

3. O Papel da Cooperação Europa-África na Resolução de Conflitos

Quais as melhores vias para reforçar as capacidades africanas em matéria de resolução de conflitos, manutenção da paz e alerta antecipado? Qual o papel do diálogo UE-UA nesse reforço? Que estratégias seguir no quadro do diálogo Europa-África para a mobilização e uso racional de recursos a favor da prevenção de conflitos? Qual o papel desempenhado pelas organizações sub-regionais e como estabelecer uma verdadeira coerência e complementaridade entre as suas acções e a actuação da UA? Quais as principais lições a reter da intervenção internacional em conflitos africanos?

3.1. Situação Actual dos Conflitos: Sudão e Guiné-Bissau em destaque

Quando os Chefes de Estado e de Governo da Europa e da África se reuniram no Cairo, em 2000, grande parte dos países africanos estava a sofrer as consequências da existência de conflitos violentos, num continente onde existem cerca de 10 milhões de refugiados e deslocados devido a situações de guerra ou instabilidade política. Passados mais de cinco anos, a situação registou melhorias significativas em diversos países, mas os focos de tensão são actualmente vários:

No corno de África, a situação no *Sudão*²⁰ – um país constituído por uma multiplicidade de identidades étnicas, culturais, religiosas e regionais – permanece preocupante. Por um lado, assiste-se, desde 1983, a uma guerra que opõe o norte do país, árabe e maioritariamente muçulmano, ao sul, composto por populações negras e de religião cristã ou animista. Até à assinatura dos protocolos que integram o acordo de paz celebrado no início de Janeiro de 2005, o conflito provocou mais de dois milhões de mortos e 4,5 milhões de deslocados, envolvendo inúmeras violações dos direitos humanos, tais como o rapto de crianças para participarem no esforço de guerra, a expulsão do povo Nuer das suas terras, ou o uso da fome como arma de combate. Subjacente a todo o conflito está uma divergência identitária que, mais do que opor dois mundos cultural e religiosamente distintos, radica na imposição de um modelo de sociedade específico, de uma identidade político-cultural (árabe) que encontra na religião o seu simbolismo e força estruturante.

Com a assinatura do Acordo de Paz (*Comprehensive Peace Agreement*), o Sul do Sudão entrou numa nova fase de transição, bastante delicada, em que as expectativas relativas aos frutos que o clima de paz pode trazer são enormes, tanto entre entidades políticas como civis. A transição de uma situação de guerra para a paz coloca enormes pressões e exigências sobre a liderança do Sul. O rápido estabelecimento de uma administração civil num território vasto, subdesenvolvido e extremamente privado de condições e oportunidades, assegurando a criação ou expansão dos serviços sociais básicos e de infra-estruturas em grandes regiões do Sul do Sudão, é uma tarefa que requer uma liderança coesa, objectivos específicos de longo prazo e capacidade de empregar recursos humanos e financeiros. Encontrar os recursos humanos necessários para estabelecer uma administração que funcione, é, em si mesmo, um enorme desafio. Pelo menos uma parte dos funcionários públicos que trabalham neste momento nas cidades em que as tropas estão estacionadas poderá ter que regressar ao Norte, com o risco consequente da ruptura dos escassos serviços disponíveis. As dinâmicas ligadas à transferência de autoridade e governação em geral, necessitam, por isso, de ser analisadas e concretizadas de forma apropriada.

Por outro lado, Darfur – a «terra dos Fur», uma das principais comunidades – no oeste do território, é desde Fevereiro de 2003 o palco de um conflito violento entre

as milícias árabes *Janjaweed*, apoiadas pelo Governo de Cartum, e os movimentos rebeldes do Exército de Libertação do Sudão (*Sudan's Liberation Army – SLA*) e do Movimento para a Justiça e Igualdade (*Justice and Equality Movement – JEM*). Os ataques perpetrados pelos rebeldes a partir do início de 2003 e as vitórias nos meses subsequentes conduziram a uma resposta por parte do Governo sudanês, que através de forças aéreas e terrestres passou a apoiar activamente as acções dos *Janjaweed*, contra localidades acusadas de constituírem a base de apoio dos rebeldes. Em termos militares, o modo de actuação consiste normalmente na pilhagem de aldeias e sua destruição, assassinando os homens e utilizando a violação como arma de guerra.

Os três estados do Darfur, conhecidos como o Grande Darfur, têm sido negligenciados pelo governo central, o que se reflecte na deficiente rede de serviços sociais e infra-estruturas de apoio. Apesar disso, aquela região do país – do tamanho da França, com cerca de 6 milhões de habitantes que vivem em condições climáticas inóspitas – desenvolveu ao longo dos séculos mecanismos de sobrevivência social e económica. Apesar dos vários acordos estabelecidos entre o governo, o SLA e o JEM, o conflito civil estendeu-se, nos últimos dois anos, aos três estados do Darfur e agravou-se em intensidade, com a insegurança a provocar o deslocamento forçado de cerca de 1.7 milhões de pessoas. Os meios de produção das unidades domésticas entraram em ruptura com a redução da produção agrícola, roubos sistemáticos de gado, interrupção dos padrões tradicionais de migração e rotas comerciais, e com o regresso de um grande número de deslocados internos. Os movimentos nómadas tradicionais também foram interrompidos, o que levou à sobre-pastagem de áreas com reservas de água insuficientes para abastecer o gado, e resultou numa situação semelhante à de seca. Os conflitos impediram as tradicionais exportações de camelos para mercados vizinhos, bem como a venda de gado dentro e fora dos Darfurs, diminuindo dramaticamente o poder de compra das comunidades pastorícias. Além disso, a colheita de 2004 foi ainda mais limitada pelo impedimento do acesso dos agricultores às suas terras.

As razões que podem explicar o conflito prendem-se com uma multiplicidade de factores, nomeadamente com a marginalização socio-económica e a exclusão do Oeste do processo de negociações Norte-Sul sobre a autonomia e partilha de poder. A instrumentalização e manipulação sistemática das divisões étnicas, largamente utilizada na história do Sudão, deteriorou as condições de vida no Darfur, esvaziando as áreas rurais e deixando os deslocados internos ao cuidado da assistência humanitária da comunidade internacional.

