Contingency Operations Training and Assistance), bem como outros programas de menor envergadura, todos com uma orientação regional, visando reforçar as capacidades africanas para prevenir e resolver os conflitos.

Segundo as autoridades americanas, este novo programa americano visa:

- Formar e equipar militares africanos afim de que estes possam cumprir as suas obrigações de apoiar a paz e as necessidades humanitárias complexas;
- Criar e/ou reforçar uma capacidade africana durável de formação no âmbito do apoio à paz;
- Implementar um comando e controlo eficazes;
- Assegurar uma maior interoperabilidade entre as forças de diferentes países;
- Reforçar a capacidade de apoio da paz em África ao nível internacional, regional e sub-regional.

O programa ACOTA pretende ser o mais adaptado possível às necessidades de cada País, pelo que qualquer apoio é precedido de uma avaliação da capacidade e das necessidades de cada um⁸¹. Ele assenta essencialmente na formação de instrutores africanos, de modo a criar uma capacidade de formação local e autónoma. Compreende igualmente uma ajuda ao estabelecimento de condições de formação locais (em coordenação com os parceiros europeus). A formação é adaptada às exigências do envolvimento operacional em África, que requer sobretudo operações de uma maior envergadura do que as simples operações de manutenção de paz. O material a fornecer variará em função das capacidades dos países beneficiários para o conservar e manter. O programa ACOTA distingue-se do ACRI por ter uma orientação mais sub-regional. Ele dará um apoio substantivo às estruturas sub-regionais no domínio da segurança.

O West Africa Stabilization Program – WASP (Programa de Estabilização da África Ocidental) é uma iniciativa específica que vai no mesmo sentido e coloca o assento tónico no reforço das capacidades dos países de África ocidental.

Antes de 2001, o apoio às organizações sub-regionais africanas não constituía uma verdadeira prioridade nem um eixo essencial da política africana dos EUA. A OUA e a ECOMOG (mais que a CEDEAO enquanto instituição) receberam assistência dos EUA antes dessa data. Depois da instauração do mecanismo da OUA, em 1993, as contribuições dos EUA foram importantes, sobretudo para os fundos para a paz da OUA e para instalar o Centro de Gestão de Conflitos. Os fracos progressos realizados pela OUA depois disso não atraíram investimentos institucionais. De qualquer modo, os EUA continuaram a apoiar financeiramente as operações de manutenção de paz da OUA.

A partir de 2001, a aproximação dos EUA no que respeita às organizações sub-regionais começou a mudar: a CEDEAO e o CEA participaram em diversos exercícios multilaterais da ACRI em 2001 e 2002. O programa ACOTA irá reforçar esta tendência. Os EUA financiaram igualmente os exercícios regionais de formação ou manutenção de paz dirigidos pelos países ou organizações africanas bem como os exercícios de formação organizados pelos parceiros europeus, e participaram nesses exercícios. Ao mesmo tempo, durante o verão de 2003 os EUA deslocaram 2300 marines para o largo das costas da Libéria. Foi a pressão americana que forçou a demissão do presidente M. Taylor.

⁸¹ Facto que tivemos oportunidade de testemunhar do decurso da nossa missão de Adido de Defesa em São Tomé e Príncipe e no Gabão.

APÊNDICE H – A EVOLUÇÃO DAS OPERAÇÕES DE PAZ

Para melhor compreendermos a evolução das operações de paz devemos dividi-las em três categorias cobrindo três períodos temporais.

As operações de 1ª geração ou tradicionais. 1948-1989

Caracterizavam-se por contingentes ligeiros, essencialmente militares, provenientes na maior parte de pequenos Estados, cuja missão era verificar a aplicação de acordos de cessar-fogo, patrulhar fronteiras, zonas desmilitarizadas ou criar zonas tampão entre forças adversas.

As operações de 2ª geração: 1989-1993

São diferentes das da geração precedente porque requerem uma multiplicidade de funções e as dimensões política, humanitária, social e económica que exigem a presença, ao lado dos soldados, de especialistas civis. Estas operações “polivalentes” englobam a gestão administrativa, a reconstrução das infra-estruturas, a desminagem, a protecção dos direitos do homem, a assistência eleitoral, a ajuda humanitária, o repatriamento de refugiados. Por outras palavras, e resumindo, a manutenção da paz estendeu-se para a consolidação da paz.

Uma nova geração das OAP 1993- até aos nossos dias

Perante a complexidade crescente de tarefas que foram surgindo e a uma sucessão de erros que minaram a sua neutralidade ou credibilidade, a ONU tentou adaptar-se. Resolveu envolver os actores regionais na imposição da paz, passando a executar outras missões mais ligadas às restantes fases do ciclo do conflito. É neste sentido que podemos falar de uma nova geração de operações de paz.

APÊNDICE I – AS EXPERIÊNCIAS NOUTRAS PARTES DO MUNDO

A disseminação de processos de integração regional, a partir da experiência europeia, veio levantar a necessidade de incorporar a dimensão da segurança como uma das prioridades principais, e de incluir a prevenção e resolução de conflitos no cerne do esforço de integração regional.

De facto, percebe-se um nítido contraste entre a experiência europeia e os demais processos de integração regional. Enquanto, por razões históricas óbvias, a primeira incorporou a dimensão da segurança como o eixo principal de consenso que moldou o processo de integração, noutras regiões, incluindo África, o eixo principal foi fundamentalmente económico.

Apesar dos inúmeros percalços que se têm verificado no estabelecimento de uma política europeia comum na área de defesa e segurança, não restam dúvidas de que os mecanismos de gestão de segurança regional europeia têm evoluído positivamente. A hesitação europeia quanto à intervenção nos Balcãs parece ter sido a gota de água no sentido de tornar as organizações de segurança europeias mais pró-activas, independentes e actantes, tanto na ordem pan-europeia quanto no plano internacional. Apesar da delicada convivência das instituições europeias com a OTAN, a direcção que a Europa parece seguir é no sentido de mais autonomia na gestão das questões de defesa e segurança, como se verificou com a operação “Artemis” em Bunia, na RDC.

