

CADERNOS NAVAIS
Nº 35 – Outubro – Dezembro de 2010

O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA E DA UNIÃO AFRICANA NA PREVENÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS EM ÁFRICA

Edgar Marcos de Bastos Ribeiro



Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

CADERNOS NAVAIS
Nº 35 – Outubro – Dezembro de 2010

O PAPEL DA UNIÃO EUROPEIA E DA UNIÃO AFRICANA
NA PREVENÇÃO E GESTÃO DE CONFLITOS EM ÁFRICA

Edgar Marcos de Bastos Ribeiro

Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica
Edições Culturais da Marinha
LISBOA

O AUTOR

O capitão-de-mar-e-guerra Edgar Marcos de Bastos Ribeiro nasceu em Lisboa em 1960. Ingressou no Curso de Marinha da Escola Naval em 1977, tendo obtido a licenciatura em Ciências Militares-Navais em 1982.

Especializou-se em electrotecnia e possui, entre outros, o Curso Geral Naval de Guerra, o Curso Complementar Naval de Guerra, o Curso de Estados-Maiores Conjuntos, o *Senior Course* no *NATO Defense College*, em Roma, e o Curso de Promoção a Oficial General.

Prestou serviço em diversas unidades navais, designadamente no dragaminas "Ribeira Grande", na corveta "João Roby" e nas fragatas "Roberto Ivens", "Sacadura Cabral" e "Corte-Real", tendo comandado os navios-patrolha Quanza e "Limpopo" e a lancha hidrográfica "Dom Jeremias".

Em terra prestou serviço na Escola de Electrotecnia, no Estado-Maior da Armada, na Superintendência dos Serviços do Pessoal, na Direcção do Serviço de Pessoal e na Representação Militar na NATO e União Europeia, em Bruxelas.

Exerce, desde Setembro de 2009, o cargo Chefe da Divisão de Logística do Material no Estado-Maior da Armada.

O Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE), foi criado pelo Despacho número 2/07, de 29 de Janeiro, do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA), sucedendo ao Grupo de Estudos e Reflexão de Estratégia, então com sete anos de existência.

Ao GERE, situado na directa dependência do Almirante CEMA, incumbe, numa forma geral, a elaboração e divulgação de estudos sobre assuntos estratégicos de interesse geral e em especial para a Marinha. No âmbito das suas competências específicas, o GERE promove a publicação de matérias que tenham analogia com a sua actividade, através das colecções dos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

TÍTULO:

O Papel da União Europeia e da União Africana na prevenção e Gestão de conflitos em África

COLECÇÃO:

Cadernos Navais

NÚMERO/ANO:

35 /Outubro-Dezembro 2010

EDIÇÃO:

Comissão Cultural da Marinha
Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica (GERE)

ISBN 978-989-8159-21-2

Depósito Legal n.º 183 119/02

EXECUÇÃO GRÁFICA: António Coelho Dias, S. A.; Tiragem: 600 exemplares

ÍNDICE

1. Introdução	5
2. Características, impacto e causas, dos conflitos em África	6
a. Evolução e características dos conflitos em África	6
b. Causas dos conflitos internos africanos.....	8
c. Impacto dos conflitos	9
3. Contributos das ORA para a prevenção e gestão de conflitos em África	9
a. A União Africana	10
(1) A Arquitectura da Paz e Segurança Africana	11
(2) A Nova Parceria para o Desenvolvimento de África e o Mecanismo de Revisão pelos Pares Africanos	13
b. As organizações sub-regionais Africanas.....	13
c. O processo de integração regional e continental e a APSA	16
4. Contributos da CI para a prevenção e gestão de conflitos em África	17
a. A União Europeia	17
(1) Da Cimeira do Cairo à Cimeira de Lisboa	18
(2) Intervenções em África	22
b. A Organização das Nações Unidas	23
c. Outros actores internacionais.....	25
5. A estratégia Conjunta África-UE	26
a. Os objectivos da ECAUE e o primeiro Plano de Acção 2008-2010	26
b. Implementação da ECAUE e mecanismos de acompanhamento	27
c. Os desafios da ECAUE. Contributos para o seu desenvolvimento.	28
(1) A coordenação ao nível europeu	28
(2) A escassez de recursos e as dificuldades de coordenação no lado africano	30
(3) Os instrumentos financeiros.....	33
(4) A resposta a situações de crise em África	35
d. Portugal e a estratégia conjunta	39

6. Conclusões	40
Lista de abreviaturas	45
Bibliografia	47

"African solutions for African problems"

George Ayittey¹

1. Introdução

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

Neste artigo pretende-se identificar os contributos da UA e da UE para a prevenção, gestão e resolução de conflitos em África, designadamente no que se refere às políticas estratégicas comuns, e analisar a forma como poderão ser melhoradas. Tendo presente que as OSRA são entidades integrantes do projecto africano liderado pela UA, do qual não podem ser dissociadas, uma vez que constituem elementos fundamentais para o seu sucesso, entendeu-se também analisar os contributos destas organizações. Procura-se igualmente identificar, de forma sucinta, as contribuições de outros actores do Sistema Internacional para este processo.

A análise efectuada centrou-se: i) em termos geográficos, na África Subsariana, uma vez que é nesta região que se tem registado a generalidade das situações conflituais e humanitárias; ii) focou-se na área da segurança e defesa, sem prejuízo de serem abordados alguns aspectos relacionados com o desenvolvimento, uma vez que as políticas que têm sido desenvolvidas, neste último âmbito, têm vindo a integrar os aspectos de segurança e paz; iii) e desenvolveu-se ao nível estratégico, sendo certo que é a este nível que são traçadas linhas de acção comuns, integradas e abrangentes. Neste sentido, não foram

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

considerados em detalhe os programas de cooperação bilateral na área da prevenção e gestão de conflitos, os quais se inserem ao nível operativo, não tendo uma linha de orientação comum ou mecanismos de coordenação.

O artigo está estruturado em cinco capítulos: após a introdução, analisa-se, no segundo capítulo, a evolução dos conflitos em África, as suas causas, características e o seu impacto no continente africano, no sentido de perceber melhor a adequabilidade das medidas para os mitigar. No terceiro capítulo identifica-se como é que as ORA têm lidado com os problemas de segurança e paz em África, designadamente no âmbito da prevenção e gestão de conflitos, e no quarto capítulo qual tem sido o contributo da CI, e particularmente da UE, nesse âmbito. No quinto capítulo são identificados os aspectos mais importantes da actual política estratégica comum entre a UE e África e em que medida esta pode contribuir para a segurança do continente africano. São igualmente analisados alguns aspectos relevantes para o sucesso destas políticas, procurando-se encontrar algumas soluções e linhas de acção prioritárias que possam ajudar a melhorar a resolução dos problemas africanos. É também abordado, de forma sucinta, o papel de Portugal na parceria UE-África. Por último, no capítulo das conclusões, é efectuada uma apresentação das principais questões e conclusões a que se chegou.

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

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

a. Evolução e características dos conflitos em África

Em 1964 os Estados africanos decidiram estabelecer o princípio da inviolabilidade das fronteiras herdadas do período colonial tendo em vista garantir a estabilidade em África, o que contribuiu para a redução dos conflitos inter-estatais relacionados com as fronteiras. Contudo, nem por isso se constatou uma diminuição do número de conflitos, uma vez que cresceram os conflitos internos após os processos de independência. A maioria dos regimes pós-coloniais a braços com diversidades culturais e sociais que as fronteiras artificiais não apagaram e com economias desajustadas da realidade africana, centradas no comércio com as ex-potências colonizadoras e na extracção de recursos naturais, enveredaram pela centralização do poder e supressão do pluralismo político, originando governos corruptos e despóticos. As más governações e o objectivo de preservação do poder a todo o custo, associado à exploração dos recursos económicos em proveito de elites e facções, acentuaram ainda mais os problemas sociais e estruturais, tendo levado ao crescimento da contestação aos regimes e, com ela, os conflitos de natureza interna (ONU, 1998). Conforme refere Kofi Annan, "*desde 1970 houve mais de 30 guerras em África, as quais na sua maioria tiveram origem em conflitos internos*" (ONU, 1998: 3). De facto, desde aquela altura apenas se registaram três conflitos inter-estatais, o último dos quais iniciado em 1998 entre a Etiópia e a Eritreia (DFID, 2001).

Durante a guerra-fria as duas super-potências aliciaram estes governos com ofertas de apoio financeiro e político e assistência militar, particularmente em tropas e armamento, sustentando-os no poder². O fim da guerra-fria foi acompanhado duma saída gradual de África das potências não africanas e a cessação do apoio externo, deixando os governos africanos entregues a si próprios com economias débeis, corrupção generalizada, incapazes de responder às necessidades das populações e com a autoridade do Estado debilitada.

Desde então, diversos governos africanos enfrentaram fortes contestações à sua legitimidade e pressões para a democratização. Os conflitos de índole interna cresceram dramaticamente na década de 90 e tornaram-se cada vez mais violentos, envolvendo Estados (forças regulares e milícias) e actores não estatais. Só desde 1991 houve mais de 50 intervenções em África (operações ou missões de monitorização e verificação) pela CI (ONU, UE ou países) ou pelas organizações africanas (figura 1).

Não obstante a sua violência, os conflitos são normalmente pouco sofisticados, os combatentes são grupos soltos de rebeldes sem treino, incluindo crianças soldado recrutadas à força, bem como paramilitares (por vezes mercenários), e os seus líderes (por vezes *warlords*) não têm preparação, controlo efectivo e uma linha de comando clara (Serge, Markus e Xavier, 2002).

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



Figura 1 - Missões e operações em África desde 1991

² Neste processo, muitos dos conflitos foram alimentados pelos dois blocos, mas alguns foram também contidos, evitando o seu alastramento (Faria, 2004)

Como nota dominante, as populações têm sido alvo frequente de violência e atrocidades que provocaram migrações que acabaram por destabilizar os países que as receberam, contribuindo para o aumento da insegurança à escala regional (Faria, 2004; Aboagye, 2007).

b. Causas dos conflitos internos africanos

As questões relacionadas, directa ou indirectamente, com a má governação são consensualmente apontadas como as causas mais profundas dos conflitos em África. De facto, a erosão da autoridade do Estado e a perda da sua legitimidade, fruto da má governação, corrupção e degradação da economia, que se manifesta na ausência de autoridade pública em largas áreas do território, no alastramento da insegurança, potenciada pela indisciplina e criminalização das forças de segurança, na degradação das instituições estatais, serviços básicos e infra-estruturas e na incapacidade de garantir o bem-estar das populações, pode com facilidade conduzir à deflagração de conflitos. As políticas governamentais de discriminação e exclusão da vida política e económica com base em questões regionais, étnicas³ ou sociais, também têm potenciado frustrações profundas, geradoras de conflitos, particularmente quando combinadas com desigualdades já existentes. O controlo dos recursos económicos por minorias que dominam o aparelho do Estado e se apropriam dos rendimentos resultantes de exportações de alguns recursos naturais, quando associado a outros factores, como a corrupção e pobreza extrema generalizada, provoca desigualdades profundas que resultam em instabilidade crescente que também está muitas vezes na base dos conflitos em África (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

Outros factores podem ainda associar-se à má governação aumentando o risco de conflitos, tais como a instabilidade regional decorrente de movimentos de refugiados que procuram abrigo em países vizinhos, aumentando a pressão sobre os recursos naturais, o que origina tensões locais que, por vezes, conduzem a um ciclo de incidentes e combates fronteiriços⁴. Por outro lado, a proliferação de armamento barato faz aumentar dramaticamente a letalidade dos conflitos, a qual se reflecte sobretudo nas baixas entre a população (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

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

³ As questões étnicas são manipuladas por governantes para justificar ditaduras e sustentar conflitos, no entanto elas são com frequência mais um resultado do conflito do que a causa do mesmo (DFID, 2001).

⁴ Constituem um bom exemplo os conflitos entre o Chad, República Centro Africana (RCA) e Sudão que levaram a que a UE lançasse em Maio de 2008 a operação EUFOR Tchad/RCA.

Existem igualmente antagonismos locais enraizados, remontando ao período pré-colonial e colonial, que são potenciais geradores de conflitos e justificam a falta de legitimidade do Estado em muitos países africanos, bem como alguns factores religiosos, culturais e económicos, fracturantes da sociedade africana⁵ que explicam algumas tensões sociais (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

c. Impacto dos conflitos

O sofrimento humano e as perdas de vidas, em consequência directa dos conflitos, constituem a sua faceta mais visível e trágica. No entanto, o impacto negativo nas economias pode ser igualmente devastador, tendo efeitos a curto, médio e longo prazo e, em última análise, acaba por reflectir-se na eternização das terríveis condições de vivência das populações. As situações de conflitualidade prolongada afectam significativamente as infra-estruturas do Estado, provocando áreas de ineficiência ou mesmo o colapso total dos serviços do Estado.

Toda a estrutura produtiva é extremamente afectada, os gastos públicos orientam-se em consequência dos conflitos ou para os sustentar, aumentando a dívida do Estado habitualmente já pesada, e a insegurança provoca a fuga de investidores, com efeitos negativos na economia a médio e longo prazo, hipotecando anos de investimento no desenvolvimento⁶. Neste contexto, partes do aparelho do Estado e meios económicos podem ser alvo de grupos criminosos, criando-se condições favoráveis ao alastramento do terrorismo e do tráfico de droga com repercussões globais. Por outro lado, a incidência de doenças e epidemias acentua-se com frequência, devido não só à falência dos serviços estatais, como também ao movimento de populações, que facilita a disseminação de doenças como a SIDA (DFID, 2001; Serge, Markus e Xavier, 2002).

A realidade africana parece fechada num ciclo vicioso sem saída. Os conflitos geram insegurança que compromete o desenvolvimento e, sem este, dificilmente os Estados africanos conseguem criar condições para que haja segurança. O crescendo de conflitos em África suscitaram a necessidade premente da CI contemplar o vector da segurança nas suas políticas de ajuda e cooperação com África. Revelou-se, igualmente, uma área prioritária a desenvolver pelas ORA, afigurando-se importante analisar o que estas organizações têm feito nesse sentido, designadamente no que se refere à prevenção e gestão de conflitos.

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

Em 1963 foi criada a primeira organização africana de âmbito continental - a Organização da Unidade Africana (OUA) - que visava a promoção da unidade, da cooperação política e do desenvolvimento económico e social dos seus EM. No entanto, os princípios de igualdade das soberanias, não interferência nos assuntos internos dos outros EM e resolução pacífica dos conflitos, cons-

⁵ Como por exemplo entre muçulmanos, cristãos e animistas ou entre as populações costeiras e interiores.

⁶ O designado projecto do *Consenso de Copenhaga* revelou que, em média, os países envolvidos em conflitos registam um crescimento anual negativo de 2% do Produto Nacional Bruto (CE, 2005).

tantes na sua carta, não permitiram que se criassem condições políticas para a institucionalização de um mecanismo continental de segurança. Em consequência, muito pouco foi feito em termos de políticas de segurança e a maioria das acções da OUA limitaram-se a intervenções *ad hoc*, focadas em missões de monitorização de cessar-fogo pouco complexas (Aboagye, 2005). A marginalização estratégica de África e a complexidade e violência crescente dos conflitos que ocorreram após o fim da guerra-fria, levaram os Estados africanos a tomarem consciência de que teriam que assumir a responsabilidade da resolução dos seus próprios problemas⁷. A OUA foi uma das primeiras organizações a interiorizar esta nova realidade tendo criado em 1993, na sequência da *Declaração do Cairo*⁸, o "*Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos*". O *Órgão Central* deste mecanismo revelou-se politicamente inoperante e incapaz de lançar operações de apoio à paz de forma concertada, apenas o tendo feito quando as OSRA se mostraram incapazes de o fazer. Conforme comenta Aboagye "a OUA e o *órgão central falharam na construção de uma paz e segurança duradoura por esclerose política e anemia operacional*" (Aboagye, 2007: 4), facto que está patente nas poucas acções de apoio à paz em que participou. Desde 1981 realizou sete intervenções, sendo a maioria missões com um pequeno número de observadores e apenas uma com forças constituídas.