Uma outra causa do conflito está relacionada com a erosão dos sistemas tradicionais de autoridade e de resolução de conflitos. Durante séculos, as comunidades árabes nómadas do norte de Darfur têm seguido padrões de migração sazonal, viajando para a zona sul da região na estação seca em busca de alimento para o gado e retirando-se novamente para as franjas do deserto do Sahel na estação das chuvas. As tensões entre agricultores e nómadas em torno da terra e da água estiveram desde sempre presentes na região, mas eram normalmente geridas através de mecanismos tradicionais complexos, envolvendo a teia de rotas do gado e de rios que atravessam as planícies, bem como conferências de chefes tradicionais. Sendo o norte do Darfur uma área afectada pela desertificação e por períodos sucessivos de seca que se agravaram em 1984-1985, as comunidades árabes têm sido obrigadas a mover-se cada vez mais cedo para sul, o que suscitou um aumento das tensões com os agricultores negros, que

20. O conflito no Sudão foi amplamente referido nos debates das várias sessões. Especificamente, foi apresentado por Carlos Veloso.

vêm as suas colheitas danificadas pelo gado. As tensões relativas a questões da terra vieram posteriormente a ser agravadas pelas reformas administrativas de 1994, que concederam a membros de comunidades étnicas árabes novas posições de poder, sendo interpretadas pelas comunidades negras como uma tentativa de enfraquecer a sua liderança e poder tradicionais na região. No seio dos grupos étnicos Fur, Masaalit e Zaghawa, muitos acreditam que os ataques por parte das milícias *Janjaweed* e das forças governamentais são parte integrante de uma campanha deliberada para reorganizar a distribuição das terras na região e, dessa forma, beneficiar as comunidades árabes. A questão é que os dois níveis de conflitualidade – o conflito entre várias comunidades pelo controlo dos recursos escassos e o conflito de causas políticas entre movimentos rebeldes e o Governo – se interligaram de tal forma que passou a ser impossível destrinçá-los. Contrariamente ao que acontece noutros conflitos africanos, não existe nos movimentos rebeldes de Darfur uma cadeia de comando perfeitamente definida, vertical e disciplinada, pelo que é muito difícil distinguir as alianças e mesmo se os interlocutores falam, ou não, em nome dos movimentos que dizem representar. Em termos políticos, a actuação do Governo sudanês tem sido pautada desde o início da crise por dois aspectos centrais: por um lado, uma desresponsabilização face à actuação das milícias árabes contra populações desprotegidas e, por outro lado, uma falta evidente de colaboração com as organizações que pretendem assegurar uma ajuda humanitária mais eficaz.

A utilização de milícias para a prossecução de objectivos militares não é uma novidade no Sudão, uma vez que desde a independência o regime confia a estes grupos o controlo de vastas zonas do território, demasiado extenso para o exército nacional. Em face de um exército pouco motivado para combater nas regiões semi-desérticas a oeste, ou nas florestas húmidas do sul, surge como uma opção natural, nos anos 80, a tática de utilização de algumas comunidades arabizadas – os Baqqaras – para neutralizar a etnia Dinka do Bahr Al-Ghazal e do Alto Nilo, que apoiavam os rebeldes do *Southern People's Liberation Movement/Army* (SPLM/A). A estratégia permitiu ao Governo ter à disposição uma vasta força militar, que beneficiava directamente da participação nos combates (através de pilhagens e ocupação de terras) e que lhe conferia um aparente distanciamento, uma vez que sempre afirmou não conseguir controlar essas milícias.

Em Darfur, esta tática é, por um lado, uma manifestação da incapacidade do Estado em assegurar a soberania e o controlo efectivo de todo o seu território. Geograficamente, a imensidão do país levou a um afastamento natural das zonas periféricas, pelo que em nenhum momento dos dois últimos séculos o Governo central conseguiu governar efectivamente a região do Darfur. Por outro lado, é também o reflexo da relutância em enviar um exército cujos soldados são na sua maioria provenientes da região, o que os torna potenciais rebeldes. Apesar de ter apresentado, no início de Julho de 2004, um plano de acção para a neutralização das milícias, Cartum acabou por não entregar qualquer lista de efectivos das milícias sob o seu controlo, nem provas das ordens de cessação dos ataques, enquanto se multiplicavam os relatórios de participação activa das tropas sudanesas nos massacres perpetrados pelos *Janjaweed*, quer através do recrutamento e treino das milícias (cerca de 20 mil), quer da própria actuação militar. Por várias vezes o Governo utilizou aviões Antonov e Mig para bombardear as povoações, abrindo caminho para ataques terrestres de forças conjuntas – milícias árabes *Janjaweed* e forças armadas sudanesas. No entanto, mascarar o conflito em

Darfur numa guerra étnica entre árabes e negros é uma falácia: todos os grupos em contenda são actualmente responsáveis por graves violações de direitos humanos.

A questão humanitária também é recorrente. No Sul, a negação do acesso das populações a produtos básicos para a sua sobrevivência constituiu uma verdadeira tática de guerra, sendo que, em 1998, a política de deslocação forçada das populações e de impedimento da passagem da ajuda humanitária resultou em mais de 250 mil mortos. No Darfur, a intenção de criar «zonas de segurança» ou zonas específicas para a transferência das populações afectadas, tal como previsto no Plano de Acção assinado no início de Agosto de 2004 pelo Governo sudanês e as Nações Unidas, é, assim, encarada por muitos como parte integrante da campanha governamental de reorganização das terras da população negra a favor das comunidades árabes, como demonstra a ocupação de várias aldeias das comunidades Masaalit e Fur.

A topografia humana do Darfur foi drasticamente alterada, uma vez que cerca de dois milhões de pessoas foram deslocadas das zonas rurais. Os efectivos das Nações Unidas e da União Africana confirmam que as forças governamentais têm sido responsáveis pela deslocação forçada da população para novos campos, presumivelmente para garantir melhores condições de vida, sendo que, em muitos casos, a polícia sudanesa responsável pela segurança dos campos e pelo regresso dos refugiados é constituída pelos mesmos que conduziram os massacres nas comunidades. O clima de desconfiança tem impedido um retorno seguro e voluntário dos refugiados e deslocados às suas aldeias.

Paradoxalmente, o recente processo de paz entre o Governo e os rebeldes do Sul, patrocinado pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, *Intergovernmental Authority on Development*) pode ter desempenhado um papel decisivo na emergência da violência em Darfur, uma vez que os protocolos relativos às questões da autonomia e de partilha de poder e riquezas com o SPLM/A terão funcionado como catalisadores da revolta e da esperança de outros movimentos rebeldes. Foram as próprias tensões internas do regime e as divisões no seio do SPLM/A que motivaram o surgimento de movimentos anti-governamentais em Darfur, uma vez que enquanto o JEM possui laços históricos com o regime islâmico, o SLA está ligado ao SPLM/A que já tinha tentado sem sucesso expandir o seu movimento para o Darfur em 1990.