Nas Américas, por razões históricas, políticas e culturais, a dimensão da segurança está a evoluir lentamente. Isto não quer dizer, no entanto, que nada de importante aconteceu nesta área, na história recente dos processos de integração nas Américas. Só para citar alguns exemplos, o Peru e Equador resolveram o seu complexo contencioso fronteiriço, que se arrastava desde sempre, graças à melhoria do clima bilateral, em parte causado pela aproximação económica. Enquanto isso, a América Central redefiniu e ampliou seu processo de integração económico a partir do sucesso na resolução dos conflitos que perduraram por décadas, bloqueando a integração. Apesar da persistência de questões fronteiriças não resolvidas, evidenciado na mais recente disputa entre as Honduras e a Nicarágua, o clima de cooperação na América Central é bastante distinto das décadas anteriores. Mais ao sul do continente, tanto a Argentina e o Brasil como a Argentina e o Chile, resolveram as suas históricas desavenças, que incluíam um importante componente de segurança, dentro do contexto da integração económica em curso. Assim, é possível afirmar que existe uma forte relação positiva entre aproximação económica e prevenção e resolução de conflitos.

O caso do Mercosul, e particularmente das relações entre a Argentina e o Brasil, é importante para aprofundar os estudos sobre a relação entre integração regional e prevenção de conflitos. A Argentina e o Brasil viam-se mutuamente, durante boa parte de sua história como nações independentes, como competidores e rivais. A hipótese principal de conflito, que norteava a preparação doutrinária e material das respectivas Forças Armadas, foi sempre baseada na noção do outro como potencial inimigo. Disputas específicas, como a ocorrida durante a Segunda Guerra Mundial, ou a respeito do aproveitamento dos rios na Bacia da Prata, nos anos 1970, geraram períodos de frieza e dificuldade nas relações bilaterais. O processo de aproximação iniciado após a transição democrática, nos governos de Alfonsín e Sarney, partiu da noção de interesses comuns e da percepção da necessidade de união para evitar a marginalização na ordem internacional. É importante lembrar que a primeira acção conjunta que teve um grande impacto, tanto simbólico como real, se deu na área nuclear. Os dois países usaram a dimensão regional para alterar radicalmente as suas políticas perante o regime internacional de não proliferação de armas nucleares e abandonaram conjuntamente a postura crítica que norteou, por mais de duas décadas, as suas respectivas políticas nucleares. Ao desenvolverem e implementarem uma fórmula original e inteligente de criação de confiança mútua, através da área nuclear, a Argentina e o Brasil deram um exemplo de regionalização bem sucedida numa área chave do controlo de armamento, num período onde a obtenção de armas de destruição massiva ocupava um papel destacado na agenda da paz e segurança internacional.

O impressionante processo de integração económica alcançado pelo Mercosul foi igualmente fundamental no sentido de racionalizar a mudança radical na percepção mútua entre a Argentina e o Brasil, justificar as mudanças na política de defesa e segurança dos dois países, abandonar hipóteses de conflito e desenvolver estratégias mais cooperativas de defesa e segurança. Afirmou-se, assim, como mais um exemplo, em que a integração regional e a prevenção de conflitos caminham lado a lado, reforçando-se mutuamente, no processo de construção de sociedades mais prósperas, democráticas e justas.

APÊNDICE J – ACTIVIDADES QUE A UNIÃO AFRICANA SE PROPÕE REALIZAR NO ÂMBITO DO PLANO ESTRATÉGICO 2004-2007, RELATIVAS AO EIXO 2

1. Finalizar a implementação da arquitectura continental para a promoção da paz e da segurança.

- Ratificação do Protocolo do CPS;
- Criação das Forças Africanas de Alerta: as brigadas regionais (previsão 2010);
- Sistema continental de alerta rápido;
- Conselho de Eruditos;
- Fundos para a paz.

2. Programa Fronteiras

- Programa para a gestão das fronteiras, tendo como objectivo, ao fim de 10 anos, definir completamente as fronteiras africanas.

3. Gestão pós-conflito, Refugiados e PDI

- Melhoria do dispositivo institucional continental para a gestão dos assuntos humanitários;
- Desenvolvimento de um projecto de coordenação em matéria de reconstrução pós-conflito e de manutenção de paz (já delineado pelo secretariado da NEPAD, como vimos);
- Desenvolvimento de um programa-quadro para o repatriamento e a reintegração dos refugiados e PDI;
- Organização da assistência social aos refugiados (educação, saúde, etc);
- Implementação de um gabinete do Representante Especial do Presidente da Comissão para a protecção de civis em zonas de conflito.

4. Prevenção de Conflitos

- Reflexão sobre os papeis e as estratégias de intervenção da UA em conflitos de baixa intensidade ou em conflitos ligados aos recursos naturais;
- Segurança sistemática pela prevenção e rejeição de alterações anti-constitucionais;
- Desenvolvimento de uma estratégia integral de prevenção dos conflitos pelas vias da promoção da democracia, da boa governação e dos direitos do homem;

- Desenvolvimento de programas de prevenção de conflitos nos países abordando temas específicos neste âmbito;
- Constituição de uma base de dados de especialistas e de personalidades africanas a mobilizar num quadro de operações de prevenção de conflitos e de operações eleitorais.