Na última cimeira de Chefes de Estado e de Governo da OUA, realizada em Julho de 2002, foi decidido lançar a UA⁹, que substituiu a OUA, na qual se depositou as esperanças de um novo ímpeto no desenvolvimento e segurança do continente africano.

a. A União Africana

O acto constitutivo da UA, adoptado na cimeira de Lomé em 2000, introduziu profundas alterações no domínio da paz e segurança, nomeadamente a possibilidade de uma intervenção da UA em caso de ocorrência de circunstâncias graves, como crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade, ou em caso de pedido de um EM para restaurar a paz e segurança. Apesar do acto constitutivo relevar os princípios da igualdade das soberanias e da não interferência

⁷ Particularmente após os violentos conflitos da década de 90, na Libéria, Serra Leoa e Somália em 1991, Burundi em 1993, RDC em 1998 e, em especial, o genocídio no Ruanda em 1994 (Aboagye, 2005).

⁸ Esta declaração visava, entre outros, garantir a antecipação e prevenção de conflitos e, quando estes ocorressem, empreender acções de "*peacemaking*" e "*peace building*" para facilitar a sua resolução, com o objectivo de longo prazo de obter uma paz auto-sustentável, boa governação e estado de direito (Aboagye, 2005).

⁹ A UA é actualmente constituída por 53 Estados-membros: África do Sul; Argélia; Angola; Benim; Botswana; Burkina Faso; Burundi; Cabo Verde; Camarões; República Centro-Africana; República do Chade; Congo; República Democrática do Congo; República do Congo; Costa do Marfim; Djibouti; Egipto; Eritreia; Etiópia; Gabão; Gambia; Gana; Guiné; Guiné-Bissau; Guiné Equatorial; Lesoto; Libéria; Líbia; Madagáscar; Malawi; Mali; Maurícia; Moçambique; Namíbia; Níger; Nigéria; Quênia; Ruanda; Saara Ocidental; São Tomé e Príncipe; Senegal; Serra Leoa; Seychelles; Somália; Suazilândia; Sudão; Tanzânia; Togo; Tunísia; Uganda; Zâmbia; Zimbabwe. A UA suspendeu a Mauritânia depois do golpe de estado de 2008 e Marrocos decidiu não participar porque o Sahara Ocidental foi aceite como membro.

nos assuntos internos dos EM, os líderes africanos pretenderam prosseguir numa atitude mais preventiva e coerciva, baseada no princípio da “não indiferença” aos assuntos de (in)segurança humana (Aning, 2007; UA, 2000).

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

(1) A Arquitectura da Paz e Segurança Africana

O supra referido protocolo estabeleceu o órgão central da APSA - o “*Conselho de Paz e Segurança*” (CPS)¹⁰ - que tem como um dos objectivos fundamentais a promoção da paz, segurança e estabilidade do continente africano¹¹, em cooperação com a *Organização das Nações Unidas* (ONU), que detêm a responsabilidade primária sobre a manutenção da paz e segurança internacional.

O CPS constitui-se como o órgão de decisão para a prevenção, gestão e resolução de conflitos tendo, para o efeito, capacidades de aviso antecipado de situações de conflito, o *Continental Early Warning System* (CEWS), e meios de resposta rápida e eficiente a essas situações, a *African Stand-by Force* (ASF), que se desenvolvem ao nível regional em cinco regiões africanas (UA, 2002) (figura 2).

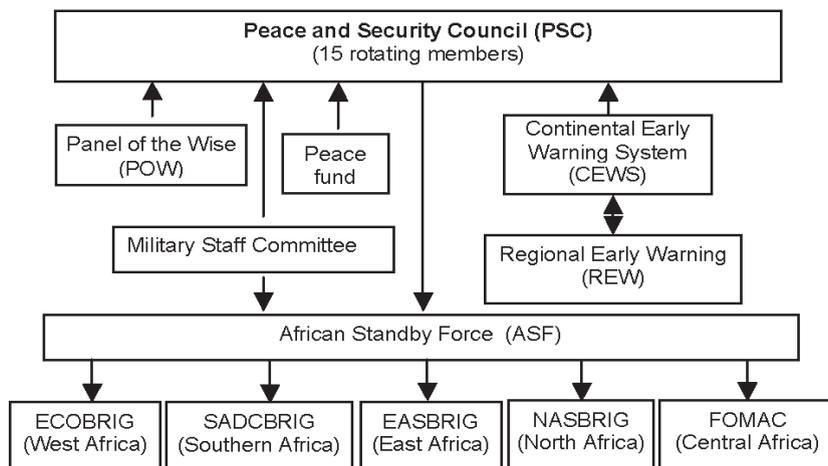


Figura 2 - A Arquitectura de Paz e Segurança Africana

¹⁰ O protocolo foi adoptado em 2002, mas só entrou em vigor em Dezembro de 2003, tendo o CPS reunido pela primeira vez em Março de 2004 (Aning, 2007).

¹¹ Bem como antecipar e prevenir conflitos, combater o terrorismo, desenvolver uma Política de Defesa Comum para África e promover as boas práticas democráticas, boa governância e respeito pelos direitos humanos (UA, 2002).

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

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

Para além destas capacidades, que constituem o “braço armado” do CPS, foram ainda implementados o “*Painel de Sábios*” e o “*Comité de Estado-Maior Militar*” (CEM), e criado um “*Fundo para a Paz*”. O primeiro aconselha o CPS sobre todos os assuntos relacionados com a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em África, sendo constituído por cinco personalidades africanas respeitadas, de variados segmentos da sociedade¹². O CEM é constituído pelos Chefes de Estado-Maior da Defesa dos EM, ou seus representantes, e visa o aconselhamento militar do CPS em todas as questões relacionadas com os requisitos militares e de segurança no âmbito da paz e segurança em África¹³. O *Fundo para a Paz* destina-se a financiar as operações de apoio à paz e outras actividades operacionais, sendo constituído a partir do orçamento da UA e de contribuições dos Estados africanos e de outras entidades.

A UA tem focado a sua atenção no desenvolvimento do normativo necessário para edificar e operacionalizar a APSA, sendo de realçar a aprovação em 2004 da “*Política de Segurança e Defesa Comum Africana*”, que contém uma visão da resposta colectiva a ameaças externas e internas para África (UA,

¹² Foram nomeadas em Janeiro de 2007, tendo o painel sido inaugurado em Dezembro de 2007 (UE, 2008d).

¹³ Tem reunido irregularmente desde 2004 com um défice de representação. A UA lançou em 2008 um apelo aos Estados africanos para estabelecerem as representações militares em Addis Abeba (UE, 2008d).

2004), bem como os aspectos relativos à implementação dos órgãos e mecanismos, continentais e regionais, de defesa e segurança comum.

No terreno a UA realizou algumas missões com poucos elementos (quadro 1), na República Democrática do Congo (RDC), Ruanda, Somália, Eritreia/Etiópia e Comores e duas operações com forças constituídas no Burundi e Sudão/Darfur (Faria, 2004).

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

A *New Partnership for Africa's Development* (NEPAD), lançada em 2001 pelos líderes africanos¹⁴, constitui um programa orientador da renovação social e económica de África e uma referência holística para uma parceria construtiva entre África e a CI, consubstanciando a vontade do continente africano de se apropriar dos processos conducentes ao seu desenvolvimento e segurança. A NEPAD revela-se um elemento importante relativamente às questões de segurança, apontando medidas para reforçar as estruturas e mecanismos de prevenção e gestão de conflitos (NEPAD, 2001).

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

b. As organizações sub-regionais Africanas

A UA reconhece as seguintes oito OSRA (UA, 2007): (i) "*Community of Sahel-Saharan States*" (CEN-SAD); (ii) "*Common Market for Eastern and Southern Africa*" (COMESA); (iii) "*East African Community*" (EAC); (iv) "*Economic Community of Central African States*" (ECCAS/CEEAC); (v) "*Economic Community of West African States*" (ECOWAS/CEDEAO); (vi) "*Intergovernmental Authority on Development*" (IGAD); (vii) "*Southern African Development Community*" (SADC); (viii) "*Arab Maghreb Union*" (AMU/UMA) ¹⁵ (figura 3)

¹⁴ Começou por se designar "New África Initiative", e resultou dos programas "Plan Ómega pour l'Afrique" e "Millenium Partnership for the África Recovery Programme" (UA, 2007).

¹⁵ Estas OSRA conhecidas por *Comunidades Económicas Regionais* (CER) integram, juntamente com outras quatro, a *Comunidade Económica Africana* (CEA), estabelecida pelo tratado de Abuja em 1991, com vista a evoluírem para um mercado comum africano (ECDPM, 2006b; UA, 2007).

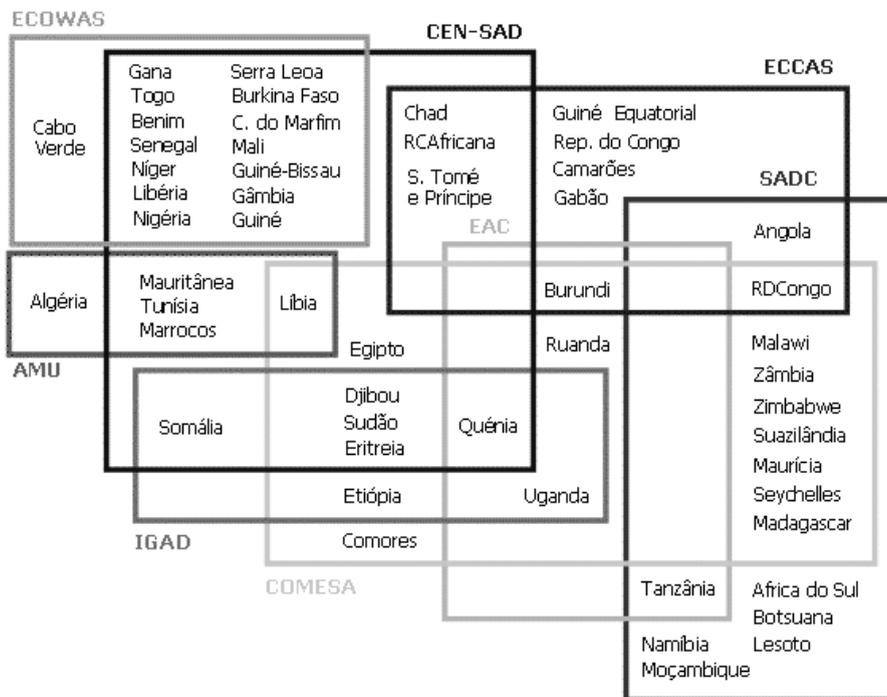


Figura 3 - As Organizações Sub-regionais Africanas

As OSRA foram criadas para responder às necessidades económicas e de desenvolvimento dos seus EM, não tendo na sua origem qualquer vocação na esfera da prevenção e gestão de conflitos. Na sequência dos violentos conflitos da década de 90, modificaram os respectivos mandatos para que pudessem estender as suas acções a essa área. Nos casos em que já existiam mecanismos de segurança regionais, foram relançados com um novo sentido e missão, tendo sido iniciadas algumas acções para criar sistemas de alerta antecipado. Foram, igualmente, concretizadas algumas acções no terreno (quadro 1), no âmbito da mediação e prevenção de conflitos, intervenção militar e contenção da criminalidade (Cardoso e Ferreira, 2005).

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

A **ECOWAS** foi criada em 1975 para responder às necessidades económicas e de desenvolvimento dos seus EM, tendo falhado a maioria dos seus objectivos. No domínio da segurança e defesa, implementou diversos instru-

mentos, designadamente o “*Protocolo de não agressão*” (1978) e o “*Protocolo de assistência em matéria de defesa*” que só entrou em vigor em 1989. Em 1990 criou a *Monitoring Observer Group of the Economic Community of West States* (ECOMOG), destinado a restabelecer a ordem pública na Libéria, o qual teve participações posteriores em mais seis conflitos na Serra Leoa, Guiné-Bissau e Costa do Marfim. Em 1993 reviu o seu tratado, introduzindo as questões da paz e segurança. No entanto, a participação do ECOMOG na Libéria foi bastante criticado, tendo levado a ECOWAS a reformular os seus órgãos em 1999, criando um *Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos* com uma estrutura similar à da APSA (com um *Conselho de Sábios* e um *Comité de Mediação e Segurança*). Em 2001 estabeleceu um sistema de alerta no entanto, a sua harmonização e integração no CEWS não está ainda concluída.

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

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

A **SADC** nasceu em 1992, tendo como principal objectivo a criação de um mercado regional, no entanto teve origem na *Conferência de Coordenação do Desenvolvimento da África Austral*, de natureza essencialmente política, estabelecida em 1980. Não obstante seja uma organização de cariz eminentemente económico, o seu Tratado prevê a promoção da cooperação no domínio da paz e segurança. A partir da década de 90 a SADC assinou diversos protocolos no âmbito da segurança, tendo criado estruturas para fazer face aos conflitos. Em 1996 foi criado o *Órgão de Política, Defesa e Segurança*, de carácter inter-governamental, com funções de prevenção e resolução de conflitos, que compreende um *Comité Inter-estatal de Política e Diplomacia* e um *Comité Inter-estatal de Defesa e Segurança*. Este órgão foi revisto e regido por um novo protocolo de cooperação em 2000, e em 2004 foi aprovado o *Plano Estratégico Indicativo* que estabelece as estratégias e actividades específicas deste órgão. Em 2003 foi assinado um *Pacto de Defesa Mútua* que ainda não entrou em vigor. A falta de vontade política e rivalidades regionais, levaram a que estas estruturas não tivessem resultados relevantes no incremento da actividade da SADC no âmbito da prevenção e gestão de conflitos. Apesar disso, a organização tem-se destacado como uma das mais activas no emprego de forças multinacionais em conflitos, designadamente na RDC em 1998 e Lesoto em 1998-99, tendo um grande potencial na prevenção e gestão de conflitos (Faria, 2004). A SADC tem vindo a promover exercícios e formação em manutenção da paz, estando neste momento a edificar o REWS e a *SADCBRIG*, que constituirá uma das Brigadas regionais da ASF (Cilliers, 2008).

A **ECCAS** foi criada em 1983 em resultado da fusão de duas organizações de cariz económico¹⁶, mas só começou a funcionar em 1985, tendo tido desde então longos períodos de inactividade. No âmbito da segurança, assinou um *Pacto de não Agressão* em 1994 e desde 1999 tem reorientado as suas prioridades para o desenvolvimento de capacidades para a manutenção da paz e segurança. Em 2002 aprovou o regimento do *Conselho de Paz e Segurança da África Central* – COPAX (órgão central a quem cabe garantir a paz e segurança regional), bem como as entidades dele dependentes: (i) A *Comissão para a Defesa e Segurança*, responsável pela planificação, organização e aconselhamento relativamente a operações militares da organização; (ii) a *Força Multinacional da África Central* - FOMAC, que constitui uma força não permanente, ao nível de brigada, destinada a executar missões de manutenção da paz e segurança, e de ajuda humanitária; (iii) o *Sistema de Alerta Avançado para a África Central* - MARAC, destinado a coligir e analisar elementos, tendo em vista a detecção precoce e a prevenção de conflitos. A ECCAS ainda não tem o MARAC e a FOMAC operacionais, denotando enormes fragilidades em responder a uma situação de crise, no entanto tem revelado vontade política em ter um papel activo na manutenção da estabilidade regional (Faria, 2004; Cilliers, 2008).

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

A EAC estabeleceu uma força com cerca de 5500 homens, a *Eastern African Standby Brigade* (EASBRIG), cujo aprontamento tem vindo a ser protelado desde 2006. Esta força constitui a Brigada ASF da região Este, estando associada ao CEWARN da IGAD, uma vez que a EAC não dispõe desta capacidade (Klingebiel *et al*, 2008). A IGAD foi mandatada pela UA para coordenar a edificação desta Brigada, tendo para o efeito criado um *Mecanismo de Coordenação Independente* (EASBRCOM) (Cilliers, 2008).

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

A APSA desenvolve-se ao nível continental no âmbito do CPS e ao nível regional através das OSRA, sendo estas últimas organizações responsáveis pela edificação e sustentação dos mecanismos regionais de prevenção e gestão de conflitos, designadamente no que se refere às Brigadas em alerta da ASF e às células regionais do CEWS. A inserção deste nível de controlo político regional

¹⁶ "African Customs and Economic Union" e "Economic Community of the Great Lakes" (Faria, 2004).

entre a UA e os Estados africanos introduziu dificuldades acrescidas no processo de desenvolvimento da APSA. A assimilação de que o principal papel das estruturas regionais é preparar as forças em nome da UA, sendo esta a entidade responsável por decidir o seu emprego, não tem sido fácil e ainda não é consensualmente aceite. De facto, a UA ainda tem um longo caminho a percorrer para afirmar a sua utilidade (Klingebiel *et al*, 2008; PE, 2008; Cilliers, 2008).

