

1. As relações Europa-África: contexto geral¹

Qual a situação actual do diálogo euro-africano? Quais as perspectivas de evolução da política europeia de cooperação para o desenvolvimento, na sua organização institucional e no seu financiamento? Qual o impacto das novas estruturas africanas – em especial os órgãos da União Africana e a NEPAD – nas relações com a União Europeia?

O diálogo euro-africano ao nível intergovernamental e continental teve como marco simbólico a primeira Cimeira Euro-Africana, realizada no Cairo em 2000, a qual veio estabelecer uma nova plataforma de relacionamento multilateral. Inovador no seu formato, o quadro global de diálogo então criado não constitui uma ruptura ou duplicação em relação aos instrumentos de cooperação já existentes – como o Acordo de Cotonou (ex-Lomé), ou o Processo de Barcelona – mas sim um novo espaço de negociação e debate, um fórum de diálogo ao nível ministerial e de Chefes de Estado, com o objectivo de lançar iniciativas conjuntas tendo por base o Plano de Acção adoptado no Cairo.

Apesar da ruptura motivada pelo desacordo em relação à questão zimbabueana e do adiamento de uma segunda Cimeira², o diálogo tem evoluído de forma positiva em diversas matérias ao nível da *troika* ministerial, particularmente após a criação da União Africana, em 2002. A criação de um grupo de trabalho entre a Comissão Europeia (CE) e a Comissão da União Africana (CUA) foi um passo significativo para o diálogo, que se desenrola actualmente em torno de quatro áreas temáticas³: (i) paz e segurança; (ii) democracia e boa governação; (iii) integração regional e comércio; e (iv) questões de desenvolvimento (englobando, entre outras, a dívida externa, matérias ambientais, segurança alimentar, HIV-SIDA).

Este diálogo está inevitavelmente ligado, e é influenciado, pelas recentes transformações internas nos dois continentes.

1.1. União Europeia

No plano europeu, as relações com África são dificultadas pela panóplia de instituições, acordos e políticas envolvidos. Desde que Jacques Delors, em 1984, dividiu a acção da Comissão Europeia entre a Direcção-Geral de Desenvolvimento (DG DEV) e a Direcção de Relações Exteriores (RELEX), um longo caminho institucional foi percorrido. Este legado tem, porém, afectado a coerência da abordagem europeia relativamente a África, agravada ainda mais pela existência de vários acordos (Acordo de Cotonou, Parceria Euro-Mediterrânica e o acordo específico com a África do Sul) e pela falta de harmonização com as políticas bilaterais dos Estados membros. Tendo vários destes Estados um passado colonial e políticas específicas para certos países ou regiões africanas, a coordenação e complementaridade com a acção comunitária nem sempre é fácil, afectando as relações entre os dois continentes – como demonstram o caso do Zimbabué ou da República Democrática do Congo (RDC).

Com efeito, a panóplia de iniciativas continua a representar uma duplicação e dispersão de esforços. Refira-se, a título de exemplo, a coexistência de dois fóruns bilaterais de discussão: o *African Partnership Forum*⁴, surgido a convite de Jacques Chirac e pensado como um fórum de agilização e supervisão dos compromissos assumidos em matéria de cooperação; e a Comissão para África⁵ da administração Blair, que produziu um relatório sobre os principais desafios e obstáculos ao desenvolvimento do continente africano.

Neste sentido, a busca de uma política europeia para África é um passo positivo no reforço global das relações entre os dois continentes e na melhoria da coerência das relações externas da UE.