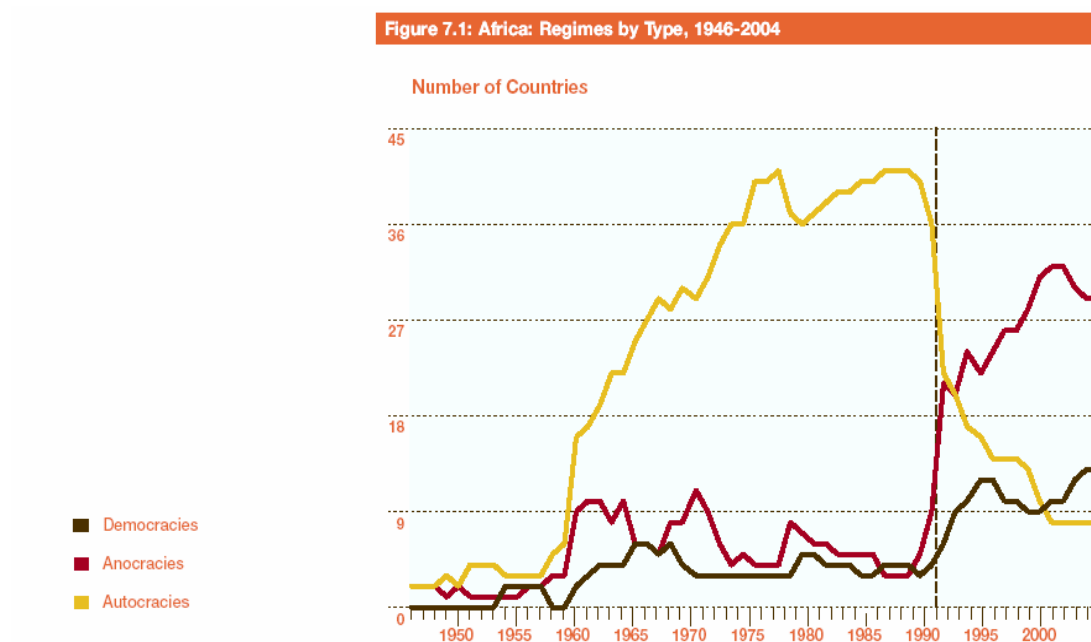
5. Outras actividades

- Reflexão sobre diferentes aspectos da segurança global para elaboração de livros brancos;
- Implementação de uma Política de Defesa e Segurança Comum;
- Gestão de situações de crise;
- Consolidação dos Fundos da Paz da UA;
- Reforço do diálogo com as organizações sub-regionais em matéria de paz e segurança;
- Desenvolvimento de iniciativas relativas à segurança global (minas anti-pessoal e armas ligeiras);
- Prevenção e combate ao terrorismo;
- Promoção de partenariados internacionais para a paz e segurança colectiva;
- Seguir a evolução do funcionamento das instituições, das relações com as organizações sub-regionais e da implementação efectiva das diferentes Convenções e Protocolos;
- Desenvolvimento de iniciativas para a luta contra a utilização de “crianças soldado”.

LISTA DE ANEXOS

- ANEXO A – REGIMES POR TIPO EM ÁFRICA (1946-2004)
- ANEXO B – MAPA DA CONFLITUALIDADE AFRICANA NOS ANOS 1990
- ANEXO C – RELAÇÃO ENTRE POBREZA E GUERRA CIVIL
- ANEXO D – PRINCIPAIS ZONAS COM RECURSOS NATURAIS NA ÁFRICA
SUBSARIANA
- ANEXO E – ESTADOS E PÓLOS ETNODEMOGRÁFICOS
- ANEXO F – INSTABILIDADE REGIONAL ACTUAL
- ANEXO G – MILITARES AFRICANOS EM MISSÕES DE PAZ DAS NU
- ANEXO H – ZONA DE EXPLORAÇÃO CONJUNTA

ANEXO A – REGIMES POR TIPO EM ÁFRICA (1946-2004)



Fonte: Monty G Marshall and Ted Robert Gurr, *Peace and Conflict* 2005, CIDCM
Disponível em: www.cidcm.umd.edu/insc/PC05print.pdf (22Dec05)

Nota: “Anocracia” é definida pelos autores como um misto de anarquia com autoritarismo.

ANEXO B – MAPA DA CONFLITUALIDADE AFRICANA NOS ANOS 1990

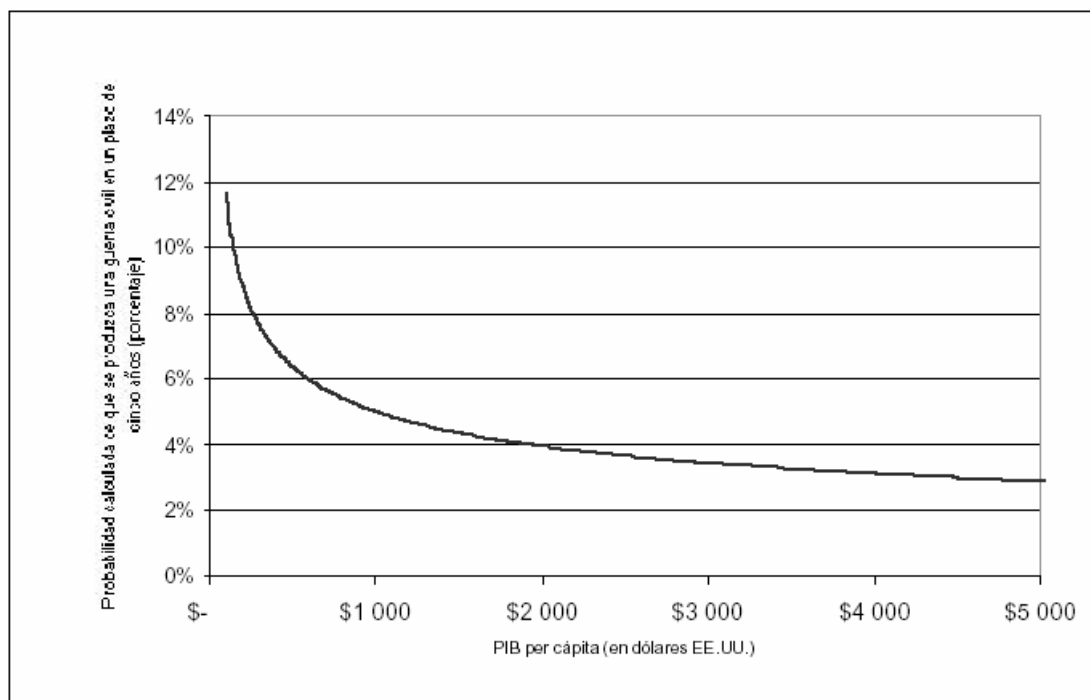
PRINCIPAIS CONFLITOS EM ÁFRICA NOS ANOS 90 DO SÉCULO XX



Fonte: www.janusonline.pt (03Dec05)