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

O processo de integração não se tem revelado fácil. Não obstante a notoriedade do esforço e da vontade política, não é previsível que a UA e as OSRA, sem apoio internacional substancial, venham a ser totalmente capazes de responder às enormes tarefas que têm pela frente e muito menos em tão curto período de tempo e com recursos e capacidades tão limitados (Aning, 2007). A ajuda da CI constitui um factor de sucesso do projecto africano, pelo se afigura importante analisar em que medida a CI tem contribuído para o esforço africano.

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

A relação causal entre segurança e desenvolvimento que ressaltou dos conflitos em África, alterou a forma como a CI passou encarar a cooperação com África, tendo os aspectos de segurança e defesa passado a ter um maior relevo nas políticas, até então essencialmente focadas no desenvolvimento.

Por outro lado, a crescente vontade dos Estados africanos quererem assumir a responsabilidade primária na resolução dos seus problemas, de forma a criar um ambiente de segurança propício ao desenvolvimento, veio ao encontro da visão ocidental, mais interessada em ajudar o continente africano a criar capacidades próprias para o efeito, do que ter que intervir por incapacidade africana. Esta conjuntura deu espaço para a CI evoluir na sua cooperação com África, afigurando-se importante analisar as acções das Organizações Internacionais (OI) mais activas neste contexto, designadamente a UE e a ONU.

a. União Europeia

A UE tem vindo a assumir-se como um parceiro privilegiado de África, não só pelos laços de cooperação que construiu ao seu nível, como também pela história, cultura comuns e relações de longa data entre alguns EM da UE

(ex-potências coloniais) e Estados africanos. A UE é a OI que mais contribui para o desenvolvimento e assistência ao continente africano¹⁷. A mais-valia que a UE traz à parceria com África, vai muito além de qualquer outra OI, em virtude da variedade de instrumentos que tem capacidade de aplicar, por si só ou através dos seus EM, quer no âmbito do desenvolvimento, quer no vector da segurança.

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

Desde os finais dos anos 90 a UE procurou avançar para uma parceria mais integrada e específica, tendo sido examinados ao nível do Conselho Europeu e da Comissão Europeia (CE) alguns documentos dedicados aos conflitos em África e à sua prevenção e gestão¹⁸, os quais prepararam o caminho para a Cimeira do Cairo.

(1) Da Cimeira do Cairo à Cimeira de Lisboa

A primeira cimeira entre a UE e África realizou-se no Cairo em 2000, tendo sido aprovada a *Declaração* e o *Plano de Acção do Cairo* que estabeleceram as prioridades para o diálogo e parceria entre a UE e África. O plano de acção previa, para além de acções no âmbito do desenvolvimento económico e social, o apoio à boa governação e democratização dos Estados, à prevenção, gestão e resolução de conflitos em África, e à consolidação da paz, considerados fundamentais para garantir o desenvolvimento (UE 2000a; UE, 200b). Embora a UE tenha posto ênfase nas questões de paz e segurança, pouco se avançou nesta área, uma vez que a parte africana estava mais preocupada com as questões de comércio e economia (ECDPM, 2006a). No entanto, o maior valor da *Declaração do Cairo* foi o de ter permitido lançar um diálogo político mais estruturado entre a UE e África¹⁹, através de reuniões regulares de funcionários

¹⁷ Segundo dados da OCDE, 55% da ajuda mundial é dada pela UE, sendo mais de 40% dessa ajuda dedicada a África. Em termos de comércio 80% das exportações de África são para a UE (Faria, 2004).

¹⁸ L'Union Européenne et le problème des conflits africains: le rétablissement de la paix, la prévention des crises et au-delà (SEC(96) 332), 6 mars 1996, entre outros documentos.

¹⁹ O qual não duplica nem substitui os mecanismos de cooperação existentes, designadamente no âmbito do *Acordo de Cotonou* (Cardoso e Ferreira, 2005).

superiores, ministros e chefes de Estado e de governo, no sentido de procurar encontrar soluções conjuntas para as diversas prioridades identificadas no Plano de Acção (Cardoso e Ferreira, 2005).

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

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

Simultaneamente, o desenvolvimento da *Política Externa de Segurança Comum* (PESC) da UE, e especificamente a *Política Europeia de Segurança e Defesa* (PESD), designadamente no que se refere aos seus instrumentos e capacidades, levou a que a UE passasse a assumir, de forma mais activa, as suas responsabilidades na segurança global, propósito que foi realçado na *Estratégia Europeia de Segurança* (ESS) aprovada em 2003 (UE, 2003). As questões de segurança e paz começaram a ter uma maior preponderância nas políticas da UE para África, designadamente no que se refere ao apoio ao processo de integração africano, à edificação das capacidades africanas para a prevenção e gestão de conflitos, bem como ao envolvimento directo em acções de apoio à paz em África.

Neste contexto, a UE aprovou em Dezembro de 2003 a criação de um mecanismo de financiamento - *África Peace Facility* (APF)²⁰ - que visa apoiar as operações africanas de manutenção da paz em África, bem como o desenvolvimento das capacidades da APSA, (ACP-EC, 2003). A Missão da UA no Sudão/Darfur (AMIS) foi a primeira missão financiada por este mecanismo. O seu custo total em 2007 foi cerca de 240 milhões de euros, enquanto o valor da APF para o período de 2008-2010 é de 300 milhões de euros, facto que realça a exiguidade deste fundo (Kotsopoulos, 2007; PE, 2008).

²⁰ A sua maior fonte é o *Fundo Europeu de Desenvolvimento* (FED) que é o principal instrumento de ajuda comunitária no âmbito da cooperação para o desenvolvimento dos Estados ACP. O FED é financiado pelos EM da UE e está sujeito às suas próprias regras financeiras, sendo gerido por um comité específico. Cada FED é celebrado por um período de cinco anos, estando em vigor o décimo FED com base no *Acordo de Cotonou* revisto em 2005 (<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r12102.htm>).

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

Em 2005 África entrou definitivamente na agenda internacional. Na sequência da Cimeira Mundial da ONU neste ano, onde claramente foi sublinhada a relação entre desenvolvimento e segurança e a necessidade de garantir a segurança humana, foram lançadas algumas iniciativas internacionais de apoio ao projecto africano, designadamente ao nível do G8. O Conselho Europeu adoptou igualmente, em Junho de 2005, um pacote de medidas e de compromissos para aumentar a ajuda pública ao desenvolvimento²¹ e reforçar a eficácia da ajuda, nomeadamente no que diz respeito a uma melhor coordenação das acções dos doadores, bem como uma maior coerência da política para o desenvolvimento, a fim de ajudar África a alcançar os *Objectivos de Desenvolvimento do Milénio* (ODM) até 2015²² (Kotsopoulos, 2007; CE, 2007).

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

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

A PEA reforçou os princípios da *igualdade, parceria e apropriação*²³, que têm vindo a orientar as relações UE-África, e sublinha que o seu objectivo últi-

²¹ Um dos quais é aumentar gradualmente o valor anual aplicado na ajuda ao desenvolvimento, de forma a atingir em 2015 o objectivo previsto nos ODM de 0,7% do Produto Nacional Bruto (UE, 2005).

²² Os Estados signatários comprometeram-se a atingir oito objectivos de desenvolvimento até 2015 no âmbito da: pobreza e fome; ensino básico universal; igualdade entre homens e mulheres; mortalidade infantil; saúde materna; VIH/SIDA, malária e outras doenças; sustentabilidade ambiental; criação de uma parceria para o desenvolvimento (UE, 2008a) (<http://www.un.org/millenniumgoals/>).

²³ A *Parceria* que envolve a definição mútua de objectivos, a *Igualdade* que pressupõe o respeito mútuo das instituições e a responsabilidade mútua pelos resultados e a *Apropriação* (*African ownership*) que implica trabalhar com as instituições Africanas com base nas suas necessidades políticas e estratégias, não impostas do exterior (CE, 2005).

mo é ajudar África a atingir os ODM, através de acções ao nível continental, regional e nacional. Para isso, são identificados três vectores fundamentais de actuação²⁴, sendo um deles a boa governação, a segurança e a paz. Relativamente a estes vectores, é sublinhado que a cooperação deve ser implementada através de projectos conjuntos, e relevada a necessidade de dar uma resposta primariamente regional ou continental, com uma abordagem compreensiva à prevenção de conflitos, que procure integrar políticas e acções na área da segurança, desenvolvimento e governação democrática (CE, 2005). A paz e segurança constitui um vector chave da PEA, focando-se no apoio ao desenvolvimento das capacidades da UA e das OSRA, de forma a que estas organizações consigam implementar a sua própria agenda, bem como prever e mediar os conflitos e resolver as suas causas (CE, 2005). Neste âmbito, é relevada a necessidade da UE continuar a implementar o PAAPPSA e ajudar a desenvolver a ASF, fornecendo apoio na área técnica, financeira, planeamento e logística e treino, através das actividades dos EM da UE ao nível bilateral (UE, 2005b).

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

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

Não obstante a PEA tenha sido muito útil na mobilização de um maior e mais coerente apoio da UE para os esforços de desenvolvimento africanos, diversas críticas consideraram-na uma abordagem unilateral tradicional, baseada numa relação norte/Sul de doador/beneficiário, pelo que se tornava importante elevar a parceria UE-África a um novo nível estratégico, verdadeiramente conjunto, onde as duas partes estivessem em igualdade

²⁴ A boa governação e a segurança e paz, sem os quais não é possível realizar um desenvolvimento duradouro; a integração, o comércio e a inter-conectividade regionais como factores de promoção do crescimento económico; a actuação a nível dos factores que melhorem o nível de vida, tais como a saúde, a educação e a segurança alimentar, que têm impacto directo no caminho para os ODM (CE, 2005)

(Kotsopoulos, 2007). Portugal considerou esta questão uma prioridade no programa da sua presidência da UE, no segundo semestre de 2007, tendo promovido activamente a realização da segunda Cimeira UE-África, que se concretizou em Dezembro de 2007, em Lisboa, onde foi aprovada a *Estratégia Conjunta África-UE* (ECAUE), que adiante se abordará (UE, 2008a).

(2) Intervenções em África

Desde a criação da UA, a UE tem tido um papel activo na prevenção de conflitos, quer por intermédio do diálogo político, quer através de inúmeras intervenções, por sua acção directa ou em apoio de acções lideradas pela UA. No âmbito financeiro, tem dado apoio, através da APF, às operações de apoio à paz lideradas pela UA, designadamente no Sudão/Darfur e na República Centro-Africana (RCA)²⁵. Também tem estado muito activa nas áreas de reconstrução pós-conflito, incluindo a Reforma do Sector de Segurança (RSS) e o Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), bem como em operações de apoio à paz (quadro 1), destacando-se no âmbito da PESC/PESD as missões EUPOL e EUSEC na RDC e três operações militares (ARTEMIS, EUFOR RDC, EUFOR Tchad/RCA) com forças constituídas (PE, 2008).

A CE e diversos EM²⁶ da UE, e alguns estados terceiros, têm igualmente desempenhado papéis importantes no restabelecimento da paz e da estabilidade e na assistência humanitária, quer através de apoio financeiro, quer através de intervenções pontuais. A CE, por si só, tem implementado programas no âmbito da reconstrução pós-conflito, nas áreas da RSS e DDR, em 26 Estados africanos e tem prestado assistência ao incremento das capacidades da UA na luta contra o terrorismo e controlo do tráfico ilícito de pequeno armamento e armas ligeiras (SALW) (CE, 2006b).

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

²⁵ No Sudão/Darfur foi inclusivamente prestado apoio com pessoal militar integrado na missão, em funções de Estado-Maior. Na RCA a APF financiou a operação FOMUC liderada pela CEMAC (PE, 2008).

²⁶ Principalmente a França e o Reino Unido, mas também a Bélgica, Dinamarca, Alemanha e Holanda.

b. A Organização das Nações Unidas

Quer a UE quer a UA reconhecem o papel primordial e a responsabilidade última da ONU na prevenção, gestão e resolução de conflitos, que advém da sua Carta. A ONU tem uma enorme capacidade logística e recursos financeiros que lhe permitem assumir esse papel, tendo tido diversas intervenções sob a sua égide em prol da paz e segurança em África. Desde 1991 executou 26 intervenções estando neste momento em curso 8 operações de manutenção da paz ou missões políticas e de construção da paz (quadro 1)²⁷.

No âmbito da ONU existem diversas iniciativas para África essencialmente focadas para o desenvolvimento com base na NEPAD, que foi endossada pela ONU e considerada uma das suas prioridades²⁸. Por conseguinte, as principais actividades de cooperação com África não estão dirigidas para o reforço das capacidades africanas para fazer face às situações de conflito, facto que tem merecido críticas de alguns quadrantes, inclusivamente da própria UA (Faria, 2004; Tavares *et al*, 2008). Tem sido apontado que a ONU poderia fornecer material e pessoal experimentado no domínio da prevenção e gestão de conflitos para apoio da APSA e das operações e missões lideradas pela UA, o que contribuiria para o desenvolvimento das capacidades africanas, contudo a ONU não têm tradição de alocar forças ou recursos para intervenções que não lidere (Faria, 2004; Assanvo, 2007).

Em Novembro de 2006 a ONU e a UA assinaram uma *Declaração de Cooperação* no domínio da segurança e paz, tendo sido lançado um *Programa de Desenvolvimento de Capacidades Africanas a 10 anos*. No âmbito desta iniciativa, apenas merece relevo o facto de uma equipa de aconselhamento do *Departamento de Manutenção da Paz da ONU* ter sido destacada para trabalhar no *Departamento de Paz e Segurança* da Comissão da UA, em todos os assuntos relativos à manutenção da paz²⁹ (Tavares *et al*, 2008), designadamente no âmbito do treino, planeamento, logística, informação e finanças, tendo em vista desenvolver as capacidades das UA, a APSA e, em particular, a ASF.

²⁷ Para mais informações ver: (PE, 2008); <http://www.un.org/en/peacekeeping/>.
<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=2688&lang=en>;

²⁸ Neste sentido, foi criado o *Office of the Special Adviser on África*, para impulsionar e coordenar as iniciativas para África desenvolvidas pelas diversas entidades da ONU (<http://www.un.org/africa/osaa/>).

²⁹ O *Departamento de Assuntos Políticos* da ONU também tem vindo a dar apoio à UA e às OSRA, materializado, sobretudo, em ajuda no âmbito da prevenção, gestão e resolução de conflitos activos.

Quadro 1 - Missões e Operações em África desde 1991

Chad	UNASOG	Mai/Jun94	ONU	(a)
W.Sahara	MINURSO	Abr91/...	ONU	(a)
Serra Leoa	UNAMSIL	Out99/Dez05	ONU	(a)
	UNOMSIL	Jul98/Out99	ONU	(a)
	ECOMOG	Out97/Mai00	ECOWAS	(a)
Guiné-Bissau	ECOMOG	Dez98/Jun99	ECOWAS	(a)
	EU SSR Guinea Bissau	Jun08/...	UE	(a)
Libéria	UNMIL	Set03/...	ONU	(a)
	UNOMIL	Set93/Set97	ECOWAS	(a)
	ECOMIL	Ago03/Set04	ECOWAS	(a)
Costa do Marfim	UNOCI	Abr04/...	ONU	(b)
	MINUCI	Mai03/Abr04	ONU	(a)
	ECOMICI	Jan03/Abr04	ECOWAS	(a)
	OP Licorne	Set02/...	França	(a)
Angola	MONUA	Jun97/Fev99	ONU	(a)
	UNAVEM III	Fev95/Jun97	ONU	(a)
Comoros	COMIC	Ago97/Abr99	OUA	(a)
Moçambique	ONUMOZ	Dez92/Dez95	ONU	(b)
Lesoto	SADC Lesoto	Set98/Abr99	SADC	(b)
Sudão	UNAMID	Jul07/...	ONU/UA	(b)
	EU sup AMIS	Jul05/Dez07	UE	(a)
	UNMIS	Mar05/...	ONU	(a)
	AMIS I e I I	Jan04/Dez07...	ONU/UA	(b)
RCA/Chad	EUFOR TCHAD/RCA	Mar08/...	UE	(b)
	MINURCAT	Set07/...	ONU	(a)
	MINURCA	Abr98/Fev00	ONU	(a)
	MISAB	Fev97/Abr98	ONU	(a)
Etiópia/Eritreia	UNMEE	Jul00/Jul08	ONU	(a)
Somália	EUTM Somália	Jan10/...	UE	(a)
	EUNAVFOR -Atalanta	Dez08/...	UE	(b)
	AMISOM	Jan07/...	UA	(a)
	UNOSOM II	Mar93/Mar95	ONU	(b)
	UNOSOM I	Abr92/Mar93	ONU	(b)
Ruanda	Op Turquoise	Jun94/Ago94	França	(b)
	UNAMIR	Out93/Mar96	ONU	(a)
	NMOG II	Ago93/Nov93	ONU	(a)
	UNOMUR	Jun93/Set94	ONU	(a)
	NMOG I	Jul92/Jul93	ONU	(a)
Burundi	BINUB	Out06/...	ONU	(a)
	ONUB	Mai04/Dez06	ONU	(b)
	AMIB	Jun03/Jun04	UA	(a)
RD Congo	MONUSCO	Jul10/...	ONU	(a)
	EUPOL RDC	Jul07/...	UE	(a)
	SAOM DRC	Out06/...	África do Sul	(a)
	EUFOR RDC	Jul06-Nov06	UE	(b)
	EUSEC RDC	Jun05/...	UE	(a)
	EUPOL Kinshasa	Abr05/Jun07	UE	(a)
	ARTEMIS	Jun03/Set03	UE	(b)
	MONUC	Nov99/Jul10	ONU	(a)
	JMC	Set99/Nov00	OUA	(a)
	Op Sovereign Legitimacy	Ago98/Out02	SADC	(b)
(a) Missão de assistência, monitorização/verificação (b) Operação				

c. Outros actores internacionais

Já foram atrás apontados alguns contributos de diversos países na área da segurança e paz, no entanto importa realçar alguns dos mais activos no terreno.