Nos últimos anos, a política europeia de cooperação para o desenvolvimento tem sofrido alterações decorrentes do próprio aprofundamento político da União, sendo os principais debates respeitantes ao posicionamento da cooperação face aos objectivos da política externa, às implicações do alargamento, ao futuro das relações UE-ACP, ou ainda à nova arquitectura institucional, que terá certamente reflexos no relacionamento com África. Subjacentes a estas questões, estão vários debates em curso na comunidade de doadores ao nível global, como o novo contexto de segurança, a ajuda aos Estados com fraco desempenho ou em conflito, o financiamento do desenvolvimento, a liberalização comercial, ou a obtenção de resultados positivos nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Fixados em Setembro de 2000, na sequência da aprovação da Declaração do Milénio das Nações Unidas, os objectivos incluem uma lista de áreas nas quais a ajuda ao desenvolvimento se deve concentrar e estabelecem metas quantitativas a alcançar dentro de prazos fixados, entre as quais a redução dos índices globais de pobreza para metade até 2015. Até ao momento, 23 países de África não conseguem atingir níveis que ultrapassem a metade dos valores definidos como meta, enquanto 12 países não dispõem sequer de dados suficientes para ser avaliados. Ao nível do HIV-Sida, pouco ou nenhum progresso foi alcançado, com países na África Austral a registarem mais de 30% do total da população infectada.

Tanto o relatório da Comissão para África, divulgado em Março de 2005, como o plano recentemente elaborado pelas Nações Unidas relativamente aos ODM alertam para a impossibilidade de atingir esses objectivos caso não sejam tomadas medidas urgentes ao nível global. Estas incluiriam a duplicação do montante global da ajuda a África, o perdão efectivo da dívida, a diminuição dos subsídios agrícolas nos países desenvolvidos, ou o fim do envolvimento destes na corrupção e lavagem de dinheiro em países africanos. No entanto, não existe vontade política de aumentar a ajuda de forma imediata e significativa, quando as prioridades internacionais se situam noutros planos (nomeadamente da segurança) e se questiona a eficácia dessa ajuda ou os métodos de gestão e utilização desta por parte dos países africanos.

Apesar de existir aparentemente um maior interesse por África, coexistem tendências divergentes no seio da UE: desde aqueles que defendem que África representa uma exigência de envolvimento moral e ético da Europa perante fenómenos gritantes de pobreza geograficamente próximos, passando pelos que defendem que África é um fardo para a Europa, a qual se devia concentrar nos seus problemas internos, pelos que sofrem da chamada «fadiga da ajuda» até aos que argumentam que deve existir uma ligação de longo prazo entre os dois continentes por razões económicas, ou seja, uma necessidade de reestruturar as economias africanas e a sua governação, por forma a que África possa ser o mercado do futuro e a nova fronteira económica da Europa.

Ao nível institucional, os sinais dados pela UE e, em especial, pela nova Comissão Europeia são, também eles, contraditórios. Por um lado, é inegável o papel fundamental da UE e dos países membros, enquanto maiores doadores internacionais no seu conjunto (cerca de 55% da ajuda mundial) e como mais importantes parceiros comerciais dos países em desenvolvimento (PED). A União desempenhou um papel activo na mobilização política que abriu caminho aos resultados da Conferência sobre o Financiamento do

1. Este capítulo baseia-se no *Background Paper* da Conferência.

2. Está previsto que as Cimeiras euro-africanas se realizem de três em três anos, sendo que a segunda estava agendada para ter lugar em Lisboa, em 2003. Para além das cimeiras, as duas partes acordaram em vários mecanismos de acompanhamento, como a realização de reuniões periódicas, tais como as Conferências Ministeriais e o grupo bi-regional de altos funcionários.

3. Inicialmente o diálogo estava dividido em oito temas, a saber: dívida externa; bens culturais; cooperação e integração regional; conflitos e tráfico de armas ligeiras; direitos humanos e democracia; HIV/Sida e outras doenças; segurança alimentar; ambiente.

4. Este fórum é constituído pelos países da NEPAD, os países do G8 e outros da UE que têm compromissos significativos no campo da ajuda pública ao desenvolvimento, incluindo Portugal.