Com efeito, Darfur arrisca-se a não ser um caso isolado no imenso território sudanês, uma vez que as políticas de discriminação levadas a cabo pelo regime têm suscitado um reforço dos movimentos rebeldes. Também no leste, o *Congresso de Beja*, presumivelmente com apoio da Eritreia, tem combatido esporadicamente desde 1990 as forças governamentais, em nome de uma distribuição mais equitativa dos recursos do país, podendo dar origem a um novo conflito violento. Tanto o *Congresso de Beja* como o Exército de Libertação do Sudão (SLA) e o SPLA fazem parte da Aliança Democrática Nacional (NDA), que congrega numa plataforma dezenas de movimentos de oposição ao regime, das mais variadas regiões.

Perante este contexto, a visão mais comum é a de que a situação geral do país permanecerá frágil e volátil a curto-prazo, com uma instabilidade contínua. O processo interno de partilha do poder, bem como a tentativa de atingir resultados concretos do processo de paz podem ser enfraquecidos por lutas pelo poder e divergências no seio do SPLM/A. Além disso, é provável que continuem a registar-se conflitos e incidentes localizados, eventualmente afectando o retorno dos refugiados e deslocados internos. A presença de um elevado número de grupos armados e milícias, para os quais ainda

não estão em curso planos de desarmamento, desmobilização e reintegração, continua a ser um elemento de instabilidade e conflito, e, como tal, um perigo para o sucesso do processo de paz. As tensões e dinâmicas nos países fronteiriços também requerem vigilância, uma vez que são potenciais causadores de novos fluxos de refugiados, particularmente da Etiópia e Eritreia. Com efeito, o contexto regional é frequentemente esquecido, mas permanece fundamental para influenciar as dinâmicas de conflitualidade no interior do Sudão. A Eritreia está neste momento em situação de seca extrema, com 90% da população dependente de ajuda humanitária, construindo simultaneamente o seu poderio militar: qual o impacto que no futuro isto poderá ter no Sudão? O Chade tem uma influência determinante em Darfur, uma vez que têm sido evidentes as movimentações de tropas, de grupos étnicos, de alianças entre a elite chadiana e alguns protagonistas do conflito em Darfur. A actuação do Exército de Resistência do Senhor (*Lord's Resistance Army – LRA*) no norte do Uganda e a sua influência no Sul do Sudão são aspectos descurados quando falamos da paz recentemente assinada.

A necessidade de prestar assistência humanitária permanece grande – de facto, uma melhor análise da vulnerabilidade e das necessidades das populações, graças a uma melhoria das condições no terreno, pode demonstrar que a necessidade da ajuda humanitária é maior do que se pensava. – e é provável que venha mesmo a aumentar, com a melhoria das condições de acesso. Em termos de preparação, será necessário, entre outras coisas, que se mantenha no terreno um sistema de resposta humanitária rápido e forte, e que se mantenham posições de retaguarda, incluindo a eficácia operacional dos centros-chave de logística. Igualmente importante é assegurar que o movimento de retorno dos refugiados e deslocados é eficazmente monitorizado e que antigas cidades guarnição e outras áreas chave de possível retorno estejam preparadas para receber um fluxo crescente de retornados, que pode facilmente exceder as actuais capacidades de resposta da assistência humanitária nesses locais. Paradoxalmente, a administração emergente poderá, numa fase inicial, constituir um constrangimento à distribuição da ajuda.

O grande número de conflitos localizados e a instabilidade nas áreas de Transição (Abyei, Nilo Azul, Montanhas Nuba/ Kordofan Sul) deve-se a uma combinação de tensões tradicionais, inter-étnicas e clânicas sobre a posse de recursos escassos e, mais importante, à actividade de milícias armadas, muitas vezes utilizadas como representantes de outros interesses, especialmente nos Estados do Norte e Sul do Nilo Azul. A presença dessas milícias, para as quais ainda não foram feitos planos específicos de desarmamento, desmobilização e reintegração, constitui um elemento desestabilizador e um factor de risco na região. A fragilidade dos Acordos de Paz das Áreas de Transição espelha a tensão que permeia toda a área e a dificuldade em ultrapassar as polarizações e divisões políticas, militares e sociais que existem. A ausência de resultados concretos dos acordos de paz poderá, assim, originar um acréscimo das tensões.

Além disto, os efeitos das chuvas erráticas e da baixa produção agrícola da passada época colocam no limite a sobrevivência das unidades domésticas de uma população já de si extremamente privada. Durante o período de fome, de Maio a Outubro, pequenas bolsas de populações afectadas podem surgir de novo na área das Montanhas Nuba. Além do mais, Bahr el Ghazal e Kordofan Sul podem ser alvos de um influxo de populações do Darfur, caso as condições se deterioreem ainda mais. É provável que

continuem em curso muitos dos conflitos existentes nas Áreas de Transição, uma vez que os protocolos assinados apenas parcialmente resolveram o problema. Existe também o perigo de o conflito voltar a emergir e possivelmente estender-se a outras regiões, caso o acordo de paz não produza resultados concretos.

As Nações Unidas têm vindo a aumentar gradualmente a sua presença nas Áreas de Transição através, numa fase inicial, de agências humanitárias que garantem a distribuição da ajuda necessária para colmatar as necessidades básicas de sobrevivência. Numa fase posterior, a presença das forças de manutenção de paz das Nações Unidas poderão tornar-se um importante elemento estabilizador. Entretanto, algumas operações transversais de assistência humanitária têm sido levadas a cabo na região de Nuba.

Contudo, cerca de duas décadas de conflito persistente, violência e instabilidade devastaram a região de Transição, originando destruição dos meios de subsistência, pobreza extrema, violação dos Direitos Humanos, incluindo ataques físicos, violência sexual, separação forçada de famílias e cobrança informal de «impostos». Verificam-se níveis de segurança alimentar extremamente frágeis, acesso limitado a água potável e saneamento, e níveis bastante elevados de mal nutrição. Os indicadores relativos à saúde são impressionantes: o valor mais elevado da taxa de mortalidade infantil verifica-se no norte do Sudão. A intervenção humanitária neste cenário tem sido muitas vezes bloqueada pela restrição – ou mesmo impedimento – do acesso às zonas mais afectadas durante largos períodos de tempo. Não parece provável que esta situação melhore brevemente, uma vez que os factores de risco no terreno permanecem activos, com potencial para intensificações repentinas dos conflitos, retomar da violência e deslocamento das populações, o que pode afectar bastante as áreas com acesso limitado.