A França destaca-se, desde logo, com o programa *Reinforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* (RECAMP) iniciado em 1996, com o objectivo de reforçar as capacidades africanas de manutenção da paz. O programa integra a formação de quadros e forças militares, a execução de exercícios de treino e o apoio operacional na área da logística, transporte de forças, assessoria e fornecimento de equipamento³⁰ (Faria, 2004).

O Reino-Unido tem, desde 1970, equipas de treino e aconselhamento - *British Military Advisory and Training Teams* - no quadro de cooperações bilaterais com países anglófonos, as quais têm vindo a apoiar a ASF. Em 1999 foi aprovado o *African Peacekeeping Training Support Programme* que estas equipas passaram a operacionalizar. Em 2001 foi lançada uma iniciativa interdepartamental ambiciosa - *África Conflict Prevention Pool* - no sentido de melhorar a contribuição do Reino-Unido para a prevenção e gestão de conflitos, e foi criada uma Unidade de Reconstrução Pós-Conflito (Faria, 2004).

Os Estados Unidos da América (EUA) têm alguns programas em curso, dos quais o mais importante é o *African Contingency Operations Training and Assistance* (ACOTA). Este programa, iniciado em 1997 com o objectivo de dar formação na área da manutenção da paz e assistência a operações urgentes em África, ao nível sub-regional, tem vindo a apoiar o desenvolvimento da ASF. O *Africa Partnership Station* é outro programa, que visa a cooperação e o treino no domínio da segurança marítima, no entanto apenas tem impacto a nível sub-regional, tendo pouco relevo para o desenvolvimento da ASF (Faria, 2004). O novo comando americano - AFRICOM - estabelecido em Outubro de 2007, pode vir a incrementar a contribuição americana na área da segurança e defesa. Este comando engloba as actividades de diversos departamentos americanos, incluindo a segurança e defesa, consubstanciando a vontade americana de ter mais protagonismo em África

A China tem vindo a aumentar o investimento e o comércio com o continente africano, sendo já o terceiro maior parceiro de África, a seguir à UE e EUA. O interesse da China está patente na criação do *Forum on China-Africa Cooperation* (FOCAC)³¹ em 2000. A China tem, sobretudo, procurado garantir a obtenção das matérias-primas e recursos energéticos e o seu posicionamento estratégico. Tem sido criticada por ser pouco escrupulosa na cooperação com regimes opressivos e corruptos para conseguir os seus fins. No domínio da prevenção e gestão de conflitos, a cooperação entre a China e África praticamente não tem expressão (Kotsopoulos, 2007; Berger, 2008).

Outros actores internacionais têm vindo a cooperar com África, no entanto a sua actividade tem estado normalmente focada no desenvolvimento.

³⁰ Em 2007 este programa foi europeizado passando a ter a designação de Euro-RECAMP. Em 2008 foi integrado pela UA no programa de formação da ASF com o nome AMANI AFRICA (UA, 2008c)

³¹ Mais informações em: <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/eng/zyzl/hywj/t280369.htm>

Alguns deles, reconhecendo a importância da segurança, passaram a dedicar algum do seu tempo ao domínio da prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflito, designadamente o *Banco Mundial* que criou um fundo para acções pós-conflito, a *Organização para a Segurança e Cooperação na Europa* (OSCE) que coopera com a UA, sobretudo ao nível da troca de informações e experiências no âmbito do controle da proliferação de armas, luta contra o terrorismo e observação de eleições, e a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico* (OCDE) que desenvolveu esforços para coordenar e harmonizar políticas de apoio à prevenção de conflitos. Quanto à NATO, salvo casos pontuais, as suas actividades restringiram-se ao fornecimento de apoio logístico às missões da UA no Sudão e na Somália, designadamente no que se refere ao transporte de tropas para rotação das forças no terreno (Faria, 2004).

Terminada que está esta breve análise dos contributos da CI para o processo africano, volto ao contexto da cooperação entre a UE e África, para abordar com mais detalhe a ECAUE e as perspectivas futuras das relações UE-África.

5. A estratégia Conjunta África-UE

Na *Declaração de Lisboa*, emitida no âmbito da Cimeira UE-África em 8 e 9 de Dezembro de 2007, em Lisboa, é sublinhado que "*We are determined to give this new strategic partnership the necessary means and instruments that (...) show us the results on the occasion of the Third Summit that shall be held in 2010.*" (UE, 2007c).

A ECAUE, aprovada nesta cimeira, revela-se de facto ambiciosa, mas os parceiros dispõem de capacidades distintas para a implementar e visões diferentes relativamente às prioridades, pelo que se suscitam algumas reticências quanto aos resultados anunciados até à 3ª Cimeira UE-África. A implementação da estratégia enfrenta enormes desafios para que sejam obtidos resultados de relevo. Afigura-se importante fazer uma análise destes desafios e identificar alguns contributos para o desenvolvimento da ECAUE. Começarei por identificar os objectivos da ECAUE e os mecanismos previstos para a sua implementação.

a. Os objectivos da ECAUE e o primeiro Plano de Acção 2008-2010

A ECAUE consubstancia a vontade conjunta da UE e de África de atingirem objectivos comuns no âmbito do reforço e dignificação da sua parceria política, da prossecução de uma parceria centrada nas pessoas, onde a sociedade civil tenha um papel activo, da promoção da paz, segurança, desenvolvimento e integração de África, bem como da promoção conjunta de um multilateralismo efectivo com as instituições internacionais, procurando dar resposta aos desafios e preocupações mundiais. Neste sentido a ECAUE considera oito áreas de actuação³², sendo uma delas a Paz e Segurança (UE, 2008a).

³² A paz e segurança; a democracia, boa governação e direitos humanos; o comércio, integração regional e infra-estruturas; os ODM; a energia; as alterações climáticas; a migração, mobilidade e emprego; a ciência, sociedade da informação e espaço (UE, 2008a).

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

No que se refere à área da segurança e paz, o *Plano de Acção 2008-2010* reflecte as principais preocupações comuns, no âmbito da prevenção e gestão de conflitos em África, contemplando um conjunto de actividades enquadradas em três áreas prioritárias: o reforço do diálogo sobre os desafios que se colocam em matéria de paz e segurança, a operacionalização total da APSA³³ e o financiamento das operações de apoio à paz sob liderança africana (UE, 2008a).

Entre as diversas actividades previstas destaca-se:

- (i) a operacionalização do CEWS e da ASF, incluindo o apoio à preparação das Brigadas regionais nas áreas do treino, exercícios e logística, através do Euro-RECAMP;
- (ii) a melhoria das capacidades da UA e dos mecanismos regionais para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito, dando andamento às propostas aprovadas em 2007 através do *Plano de acção para apoio da PESA à paz e segurança em África*;
- (iii) a melhoria das capacidades africanas no âmbito da luta contra o terrorismo e controle do tráfico ilícito de SALW que potenciam os conflitos;
- (iv) a melhoria da coordenação africana ao nível continental e regional, bem como da cooperação UE-África e da sua influência nos fora internacionais (UE, 2008a).

b. Implementação da ECAUE e mecanismos de acompanhamento

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

Contribuem para a implementação da ECAUE inúmeros intervenientes ao nível continental, regional, nacional e local. No entanto, é atribuído um papel central à UA e à UE³⁴, cujas instituições homólogas devem promover o reforço do diálogo e o acompanhamento da implementação da ECAUE, tendo em vista dinamizar os seus objectivos. Neste sentido, os presidentes do Conselho, dos Parlamentos e das Comissões da UE e da UA reúnem-se regularmente durante o período entre cimeiras para analisar os progressos e dar orientações políticas à parceria. As Comissões da UA e da UE, juntamente com o SGC da UE, assumem um papel fundamental enquanto motores da parceria, reunindo anual-

³³ A *Declaração de Lisboa*, emitida na Cimeira de Lisboa não podia ser mais incisiva ao referir como um dos compromissos fundamentais "(...) o estabelecimento em África de uma arquitectura robusta de segurança e paz (...)", que reflecte a convergência total de pensamentos de ambas as partes (UE, 2007c).

³⁴ A UE e a UA integram as OSRA na arquitectura institucional, minimizando sobreposições e incompatibilidades de mandatos entre as entidades envolvidas (UE, 2008a).

mente os respectivos colégios de comissários. Estas entidades preparam, em cooperação com as presidências da UE e da UA, relatórios conjuntos sobre os progressos registados na implementação da ECAUE, utilizando, para o efeito, indicadores e critérios claros e um calendário concreto para garantir que a implementação está a avançar (UE, 2008a). No âmbito das Comissões da UA e da UE foi criado um Grupo de Acção Comum UE-UA (*EU-AU Joint Task Force*) que visa facilitar a interacção e os projectos comuns entre as diferentes instituições, bem como o diálogo entre os grupos de trabalho, reunindo-se periodicamente para fazer avançar a agenda da parceria (UE, 2008a).

Ao nível ministerial e de altos funcionários, o acompanhamento da ECAUE é efectuado através de reuniões periódicas, sendo bianuais ao nível ministerial³⁵ (UE, 2008a).

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

Dois anos após a adopção da ECAUE alguns críticos continuam a questionar qual é a sua mais-valia em relação a outros instrumentos de cooperação já existentes com outros actores internacionais, ou mesmo no âmbito da própria UE³⁶. Quer a UA quer a UE, continuam a considerar que o conceito e o conteúdo da ECAUE continuam válidos, constituindo um referencial político orientador das actividades comuns, que permitiu estabelecer uma plataforma de diálogo e discussão, aos diversos níveis de ambas as organizações, em torno das questões que têm que ser resolvidas.

Não obstante ainda existam questões estruturantes que necessitam de um forte comprometimento de todos os actores em África, é inquestionável que já há avanços razoáveis na implementação da ECAUE. Existe potencial no contexto africano para edificar uma capacidade efectiva de prevenção, gestão e resolução de conflitos, ao nível continental e regional, com o apoio da UE. No entanto, os desafios são significativos, quer ao nível das fraquezas existentes, quer em relação às possíveis ameaças ao processo africano.

(1) A coordenação ao nível europeu

Conforme referiu nos seus discursos o anterior Comissário da UA para a Paz e Segurança, Said Djinnit, "*a Europa gosta de olhar para África de uma forma fragmentada*" (ECDPM, 2006b: 7), aludindo ao facto da UE apresentar uma postura para África não integrada e muitas vezes descoordenada, já assumida pela UE (UE, 2003; PE, 2008; UE, 2005b), que se reflecte não só nos acordos em vigor, mas sobretudo nas acções. Tal deve-se a descoordenações

³⁵ Participam nas reuniões ministeriais - *Ministerial Troika Meetings* – do lado europeu, a presidência da UE em exercício e a seguinte, a CE e o SGC da UE, e do lado africano, a presidência da UA em exercício e a cessante e a Comissão da UA (que pode incluir os países *chefs de file* que lideram, no lado africano, iniciativas no âmbito da ECAUE).

³⁶ Muitas iniciativas e programas em curso já existiam, quer ao nível do Conselho da UE, quer da CE, antes da aprovação da ECAUE, que os agregou num único quadro. A CE, por exemplo, através do FED e mecanismos de financiamento específicos, tem continuado a apoiar diversas actividades no âmbito da paz e segurança, designadamente ao nível da mediação, RSS, edificação de mecanismos de alerta antecipado, prevenção de conflitos, etc.

internas da UE (direcções gerais da CE e do SGC da UE) e entre esta e os seus EM, cujos interesses e prioridades nacionais, reflectidos ao nível bilateral, são factores limitadores da integração e coordenação de acções ao nível europeu. Por conseguinte, revela-se fundamental, para o sucesso da UE, que seja incrementada a coordenação entre as diferentes entidades da UE, e entre elas e os seus EM, de forma a repartir o trabalho e evitar a sua duplicação (CE, 2008a; UA, 2008b), assegurando que a assistência externa da UE é coerente e eficiente (Faria e Ferreira, 2007).

No entanto, este desiderato é muito dificultado pelo facto da UE ter que lidar com relações a diferentes níveis em África (continental, regional, nacional e local) e ter que garantir a flexibilidade de resposta que cada situação exige e, simultaneamente, a coerência da sua actuação como se de uma única entidade se tratasse, conforme estabelece a ECAUE³⁷. Relativamente a este aspecto, é de notar o reforço da *Delegação da UA na UE*³⁸ e a criação, no início de 2008, da *Delegação da UE junto da UA*³⁹, que muito têm contribuído para facilitar a comunicação e coordenação entre as instituições. Esta última delegação está exclusivamente dedicada à melhoria do diálogo político, cooperação e coordenação com a UA, fornecendo complementarmente assessoria e apoio a esta organização (UE 2007b). Julga-se importante que esta delegação se foque também a nível regional com as OSRA, tendo em vista permitir a supra referida coerência na cooperação aos diferentes níveis, particularmente entre a UE, UA e OSRA. Para o efeito, julga-se que deve ser promovida uma estreita ligação, quer com os *Oficiais de Ligação da UE nas OSRA* (alguns já existentes e outros a criar onde não existem) quer com as *Células de Ligação das OSRA na UA* que têm vindo a ser criadas.

Internamente a UE tomou algumas medidas no sentido de coordenar as actividades e evitar duplicações de trabalho, das quais se destaca a criação de *Equipas de Implementação* para cada área do plano de acção, constituídas por especialistas de diversas entidades da UE, incluindo os seus EM (UE, 2008e). Portugal integrou 5 equipas, sendo uma delas, a de Paz e Segurança (CE, 2008a). Estas equipas integram, pelo lado europeu, os oito *Joint (African-EU) Experts Groups* (JEGs) informais que fazem a avaliação dos programas e projectos de implementação do *Plano de Acção* da ECAUE, propondo medidas e metas para a concretização dos pontos de acção nele previstos (UE, 2008e)⁴⁰. Estas

³⁷ Acresce que a dicotomia entre as relações bilaterais e multilaterais se faz sentir igualmente do lado africano, dificultando a acção da UE.

³⁸ Esta delegação teve igualmente um *upgrade* para Missão Permanente na UE, tendo passado a incluir nas suas responsabilidades a cooperação África-UE, coordenação do grupo de embaixadores africanos em Bruxelas, implementação do *Acordo de Cotonou* (pela parte africana) e representação da UA junto dos EM da UE (UE, 2009).

³⁹ Esta delegação abrange as áreas até então da responsabilidade do *Representante da CE* para os respectivos assuntos, e do *Representante Especial da UE* para os assuntos de segurança e defesa, que passaram a ser a mesma pessoa (UE, 2008e).