5. Relatório disponível em <http://www.commissionforafrica.org/english/report/introduction.html>

Desenvolvimento (2002, em Monterrey), ao colocar em cima da mesa os chamados «objectivos de Barcelona» para aumentar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) até 0,39% do RNB colectivo europeu em 2006. Segundo a evolução actual, a UE, no seu todo, vai ultrapassar esta meta e atingir 0,42% em 2006, muito como resultado daqueles que já contribuem com mais de 0,7% (caso da Dinamarca, Holanda, Luxemburgo, Suécia e Noruega) e do esforço dos novos membros em aumentar as contribuições. O documento da Comissão Europeia *Focus on Africa*⁶, de Abril de 2005, inclui o compromisso de atingir 0,56% do RNB colectivo até 2010, mantendo o objectivo de 0,7% até 2015. O novo Comissário para o Desenvolvimento – Louis Michel – estabeleceu como um dos principais objectivos conseguir unir e mobilizar os europeus em torno da política de cooperação para o desenvolvimento – actualmente cerca de dois terços dos cidadãos diz acreditar que esta política contribui efectivamente para a redução global da pobreza.

Por outro lado, perspectivam-se alterações importantes no financiamento da política de desenvolvimento. Até agora, a ajuda externa da União tem sido implementada por um vasto e complexo conjunto de instrumentos temáticos e regionais – como sejam os programas CARDS, TACIS ou MEDA –, que foram surgindo e se alargaram de forma *ad hoc* ao longo dos anos. Estes instrumentos possuem regras distintas em termos de programação e implementação, o que dificulta a sua gestão e coordenação. A Comissão Europeia decidiu recentemente a reforma dos instrumentos de financiamento da ajuda externa da UE, no sentido de promover a simplificação e a eficácia, no quadro das perspectivas financeiras para 2007-2013⁷. No entanto, enquanto é reforçado o orçamento na área da segurança, a cooperação para o desenvolvimento ou a ajuda humanitária não beneficiarão de qualquer investimento adicional. Isto apesar de, no plano dos princípios, se reconhecer que a política de desenvolvimento é um dos instrumentos mais poderosos no combate às causas dos conflitos e do terrorismo. Mais, as novas propostas da Comissão vão no sentido de favorecer claramente a cooperação com países candidatos à adesão e com países geograficamente próximos, agrupando num outro instrumento a cooperação económica e a cooperação para o desenvolvimento com todos os restantes países, sem qualquer referência de aplicação específica aos países em desenvolvimento. A maior parte dos fundos continua a ser atribuído a países de desenvolvimento médio ou, seguindo uma tendência mais recente, através de critérios de desempenho, o que acarreta o risco de deixar de lado aqueles que por definição mais necessitariam dessa ajuda – os países mais pobres, com menor capacidade de absorção de ajuda, ou os países afectados por conflitos.

Para além disso, persistem ainda incoerências importantes na prática comunitária. Em primeiro lugar, apesar da complementaridade entre a cooperação multilateral e bilateral estar consagrada no plano dos princípios, existem muitas vezes divergências ou duplicação de esforços entre a ajuda concedida pelos Estados membros bilateralmente e aquela que é gerida pela Comissão. Cerca de 80% da ajuda externa europeia continua a ser bilateral, obedecendo a critérios de definição estratégica, controlo político e interesses próprios dos Estados membros, o que torna difícil a coordenação. Neste contexto, parece difícil promover uma agenda unificada de cooperação para o desenvolvimento ou mecanismos que evitem o risco de «renacionalização» da visão europeia da cooperação.

6. Documento disponível em <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2AfricaDevaidaid150605.pdf>

7. Para mais informações, ver a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre os Instrumentos da Ajuda Externa no Quadro das Perspectivas Financeiras 2007-2013, Julho 2004.