Perante este cenário, a intervenção da comunidade internacional tem sido controversa e descoordenada. Numa primeira fase, a complexidade do conflito em Darfur, a resistência do Governo sudanês em internacionalizar a questão e o receio da comunidade internacional em comprometer todo o processo de paz em curso com os rebeldes do Sul, vieram permitir ao Governo prosseguir a sua estratégia militar. A prioridade internacional era claramente fazer avançar as negociações entre o Governo e o SPLM/A, conseguindo a assinatura dos protocolos pendentes, que representavam um esforço conjunto de mediação de organizações regionais e doadores bilaterais há vários anos. Numa segunda fase, a ausência de coordenação entre posições multilaterais e bilaterais, a colisão entre agendas e a existência de outras prioridades ao nível internacional determinaram a relutância e a lentidão da resposta. Nas Nações Unidas, a procura do máximo consenso possível relativamente a esta questão tem impedido a existência de uma posição suficientemente firme e robusta que permita enviar uma mensagem clara ao Governo sudanês. A divisão no seio do Conselho de Segurança é evidente. À exigência de uma posição diplomática forte por parte da administração norte-americana opõem-se países como a China ou a Rússia, que desempenharam um papel fundamental no bloqueio a muitas das decisões internacionais de penalização ao Governo sudanês, ameaçando com o seu direito de veto²¹. A China, não sendo formalmente aliada do Sudão, é actualmente o seu maior parceiro comercial e tem forte presença na exploração petrolífera no Sul, enquanto a Rússia se destaca pelas ligações no comércio de armamento.

A situação no Darfur, bem como no resto do Sudão, não será resolvida por intervenções humanitárias maciças e mega-programas de reconstrução e desenvolvimento, nem pela

21. As sanções a Darfur foram aprovadas em Março de 2005 (Resolução 1591) com a abstenção da China, mas após um longo impasse e a manifestação de divergências claras entre os membros do Conselho de Segurança, contribuindo para enfraquecer esta decisão.

presença das forças da UA e das Nações Unidas. Esses são instrumentos que podem conceder aos actores sudaneses tempo para reflexão e construção de uma vontade e confiança genuínas para intervir das causas radicais dos diferentes conflitos. Um compromisso com o respeito pelos Direitos Humanos, o estabelecimento de políticas económicas e sociais claras para todos os sudaneses, e menos políticas etnocêntricas para resolver problemas políticos, são passos que apenas os sudaneses podem dar – e só assim terão verdadeiro impacto, numa sociedade bastante céptica.

A conflitualidade na *Guiné-Bissau*²² constitui um caso particular na região da África Ocidental. Ao contrário de outros casos de desestruturação social profunda e de desagregação do Estado, o país conseguiu manter um certo grau de coesão social e de identidade nacional – fruto, em grande medida, da organização social de base rural e do legado da luta de libertação nacional. Tem-se verificado nos últimos anos, contudo, uma polarização crescente, quer ao nível político (com o acentuar das divergências entre partidos e cisões no seu seio), quer no plano societal (com a erosão do diálogo inter-étnico, o aumento da saliência das clivagens étnicas e a politização deste elemento).

A Guiné-Bissau pode ser referida como um dos exemplos de países de pequena dimensão em termos demográficos, que passaram por processos falhados de estabilização e ajuste macroeconómico nas décadas de 70 e 80 e que entraram posteriormente num período de globalização mais acelerada (baseada no comércio) já numa situação de grande debilidade, tendo falhado uma segunda conversão liberal. Com uma base económica tão frágil, estes países, que são mais de uma dezena em África, foram obrigados a incorporar um processo de estruturação democrática, imposto segundo modelos exteriores. Não sendo a passagem institucional endógena nem suficientemente orgânica, estão criadas as condições para a emergência de conflitos internos com carácter de guerra civil. Ao contrário dos países com maior dimensão demográfica e uma capacidade económica mais sólida, a existência de conflitos desta natureza neste tipo de países origina uma saída da classe média, composta apenas por umas centenas de famílias que são fundamentais para preservar a frágil estrutura do Estado. Este facto conduz a um problema grave de capacitação, estando a comunidade internacional pouco preparada para responder a este desafio quando simultaneamente tem de praticar um sistema que promova a participação e a apropriação (*ownership*). A apropriação reveste-se de várias formas – apropriação da ideia, do processo, do resultado, da implementação, dos recursos, do impacto – e abrange diversos actores, com interesses diferentes e muitas vezes contraditórios entre si. A comunidade internacional tende a simplificar esta questão pela agregação de todos os vectores na *ownership* e pela importação de soluções rápidas, como a realização de eleições. No entanto, em muitos destes países, existem várias tendências autoritárias em competição na campanha eleitoral, pelo que a realização de actos eleitorais apenas legitimam um projecto autoritário.

No caso específico da Guiné-Bissau, existem várias dimensões a ter em conta. Em primeiro lugar, a dimensão histórica, relativa a um passado colonial que levou à partição de unidades políticas já existentes e de grupos sócio-linguísticos interligados. A existência de algo que aproxima os gambianos, os casamansenses e os guineenses deriva exactamente de características sócio-linguísticas, de estruturas de poder e de uma dimensão geográfica, todas decorrentes de vários séculos de história comum. Essa consistência foi perturbada apenas no último quartel do século XIX, com as negociações territoriais entre portugueses, franceses e ingleses, determinando a destruição da capital

da unidade política então existente (*kaabu*), de origem mandinga. Em segundo lugar, a dimensão económica. A crise estrutural da economia guineense motivou a implementação de um plano de estabilização e de um programa de ajustamento estrutural no final da década de 80 do século XX, o qual era baseado na preponderância do sector privado. Não existindo sector privado na Guiné-Bissau, este é artificialmente criado por via da concessão de créditos, acessíveis de forma relativamente fácil, através de empréstimos do Banco Mundial. Por um lado, estes créditos são, regra geral, aproveitados por dirigentes do Estado e não são utilizados de forma produtiva, favorecendo fenómenos de corrupção. Por outro lado, o acesso fácil ao crédito não-reembolsável vem destruir as poucas unidades económicas e industriais em funcionamento no país, uma vez que se estimula o consumo e criam dinâmicas não-produtivas. A entrada na zona Franco CFA foi vista como panaceia para os problemas económicos internos. No entanto, a acção do Senegal junto da França para promover a entrada da Guiné-Bissau nesta zona monetária originou uma dívida por parte do então presidente Nino Vieira. Essa dívida está na base da acusação a Ansumane Mané do seu envolvimento no tráfico de armas com destino a Casamansa, motivando a sua perseguição e sendo determinante para o início da guerra civil. O posterior envolvimento do Senegal e da Guiné-Conakri em apoio de Nino Vieira ilustra como uma querela gerada por interesses pessoais toma uma dimensão política nacional e posteriormente regional, devido às questões históricas, económicas e políticas que estão sempre presentes como catalisadoras de conflito. Os «ajustes de contas» sucedem-se em várias etapas da história recente da Guiné-Bissau, sem que o ciclo seja interrompido.