⁴⁰ Na 11th Reunião da Troica Ministerial, de 20-21 de Novembro de 2008, os JEGs foram considerados um motor do processo de implementação da ECAUE, tendo-lhes sido atribuídas tarefas técnicas cruciais para a implementação, coordenação e mobilização de actores e recursos, incluindo os financeiros, no entanto, o seu papel carece de uma revisão no sentido de conferir uma maior eficiência e eficácia ao seu trabalho.

equipas constituem um fórum adequado para que as actividades dos EM, ao nível bilateral, sejam harmonizadas, atendendo a que estas representam 80% da ajuda externa da UE. No entanto, até ao momento, ainda não se registaram avanços de relevo. Apesar das dificuldades que envolvem esta tarefa, em face dos interesses geoestratégicos dos países, julga-se prioritário identificar os programas e apoios financeiros e materiais que os EM da UE têm ao nível bilateral e procurar garantir a coerência de políticas e a complementaridade das ajudas, evitando duplicações ou áreas deficitárias.

No âmbito interno, foi igualmente relevante a criação do cargo de *Conselheiro Especial do Secretário-Geral/Alto Representante do Conselho da UE para as capacidades Africanas de Manutenção da Paz* e a nomeação para este cargo do General Pierre-Michel Joana (UE, 2008b), que muito tem contribuído para uma melhor coordenação do lado europeu.

O *Council's Africa Working Group*, já existente no quadro do Conselho da UE, também tem tido um papel relevante na monitorização da implementação da ECAUE, na coordenação entre entidades da UE e na ligação entre o nível político e o nível de especialistas dos JEGs. Não obstante esta acção, a ligação entre o nível político e técnico ainda não está suficientemente definida no quadro da ECAUE, tendo-se vindo a constatar que a direcção política dos JEGs se revela insuficiente e os resultados da sua actividade nem sempre são consequentes ao nível político. Por outro lado, não obstante os JEGs tenham sido considerados um motor do processo de implementação da ECAUE⁴¹, tem havido críticas aos poucos resultados que apresentam. Por conseguinte, julga-se que o papel destes grupos carece de uma revisão na próxima cimeira África-UE, no sentido de conferir uma maior eficiência e eficácia ao seu trabalho (UE, 2009).

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

Nos últimos anos foram dados passos importantes no desenvolvimento das estruturas e mecanismos de prevenção e gestão de conflitos da UA e OSRA, no entanto ainda estão aquém do previsto. Para além da questão de fundo, relativa à própria afirmação da utilidade da UA no âmbito do processo de integração regional, que foi atrás apontada, subsistem alguns desafios ao nível da sustentabilidade financeira, escassez de recursos humanos e dificuldades de coordenação, os quais têm sido factores retardadores do processo (Cilliers, 2008)⁴².

A escassez de recursos humanos qualificados tem constituído uma enorme fraqueza institucional, a nível continental e regional, não tendo permitido que a UA e as OSRA possam estar na frente dos processos para a manu-

⁴¹ Na 11th Reunião da Troica Ministerial, de 20-21 de Novembro de 2008, foram-lhes atribuídas tarefas técnicas cruciais para a implementação, coordenação e mobilização de actores e recursos, incluindo os financeiros.

⁴² O *Plano Estratégico 2009-2012* da Comissão da UA (UA, 2009), que constitui um instrumento para a formulação e implementação dos diversos programas e projectos sob o seu controle, designadamente na área da paz e segurança, identifica igualmente estas dificuldades com que a UA se confronta.

tenção paz e estabilidade do continente africano. No âmbito da UA, e particularmente no *Departamento de Paz e Segurança* da Comissão da UA⁴³ (figura 4), a escassez de recursos humanos qualificados em lugares chave na área do estudo e planeamento e na gestão financeira, agravada pelo elevado número de programas de cooperação⁴⁴ e pelo excessivo envolvimento em tarefas de gestão diária, particularmente quando a UA participa em operações, tem tido um impacto negativo na coordenação de acções entre entidades da UA (particularmente com as OSRA) e, sobretudo, na coordenação de programas e actividades de ajuda com entidades externas.

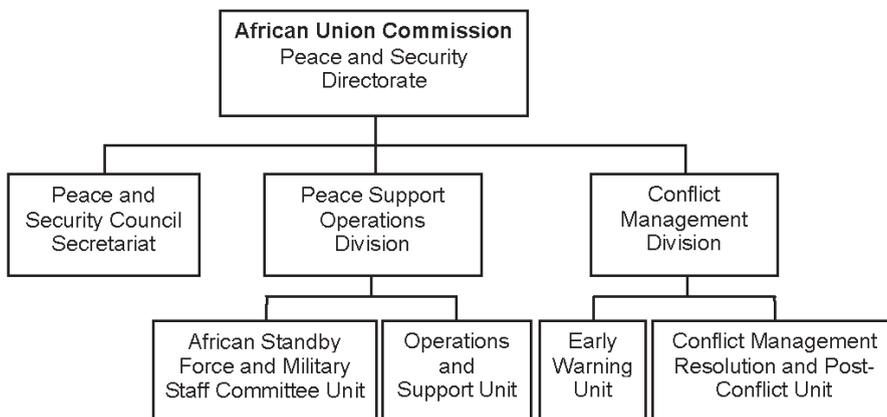


Fig. 4 - O departamento de Paz Segurança da Comissão da União Africana

⁴³ A comissão apoia o *Conselho de Paz e Segurança* da UA na sua actividade de prevenção, gestão e resolução de conflitos, através de um dos seus oito departamentos - o *Departamento de Paz e Segurança* - que é responsável pela manutenção da paz, segurança e estabilidade, através da coordenação e promoção de iniciativas (africanas e outras), no âmbito da prevenção e gestão de conflitos. A capacidade de planeamento e condução de operações é uma das áreas mais críticas em recursos humanos deste departamento.

Existe outro departamento que também pode apoiar o CPS - *Departamento de Assuntos Políticos* - que lida com aspectos relacionados com a prevenção de conflitos, designadamente no que se refere a direitos humanos, emergência de estruturas democráticas, transparência e responsabilização, refugiados, crises humanitárias e monitorização de eleições.

⁴⁴ Acresce que alguns programas de ajuda da UE e da ONU são similares e os de cooperação bilateral nem sempre comungam os mesmos objectivos de integração da UA e, quando o fazem, nem sempre são focados nas questões africanas mais prioritárias, facto que exige maior atenção da UA (Cilliers, 2008; UA, 2007).

Este facto tem-se vindo a reflectir em atrasos no desenvolvimento das capacidades, alguma falta de coerência entre os modelos institucionalizados em cada região⁴⁵ e alguma competição entre as OSRA pela assistência externa, em detrimento dos esforços concertados para o desenvolvimento integrado dos mecanismos⁴⁶ (Cilliers, 2008; UA, 2007).

Esta falta de capacidade de coordenação e liderança, associada à frequente dificuldade de obtenção de consensos entre os Estados Africanos em torno de uma agenda comum (UE, 2009), têm levado a que os interesses e prioridades de actores externos tenham um maior protagonismo no processo africano.

Face a esta situação, julga-se prioritário que a UE e os seus EM façam um esforço para colmatar as lacunas africanas, fornecendo peritos e/ou apoio financeiro para a contratação de recursos humanos qualificados⁴⁷ para as estruturas de planeamento, apoio e acompanhamento da UA e dos mecanismos regionais da APSA, para que possam exercer as suas competências, de contrário a eficácia de qualquer investimento em operações e aviso antecipado será reduzida. Neste âmbito, julga-se que pode revelar-se uma mais-valia significativa, a *Delegação da UE junto da UA* alargar o seu âmbito no sentido de reforçar de forma significativa as capacidades de planeamento, coordenação, estudo, acompanhamento e gestão financeira das estruturas da UA, designadamente no *Departamento de Paz e Segurança* da Comissão, devendo para o efeito ser reforçada com recursos humanos⁴⁸.

No que se refere à implementação da ECAUE, a UA estabeleceu, à semelhança da UE, os grupos que integram os JEGs⁴⁹ atrás referidos, no entanto têm-se constatado que as OSRA têm tido uma participação muito reduzida (UE,

⁴⁵ Embora tenham já sido produzidos documentos estruturantes ainda estão por harmonizar os mecanismos regionais da APSA, designadamente a nível das suas estruturas (Cilliers, 2008; UA, 2007).

⁴⁶ Acresce que as cinco regiões estabelecidas para edificar os mecanismos regionais de resposta a conflitos, com excepção da ECOWAS, não correspondem às OSRA, o que tem causado alguma tensão decorrente de questões relacionadas com representatividade de Estados africanos. A UA tem vindo a tentar que os Estados africanos apenas pertençam a uma das cinco regiões (PE, 2008; UA, 2007).

⁴⁷ É importante que a disponibilização de peritos se destine essencialmente a cobrir lacunas não supríveis por contratação, tendo em vista evitar, como está a acontecer em algumas OSRA, que muitos dos incumbentes nas áreas das operações e capacidades não sejam africanos, pondo de alguma forma em causa o princípio da apropriação do processo pelos africanos. Por outro lado, a contratação deve ser de longo prazo, para evitar uma alta rotatividade nos cargos, como tem acontecido em alguns casos. Estas situações têm conduzido à perda de memória e experiência adquirida, as quais não chegam a sedimentar-se na organização, de forma a permitir que esta se desenvolva.

⁴⁸ A representante do SGC na equipa de implementação de paz e segurança da ECAUE, avançou a possibilidade de integrar peritos e assessores na *Delegação da UE junto da UA*, os quais, na prática trabalhariam directamente nas estruturas da UA suprimindo as faltas de quadros (REPER, 2008).

⁴⁹ A comissão da UA também criou, internamente, um grupo de tarefa interdepartamental (*Interdepartamental Task Force*) para a implementação da ECAUE, com um órgão de coordenação composto por elementos focais dos departamentos da comissão, que também participam nas reuniões dos JEGs.

2009). Neste contexto, revela-se igualmente vital estabelecer acções tendentes a acelerar o processo de integração africano e a impulsionar o desenvolvimento institucional da UA, bem como das OSRA e, em particular, das cinco estruturas regionais da APSA, para que possam explorar ao máximo a parceria com a UE e interagir com outros parceiros internacionais (PE, 2008; UA, 2008c). Julga-se que a *Delegação da UE junto da UA*, atrás referida, também poderá ter um papel activo neste processo, redireccionando algumas das suas actividades no sentido de ajudar a desenvolver as relações entre a UA e as OSRA, promovendo junto das OSRA a importância e utilidade da UA. Para o efeito, poderá utilizar os *Oficiais de Ligação da UE*, ou de EM da UE em algumas das OSRA, bem como as *Células de Ligação das OSRA na UA*, de forma a incrementar quer a participação activa das OSRA, quer a cooperação tripartida UE, UA e OSRA aos diversos níveis. Neste âmbito, afigura-se prioritário estabelecer uma agenda conjunta UE/UA/OSRA, com acções e iniciativas prioritizadas, que contribuam de forma eficaz para a operacionalização da APSA.

Importa, ainda, sublinhar o claro desequilíbrio institucional existente entre a UA e a UE, no que concerne à capacidade de despoletar iniciativas e participar activamente no processo de implementação da ECAUE aos diferentes níveis. Acresce que as expectativas de cada parte, em relação à ECAUE, também são diferentes, havendo tendência para a parte africana dar relevo às questões de desenvolvimento económico e social e ao apoio financeiro externo e a UE aos aspectos da governação e segurança (incluindo nesta as migrações e o tráfico de droga)⁵⁰. Por outro lado, a UE tende a estabelecer objectivos no tempo demasiado ambiciosos para as capacidades africanas, gerando-se com frequência a percepção de que está a ser imposta uma agenda aos africanos, bem como sentimentos de frustração perante os resultados (não) obtidos. Neste contexto, não obstante se defenda uma maior pró-actividade da UA, afigura-se que a UE tem responsabilidades acrescidas na coordenação do processo de implementação da ECAUE, bem como na gestão entre as expectativas e os resultados. É fundamental que a UE consiga este balanceamento, sem que se assuma como parceiro dominante, procurando que a UA contribua para as questões de segurança de forma mais activa e estabeleça os objectivos e prioridades em função das suas capacidades para assumir a liderança da mudança no âmbito do processo de paz e segurança africana.

(3) Os instrumentos financeiros

A sustentabilidade financeira do projecto africano constitui um dos maiores desafios, quer no se refere ao lançamento e sustentação das operações⁵¹, quer no âmbito do desenvolvimento das estruturas e mecanismos de

⁵⁰ Este facto, associado a um reduzido envolvimento da sociedade civil no processo de paz africano, tem levado, igualmente, a que a dimensão civil da prevenção e resposta a conflitos se tenha desenvolvido muito pouco, não existindo uma abordagem entre as partes que equacione as causas profundas dos conflitos.

⁵¹ O *Plano Estratégico 2009-2012* da Comissão da UA (UA, 2009), que constitui um instrumento para a formulação e implementação dos diversos programas e projectos sob o seu controle, designadamente na área da paz e segurança, identifica igualmente estas dificuldades com que a UA se confronta.

prevenção, gestão e resolução de conflitos. Tendo presente as fracas economias e os problemas que enfrentam a maioria dos Estados africanos⁵², que obrigam a focar os recursos no desenvolvimento, bem como o facto de serem também contribuintes da ONU e das múltiplas OSRA em que se inserem, suscitam-se dúvidas quanto à capacidade financeira e material dos Estados africanos para cumprirem muitos dos compromissos assumidos com o projecto africano (Klingebiel, 2005).

Ainda não foram encontrados mecanismos de financiamento adequados, sendo que o problema começa desde logo pela dificuldade da UA em mobilizar os seus EM para o pagamento das cotas para os fundos institucionais, designadamente o *Fundo para a Paz*⁵³ da UA. Por outro lado, a regulação da aplicação deste fundo, é um assunto que merece uma cuidadosa análise, uma vez que os países contribuintes de tropas para missões da UA têm que financiar e sustentar os respectivos contingentes da ASF nos primeiros 90 dias e, só depois, a UA assume a responsabilidade e ressarce as despesas dos países (UA, 2002; UA, 2003). Esta questão é potencialmente geradora de polarizações sub-regionais e falha nos esforços multinacionais⁵⁴. Julga-se que a aplicação dos princípios seguidos pela UE, com o *Mecanismo Athena*⁵⁵ (UE, 2008f), poderiam revelar-se adequados para este fundo, relativamente a operações de apoio à paz lideradas pela UA que ocorram na região que disponibilizou a Brigada da ASF, com algumas alterações para que o financiamento seja total para as Brigadas em pregues em outra região que não a de origem, de forma a evitar dificuldades nas contribuições para futuras operações.

O sucesso do projecto africano passa, igualmente, pelo apoio financeiro em sede da ONU. A ECAUE prevê a criação, no âmbito da ONU, de um mecanismo de financiamento previsível, sustentável e flexível para apoio das operações lideradas pela UA. Tendo em vista este objectivo, em 2008 decorreu no âmbito da ONU, impulsionado pela UE e UA, um painel UA-ONU liderado pelo Sr. Romano Prodi. No entanto, o respectivo relatório apresentou mais questões do que respostas (Joana, 2010), sendo propostas soluções⁵⁶ que só muito

⁵¹ O problema do financiamento ficou patente logo na primeira missão no Burundi, a qual teve um orçamento anual de 130 milhões de dólares, quando à altura o orçamento anual da UA era de 32 milhões de dólares. Na segunda missão no Sudão/Darfur o desajuste ainda foi maior (Cilliers, 2008).

⁵² Os quais tendem a agravar com a actual crise financeira e económica internacional.

⁵³ Este fundo é constituído por 6% do orçamento anual da UA, acrescido de contribuições de Estados africanos e outros doadores (países ou organizações), ficando com um valor próximo de 85 milhões, que nem sequer dá para sustentar a AMIS no Sudão. Na 14ª reunião da Assembleia da UA, em Fevereiro de 2010, foi decidido aumentar a percentagem acima apontada para 12%, durante três anos, a começar em 2011.

⁵⁴ Acresce que os custos das operações da ASF podem ser alocados aos EM com base nas suas contribuições para o orçamento da UA. Sendo 75% deste formado pelas contribuições da África do Sul, Argélia, Nigéria, Egipto e Líbia, levantam-se questões de justiça na partilha dos custos (Cilliers, 2008; UA, 2002).

⁵⁵ O fundo gerido por este mecanismo financia os gastos das operações considerados comuns, sendo o resto pago pelos EM contribuintes (*the costs lie where they fall*) (UE, 2008f).

parcialmente resolvem o assunto (ONU, 2008), pelo que se entende que ele carece de maior atenção por parte da CI.