Em segundo lugar, uma das maiores inconsistências da acção externa da UE reside nas numerosas contradições impostas pela política agrícola comum. O protecционismo dos produtos europeus face aos produtos agrícolas dos países em desenvolvimento permite a prática de subvenções e contém elementos discriminatórios dos PED, o que contradiz o objectivo geral de luta contra a pobreza mundial. Apesar de o FMI estimar que a abolição dos subsídios aos agricultores europeus significaria um aumento de 0,6 no PIB anual dos países africanos, um acordo entre a França e a Alemanha assegura que esses subsídios irão continuar no nível actual de cerca de 50 mil milhões de dólares pelo menos até 2013, o que representa o claro favorecimento de uma minoria, dentro e fora da UE.

No plano africano, o lançamento da União Africana (UA) em 2002 e a subsequente actuação da Comissão liderada por Konaré⁸, abrem novas perspectivas face ao reforço da cooperação continental em áreas-chave como sejam a intervenção diplomática e militar na resolução de conflitos, a promoção da governação através de novos mecanismos e instituições, ou ainda a prossecução de estratégias comuns de desenvolvimento, ainda por concretizar através da incorporação da Nova Parceria Económica para o Desenvolvimento da África (NEPAD) na UA.

A NEPAD, criada em 2001 por iniciativa de alguns chefes de Estado africanos⁹, constitui actualmente o principal quadro geral de desenvolvimento do continente, no qual se estabelecem as grandes prioridades de política económica, financeira e comercial. Apesar de ser alvo de diversas críticas, nomeadamente no que diz respeito à participação da sociedade civil na sua concepção e financiamento, o programa tem como mérito principal o facto de constituir uma referência para o desenvolvimento africano a longo-prazo, ultrapassando as lógicas de actuação meramente financeiras e de curto-prazo que muitas vezes dominam o panorama africano. O programa baseia-se no princípio de apropriação do desenvolvimento pelos próprios africanos, representando uma vontade de criar uma nova parceria com o mundo industrializado, baseada no respeito e nas responsabilidades mútuas, por forma a substituir a relação desigual entre doador e beneficiário. A abordagem pró-activa está patente no facto de África pretender participar plenamente no processo de globalização das economias e assim ir para além da posição de eterno receptor de ajuda.

O NEPAD está estruturado em torno dos seguintes objectivos:

- Criar as condições para o desenvolvimento através da promoção da paz e da segurança, da democracia, da boa governação, da cooperação e integração regional, bem como do reforço das capacidades;
- Levar a cabo reformas políticas e atrair investimento nos sectores prioritários: agricultura, desenvolvimento humano (saúde, educação, ciência e tecnologia, desenvolvimento de competências), infra-estruturas (tecnologias da informação e da comunicação, energia, transportes, água e saneamento);
- Mobilizar recursos, através de poupança e investimentos nacionais, investimento estrangeiro directo, afectação de capitais resultantes da redução da dívida e aumento dos níveis de Ajuda Pública ao Desenvolvimento;

1.2. África

8. A Comissão Konaré tomou posse em 2003 por um período de cinco anos e estabeleceu planos para a integração continental, com metas de curto, médio e longo-prazo.

9. Esta iniciativa nasceu em Julho de 2001 com a designação de *New Africa Initiative* (NAI) – sendo rebaptizada em Outubro do mesmo ano – em resultado da fusão do *Plan Omega pour l'Afrique* (elaborado pelo Presidente do Senegal) e do *Millenium Africa Programme* (iniciativa da África do Sul, Nigéria e Argélia).

- Melhorar a gestão das contas públicas;
- Aumentar a participação de África no comércio mundial.

A UA assumiu-se desde o início como uma organização substancialmente diferente da sua antecessora – a Organização de Unidade africana (OUA) – afirmando ter como objectivo a União dos povos e não só dos Estados. Segundo o Acto Constitutivo, constitui «um projecto social e económico que visa criar um espaço democrático através da África, para promover o desenvolvimento económico e reflectir uma identidade africana comum». Apesar da existência de uma identidade comum ser questionável, a União Africana constituiu-se como uma instituição assente no pragmatismo da sua visão e programa de acção, assente em três eixos fundamentais:

- *Paz e Segurança.* Contrariamente à sua antecessora, a UA introduziu no seu Acto Constitutivo o direito de intervir nos conflitos nacionais e regionais, em caso de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (artigo 4º do Acto Constitutivo).
- *Direitos Humanos e Democracia.* Um dos principais objectivos da organização é proteger os direitos humanos, de acordo com o estabelecido na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, bem como defender os princípios democráticos, nomeadamente pela condenação de quaisquer alterações inconstitucionais de regime e pelo recurso a sanções em caso de desrespeito destes princípios.
- *Integração Económica.* A UA estabeleceu um plano de integração económica que se desenrolará em seis etapas, tendo por base as actuais comunidades económicas regionais.

Órgãos da União Africana

Comissão da União Africana (CUA): É o órgão executivo da União, subordinada à Conferência dos Chefes de Estado e de Governo e ao Conselho Executivo. Deverá vir a estar, igualmente, sob o controlo do Parlamento Pan-africano. A Comissão é um órgão chave do sistema institucional da UA, e a sua principal função é facilitar e promover as políticas e programas continentais, bem como a actuação das novas instituições. A Comissão deverá assumir também um papel de supervisão estratégica e estabelecer-se como o interface entre África e o exterior.

No seguimento da Cimeira de Maputo, em 2004, os Chefes de Estado designaram os dez membros da Comissão, para um mandato de 4 anos. Em conformidade com o princípio de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, 50% dos cargos da CUA foram atribuídos a mulheres. O antigo Presidente do Mali, Alpha Omar Konaré, foi eleito Presidente da Comissão.

Conferência dos Chefes de Estado e Governo: A Conferência reúne-se em sessão ordinária uma vez por ano. É o órgão supremo da União e assume competências importantes para o funcionamento da UA (é a Conferência que aprova o orçamento, nomeia os membros do Tribunal de Justiça e é responsável pela aplicação de sanções) e para a concretização das políticas comuns. Tem competências para autorizar a intervenção num Estado membro em circunstâncias consideradas graves.

Conselho Executivo: É constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros (ou quaisquer outros designados pelos Estados membros). Responsável perante a Comissão, o Conselho Executivo reúne-se duas vezes por ano e coordena as políticas dos Estados membros nos domínios de interesse comum.

Parlamento Pan-africano: O Parlamento é o órgão mais inovador constituído pela UA. Esta instituição está aberta aos 53 países da União. Cada um dos países que assina e ratifica o protocolo tem direito a ser representado por cinco deputados, escolhidos no âmbito das legislaturas nacionais, sendo que pelo menos um deve ser do sexo feminino. Durante os primeiros cinco anos, o Parlamento assumirá o estatuto de órgão consultivo. Todavia, o objectivo final é confiar-lhe plenos poderes legislativos, prevendo-se que seja, a longo prazo, o órgão de controlo democrático da UA e o instrumento apropriado que garantirá a participação de todos os cidadãos na construção da União. Contudo, este órgão terá ainda que enfrentar enormes desafios, uma vez que deverá não só adoptar leis, mas também vigiar a sua aplicação por parte dos Estados africanos e intervir de forma decisiva na defesa dos Direitos Humanos. Segundo numerosos representantes de ONGs, a credibilidade do Parlamento dependerá das questões tratadas pelos parlamentares, das causas que serão defendidas e da concretização de mudanças efectivas na vida dos cidadãos africanos.