Em terceiro lugar, existe igualmente uma dimensão política importante, decorrente da introdução do processo democrático, como foi anteriormente referido. A aplicação do modelo semi-presidencialista português à Guiné-Bissau, a distribuição dos círculos eleitorais e a introdução do método de contagem eleitoral de Hondt são exemplos de reformas formais que não permitem grandes transformações práticas. Os dois últimos aspectos permitem simplesmente que seja eleito o candidato mais votado, sendo que este não necessita de ter um número mínimo de votos. Ou seja, desde a introdução do sistema multipartidário na Guiné-Bissau, os governos formados nunca obtiveram mais de 27% dos votos. Esta perversão do sistema democrático permite que um governo actue de forma absoluta sendo, na sua essência, um governo minoritário. Para além disso, existe a possibilidade de não haver uma votação proporcional em termos nacionais, mas apenas localizada (para ser eleito são necessários apenas quatro mil votos num determinado local, o que é relativamente fácil de conseguir através da campanha eleitoral), introduzindo pela primeira vez um apelo para que a identificação dos candidatos seja local e fomentando a erosão de um espírito nacional.

A permanência de factores estruturais de crise na Guiné-Bissau favorece a instabilidade e impede a prossecução de estratégias sustentáveis de desenvolvimento. Esses factores são variados, destacando-se a fragilidade das instituições e a inexistência de uma cultura democrática sólida, que seja valorizada ao nível central e que vá além da mera realização de eleições. Acresce ainda o frágil equilíbrio entre o poder político e militar, agravado pelas divisões no seio destas duas esferas. A ausência de profissionalização da classe militar e a prevalência de uma cultura militar intervencionista e politizada – patente no modelo seguido ao longo da história guineense pelos diversos golpes de Estado (Nino Vieira em 1980, Ansumane Mané em 1998 e Veríssimo Seabra em 2003) – reforça

22. A situação na Guiné-Bissau foi referida principalmente por Carlos Lopes.

a necessidade de redefinir o seu papel na sociedade, por forma a que se constitua como factor de estabilidade e agente de desenvolvimento. No entanto, para além de não existir qualquer consenso no seio da sociedade guineense relativamente à forma como o processo de reestruturação deve ser conduzido, a reconciliação entre as diversas facções militares está ainda por fazer. Nestas circunstâncias, qualquer tentativa de reforma será encarada como um instrumento político de exclusão de alguns grupos em favorecimento de outros. Estes problemas são comuns a vários Estados africanos que continuam em situação de grande fragilidade, experimentando ressurgimentos cíclicos dos conflitos.

A persistência de focos de conflito no continente africano tem consequências negativas, quer ao nível humano – originando fenómenos de exploração dos grupos mais frágeis, como é o caso das crianças-soldado –, quer ao nível da segurança – aqui entendida no seu conceito amplo de segurança humana –, quer ainda no plano económico-financeiro, com a destruição de infra-estruturas, a desorganização dos serviços de educação e saúde, perda de lucros agrícolas e a aplicação de fundos para outros fins que não o benefício das populações, impedindo, em última análise, o sucesso de quaisquer estratégias de desenvolvimento a longo-prazo.

3.2. Intervenção e mediação nos conflitos africanos

O panorama de intervenção e mediação nos conflitos ainda prevaletentes em vários países e regiões de África registou, nos últimos anos, alterações importantes, com o reforço evidente das capacidades institucionais africanas ao nível continental e sub-regional²³.

A nova arquitectura institucional, com a União Africana no topo daquilo que se pretende que venha a ser um sistema integrado de segurança, tem suscitado reacções positivas, não obstante o grau elevado de expectativas. A mudança de filosofia de actuação é, desde logo, um aspecto significativo. Se a OUA dava primazia aos princípios da soberania e da não-interferência nos assuntos internos dos Estados (artigos 2 e 3), o Acto Constitutivo da UA reconhece o direito de intervenção em situações particularmente graves, estabelecendo de forma normativa o regime mais intervencionista que existe ao nível de uma organização regional. Com efeito, uma série de novos conflitos intra-estatais durante a década de 90 levaram a uma evolução de pensamento, por forma a considerar que a não-interferência pode significar indiferença. Dessa forma, a libertação de África – ideia central da OUA – foi substituída por um enfoque muito forte na resolução de conflitos no continente.

Neste contexto, o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA – onde nenhum dos 15 membros possui direito de veto –, pretende constituir-se como órgão aglutinador e definidor da actuação em termos de gestão e resolução de conflitos. O Artigo 2 (1) do Protocolo da sua constituição descreve o seu papel como «a *standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts. The PSC shall be a collective security and early-warning arrangement to facilitate timely and efficient response to conflict and crisis situations in Africa*».

Um dos seus componentes essenciais é o estabelecimento de um Sistema Continental de Alerta Antecipado (*Continental Early Warning System* – CEWS), o qual estará estreitamente ligado às unidades de observação e monitorização das organizações sub-regionais – como as que estão a ser estabelecidas na África Oriental no seio da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), na Comunidade de

Estados da África Ocidental (CEDEAO) e na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Estas unidades deverão coligir e processar os dados a nível sub-regional e transmiti-los para a sala de situação do CEWS. A metodologia, largamente inspirada no princípio da subsidiariedade, assume uma importância acrescida no contexto africano, onde a falta de recursos a todos os níveis obriga à não-duplicação de esforços.

Estrutura do CPS



Ao nível regional, o reforço de capacidades de mediação e intervenção é evidente, como ilustram os recentes processos de paz no Burundi (mediação sul-africana e missão da UA), República Democrática do Congo (mediação sul-africana), Somália e Sudão (mediação da IGAD), Libéria ou Serra Leoa (mediação e intervenção da CEDEAO). No entanto, as diversas organizações ilustram realidades e evoluções diferenciadas: enquanto os principais sucessos da IGAD se situam no campo da mediação de processos de paz, a CEDEAO tem registado avanços significativos na capacidade de intervenção militar e no controlo de armas ligeiras, enquanto a SADC aposta em iniciativas conjuntas de contenção da criminalidade.

A capacidade de responder em tempo útil ao surgimento de conflitos violentos deverá vir a ser desenvolvida nas cinco sub-regiões africanas através da formação de *Brigadas stand-by* (em alerta) em cada uma delas, sob supervisão máxima da União Africana e sempre em estreita coordenação com as Nações Unidas. Se este objectivo se revela difícil de atingir no curto-prazo em regiões com organizações regionais bastante fracas e sem qualquer capacidade de intervenção militar – como a África Central ou o Norte de África –, já no caso da África Ocidental o caminho parece menos longo, pretendendo-se

23. O tema do reforço das capacidades africanas de mediação e intervenção na resolução de conflitos foi referido em particular por Alhaji Bah.

que a CEDEAO lidere todo o processo. Neste sentido, foram recentemente criados um Fundo Regional para a Paz, com o objectivo de diminuir a dependência de contribuições de contingência feitas pelos países ocidentais, bem como um centro regional de treino – o *Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre* –, no Gana, que, em complemento com as academias militares em funcionamento na Nigéria e no Mali, assegurará a formação dos efectivos da futura força permanente da organização. Em Junho de 2004, a CEDEAO autorizou a criação de uma força deste tipo, com 6500 efectivos treinados e equipados, para destacamento rápido em qualquer país da África Ocidental, tendo a África Oriental seguido o exemplo em Setembro do mesmo ano – com a autorização para uma força *stand-by* de 3000 efectivos (a *Eastern African Standby Brigade* – EASBRIG). Estas unidades irão integrar uma força de intervenção ao nível continental – a *African stand-by force* –, que representa um novo paradigma para a manutenção da paz em África e terá cerca de 15.000 efectivos distribuídos pelas cinco brigadas, compostas por militares, polícias e observadores, podendo ser mandatada por decisão do Conselho de Paz e Segurança da UA, através de maioria de dois terços²⁴.