ANEXO C – RELAÇÃO ENTRE POBREZA E GUERRA CIVIL

Relación entre la pobreza y la guerra civil



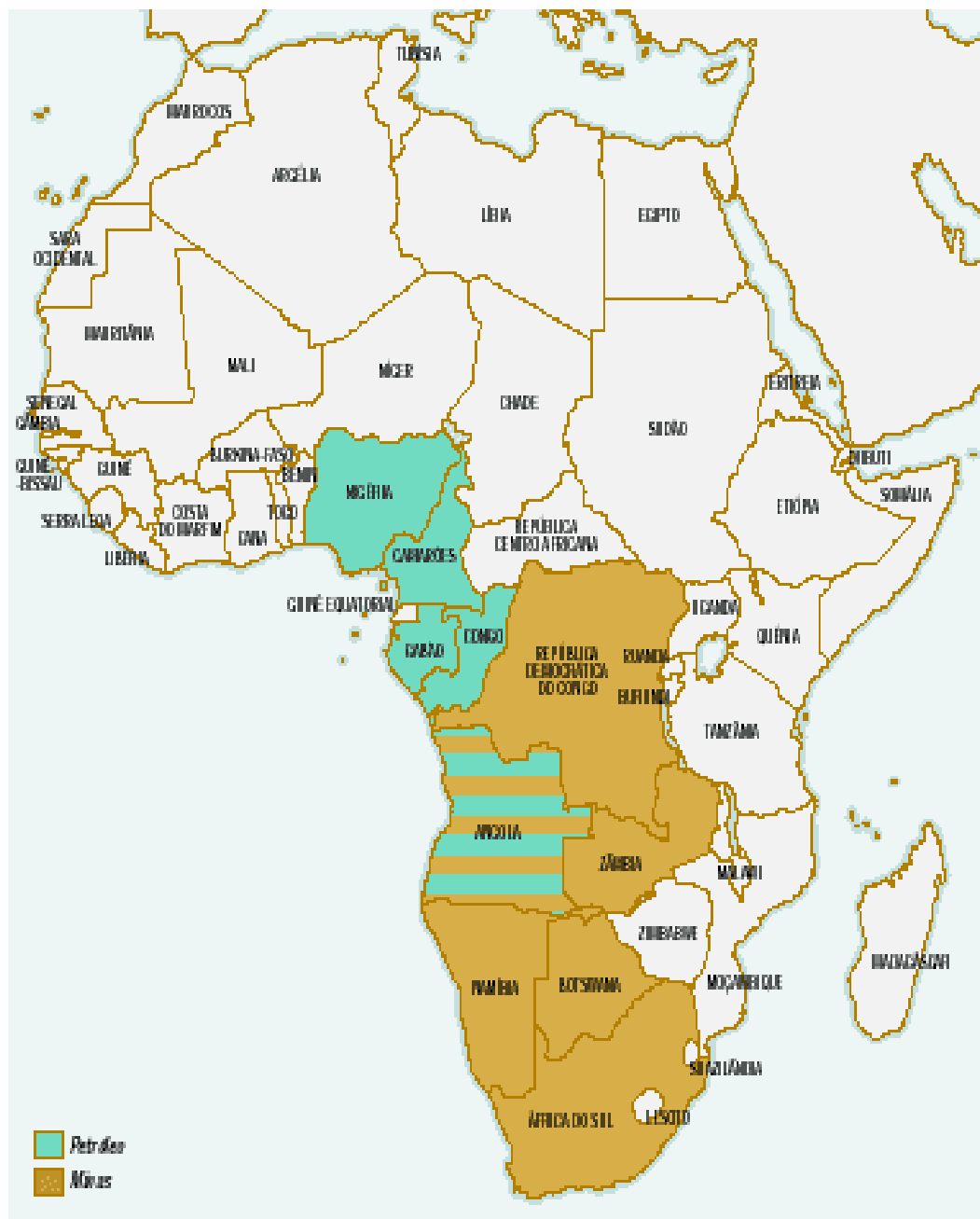
Probabilidade calculada de a pobreza gerar uma guerra num prazo de 5 anos (em %)

Fonte: Nações Unidas: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, (A/59/565), Dec 2004, pag 21.

Disponível em: www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pt (17Jan06)

ANEXO D – PRINCIPAIS ZONAS COM RECURSOS NATURAIS NA ÁFRICA SUBSARIANA

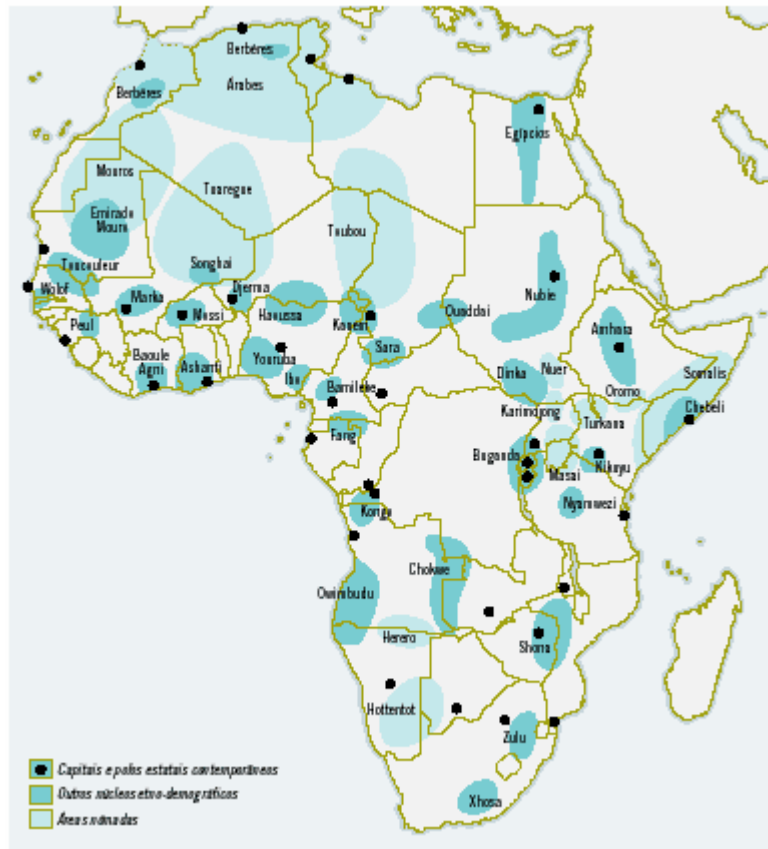
PRINCIPAIS ZONAS DE RECURSOS NATURAIS NA ÁFRICA SUBSARIANA



Fonte: www.janusonline.pt (03Dec05)