O Conselho para a Paz e Segurança (CPS): Segundo o Acto Constitutivo da União Africana, um dos objectivos fundamentais da instituição é promover a paz, a segurança e a estabilidade do continente. Ainda que reafirme o princípio do respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados membros, o Acto inscreve o direito da União de intervir num Estado membro, sob decisão da Conferência, em caso de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade. Foi neste espírito que os Chefes de Estado adoptaram, à data do lançamento da UA, em Durban, em 2002, o Protocolo da criação do Conselho para a Paz e Segurança. Este órgão, concebido segundo o modelo do Conselho de Segurança da ONU, estabelece duas prerrogativas: a responsabilidade de mandar o envio de tropas para a manutenção da paz nos Estados que assinaram acordos de paz, por um lado, e, por outro, de «recomendar» à CUA o envio de tropas de países que sejam membros de uma força militar de paz. Até 2010, o CPS deverá ser dotado de uma Standby Force de 15.000 homens, que se manterão estacionados no seu próprio país, mas passíveis de ser mobilizados a qualquer momento. O Protocolo adoptado em Durban entrou em vigor a 23 de Dezembro de 2003, após ter recebido as 27 ratificações necessárias. A 15 de Março de 2004, o Conselho Executivo da UA elegeu os 15 membros do Conselho. Cinco Estados membros, à razão de um por cada região (África Central, Oriental, Ocidental, do Norte Austral), foram eleitos por um mandato de três anos, e os restantes dez, por um mandato de dois anos.

O Tribunal Africano para os Direitos do Homem e dos Povos (TADH): O Protocolo que estabelece a criação deste órgão entrou em vigor em 25 de Janeiro de 2004. Este Tribunal vem reforçar a acção da Comissão Africana dos Direitos do Homem

e dos Povos, estabelecida em 1987, com o objectivo de promover a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Contrariamente à Comissão, cujo papel é em grande parte consultivo e educativo, as decisões do Tribunal terão força executiva, pelo menos para os países signatários do Protocolo. Pela primeira vez, a Carta e outros tratados de defesa dos Direitos Humanos são dotados de um mecanismo de aplicação. Segundo o disposto no artigo 5º, parágrafo 1, poderão fazer parte deste órgão o Estado que faça parte da Comissão, as organizações intergovernamentais africanas para as questões da sua competência e também os Estados que ajam enquanto terceiros intervenientes, desde que considerem que os seus interesses estão em causa. O Protocolo fundador confere ainda um direito restrito de participação a pessoas individuais e ONGs de defesa dos Direitos do Homem. A legitimidade e credibilidade desta instituição dependerá de um certo número de condições, nomeadamente a redacção de um regulamento interno em concertação com a sociedade civil; o esclarecimento das ligações entre a Comissão e o Tribunal e o lugar das vítimas perante aquela instituição; um orçamento que permita ao Tribunal um exercício efectivo das suas competências; a vontade dos Estados de se submeterem à sua jurisdição e de apoiar outros mecanismos regionais de defesa dos Direitos do Homem. A experiência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem poderá ser benéfica para o novo Tribunal, uma vez que as duas instituições apresentam semelhanças.

O modelo de organização institucional da UA é, em grande medida, transposto da estrutura da UE (com excepção do Conselho de Paz e Segurança, inspirado no CS das Nações Unidas). No entanto, não é necessariamente negativo importar modelos institucionais, se existir igualmente uma incorporação das lições que se podem tirar do processo institucional europeu (por exemplo a abordagem sequencial, as relações entre a Comissão e o Conselho, etc.). Actualmente, os maiores desafios institucionais da UA situam-se essencialmente em três níveis: o problema da sustentabilidade financeira de uma organização que tem grande dificuldade em mobilizar os Estados membros para o pagamento das suas quotas; a fraqueza institucional que deriva igualmente da escassez de recursos humanos; e a dificuldade de coordenação, quer entre os diversos órgãos, quer com outros níveis de governação (NEPAD, outras organizações regionais, políticas bilaterais dos Estados membros).

2. Os Novos Desafios da Segurança Internacional

Quais são as principais consequências de acontecimentos internacionais recentes (ataques do 11 de Setembro e 11 de Março, intervenção no Iraque) no relacionamento com os países africanos? Que apoios devem ser dados às reformas no domínio da segurança nos países africanos? O interesse aparentemente renovado dos EUA em África resulta de um envolvimento de contingência, ou de uma estratégia de longo-prazo da administração norte-americana? Que reflexos terão as mudanças nas prioridades internacionais – agora centralizadas nas questões de segurança – na política externa da UE e sua influência? Qual a reacção dos países do Sul face a esta arquitectura e agenda internacionais?