Na prática, a capacidade de intervenção da UA vai desde missões de aconselhamento (no caso da existência de tensões internas num determinado Estado), missões de observação regional (como a realizada no conflito Etiópia-Eritreia), missões de manutenção da paz multidimensionais, até aos casos de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a Humanidade. Neste caso, perspectiva-se uma alteração radical na abordagem actual da segurança em África, passando de um conceito centrado nos Estados, para a defesa da segurança humana, centrada nas pessoas.

Apesar de ter actuado muito à semelhança das forças de paz das Nações Unidas (com cada país a controlar os seus soldados), a primeira missão de paz da UA, realizada entre Abril de 2003 e Junho de 2004, no Burundi, constituiu um exercício importante na preparação de uma força própria. A *Missão da União Africana no Burundi* (AMIB), constituída por cerca de 2600 efectivos militares da Etiópia, Moçambique e África do Sul, desempenhou um papel muito positivo na prossecução das tarefas para as quais estava mandatada – supervisionar o cessar-fogo, apoiar iniciativas de desmilitarização e contribuir para a estabilidade política do país –, mas debateu-se desde o início com limitações financeiras importantes, que acabaram por ameaçar a continuidade da missão. O Sudão é actualmente o segundo cenário de guerra onde as forças da UA estão presentes. Inicialmente limitada a uma missão de monitorização do cessar-fogo e composta apenas por cerca de 300 militares, o mandato da Missão da UA no Sudão (AMIS) foi reforçado para incluir a protecção de civis e espera-se que a força de manutenção de paz (actualmente com 2500 homens) atinja os 8000 efectivos até ao fim de Setembro, e 12000 a médio prazo.

Não obstante a notoriedade do esforço e da vontade política, não é previsível que a UA, sem apoio internacional substancial, venha a ser uma organização totalmente capaz de responder às enormes tarefas com que se depara. Nenhuma organização que tenha sido construída a partir de uma base tão frágil, cuja experiência antecedente revelava grande imobilidade por questões políticas, pode responder, em tão curto período de tempo e com recursos e capacidade tão limitados, a um tão grande número de desafios, em áreas tão diversificadas e complexas. Por outro lado, se a diplomacia preventiva e as operações de manutenção de paz têm demonstrado resultados positivos, as acções de *peace enforcement* (imposição da paz) permanecem ainda por testar.

24. Para mais informações, consultar «Roadmap for the Operationalization of the African Stand-by Force», União Africana, Março de 2005.

Num caso como o Darfur, em que a comunidade internacional se mostrou incapaz de desempenhar um papel de complementaridade e de assumir uma posição política forte devido a várias divergências, a actuação das forças africanas revela-se ainda mais difícil. A organização encontra-se simultaneamente sob enorme pressão para se afirmar, provar a sua credibilidade política e assegurar que é responsável por todo o processo que lidera. Mas até que ponto podemos afirmar que há uma apropriação (*ownership*) do processo, se mais de metade do orçamento da missão africana em Darfur é financiado pela UE?

Existe portanto um hiato entre a vontade política de intervenção – como tem sido manifestado nas duas missões já executadas – e as reais capacidades, limitadas ao nível financeiro, logístico e de equipamentos marítimos e aéreos, o que atrasa o tempo de resposta e afecta a continuidade das missões. Mais uma vez o Sudão exemplifica este aspecto, uma vez que se verifica uma incapacidade de aplicar a totalidade dos fundos doados pela UE, bem como de colocar no terreno os equipamentos já disponibilizados.

A existência de problemas de inter-operacionalidade, ou seja, disparidade de treino, de equipamento, divisões linguísticas e outras, é um aspecto igualmente importante que importa harmonizar por forma a obter uma unidade militar coesa.

Actuação da UA na área da Paz e Segurança: o Futuro

A médio-prazo, diversas acções deverão ser implementadas pela UA, para o reforço da sua capacidade de resposta às situações de conflitualidade em África²⁵, nomeadamente:

- Desenvolvimento, operacionalização e harmonização das arquitecturas de segurança ao nível continental e sub-regional.
- Operacionalização da African Stand-By Force e das respectivas brigadas regionais.
- Desenvolvimento de sistemas viáveis de *early-warning* a todos os níveis.
- Criação de centros de excelência para o treino de pessoal militar e civil.
- Harmonização das doutrinas, treino, comunicação e procedimentos operacionais (*Standard Operational Procedures*).
- Melhoria da coordenação com as organizações regionais africanas.
- Melhoria da coordenação com a ONU e outros parceiros internacionais.
- Exploração de mecanismos de financiamento internos.
- Equilíbrio na abordagem militar com o desenvolvimento de capacidades noutras áreas, como polícia civil, assuntos humanitários, etc.
- Reforço das capacidades para intervir nos três elementos da chamada R2P: *prevention, reaction, rebuilding* (prevenção, reacção e reconstrução).

A actuação das Nações Unidas continua, assim, a ser essencial para os diversos processos de paz em curso nos países africanos, não só por razões práticas, mas igualmente como factor de legitimação das intervenções regionais. Nos últimos anos,

25. As acções aqui sistematizadas foram referidas na conferência por Alhaji Bah.

as missões internacionais de paz têm-se desenrolado por várias vezes numa fase posterior à imposição da segurança por forças regionais com mandatos específicos de curta duração. Na verdade, esta substituição não é mais do que uma absorção dos efectivos africanos no contingente das Nações Unidas – tal aconteceu já em 2004 com o contingente da CEDEAO (a ECOMIL) na Libéria, com os 1400 efectivos da CEDEAO presentes na Costa do Marfim (integrados na Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim – UNOCI) e com os cerca de 2650 efectivos militares da Missão da União Africana no Burundi (absorvidos pela Operação das Nações Unidas no Burundi – UNOB). Isto tem permitido colmatar as limitações financeiras das forças regionais, resolvendo simultaneamente o problema da lentidão na deslocação das forças das Nações Unidas para o terreno. No entanto, a relação entre a UA, a NATO e a ONU e os seus papéis na resolução de conflitos em África não foi ainda claramente definida, como ilustra a intervenção internacional em Darfur.