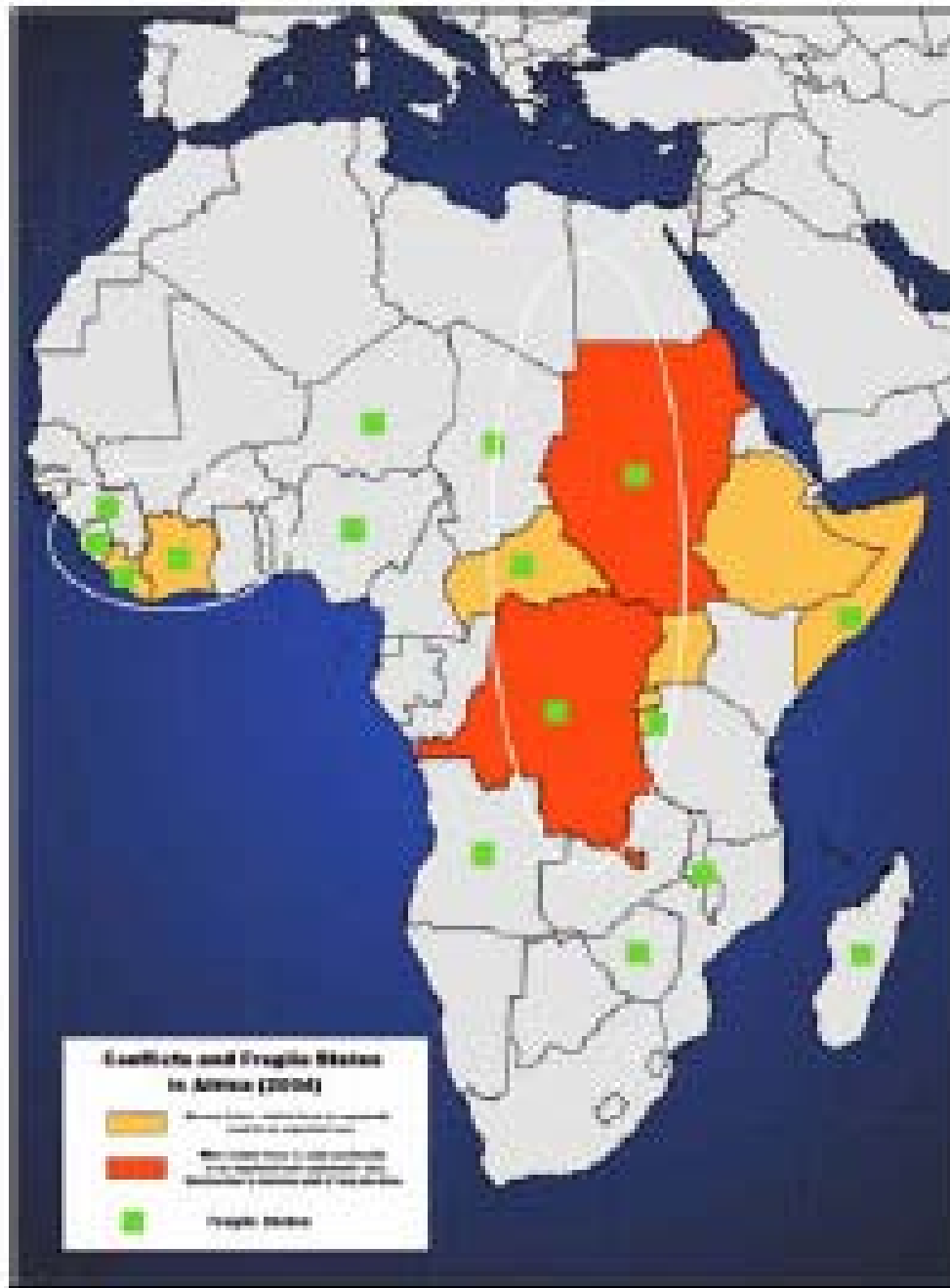
ANEXO E – ESTADOS E PÓLOS ETNODEMOGRÁFICOS

ESTADOS E PÓLOS ETNODEMOGRÁFICOS



Fonte: www.janusonline.pt (03Dec05)

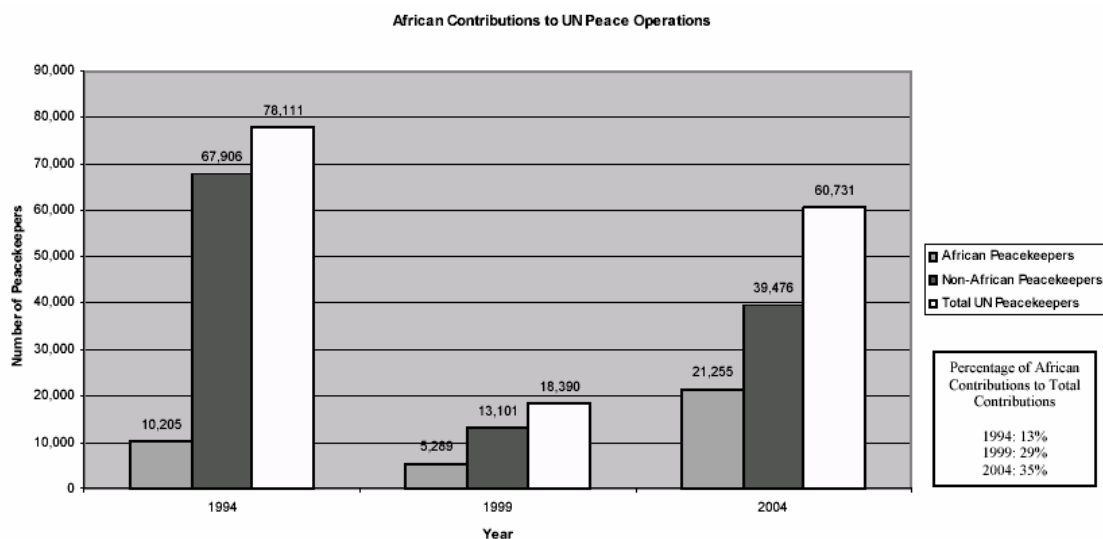
ANEXO F – INSTABILIDADE REGIONAL ACTUAL



Fonte: EU strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development, 2005.