No que se refere à implementação da ECAUE, ela é garantida através de diversos instrumentos de financiamento existentes na UE, na sua maioria dependentes do FED, os quais se encontram dispersos de acordo com o fim em vista⁵⁷, questão que importa melhorar. Acresce que a assistência financeira da CE, através deste fundo e do seu próprio orçamento, não é suficiente para honrar os compromissos com África, sendo vital a contribuição dos EM (CE, 2008a). Por outro lado, a UE necessita de criar mecanismos mais flexíveis do que os existentes, designadamente a APF, que financia o desenvolvimento da APSA e as operações de apoio à paz africanas. Este mecanismo, financiado pelo FED, não pode apoiar actividades que possam ter fins ou consequências letais como por exemplo, a logística e a aquisição de material e equipamento para as Brigadas, os quais têm constituído um dos principais problemas para a edificação da ASF no âmbito do desenvolvimento das capacidades militares africanas (PE, 2008; PE, 2009). Esta questão é tanto mais importante quanto a parte africana tem estabelecido uma relação causal entre a falta de financiamento e a ausência de resultados no âmbito da parceria.

Por conseguinte, julga-se que é premente estudar a relevância da criação de um instrumento de financiamento único no âmbito da UE, mais flexível que os existentes, com fundos suficientes e sistemas de gestão eficazes, para efeitos específicos de implementação do plano de acção da ECAUE relativo à paz e segurança. Este instrumento abrangeria não só os custos inerentes à implementação da própria estratégia, como também as necessidades referentes ao desenvolvimento das estruturas africanas, nomeadamente a contratação e aquisição de recursos para a UA e OSRA e a edificação e sustentação da ASF, bem como o financiamento de operações da UA. Este instrumento pode igualmente basear-se no *Mecanismo Athena* atrás referido, o qual permite contribuições directas de EM ou de terceiros Estados para o fundo.

(4) A resposta a situações de crise em África

Relativamente às Brigadas regionais da AFS, tem havido evoluções significativas ao nível do normativo mas lentas no que se refere à sua edificação, existindo muito poucas razões para acreditar que o desenvolvimento da ASF estará completo em 2010, conforme está planeado, e que essas forças possam mobilizar as capacidades militares que se esperam (Klingebiel, 2005;

⁵⁶ O relatório propõe o estabelecimento de um fundo multi-doadores para apoio das capacidades de manutenção de paz da UA (não apresenta vantagens significativas em relação ao *Fundo para a Paz* da UA e, em relação à APF da UE, apenas tem a vantagem de poder vir a ter, potencialmente, mais doadores) e a utilização do fundo da ONU para apoiar operações de manutenção de paz da UA até seis meses, desde que autorizadas pela ONU (sendo a decisão tomada caso-a-caso), e na condição de transitarem para a gestão da ONU durante aquele período.

⁵⁷ O FED, a APF, o Development Cooperation Instrument (DCI), o European Neighbourhood Policy Instrument (ENPI), o Instrument for Stability (IfS), e ainda programas temáticos (UE, 2008a).

UA, 2007)⁵⁸. Este facto associado à limitada capacidade das OSRA para suportarem os custos de manutenção da sua segurança, pode levar a prolongar os conflitos que emergirem. Neste contexto, afigura-se prudente tomar algumas decisões, quer do lado africano quer no âmbito da CI, particularmente a UE e a ONU.

(a) A ONU e a UE

Não obstante se entenda que a responsabilidade primária pela resolução dos problemas africanos é dos próprios Estados africanos, sendo o papel principal da UE e da ONU ajudá-los e não substituí-los, o facto é que pode haver necessidade de intervenção exterior por incapacidade africana. Importa não esquecer que o alastramento da instabilidade reflecte-se em migrações e actividades ilícitas que têm consequências que podem extravasar o continente africano. Por outro lado, cada vez mais a opinião pública ocidental exerce pressão sobre os governos, no sentido de não se ignorarem as situações humanitárias, respondendo prontamente aos conflitos graves que lhes possam dar origem.

Neste sentido, a ESS aponta a necessidade da UE ter uma "*resposta precoce, rápida e enérgica... reagindo às situações de conflito antes que se verifiquem situações humanitárias urgentes*" (UE, 2003: 11), o que configura a vontade da UE não só apoiar as intervenções em África lideradas pela UA, mas também assumir a resolução destas últimas caso seja necessário. Contudo, a realidade tem revelado que a decisão da UE actuar relativamente a um conflito é reactiva e resulta de um processo de decisão moroso e complexo⁵⁹, que é potenciado pela dessincronia entre a vontade política manifestada em Bruxelas para lançar as intervenções e a disponibilização dos respectivos meios pelos EM, o que se traduz numa enorme dificuldade e demora no lançamento das operações militares (Grant, 2007; Faria, 2004).

Os *Battlegroups*⁶⁰, que constituem a capacidade de reacção rápida, eficaz e projectável da UE, podem responder a muitos dos conflitos emergentes

⁵⁸ Não obstante se perspetive que a ASF atinja a sua capacidade operacional inicial (IOC) em 2010, ainda existe muito a fazer para atingir a capacidade operacional total (FOC). Nem todas as brigadas atingirão no corrente ano a IOC e as componentes civis e de polícia da generalidade das brigadas estão ainda muito atrasadas. Aliás, o Plano Estratégico da UA para 2009-2012 (UA, 2009) aponta para que o objectivo só seja atingido em 2012.

⁵⁹ De facto, o processo de decisão tem lugar aos diversos níveis das estruturas da UE (Conselho da UE, Comité Político e de Segurança, Comité Militar, Estado-Maior), tendo em vista a aprovação, entre outros, do *Conceito de Gestão da Crise* (CMC), do *Conceito da Operação* (CONOPS) e do *Plano da Operação* (OPLAN), havendo demoradas consultas aos EM da UE em cada fase do processo. Estas consultas revelam com frequência a pouca vontade de muitos EM para alocarem forças, bem como diferentes interesses estratégicos, que têm levado a atrasos nas decisões. Por outro lado, de um modo geral os EM apresentam lacunas de capacidades comuns, nomeadamente ao nível do transporte aéreo estratégico e tático e na área médica, que dificultam o lançamento da operação.

⁶⁰ Um *Battlegroup* genérico poderá ser sinteticamente definido como um conjunto de forças capazes de executar operações *stand-alone* ou ser usado como força de entrada, no âmbito de uma operação de maior escala, com a dimensão de um Batalhão de armas combinadas, com forças de apoio de combate e os respectivos serviços de apoio, envolvendo cerca de 1500 homens. Baseado no princípio da multinacionalidade, pode ser constituído a partir de uma nação-quadro ou de uma coligação multinacional. Deverá estar associado a um Quartel-General da Força projectável e à identificação prévia de *enablers* estratégicos e operacionais, tais como transporte e apoio logístico. O seu grau de prontidão deve ser de 5 a 10 dias e ser auto-sustentável por 30 dias de operação, alargado a 120 dias se devidamente reabastecido.

em África, no entanto o seu conceito limita o seu emprego às situações de emergência (UE, 2006a). Nestas circunstâncias, afigura-se que a UE estará limitada na ajuda que pode dar ao continente africano no âmbito de uma intervenção militar preventiva.

Em relação à ONU, não obstante disponha de uma enorme capacidade administrativa e logística, nos últimos anos não têm conseguido responder as todas as situações e, por outro lado, a sua resposta a situações de conflito também é lenta (Sousa, 2007).

Por conseguinte, julga-se que é necessário que tanto a UE como a ONU reavaliem as suas capacidades de resposta a conflitos, sob o risco de não conseguirem ajudar África a garantir a prevenção, mas apenas a gestão de conflitos, e de uma forma reactiva, quando já tiverem ocorrido situações humanitárias graves, com consequências que poderão extravasar o continente africano.

(b) A UA

O desenvolvimento da ASF encontra-se na fase de consolidação de documentos estruturantes, através de treino e exercícios que permitam certificar as forças, com base nos cenários perspectivados de actuação da ASF. As Brigadas da ASF têm vindo a ter apoio externo para esse efeito, designadamente de EM da UE, no entanto, não tem decorrido ao ritmo esperado (Cilliers; UA, 2007).

Acresce que os Estados africanos não se têm revelado capazes de garantir a logística, material e equipamentos (particularmente carros de combate, helicópteros, transporte aéreo, armamento, equipamentos de comunicações e apoio médico) necessários à edificação e sustentação da ASF. Neste âmbito, revelam-se importantes as contribuições dos EM da UE, ao nível bilateral, no entanto estas carecem de coordenação, de forma a evitar duplicações e/ou dificuldades logísticas ou problemas de interoperabilidade entre as forças da ASF (UA, 2008b). Por conseguinte, julga-se prioritário que a UE promova a partilha de informação sobre programas de apoio dos EM da UE, coordene as contribuições destes, no sentido de dotar as Brigadas regionais da ASF com os meios necessários à sua edificação e sustentação, e estabeleça uma política para o fornecimento de equipamentos para a ASF. Atendendo a que não é expectável que todas as Brigadas estejam prontas em 2010, a assistência deveria ser concentrada nas regiões que estão mais avançadas, isto é, Oeste, Leste e Sul⁶¹.

⁶¹ Todas as regiões já produziram os documentos enquadreadores das brigadas, estabeleceram o memorando para a sua criação (excepto a região *Norte*), solicitaram as tropas aos países e criaram uma componente/elemento de planeamento de operações (excepto a região *Norte*), tendo algumas regiões executado exercícios de comando. Quanto ao estabelecimento de Quartéis-Generais, apenas as regiões *Este* e *Oeste* o conseguiram. Relativamente à criação de Centros de Excelência, só as regiões *Este*, *Oeste* e *Sul* o fizeram e o desenvolvimento da componente civil ainda está incipiente em todas as brigadas (e nem sequer começou nas regiões *Central* e *Norte*). Em relação à constituição e aprontamento efectivo das brigadas, designadamente no que se refere à identificação das forças em prontidão para a formar e reagir a uma situação de crise, apenas a região *Oeste* concluiu o objectivo, tendo uma brigada operacional.

Apesar do continente africano ter necessidade de ter uma resposta ao nível das cinco Brigadas previstas, as dificuldades no seu aprontamento e sustentação, anteriormente aludidas, aconselham a pensar em soluções alternativas que, por um lado sejam viáveis e credíveis nas actuais circunstâncias e, por outro, constituam conceptualmente uma alternativa de resposta a conflitos. Acresce que o emprego das Brigadas fora da região que as forneceu apresenta algumas dificuldades de ordem prática que podem limitar a sua utilização, designadamente quanto ao pagamento dos custos das operações. A experiência de sucesso das operações da UE em África demonstra que, em situações de conflitualidade de baixa intensidade e pequena escala, o ambiente de segurança pode ser garantido por uma força militar de reduzidas dimensões, entre um batalhão (caso da EUFOR RDC na República Democrática do Congo) e três batalhões (caso da EUFOR Tchad/RCA no Tchad e República Centro Africana)⁶². Por conseguinte, julga-se que pode ser uma boa solução para a UA, a disponibilidade de uma capacidade de reacção rápida e credível com estas dimensões, em complementaridade com as Brigadas, afigurando-se apropriado o conceito do *Battlegroup* da UE (UE, 2006a). À semelhança da UE, poderia ser estabelecida uma escala com dois ou três *Battlegroup* por semestre em prontidão, às ordens da UA⁶³. Com esta solução, a UA poderia dispor de uma capacidade que oferece melhores garantias de resposta que as Brigadas para situações de prevenção de conflitos de pequena escala e baixa intensidade, uma vez que as contribuições dos Estados africanos são inferiores, sendo mais fácil a sua edificação, e os custos de sustentação são muito menores.

Importa ainda sublinhar que as componentes civis e de polícia da generalidade das brigadas estão, ainda, muito atrasadas relativamente à componente militar, devido a aspectos de formação e recursos humanos⁶⁴. Nestas circunstâncias, afigura-se necessário que a CI redireccione o seu esforço no sentido de apoiar a UA a implementar estas capacidades que se revelam fundamentais para a prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflito (UE, 2009).

Outro vector relevante da APSA que não tem avançado conforme se esperava é o CEWS. O desenvolvimento do sistema ao nível da UA tem tido o apoio da CE, UE e alguns EM da UE⁶⁵, encontrando-se já numa fase muito avançada de operacionalização. No entanto, têm-se levantado alguns desafios ao ní-

⁶² Informações sobre as operações em:

<http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=268&lang=fr>

⁶³ Os Estados africanos e/ou as OSRA onde se inserem poderão organizar-se para formar o pacote do BG completo, oferecendo-o numa *Conferência de Coordenação de BG*, a realizar semestralmente, à semelhança da UE. O pacote do BG não tem uma estrutura fixada e, por conseguinte, os países que os formam e oferecem à UA, têm flexibilidade para estabelecer o arranjo que entenderem mais adequado e eficaz em face das contribuições de cada um. A UA tem estado a tentar desenvolver uma *Rapid Deployment Capability*, constituída por uma força com cerca de 2500 homens, contudo até agora não se viram resultados concretos.

⁶⁴ Acresce que, não obstante tenha sido adoptada em Junho de 2006 a *Política de Reconstrução e Desenvolvimento Pós-conflito* da UA, ainda não estão estabelecidas as estratégias para a sua implementação.

⁶⁵ Designadamente, através da iniciativa franco-britânica – MIVAC (*Mécanisme Interactif de Vieille et d'Anticipation des Crises*).

vel dos centros de situação regionais, designadamente no que se refere à implementação de sistemas de gestão de informação integrados e interoperáveis que permitam operacionalizar o mecanismo de alerta, respondendo às necessidades quer a nível continental, quer a nível regional e estatal (Aning, 2007; UA, 2008b)⁶⁶. Através de uma iniciativa conjunta UA/UE, em 2009 foram identificados todos os sistemas existentes e projectos em desenvolvimento, a nível regional, no sentido de encontrar, numa fase posterior, uma solução integrada (UE, 2009). A UE poderá contribuir para este objectivo com a sua experiência nesta área, através do intercâmbio de conhecimentos e cooperação entre os sistemas de alerta africano e europeu⁶⁷, bem como disponibilizando peritos europeus e recursos financeiros. No entanto, esta área merece particular envolvimento e comprometimento dos Estados africanos, uma vez que estes não se têm mostrado muito abertos a partilhar informação relativa à sua segurança interna (e *intelligence* em geral) e a aceitar o envolvimento de organizações regionais nessa matéria. Mesmo que esta barreira seja ultrapassada e o sistema venha a ser implementado na sua totalidade, perspectiva-se que as questões de índole política interna possam reduzir a eficiência e credibilidade do sistema, na medida em que será de esperar que os governos façam filtros da informação a fornecer (Aning, 2007).

d. Portugal e a estratégia conjunta

Portugal tem uma inquestionável experiência de cooperação bilateral no continente africano que é reconhecida entre os EM da UE. O seu papel nas relações entre a UE e África tem sido importante, tendo sido nas suas presidências da UE de 2000 e 2007 que foram concretizadas as duas únicas cimeiras UE-África, nas quais foram adoptados documentos fundamentais da parceria. Portugal tem, assim, granjeado créditos como parceiro privilegiado nas relações com África, que ultrapassam o seu peso relativo na UE. Contudo, não tem conseguido actuar de forma activa ao nível multilateral, designadamente no âmbito da ECAUE, fazendo uso da influência que tem. A ECAUE constitui um bom quadro, através do qual Portugal pode desenvolver iniciativas convergentes com a política nacional para a cooperação com África. Por um lado, podem ser identificadas oportunidades que possam contribuir para complementar a cooperação bilateral com os países africanos de língua portuguesa (PALOP) e assim acrescentar valor à Cooperação Técnico-Militar (CTM) e, por outro, podem ser desenvolvidas acções no sentido de potenciar projectos da CTM passíveis de ser executados no âmbito da ECAUE, dotando o *Programa de Apoio às Missões de Paz em África* (PAMPA) de uma dimensão europeia (Marques, 2007).

A CPLP poderá, igualmente, constituir-se como um bom veículo para desenvolver a cooperação na área segurança e paz. A CPLP tem vindo a desen-

⁶⁶ A generalidade dos sistemas REW das cinco regiões ainda não estão totalmente operacionalizados, não estando nenhum em condições de passar informação para o nível continental.