A perda de importância estratégica do continente africano ao nível internacional, a existência de desaires marcantes ao nível da intervenção externa (como a Somália, em 1992, ou o Ruanda, em 1994) e a reorientação dos esforços militares para outros pontos do globo (como o Médio Oriente ou os Balcãs) acabaram por se traduzir na relutância dos países mais desenvolvidos num envolvimento efectivo de recursos humanos em intervenções militares em África. Esta tendência está ligada ao surgimento de programas de apoio à capacitação das organizações africanas no campo da segurança e da paz, abrangendo, entre outros, a preparação de unidades para mobilização rápida, a formação de forças armadas e policiais em tarefas fundamentais para manutenção da paz, formação de formadores, treinos multinacionais e fornecimento de equipamento para essas missões. É o caso do programa RECAMP (*Reinforcement de la Capacité de Maintien de la Paix*), implementado pela França desde 1996, ou do programa ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*), desenvolvido pelos Estados Unidos a partir de 2003 em substituição da ACRI (*African Crisis Response Initiative*) que desde 1997 tinha já treinado cerca de 9 mil efectivos em oito países africanos. No âmbito do RECAMP, as forças militares francesas são responsáveis pelo ensino e treino de forças africanas em competências de manutenção da paz, organização multinacional de exercícios militares, e pelo posicionamento de equipamento militar em Dacar, Libreville e Djibuti. A França propôs «europeizar» o RECAMP, estando actualmente em curso discussões sobre como o fazer. O próximo exercício do RECAMP far-se-á no contexto da UA, com a França a assegurar a organização logística e o apoio financeiro, e o Estado Maior da União Europeia (EMUE) a assumir a responsabilidade pelas fases de planeamento. Outra possibilidade poderá ser o aconselhamento militar, ou civil-militar, a organizações africanas por parte do EMUE, ou o apoio através do fornecimento de informação relevante para as operações de manutenção de paz.

Em 2001, o Governo britânico decidiu agregar diferentes instrumentos e fundos, dispersos por vários departamentos, numa iniciativa multidimensional de prevenção de conflitos, denominada *Africa Conflict Prevention Pool*, a qual abrange áreas tão diversificadas como o controlo da proliferação de armas ligeiras, a redução da exploração de recursos naturais com fins bélicos, a reforma dos sectores de segurança dos países africanos, o apoio a organismos de segurança regional e às capacidades africanas de manutenção da paz.

Para além destes programas, destacam-se uma série de iniciativas bilaterais desenvolvidas por outros países, em várias áreas: apoio financeiro e logístico à participação dos países

africanos em missões de paz no continente (caso da Bélgica, Dinamarca, Alemanha e Holanda); o apoio financeiro directo às organizações regionais, como é o caso do Fundo de Paz da UA (Canadá, Dinamarca, Finlândia, Japão, Noruega e Suécia são os maiores contribuintes); formação de forças africanas para tarefas de manutenção da paz (Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Portugal e Suécia); apoio a exercícios de treino ao nível regional (Suécia, Canadá, Bélgica, Dinamarca e Holanda); actividades de mediação (Noruega e Portugal); ou o apoio a iniciativas da sociedade civil para a prevenção de conflitos (Suécia).

A existência de iniciativas bilaterais, nem sempre coordenadas ou convergentes, tem conduzido por várias vezes ao financiamento privilegiado de algumas áreas em detrimento de outras igualmente relevantes, ou à duplicação de iniciativas, pelo que é importante salientar as actuais tentativas, ainda que insuficientes, de harmonização e coordenação de políticas. A França, o Reino Unido e os EUA iniciaram esses esforços apenas em 1997 na chamada «Iniciativa P-3», depois alargada a outros Estados interessados. Nesse contexto, foi iniciado um diálogo com os países africanos para a promoção da paz e da segurança no continente através de programas integrados. Os países membros do G-8 acordaram igualmente, na Cimeira realizada em Junho de 2003, apoiar o financiamento de brigadas *stand-by* em África, sob a direcção das organizações regionais, até 2010. Isto inclui o apoio ao treino e formação de militares, não só nas tarefas básicas de uma missão de paz tradicional, mas igualmente num leque mais alargado de capacidades, desde o desarmamento e desmobilização dos combatentes até aos desafios de missões de *peace enforcement*, provavelmente mais usuais e necessárias no contexto africano. Uma última questão tem a ver com a rapidez e euforia com que surgem uma panóplia de novas iniciativas e apoios internacionais à resolução de conflitos em África, sem que se pare para fazer uma reflexão aprofundada destas matérias. Por exemplo, continua por fazer, nomeadamente ao nível europeu, uma análise de experiências anteriores, que permitam tirar lições para as acções actuais de gestão e resolução de conflitos. A comunidade internacional parece apostar em *kits* de soluções, baseados em acções semelhantes já desenvolvidas, sem que tenha havido uma avaliação prévia do sucesso, das insuficiências, dos pontos fortes e fracos dessa actuação. No caso da reconstrução pós-conflito, nomeadamente, a tendência é para desenvolver programas sobre o vazio, como se o conflito tivesse apagado a estrutura social, a história, a cultura do Estado. Não existindo uma visão política externa informada e baseada numa análise histórica específica, a intervenção faz-se sem uma base que permita saber o que é que a reconstrução do Estado significa naquele país, naquele momento exacto e naquela realidade social concreta.

Ao nível multilateral, as questões relativas aos conflitos em África assumiram particular importância na política europeia para o continente a partir da década de 90. Com efeito, tendo partido de uma política largamente influenciada pelos laços coloniais que alguns dos Estados membros mantinham com os países recém-independentes e focada quase exclusivamente no desenvolvimento económico e social, a política da UE para África tem-se tornado mais complexa e abrangente, com um ênfase crescente na sua dimensão política, em parte devido ao reconhecimento da ineficácia das políticas de cooperação e desenvolvimento.

3.3. O papel da União Europeia²⁶

²⁶ O papel da UE na resolução de conflitos em África foi essencialmente abordado por Fernanda Faria.

A relação entre paz, estabilidade, desenvolvimento e respeito pelos Direitos Humanos, Estado de Direito, princípios democráticos e boa governação, tem sido reforçada nas políticas de cooperação e desenvolvimento da UE, através de acordos bilaterais e multilaterais com países africanos. Desde o fim da Guerra Fria, o impacto dos conflitos, tanto internamente como nos países vizinhos, bem como as consequências negativas que deles resultam para a União Europeia – seja no que se refere aos esforços de cooperação em África, ou a questões como a migração, crime organizado e risco de se criarem «safe heavens» para organizações terroristas – têm tornado ainda mais urgente a necessidade de uma política europeia mais activa, e de acções imediatas para conter e resolver conflitos violentos que perturbam os esforços internacionais de apoio ao desenvolvimento na região.