Disponível em: www.europa.eu.int/comm/space/doc_pdf/com20050489.pdf (05Dec05)

ANEXO G – CONTRIBUIÇÕES AFRICANAS PARA OPERAÇÃO DE PAZ DAS NU



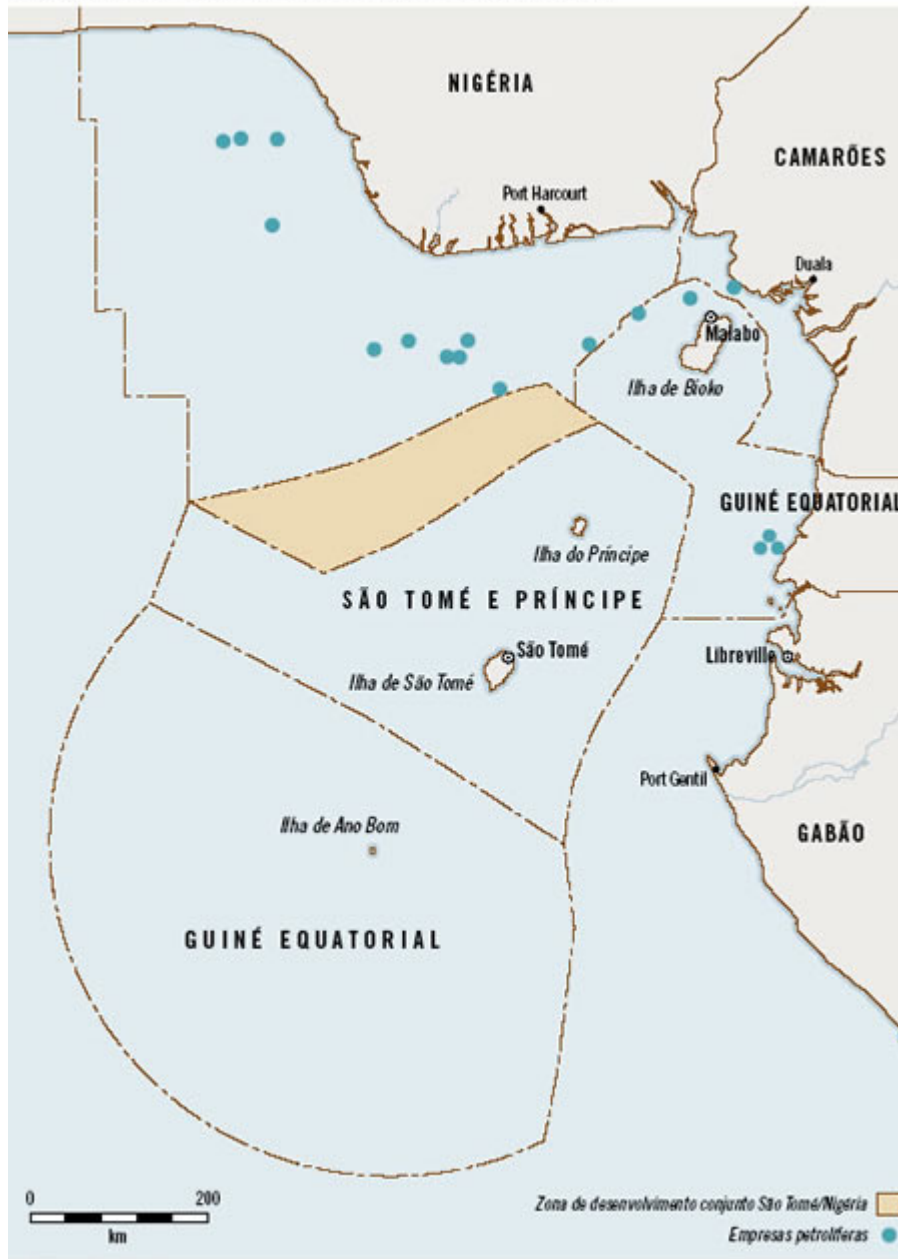
Data: UN Department of Peacekeeping Operations, UN Information Center (Washington, DC)
Note: (1) Contributions include all military observers, civilian police and troops in UN peace operations
 (2) 1994 and 1999 data is from 31 December, 2004 data is from 31 August.

Fonte: African Capacity – Building for Peace Operations: UN collaboration with African Union and ECOWAS, Fev 2005.

Disponível em: www.stimson.org (12Fev06)

ANEXO H – ZONA DE EXPLORAÇÃO CONJUNTA

ZONA DE EXPLORAÇÃO CONJUNTA DE PETRÓLEO NIGÉRIA, SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE E GUINÉ EQUATORIAL



Fonte: www.janusonline.pt (13Jan06).

GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Conflito⁸² – Oposição de interesses que não se traduz forçosamente pelo emprego da força armada. Quando o confronto degenera em conflito armado, confunde-se com guerra.

Consolidação da Paz (peacebuilding)⁸³ – Acções em apoio de medidas e estruturas políticas, económico-sociais e militares destinadas a fortalecer e solidificar acordos políticos de forma a corrigir as causas do conflito. Isto inclui mecanismos para a identificação e apoio de estruturas que tendem a consolidar a paz, desenvolvam o sentimento de confiança e bem-estar e apoiem a reconstrução económica.

Nota: O “peacebuilding” é um híbrido de actividades militares, políticas e de desenvolvimento cujo espaço de intervenção é extremamente amplo: monitorizar eleições, promover o respeito pelos direitos humanos, treinar e reformar a polícia civil, reconstruir a sociedade civil, etc. Para um retrato mais preciso do que são as actividades do peacebuilding ver na Inventory of Pos-Conflict Peacebuilding activities, do Departamento para a Informação Económica e Social, e Análise Política, ONU, 1996. Na Agenda para a Paz, Boutros-Gali empregou a expressão “pos-conflict peacebuilding”. “Peacebuilding” também é o termo mais correntemente empregue para descrever as operações de reconstrução pós-conflito, mas nos EUA o termo “nation building” (reforço da nação/reforço nacional) e mais recentemente na perspectiva do Pentágono, o termo “stability operations” (operações de estabilização) são igualmente empregues. Para evitar confusões, neste trabalho, usamos conceitos diferentes para consolidação da paz e reconstrução pós-conflito.