⁶⁷ Designadamente entre a *AU Situation Room*, o Centro de Situação da UE (*EU Situation Centre*) e o Centro de Pesquisa da CE (*EC Joint Research Centre*).

volver a sua dimensão de defesa desde 2006⁶⁸, sendo crescente a vontade entre os seus EM de poder vir a contribuir para o esforço africano. De facto, pode constituir um fórum privilegiado para o lançamento de iniciativas na área de formação especializada de assessores para Estados-Maiores, observadores militares e treino de forças, as quais podem constituir uma mais-valia para o desenvolvimento das capacidades africanas para fazer face a conflitos e um veículo de afirmação da lusofonia⁶⁹ (Bernardino, 2007). Enquadra-se neste desiderato, a iniciativa de promoção nos PALOP de Centros de Excelência na área da segurança e defesa⁷⁰, aprovada pela CPLP no final de 2008. Estes centros poderão ser considerados no âmbito do programa de apoio aos Centros de Formação Africanos no domínio da segurança (UE, 2008b)⁷¹ que a UE lançou em meados de 2007, contribuindo, assim, para o reforço da capacidade de formação africana.

6. Conclusões

Ao longo do presente artigo procurou-se identificar quais são os contributos de política estratégica comum entre a UE e África no âmbito da prevenção e gestão de conflitos em África. Começou-se por analisar a evolução dos conflitos na África Subsariana, tendo-se constatado que a partir da década de 50 o continente africano ficou marcado por um historial de instabilidade e um crescendo da violência dos conflitos, bem como pelo colapso de diversas economias africanas, situação que foi agravada pela perda de interesse estratégico de África após o fim da guerra fria e a consequente saída das potências não africanas de África. Desde essa altura, têm-se vindo a registar conflitos essencialmente intra-estatais, de intensidade crescente, que têm debilitado as estruturas dos Estados africanos e o seu tecido produtivo, comprometendo o desenvolvimento e a segurança do continente africano. As suas causas assentam numa mistura complexa de factores religiosos, sociais, económicos e políticos, essencialmente de índole interna, que estão directa ou indirectamente relacionados com a incapacidade dos Estados africanos assegurarem as suas principais funções de desenvolvimento, bem-estar e segurança das suas populações.

A importância da segurança como factor essencial para o desenvolvimento, que ressaltou dos conflitos em África, levou a que os aspectos de segurança e defesa nos últimos anos passassem a ter um maior relevo no âmbito das políticas e estratégias, até então essencialmente focadas no desenvolvimento. As ORA, originalmente de cariz essencialmente económico, reorientaram os seus objectivos e criaram alguns mecanismos no sentido de permitir

⁶⁸ Protocolo acordado em 15 de Setembro de 2006.

⁶⁹ Note-se que as quatro línguas faladas na UA são o Português, o Inglês, o Francês e o Árabe.

⁷⁰ O conceito de Centro de Excelência de Formação de Formadores da CPLP e o Projecto de Modelo dos Centros foram aprovados, respectivamente, na X e XI Reunião de Ministros da Defesa Nacional dos EM da CPLP.

⁷¹ No âmbito deste programa, está em curso um estudo conjunto UE/UA para identificar as necessidades e lacunas nas capacidades de treino existentes, no sentido de definir prioridades e estabelecer um pacote de apoio à edificação de capacidades neste âmbito.

que, elas próprias, pudessem enfrentar as situações de instabilidade, tendo concretizado no terreno algumas acções de apoio à paz. Verificou-se, ainda, que o lançamento da NEPAD em 2001, que se constituiu como um elemento de referência para a ajuda a África, e a constituição da UA em 2002, representaram marcos importantes para o continente africano, ao consubstanciar a vontade crescente dos líderes africanos para assumirem a responsabilidade primária na resolução dos problemas que assolam o continente africano e que afectam a sua estabilidade e segurança. Neste contexto, a UA considerou como objectivo prioritário nas suas políticas, a criação de instrumentos e mecanismos próprios para a prevenção, gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito. Para o efeito, em 2002 foi estabelecida uma *Arquitectura de Paz e Segurança Africana* que contempla estruturas de decisão, designadamente o *Conselho de Paz e Segurança*, e mecanismos de alerta e resposta - o *Sistema Continental de Alerta Antecipado* e a *Força Africana em Alerta*.

No contexto internacional as catástrofes humanitárias provocadas por muitos dos conflitos e a percepção das implicações destes para a segurança global, trouxeram África de novo para as agendas internacionais no fim da década de 90. Verificou-se que o desenvolvimento que ocorreu a partir de 2000, quer nas estruturas africanas, atrás referido, quer no âmbito da PESC/PESD, propulsionou as relações entre a UE e África. A UE tem sido o maior contribuinte de ajuda ao desenvolvimento do continente africano, assumindo-se como o principal parceiro estratégico da UA e das OSRA. A Cimeira do Cairo em 2000 marcou o início de um diálogo político mais estruturado entre a UE e África, tendo a *Parceria Estratégica para África*, aprovada em 2005, reafirmado essa vontade, ao estabelecer um quadro único para todas as entidades da UE, incluindo os seus EM, que visou o reforço da coordenação e complementaridade de políticas, estratégias e acções da UE para África. No contexto destas iniciativas estratégicas, a UE estabeleceu conceitos, desenvolveu planos de acção e criou mecanismos de financiamento destinados a apoiar o desenvolvimento das capacidades da APSA para a prevenção, gestão e resolução de conflitos em África. Concretizou, igualmente, por si só ou através dos seus EM, intervenções de apoio à paz, bem como acções de apoio ao desenvolvimento das capacidades da UA e das OSRA para implementar as suas próprias agendas.

A ECAUE, aprovada em Dezembro de 2007, em Lisboa, consubstancia as actuais políticas estratégicas comuns entre a UE e África, particularmente no que se refere à prevenção e gestão de conflitos em África. A ECAUE considera oito áreas de actuação operacionalizadas através de planos de acção no âmbito do desenvolvimento económico e social, da democracia e governação e da paz e segurança. Nesta última área, o plano de acção reflecte as principais preocupações comuns aos dois continentes, no âmbito da prevenção e gestão de conflitos em África, contemplando um conjunto de actividades enquadradas em três acções prioritárias: (i) reforçar o diálogo sobre os desafios que se colocam em matéria de paz e segurança (ii) operacionalizar totalmente a APSA e (iii) garantir o financiamento das operações de apoio à paz sob liderança africana.

A ECAUE prevê resultados concretos mensuráveis, bem como mecanismos de avaliação e acompanhamento da sua implementação, centrados numa coordenação a diferentes níveis e por diferentes entidades no âmbito da

UE e UA, o que configura a vontade comum para que a parceria tenha sucesso. Contudo, alguns desafios têm-se levantando a ambas as partes, bem como à CI, que exigem o forte empenhamento de todos.

A escassos meses da 3ª Cimeira África-UE, que ocorrerá na Líbia a 29/30 de Novembro de 2010, pode-se concluir, desde já, que se avançou razoavelmente na implementação da ECAUE, particularmente na área da paz e segurança, contudo, também é verdade que os resultados conseguidos estão bem aquém do que os que foram implicitamente anunciados na *Declaração de Lisboa*. Afigura-se essencial que a UE e África avaliem seriamente o caminho a seguir para os três anos seguintes.

A ECAUE, como documento enquadrador da acção estratégica comum, revela-se actual. No entanto, é necessário reavaliar o seu plano de acção, no sentido de o tornar mais realista e eficaz, reforçando e/ou reorientando algumas das actividades previstas, bem como lançando outras, tendo em vista colmatar as deficiências que se têm vindo a constatar, designadamente no âmbito da edificação de uma capacidade efectiva de prevenção, gestão e resolução de conflitos em África. Ao longo deste artigo identificaram-se alguns aspectos que mereciam particular atenção, pelo que se apresentam, a título conclusivo, os seguintes contributos para a melhoria do plano de acção da ECAUE e, consequentemente das capacidades africanas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos em África:

- Incrementar a coordenação das diversas entidades da UE, incluindo os seus EM;
- Rever o papel dos JEGs, no sentido de conferir uma maior eficiência e eficácia ao seu trabalho;
- Incrementar o papel da *Delegação da UE junto da UA* e focar algumas das suas actividades ao nível regional, através de uma estreita ligação com os *Oficiais de Ligação da UE nas OSRA* (ou através de oficiais de ligação dos EM da UE nas OSRA) e com as *Células de Ligação das OSRA na UA*, no sentido de, por um lado, garantir a coerência da cooperação da UE aos níveis continental, regional e local e, por outro, impulsionar o desenvolvimento institucional da UA e das OSRA, para que possam interagir entre si e explorar a parceria com a UE, melhorando a cooperação tripartida UE, UA e OSRA;
- Neste âmbito, estabelecer uma agenda conjunta UE/UA/OSRA, com acções e iniciativas prioritizadas, que contribuam de forma eficaz para a operacionalização da APSA;
- Reforçar as capacidades de coordenação, estudo, planeamento e acompanhamento das estruturas da UA e OSRA para que estas possam exercer plenamente as suas competências, através do financiamento à contratação de pessoal qualificado para lugares chave e/ou disponibilização de recursos humanos afectos à *Delegação da UE junto da UA*;
- Identificar os programas e apoios financeiros e materiais que os EM da UE têm ao nível bilateral, procurando garantir a harmonização e

coerência de políticas e a complementaridade das ajudas, em particular no que se refere aos aspectos logísticos, material e equipamentos das Brigadas da ASF;

- Ajudar a UA e as OSRA a encontrar e a implementar uma solução integrada para o CEWS, no âmbito regional e continental, tendo presente os sistemas existentes e os projectos em desenvolvimento a nível regional, fornecendo peritos sempre que se revele necessário;
- Estudar a relevância da criação de um instrumento de financiamento único e flexível no âmbito da UE, com fundos suficientes e sistemas de gestão eficazes, para efeitos específicos de implementação do Plano de Acção da ECAUE relativo à paz e segurança;
- Insistir na promoção, no âmbito da ONU e da CI, na criação de um mecanismo de financiamento sustentável para apoio das operações lideradas pela UA, conforme previsto na ECAUE;
- Reavaliar as capacidades de resposta a conflitos em África por parte da CI em apoio da UA, particularmente a UE e a ONU;
- Estudar a adequabilidade de criar uma capacidade africana de reacção rápida e credível, ao nível de batalhão, em complementaridade com as Brigadas da ASF, baseada no conceito do *BattleGroup*;
- Reforçar o apoio da CI à implementação das políticas de prevenção de conflitos e reconstrução pós-conflito da UA, designadamente no que se refere à edificação das capacidades civis e de polícia da ASF, que se encontram muito atrasadas relativamente à componente militar.

Lista de abreviaturas

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ACOTA	<i>African Contingency Operations Training and Assistance</i>
AMU	<i>Arab Maghreb Union</i> (UMA em francês)
APRM	<i>African Peer Review Mechanism</i>
APSA	Arquitetura de Paz e Segurança Africana
ASF	<i>African Stand-by Force</i>
CE	Comissão Europeia
CEA	Comunidade Económica Africana
CEMAC	<i>Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale</i>
CEN-SAD	<i>Community of Sahel-Saharan States</i>
CER	Comunidades Económicas Regionais
CEWARN	<i>Conflict Early Warning Unit and Response Mechanism</i>
CEWS	<i>Continental Early Warning System</i>
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPS	Conselho de Paz e Segurança
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EAC	<i>East African Community</i>
EASBRIG	<i>Eastern African Standby Brigade</i>
ECCAS	<i>Economic Community of Central African States</i> (CEEAC em francês)
ECOMOG	<i>Monitoring Observer Group of the Economic Community of West States</i>
ECOWAS	<i>Economic Community of West African States</i> (CEDEAO em francês)
EM	Estados-membros
ESS	Estratégia Europeia de Segurança
EUA	Estados Unidos da América
FOMUC	Force Multinationale en Centrafrique
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGAD	<i>Intergovernmental Authority on Development</i>
JEGs	<i>Joint (African-EU) Experts Groups</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
NEPAD	<i>New Partnership for Africa's Development</i>
PAAPPSA	<i>Plano de Acção para Apoio da PEED à Paz e Segurança em África</i>
PEA	Parceria Estratégica da UE para África
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OI	Organizações Internacionais
ONU	Organização das Nações Unidas
ORA	Organizações Regionais e Sub-regionais Africanas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OSRA	Organizações Sub-regionais Africanas
QUA	Organização da Unidade Africana
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África
PE	Parlamento Europeu

PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
RDC	República Democrática do Congo
RECAMP	<i>Reinforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix</i>
REWS	<i>Regional Early Warning System</i>
RSS	Reforma do Sector de Segurança
SADC	<i>South African Development Community</i>
SALW	<i>Small Armament and Light Weapons</i>
SGC	Secretariado-Geral do Conselho
UA	União Africana
UE	União Europeia
UNDPKO	<i>United Nations Department of Peacekeeping Operations</i>

Bibliografia

- ABOAGYE, Festus (2007). *Motivations and dynamic issues of post-cold war security issues in Africa in Complex Emergencies in the 21st Century: Challenges of New Africa's Strategic Peace and Security Policy Issues*. Institute for Security Studies, Monograph n° 134.
- ANING, Kwesi (2007). *Africa: Confronting Complex Threats*. New York: International Peace Academy.
- ASSANVO, William, POUT, Christian (2007). *The Europe Union (EU): African Peace and Security Environment's Champion?*. Paris: Fondation pour la Recherche.
- BERGER, Bernt, WISSENBAACH, Uwe (2007). *EU-China-Africa trilateral development cooperation. Common Challenges and new directions*. Bonn: German Development Institute (DIE), ISBN 978-3-88985-363-9.
- BERNARDINO, Luís Manuel Brás (2007). *A evolução da componente de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e a sua intervenção no espaço africano*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Tese de Mestrado em Estratégia.
- BOSSUYT, Jean, SHERRIFF, Andrew (2010). *Qual o future da Estratégia Conjunta África-UE – Perspectivas sobre a revitalização de um enquadramento inovador*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, Documento de Reflexão n.º 94, Março de 2010.
- CARDOSO, Fernando Jorge, FERREIRA, Patrícia Magalhães (2005). *A África e a Europa – Resolução de Conflitos, Governação e Integração Regional*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, ISBN 972-8109-34-2.
- CILLIERS, Jakkie (2008). *The African Standby Force - An Update on Progress*. Institute for Security Studies, Occasional Paper 160.
- COIMBRA, António Dias, PICCIOCHI, Luís Cortes, SEIXAS, Carlos Silva (2008). *A UE e a África. A componente de Segurança e Defesa*. Pedrouços: IESM, Trabalho de Investigação de Grupo na Área de Ensino de Estratégia, Curso de Promoção a Oficial General 2007-2008.
- DERSSO, Solomon A.(2010). *The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture*, Institute for Security Studies, Occasional Paper 209
- ECDPM (2006a). *Towards a Joint Africa-Europe Partnership Strategy. Issue Paper I – The EU-Africa Partnership in Historical Perspective*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- ECDPM (2006b). *Towards a Joint Africa-Europe Partnership Strategy. Issue Paper II – Setting the Agenda*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.
- FARIA, Fernanda (2004). *La gestion des crises en Afrique subsaharienne – Le rôle de l'Union européenne*. Paris: Institute d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, Occasional Paper n° 55.