O aumento da complexidade das situações de crise ou conflito na África Subsaariana e o surgimento de novas ameaças à segurança global colocam actualmente as questões de resolução de conflitos no cerne dos processos de integração regional no continente, de mesmo se aplicando aos programas de apoio desenvolvidos, ao nível bilateral e multilateral, pelos principais parceiros externos. Com efeito, desde o fim da Guerra Fria que se verifica uma alteração do tipo predominante de conflitos, com a proliferação de conflitos intraestatais, onde a crise de soberania em muitos Estados africanos conduziu a lealdades mais estreitas e exclusivas – seja em torno da língua, da religião, da etnia, de clivagens regionais ou outros elementos constitutivos da sua identidade. A mudança na natureza dos conflitos, com o surgimento de novas alianças e actores (grupos rebeldes, «senhores da guerra», companhias multinacionais, etc.), tornou impossível a procura de soluções duradouras sem que se equacionem devidamente as suas ramificações, interligações e impacto ao nível regional, bem como a existência de questões transversais ou supranacionais.

Ao nível europeu, a paz é hoje encarada na generalidade das políticas para África como condição necessária à estabilidade político-social e ao desenvolvimento. Os conflitos africanos têm um impacto directo na segurança europeia, quer através dos reflexos nos fluxos migratórios, quer pela ligação do tráfico de armas e de recursos naturais às redes terroristas e de crime organizado ao nível global. A Estratégia Europeia de Segurança identifica cinco grandes ameaças: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, crime organizado e Estados falhados. No entanto, apesar dos acordos, das declarações conjuntas, da cooperação existente entre Estados membros, é necessário salientar que as divergências bilaterais são particularmente relevantes nas questões africanas, limitando consideravelmente a coerência da actuação política da UE.

De uma forma global, a actuação europeia insere-se, naturalmente, no contexto geral de luta contra o terrorismo, dominante nas agendas mundiais desde os ataques do 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e do 11 de Março de 2004, em Espanha.

As conclusões de várias investigações aos atentados, apontando para a existência de contactos regulares das células terroristas, quer no Norte de África com grupos islâmicos radicais, quer com grupos rebeldes na África Ocidental, vieram recolocar o continente africano no mapa da segurança global. Com efeito, várias investigações conduzidas por jornais norte-americanos – como o *Washington Post* –, por várias organizações não-governamentais – caso da Global Witness –, e por vários analistas – como Douglas Farah¹⁰ – afirmam ter havido uma alteração das estratégias de financiamento por parte da al-Qaida, particularmente após o congelamento de alguns bens da organização na sequência dos atentados às embaixadas no Quênia e na Tanzânia no final da década de 90. A organização terá apostado no comércio de mercadorias de alto valor e facilmente transportáveis, como os diamantes, estabelecendo ligações com os rebeldes da Serra Leoa, quer através do Hezbollah¹¹, quer através de Charles Taylor, na altura presidente da Libéria. No início da presente década, tanto a Serra Leoa como a Libéria estavam em crise profunda e constituíam o paradigma de Estados falhados, com altos níveis de corrupção e de expansão de actividades criminosas, com a estrutura comercial desregulada e com vastas zonas do território, ricas em recursos naturais, sem controlo governamental.

Apesar da resolução aparente – pelo menos a curto-prazo – destes dois conflitos, a persistência de factores de crise estruturantes nas sociedades africanas, passíveis de

2.1. África e o terrorismo: respostas internacionais

10. Correspondente do *Washington Post* e investigador do National Strategy Information Center, escreveu recentemente *Blood for Stones: The Secret Financial Network of Terror*.

11. O Hezbollah utiliza já há mais de uma década elementos da vasta comunidade libanesa na África Ocidental – 120 mil, a maioria dos quais dedicados ao negócio de importação e exportação – para angariar fundos através do tráfico de mercadorias.