Crise⁸⁴ – Situação de âmbito nacional ou internacional que configura uma ameaça aos valores, interesses ou objectivos das partes envolvidas.

Desenvolvimento⁸⁵ – iniciativas, a longo prazo, visando apoiar os objectivos nacionais tais como a realização dos objectivos socio-económicos, por exemplo a redução da pobreza.

Estados Falhados⁸⁶ – Estados genericamente caracterizados por um controlo incompleto sobre os seus territórios nacionais, e pela incapacidade para garantir os serviços básicos à população,

⁸² Dicionário das Relações Internacionais, Pascal Boniface.

⁸³ MC 327/2

⁸⁴ Generic Crises Management Handbook

⁸⁵ Cadre politique de reconstruction post-conflict en Afrique, Secrétariat du NEPAD, Programme pour la gouvernance, la paix et la sécurité, Juin 2005. Disponível em: www.africanreview.org/docs/conflict/pcr%20policy%20framework%20french.pdf (05Jan06).

⁸⁶ Agostinho, António N.P Cor Tir, TILD 2004/2005, IAEM

por uma falta de legitimidade aos olhos da população, por uma corrupção generalizada e criminalidade violenta. Estes Estados possuem infra-estruturas deterioradas e uma ligação ténue e fraca ao fenómeno da globalização. A ameaça por parte destes Estados para a comunidade internacional advém da fraqueza dos seus governos. (são considerados como ameaça pela Estratégia de segurança Europeia).

Estados Frágeis⁸⁷ – Estados que são afectados por crises e conflitos endémicos, ou então por catástrofes naturais, falta de credibilidade, de legitimidade ou de eficácia na sua gestão dos assuntos públicos.

Estados Pária⁸⁸ – Contrastando com os anteriores, a ameaça colocada pelos estados párias, os quais também podem ter economias falhadas e populações empobrecidas e estarem desligados da globalização, advém da força dos seus governos. Ameaçam a comunidade internacional através da aquisição de armas de destruição maciça (WDM) e desencadeiam acções militares agressivas contra os seus vizinhos e mesmo sobre grupos sub-nacionais no seio dos seus territórios. Para além disso, para os estados pária, as WDM poderão constituir uma opção como equalizador de poder à medida que vão descendo na escala económica ou se sintam ameaçados pelos vizinhos ou pelos EUA.

Imposição da Paz (peace enforcement)⁸⁹ – Operações efectuadas ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Têm uma natureza coerciva e são conduzidas quando o consentimento de todas as Partes de um conflito não foi alcançado ou possa ser incerto. São concebidas para manter ou restabelecer a paz ou impor os termos especificados no mandato.

Integração regional⁹⁰ – É um processo dinâmico de intensificação em profundidade e abrangência das relações entre actores levando à criação de novas formas de governação política-institucional de âmbito regional. O termo envolve dois conceitos básicos: integração e região.

Região: Uma região pode ser definida por critérios económicos, sócio-culturais, político-institucionais, climáticos, entre outros, mas remete necessariamente para uma localidade territorial onde essas características ocorrem. Essa localidade pode ser geograficamente contínua, ou não, e pode mudar ao longo do tempo, o que dificulta a definição das fronteiras de certas regiões, mas o importante a ser destacado é que uma região tem sempre uma correspondência territorial.

⁸⁷ Agostinho, António N.P Cor Tir, TILD 2004/2005, IAEM

⁸⁸ Agostinho, António N.P Cor Tir, TILD 2004/2005, IAEM

⁸⁹ MC 327/2

⁹⁰ Hertz Hoffmann, Organizações Internacionais, Histórias e Práticas, Elsevier, 2004, pag 167.

Integração: pode ser definida como um processo ao longo do qual actores, inicialmente independentes, se unem, ou seja, se tornam parte de um todo.

Uma questão importante da integração regional é que ela engloba a cooperação em diversas áreas temáticas: político-institucional, sócio-cultural, económica. Aqui fica clara a distinção entre uma organização regional funcional ou de segurança e uma organização de integração regional. Enquanto as primeiras são organizações com uma temática específica, a última refere-se a organizações criadas no contexto de um processo de integração regional, que abrangem várias áreas temáticas de cooperação. Com base nesta definição, devemos distinguir uma organização de integração regional de acordos regionais de integração económica que visam criar áreas de comércio livre, uniões aduaneiras, etc. Ainda que a integração económica possa ser promovida intencionalmente como uma etapa de um processo de integração regional, como o advogado pelos «funcionalistas», a integração regional, como aqui definida, envolve também questões sociais, políticas e culturais.

As organizações regionais funcionais, de segurança e de integração regional, e os acordos de integração económica podem surgir concomitantemente. Esse fenómeno é chamado de “**regionalismo**”.

O fenómeno do regionalismo é associado a dois períodos históricos, conhecidos como a primeira onda iniciada no pós-guerra e a segunda onda no pós guerra-fria.

No que se refere aos aspectos de segurança, o surgimento da primeira onda de regionalismo foi fortemente influenciada pela estratégia promovida pelos EUA para conter o comunismo.

A criação de organizações regionais de segurança não era percebida como uma ameaça ao sistema universal de segurança e sim como complementar, desde que respeitando a hierarquia prevista no Capítulo VIII da Carta da ONU, que concede primazia ao Conselho de Segurança.

Somente com o fim da guerra-fria, com a recuperação económica global e a aceleração do processo de globalização, é que a integração regional foi retomada, dando origem a uma nova onda de regionalismo. Neste período, foram criadas novas organizações e acordos de integração e outras já existentes foram revigoradas.

Manutenção da Paz (peacekeeping)⁹¹ – Operações geralmente efectuadas ao abrigo do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas e conduzidas com o consentimento de todas as partes de um conflito para monitorizar e facilitar a implementação de um acordo de paz. (MC 327/2).