- FARIA, Fernanda, FERREIRA, Patrícia Magalhães (2007). *Situations of Fragility. Challenges for an European Response Strategy*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management, ISBN: 978-972-8109-37-0.
- GRANT, Charles, VALASEK, Tomas (2007). *Preparing for the multipolar world – European foreign and security policy in 2020*. London: Centre for European Reform, ISBN 978-1-901229-78-3.
- JOANA, Pierre (2008). *Security Sector Reform (SSR) – Ways to Improve the EU Actions*. Brussels: Club CEIS-Str@t Europe.
- JOANA, Pierre (2010). *Les relations de l'Union Européenne, avec d'autres institutions, dans le cadre de l'appui à l' Union*. Conférence Institut Défense Nationale Lisbonne, 17 mars 2010.
- KLINGEBIEL, Stephan (2005). *Africa's new peace and Security Architecture - Converging the roles of external actors and African interests*. Institute for Security Studies, African Security Review, Vol 14 n° 2, p. 35-44.
- KLINGEBIEL, Stephan, et al (2008). *Donor contributions to the strengthening to the African Peace and Security Architecture*. Bonn: German Development Institute, ISBN 978-3-88985-373-8.
- KOTSOPOULOS, John (2007). *The EU and África: coming together at last?*. European Policy Centre.
- MARQUES, António J. Gameiro (2007). *Cooperação técnico-militar com os PALOP. Prioridades, linhas de orientação e estratégias. Articulação com os sectores da sociedade civil*. Pedrouços: IESM, Trabalho de Investigação Individual, Curso de Promoção a Oficial General 2007-2008.
- MASHELE, Prince (2006). *The New Partnership for Africa's Development - Four years of a promising attempt or hollow optimism?*. Institute for Security Studies, Occasional Paper 125 [referência de 29 de Novembro de 2008].
- MURITH, Tim (2007). *Institutionalising Pan-Africanism - Transforming African Union values and principles into policy and practice*. Institute for Security Studies, Occasional Paper 143.
- RAYMON, Frenken (2008). *EUFOR Chad/CAR force aims to enhance stability and protection*. Brussels: European Union, European Security and Defence Policy Newsletter n° 6, July 2008.
- SERGE, Michailof, MARKUS, Kostner, XAVIER, Devictor (2002). *Post-Conflict Recovery in Africa – An Agenda for the Africa region*. Worldbank, Africa Region Working Paper Series n° 30.
- SOUARÉ, Issaka (2007). *Regard critique sur l'intégration Africaine - Comment relever les défis*. Institute for Security Studies, Occasional Paper 140.
- SOUSA, Francisco M. A. (2007). *A evolução do papel da Organização das Nações Unidas na prevenção e resolução de conflitos. O Nível de Emprego Rápido do Sistema de Medidas de Prontidão das Nações Unidas (UNSAS/RDL-UN Standby Arrangements System/Rapid Deployment Level)*. Pedrouços: IESM, Trabalho Individual de Longa Duração, Curso de Estado-Maior 2005-2007.
- SWANSTROM, Niklas, WEISSMANN, Mikael (2005). *Conflict, Conflict Prevention and Conflict Management and beyond: a conceptual exploration*. Uppsala, Sweden: The Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, Concept paper. Summer 2005, ISBN 91-85473-02-2.

- TAVARES, Rodrigo, et al (2008). *Capacity Survey – Regional and Other Intergovernmental Organizations in the Maintenance of Peace and Security*. Bruges: United Nations University.
- TOURÉ, Amadou (2001). *Os Conflitos em África e o Papel da Ajuda Externa in União Europeia e África. Resolução de conflitos, desenvolvimento e cooperação*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais, *Estratégia nº 15*, 2º semestre 2001.
- WALLENSTEEN, Peter (2004). *Understanding Conflict Resolution. War, Peace and the Global System*. New Delhi: SAGE Publications, ISBN 0-7619-6667-6.

Documentos oficiais:

- ACP-EC (2003). *Decision of the ACP-EC Council of Ministers of 11 December 2003 on the use of resources from the long-term development envelope of the ninth EDF for the creation of a Peace Facility for Africa*. Brussels: Council of the EU, OJ L 345, 31.12.2003.
- CE (2001). *Communication de la Commission sur la Prévention des Conflits*. Brussels: Commission Européenne, 11.04.2001 COM (2001) 211final.
- CE (2005). *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development - SEC (2005) 1255*. Brussels: Commission of the European Communities, 12.10.2005, COM (2005) 489.
- CE (2006a). *Partnership Agreement ACP-EC*. Brussels: Commission of European Communities, September 2006, ISBN 92-79-00567-7.
- CE (2006b). *Joint progress report by the European Commission and General Secretariat of the Council to the General Affairs and External Relations Council on the implementation of the EU Strategy for Africa*. Brussels: European Commission, 12.10.
- CE (2007). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. From Cairo to Lisbon - The EU-Africa strategic Partnership*. Brussels: Commission of the European Communities, 27.6.2007, COM (2007) 357 final.
- CE (2008a). *Communication to the Commission - Follow up to the Africa-EU-Lisbon Summit: engaging the Commission in a partnership of results*. Brussels: Commission of the European Communities, 19.3.2008 SEC (2008) 353 final
- CE (2008b). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – One year After Lisbon: The Africa-EU partnership at work – Commission contribution to the implementation of the EU-Africa Action plan (2008-2010)*. Brussels: Commission of the European Communities, 17.10.2008, SEC (2008) 2603 final.
- CUA (2009). *Chairmen's Summary Rreport – Joint Africa Strategy (JAES) resources Workshop- Addis Ababa, 5-7/10/2009*. Addis Ababa: African Union Commission.
- DFID (2001). *The causes of Conflict in Africa - Consultation document..* London: Department For International Development.

- DFID (2006). *Preventing Violent Conflict*. London: Department For International Development. ISBN 1 86192 865 3.
- IDN (2009). *A Parceria de Paz e Segurança na Estratégia Conjunta África-UE: Progressos e desafios - Relatório*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, 26 de Novembro de 2009
- NEPAD (2001). *The New Partnership for Africa's Development*. Abuja (Nigéria): New Partnership for Africa's Development.
- ONU (1998). *The causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*. New York: United Nations General Assembly Security Council, 13 April 1998, A/52/871-S/1998/318.
- ONU (2008). *Report of the African Union-United Nations panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations*. New York. United Nations General Assembly Security Council, 31 December 2008, A/63/666-S/2008/813.
- PE (2008). *Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture*. Brussels: European Parliament, 26 February 2008, PE 385.541.
- PE (2009). *Draft Report on "One year After Lisbon: The Africa-EU partnership at work" 2008/2318 (INI)*. Brussels: European Parliament, 14.1.2009, PE 418.179v01-00.
- REPER (2008). *Reunião da equipa de implementação de paz e segurança no âmbito da Estratégia UE-África (10/9/2008)*. Bruxelas: Representação Permanente de Portugal junto da UE, telegrama nº 2662, 16 de Setembro de 2008.
- UA (2000). *Acto constitutivo da UA*. Organization of African Unity.
- UA (2002). *Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union*. Durban: Assembly of the African Union.
- UA (2003). *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the military Staff Committee (Part I)*, Exp/AFS-MS/2 (I). African Union.
- UA (2004). *Solemn Declaration on a Common African Defence and Security Policy*. African Union, 28 February 2004.
- UA (2007). *Audit to the African Union*. African Union, 18 December.
- UA (2008a). *Memorandum of understanding on cooperation in the area of peace and security between the African Union, the regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*. African Union.
- UA (2008b). *Annual Consultation between the AU, the Regional Economic Communities (RECs/Regional Mechanisms for conflict prevention, management and resolution, the G8 member countries and other partners*. African Union, 13 June 2008.
- UA (2008c). *Joint Progress Report on the implementation of the Africa-EU Joint Strategy and its first Action Plan (2008-2010)*. Africa-EU Ministerial Troika, Addis Ababa, 20-21 November 2008.
- UA (2009). *Strategic Plan 2009-2012*. African Union Commission, May 19 v.2009, EX.CL/501 (XV) Rev. 2.

- UE (2000a). *Cairo Declaration*. Cairo: Council of the EU, 4 April 2000, SN 106/4/00 VER 4.
- UE (2000b). *Cairo Plan of Action*. Cairo: Council of the EU, 4 April 2000, 107/4/00 VER 4.
- UE (2003). *European Security Strategy –A secure Europe in a Better world*. Brussels: Council of the EU, 12 de Dezembro de 2003.
- UE (2004). *Action Plan for ESDP Support to Peace and Security in Africa*. Brussels: Council of the EU, 10538/4/04 REV4, 16 November.
- UE (2005a). *Consenso Europeu sobre o desenvolvimento*. Brussels: Conselho da União Europeia, 22 de Novembro de 2005, 14820/05.
- UE (2005b). *The EU and Africa towards a strategic partnership*. Brussels: Council of the EU, 19 December 2005, 15961/05 (Presse 367).
- UE (2006a). *EU Battlegroup Concept*. Brussels: Council of the EU, 13618/06, 5 October 2006.
- UE (2006b). *European Union Concept for strengthening African Capabilities for the prevention, management and resolution of conflicts*. Brussels: Council of the EU, 14556/1/06 REV1, 7 November 2006.
- UE (2007a). *Recommendations by the political and Security Committee to the Council for the implementation of proposals for action to strengthen the partnership between Africa and the European Union in the area of African capabilities for the prevention, management and resolution of conflicts*. Brussels: Council of the EU, 8551/2/07 REV2, 7 May 2007.
- UE (2007b). *COUNCIL JOINT ACTION appointing a European Union Special Representative to the African Union*. Brussels: Council of the EU, 13814/07, 5 December 2007.
- UE (2007c). *Lisbon Declaration – EU Africa Summit*. Brussels: Europe Union - African Union, 9 December 2007.
- UE (2008a). *Estratégia Conjunta África-UE e Primeiro Plano de Acção (2008-2010)*. Brussels: Council of the EU, 7204/08, 3 de Março de 2008.
- UE (2008b). *Presidency report on ESDP*. Brussels: 10415/08, 16 June 2008.
- UE (2008c). *Annual Report on EU activities in the Framework of conflict prevention, including implementation of the EU Programme for Prevention of Violent Conflicts*. Brussels: 10601/08, 17 June 2008
- UE (2008d). *Background Note - 1^o Meeting of the members of the PSC of the EU and the PSC of the African Union- Brussels, 30 September 2008*. Delegação da UE junto da UA.
- UE (2008e). *Tenth África-EU Ministerial Troika Meeting*. Brussels: 16 September 2008, 13121/08 (press 260).
- UE (2008f). *Mecanismo Athena*. Brussels: Conselho da União Europeia, Decisão 2008/975/PESC, 18 Dezembro 2008.
- UE (2009). *Joint África-EU Stratey Mid Term Review Report - Assessment report*. Brussels: Joint task Force, 09 de Outubro de 2009.
- UE (2010). *14th Africa-EU Ministerial Meeting – Luxembourg, 26 April 2010*. Brussels: Communiqué AU/UE 260410.

Sítios na Internet:

África and Europe in Partnership - <http://africa-eu-partnership.org>
Comissão Europeia - http://ec.europa.eu/index_pt.htm
Commission de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
- <http://www.cemac.cf/>
Common Market for Eastern and Southern Africa - <http://www.comesa.int/>
Community of Sahel-Saharan States - <http://www.cen-sad.org/>
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - <http://www.cplp.org/>
Conselho da União Europeia - <http://www.consilium.europa.eu/>
Economic Community of Central African States - <http://www.ceeac-eccas.org/>
Economic Community of West African States - <http://www.ecowas.int/>
EU Institute for Security Studies - <http://www.iss.europa.eu/>
Institute for Security Studies - <http://www.issafrica.org/index>
Intergovernmental Authority on Development- <http://www.igad.org/>
Ministério da Defesa Nacional - <http://www.mdn.gov.pt/>
News and Resources on the Joint Africa-EU Strategy - <http://europafrica.net/>
Nações Unidas - <http://www.un.org/>
Parlamento Europeu - <http://www.europarl.europa.eu/>
Southern African Development Community - <http://www.sadc.int/>
UN Economic Commission for Africa - <http://www.uneca.org/>
União Africana - <http://www.africa-union.org/>
Infopédia Porto Editora: <http://www.infopedia.pt>

CADERNOS NAVAIS

Volumes Publicados

1. **A Marinha e a Revolução nos Assuntos Militares**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti.
2. **Papel das Marinhas no Âmbito da Política Externa dos Estados**
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
3. **Conceito Estratégico de Defesa Nacional**
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Contra-Almirante Victor Manuel Lopo Cajarabille
4. **O Contexto do Direito do Mar e a Prática da Autoridade Marítima**
Dr. Luís da Costa Diogo
5. **Considerações sobre o Sistema de Forças Nacional**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
6. **Portugal e a sua Circunstância**
Professor Doutor Adriano Moreira,
Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Dr. João Soares Salgueiro,
Professora Doutora Maria do Céu Pinto,
Professora Doutora Maria Regina Flor e Almeida
7. **O Poder Naval. Missões e Meios**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos Néelson Lopes da Costa
8. **Sobre o Vínculo do Militar ao Estado-Nação.**
Breve Abordagem Filosófico-Estatutária
Tenente Carla Pica
9. **Portugal e os EUA nas Duas Guerras Mundiais:**
a Procura do Plano Bi-Lateral
Professor Doutor José Medeiros Ferreira

10. A Estratégia Naval Portuguesa

Vice-Almirante António Emílio Sacchetti,
Professor Doutor António José Telo,
Vice-Almirante Magalhães Queiroz,
Almirante Vieira Matias,
Contra-Almirante Lopo Cajarabille,
Comandante-Mar-e-Guerra Marques Antunes,
Dr. Nuno Rogeiro,
Vice-Almirante Ferreira Barbosa,
Dr. Tiago Pitta e Cunha,
Vice-Almirante Reis Rodrigues,
Contra-Almirante Melo Gomes,
Vice-Almirante Alexandre Silva Fonseca,
Vice-Almirante Pires Neves,
Vice-Almirante Rebelo Duarte

11. O Direito Humanitário, as Regras de Empenhamento e a Condução das Operações Militares

Capitão-de-Mar-e-Guerra José Manuel Silva Carreira

12. As Forças Armadas e o Terrorismo

Contra-Almirante José Augusto de Brito

13. O Mar, um Oceano de Oportunidades para Portugal

Almirante Vieira Matias

14. Opções Estratégicas de Portugal no Novo Contexto Mundial

Professor Doutor Hernâni Lopes,
Professor Doutor Manuel Lopes Porto,
Dr. João Salgueiro,
Professor Doutor José Carlos Venâncio,
Dr. Salgado Matos,
Dr. Félix Ribeiro,
Professor Doutor Fernando Santos Neves,
Dr. Joaquim Aguiar,
Professor Doutor Adriano Moreira

15. A Security em âmbito marítimo. O Código ISPS

Dr. Luís Manuel Gomes da Costa Diogo,
Capitão-Tenente José António Velho Gouveia

16. O Mediterrâneo, Geopolítica e Segurança Europeia

Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti

17. **As Grandes Linhas Geopolíticas e Geoestratégicas da Guerra e da Paz**
Capitão-Tenente José António Zeferino Henriques
18. **A Nato e a Política Europeia de Segurança e Defesa. Em Colisão ou em Convergência?**
Vice-Almirante Alexandre Reis Rodrigues
19. **Segurança e Cidadania. Conceitos e Políticas**
Dr. António Jorge de Figueiredo Lopes
20. **Continentalidade e Maritimidade.**
A Política Externa dos Impérios e a Política Externa da China
Professor Doutor António Marques Bessa
21. **O Poder na Relação Externa do Estado**
Professor Doutor Luís Fontoura
Embaixador Leonardo Mathias
22. **Seminário “Uma Marinha de Duplo Uso”**
Intervenções dos Conferencistas
23. **A Definição de Agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas: História de uma Negociação**
Dr.^a Maria Francisca Saraiva
24. **Uma Visão Estratégica do Mar na Geopolítica do Atlântico**
Coordenadores:
Professor Doutor António Marques Bessa
Professor Doutor Pedro Borges Graça
25. **A Europa da Segurança e Defesa**
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
26. **1º Simpósio das Marinhas dos Países de Língua Portuguesa**
27. **Formulação da Estratégia Naval Portuguesa. Modelo e processo**
Contra-Almirante António da Silva Ribeiro

28. **O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades.**
Capitão-de-Mar-e-Guerra Carlos César Martinho Gusmão Reis Madeira
29. **Reflexões sobre o Mar.**
Uma Homenagem ao Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti
30. **A “Guerra às Drogas”**
Capitão-de-Mar-e-Guerra MN J. Margalho Carrilho
31. **Contributos para uma caracterização da Geopolítica Marítima de Portugal**
Humberto Santos Rocha
32. **60 anos da Aliança Atlântica. Perspectivas navais**
Almirante Fernando José Ribeiro de Melo Gomes
Vice-Almirante José Carlos Lima Bacelar
33. **A Plataforma Continental Portuguesa e o Hypercluster do Mar**
Vice-Almirante Victor Lopo Cajarabille
Vice-Almirante António Rebelo Duarte
Dr.^a Patrícia Viana Afonso
34. **Estratégia Naval Portuguesa - O processo, o contexto e o conteúdo**
Contra-Almirante António Silva Ribeiro
Capitão-de-Mar-e-Guerra Francisco Braz da Silva
Capitão-de-Mar-e-Guerra Jorge Novo Palma
Capitão-de-Fragata Nuno Sardinha Monteiro

Nota: Os Cadernos Navais encontram-se disponíveis na internet, no site da Marinha: www.marinha.pt