Operações de Apoio à Paz (peace support operations)⁹² – Operações multifuncionais envolvendo forças militares, diplomacia e organizações humanitárias, conduzidas em geral de forma imparcial em apoio a um mandato das Nações Unidas ou da OSCE, e que se destinam a alcançar um acordo político de longo prazo ou outras condições especificadas no mandato.

Operações Humanitárias (humanitarian operations)⁹³ – Operações efectuadas para aliviar o sofrimento humano em locais onde as autoridades responsáveis não têm capacidade ou não demonstram vontade de prestar o apoio adequado às populações.

Patrimonialismo⁹⁴ – O patrimonialismo fundamenta-se na não distinção entre o público e o privado. A máquina estatal pertence ao chefe e o poder exerce-se não em função da sua posição mas da sua personalidade e legitima-se através do carisma e do paternalismo. O poder opera com ampla discricionabilidade e uma quantidade importante das normas subordina-se a regras pessoais de decisão, executadas segundo as circunstâncias. Isto cria um baixo nível de institucionalização e legalidade e uma subordinação das organizações à dinâmica chefes-seguidores. O acesso a lugares estatais baseia-se em méritos políticos e não em méritos profissionais. O clientelismo alimenta o patrimonialismo porque legitima a repartição arbitrária de cargos, de bens e de serviços do Estado.

Potência Global⁹⁵ – Existem quatro domínios decisivos numa potência global: Poder militar com um alcance à escala global; ser o motor do crescimento económico à escala mundial; tecnologicamente, manter a liderança geral em sectores de ponta na área da inovação; e culturalmente constituir um apelo sem rival. A combinação destes quatro domínios faz de um Estado uma potência global, capaz de projectar poder e influência para o exterior das suas fronteiras à escala mundial.

Prevenção de Conflitos (conflict prevention)⁹⁶ – Acções normalmente conduzidas sob o Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. Variam desde iniciativas diplomáticas à projecção preventiva de forças com a intenção de evitar a escalada de disputas em conflitos armados ou

⁹¹ MC 327/2

⁹² AJP -01-B 2024.

⁹³ AJP 3.4 Mar 05.

⁹⁴ Ponecia, Jose Oviedo: Un Estado del siglo XIX para el siglo XXI? Maio 2001. Disponível em: http://www.pciudedana.com/download/2002_04/Jose_Oviedo_Ponecia.pdf (05Nov05)

⁹⁵ Zbigniew K. Brzezinski, “The Grand Chessboard”, HarperCollins Publishers, Nova Iorque, 1997

⁹⁶ AJP 3.4 Mar 05.

que alastrem. Se existir a necessidade de dissuadir ou coagir, através de um mandato de imposição, este poderá ser emitido de acordo com os princípios do Cap VII.

Nota: Dado que os conflitos em África têm origem, normalmente, em causas sistémicas de índole socio-económica, política e psicológica e, ainda, porque estamos a tratar do papel das ORA, vamos usar neste trabalho um conceito mais alargado no sentido de abranger o conjunto de medidas necessárias para actuar sobre as causas profundas dos conflitos que normalmente traduzem esforços de longo prazo visando o desenvolvimento como preventor de conflitos. À parte da prevenção mais ligada ao desenvolvimento vamos chamar **Prevenção Estrutural dos conflitos** e ao conjunto de actividades que cabem no conceito restrito acima referido vamos chamar **Prevenção Operacional dos Conflitos**.

Prevenção Estrutural dos conflitos – Ver Prevenção de conflitos

Prevenção Operacional dos conflitos – Ver Prevenção de conflitos

Resolução de conflitos – O conceito de resolução de conflitos aparece na literatura com vários significados e usado nos mais variados contextos com significados diferentes. Ao longo deste trabalho consideraremos “resolução de conflitos” como o conjunto de actividades necessárias para garantir um cessar-fogo (através da Imposição da paz) e fazer evoluir o conflito ao longo do seu ciclo até à reconciliação das partes (início da fase de reconstrução pós-conflito).



Fonte: Figura adaptada de: Victor Rodrigues Viana, “Segurança Colectiva. A ONU e as Operações de Apoio à Paz”.

Restabelecimento Paz (peacemaking)⁹⁷ – Actividades diplomáticas efectuadas após o início de um conflito com a finalidade de estabelecer um Cessar-Fogo ou uma rápida resolução pacífica. Podem incluir os bons ofícios, mediação, conciliação e acções tais como: pressão diplomática, isolamento ou sanções.

⁹⁷ MC 327/2

Reconstrução pós-conflito⁹⁸ – é um processo de longo prazo que consiste em reconstruir as dimensões políticas, de segurança, sociais e económicas de uma sociedade saída de um conflito em que se atacam as causas profundas do mesmo.

Reabilitação⁹⁹ – acção visando reconstruir e a reabilitar as infra-estruturas susceptíveis de assegurar ou apoiar os meios de subsistência. A reabilitação começa com os apoios de urgência e a sua realização é geralmente conduzida durante dois anos após o fim do conflito.

Transição¹⁰⁰ – o período que se segue à assinatura de um acordo de paz e a transição entre a nomeação de um governo interino e a realização de eleições democráticas.

Urgência¹⁰¹ – acção visando levar uma ajuda de sobrevivência às vítimas das crises e dos conflitos violentos. O objectivo principal é salvar vidas e fornecer assistência humanitária a curto prazo sob a forma de água, sanitário, alimentação, medicamentos e abrigo. Diz-se que a situação é de **Urgência complexa** quando a crise humanitária no interior de um país, numa região ou numa sociedade onde há um vazio total ou considerável da autoridade no seguimento de um conflito interno ou externo, e que exige uma resposta internacional que ultrapassa o mandato ou a capacidade de um só organismo.

⁹⁸ Cadre politique de reconstruction post-conflit en Afrique, Secrétariat du NEPAD, Programme pour la gouvernance, la paix et la sécurité, Juin 2005. Disponível em: www.africanreview.org/docs/conflict/pcr%20policy%20framework%20french.pdf (05Jan06).

⁹⁹ Idem

¹⁰⁰ Idem

¹⁰¹ Idem