No seguimento de vários debates sobre a conflitualidade em África, a França e o Reino Unido apresentaram à UE, em 1994, uma posição conjunta sobre «Diplomacia preventiva e manutenção da paz em África», sugerindo medidas concretas que a UE poderia pôr em prática de forma a alcançar o reforço das capacidades dos países africanos para prevenir e resolver conflitos. Desde 1995, a questão da resolução de conflitos tem sido por várias vezes abordada pelo Conselho Europeu e pela Comissão, que em 1996 dirigiu o seu primeiro Comunicado ao Conselho sobre o assunto. Estas mudanças na abordagem e prioridades da UE aconteceram numa altura em que a UE tentava assumir um papel político e de segurança de maior importância no contexto mundial, e no momento em que desenvolvia a nova Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Os esforços de inclusão da prevenção de conflitos em todas as acções externas da UE, particularmente no que se refere a África, tiveram nos últimos anos expressão prática em diversos documentos oficiais e iniciativas, das quais se destacam, entre outras:

- As Comunicações da Comissão Europeia relativas à Prevenção de Conflitos (1996 e 2001) e ao Diálogo UE-África (Junho de 2003).
- O Programa de Prevenção de Conflitos Violentos, aprovado pelo Conselho de Gotemburgo em Junho de 2001.
- A inclusão de cláusulas relativas a países afectados por conflitos no Acordo de Parceria UE-ACP (Cotonou), definindo áreas de cooperação dentro da segurança e conferindo um mandato à Comissão e aos Estados membros para actuarem nestes países, através da utilização das capacidades nacionais e regionais africanas, bem como da interligação entre medidas de emergência, reabilitação e desenvolvimento.
- O processo de diálogo euro-africano ao nível ministerial, sendo a prevenção e resolução de conflitos uma das áreas onde se tem registado mais progressos.
- A criação de vários instrumentos políticos de gestão de crises, como o Mecanismo de Reacção Rápida, para responder em tempo útil a situações de emergência, conflito eminente ou necessidades do pós-conflito (o qual já financiou a Missão da União Africana no Burundi).
- A inclusão, desde 2002, da prevenção de conflitos como um dos sectores de apoio do 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) nos programas regionais com os países de África, Caraíbas e Pacífico (ACP).

Os documentos oficiais da UE sobre conflitos em África fazem referência aos seguintes elementos-chave, que constituem a base da política europeia no que se refere à prevenção e resolução de conflitos em África:

- proeminência e *ownership* dos países africanos nos processos de prevenção, gestão e resolução de conflitos;
- compromisso da UE no apoio à prevenção e resolução de conflitos em África – objectivo prioritário da PESC – em estreita colaboração e coordenação com entidades relevantes, nomeadamente a ONU, a UA e organizações regionais africanas;
- apoio à criação de capacidades e meios técnicos de intervenção para a prevenção e gestão de conflitos, através da UA e outras organizações regionais;
- desenvolver uma abordagem pró-activa, abrangente e integrada, por forma a alcançar coordenação entre os esforços e políticas da UE e dos Estados membros, e a utilizar de forma coerente os instrumentos da UE para melhor compreender as causas dos conflitos violentos e apoiar a sua prevenção e resolução;
- dar prioridade à prevenção dos conflitos, embora a abordagem se faça em todo o ciclo de conflito e paz (actualmente, os programas de cooperação para o desenvolvimento e de apoio à democratização são, em si mesmos, encarados como uma forma de prevenção de conflitos e de promoção da paz);
- privilegiar as acções não-militares, embora a UE não exclua a necessidade de recorrer a meios militares no decorrer de operações de apoio à manutenção da paz.

Os procedimentos da UE são muitas vezes demasiado complexos e morosos, não sendo compatíveis com a necessidade de desembolsar rapidamente fundos para responder a situações de emergência, de crise eminente ou necessidades imediatas de pós-conflito. Ao nível humanitário, mesmo existindo acordo entre os Estados membros e compromisso político, é um exercício moroso conseguir ultrapassar todas as exigências burocráticas. As intervenções no plano do desenvolvimento em países em crise revelam-se ainda mais complicadas. Em 2001, o Conselho decidiu estabelecer um Mecanismo de Reacção Rápida (MRR), permitindo à Comissão fazer uso de fundos disponíveis sem ter que passar por todos os procedimentos burocráticos normalmente necessários à aprovação de programas de desenvolvimento (em média 18 meses). O MRR tem um orçamento de 25 milhões de euros por ano, que pode ser aplicado em várias áreas da cooperação europeia, incluindo áreas essencialmente relacionadas com as dimensões política e de emergência (nomeadamente, Direitos Humanos, observação eleitoral, apoio aos media, criação de instituições, gestão de fronteiras, treino e equipamento de forças policiais, pacificação, mediação, reabilitação e reconstrução). Ao contrário da Ajuda Humanitária, que se destina a aliviar o sofrimento humano, o MRR tem como objectivo principal a preservação ou reabilitação das estruturas sociais necessárias à manutenção da estabilidade política, social e económica. Pretende-se, portanto, que seja uma ferramenta de gestão de crises e, nesse sentido, é de natureza essencialmente política: permite a implementação rápida de actividades que podem, directa ou indirectamente, influenciar uma situação de crise ou um contexto de deterioração política. O MRR é gerido por uma unidade, criada em 2000, inscrita na Direcção Geral das Relações Exteriores (RELEX) que lida com Prevenção

de Conflitos, Gestão de Crises e assuntos políticos nos países ACP. O papel desta unidade é promover o estabelecimento de objectivos de prevenção de conflitos na matriz de trabalho da Comissão.

O MRR é um passo na direcção certa, mas não é provável que venha a fazer uma grande diferença, dada a exiguidade de meios existentes para um quadro tão alargado de países e a panóplia de acções que pode abranger. Um avanço maior em direcção à simplificação dos procedimentos europeus poderia ser a proposta, que está neste momento em discussão, de concentrar todos os instrumentos financeiros da UE em apenas cinco, dos quais dois seriam instrumentos das relações externas: o instrumento de Desenvolvimento e o instrumento de Estabilidade. Tais mudanças, contudo, tocam temas sensíveis que podem vir a tornar-se grandes barreiras. É o caso do orçamento do FED, da atribuição de competências entre as várias instituições (particularmente delicado no que se refere a questões de segurança e estabilidade), ou da definição da fronteira entre desenvolvimento e estabilidade.

Esforços para alcançar uma maior coordenação entre a UE e as políticas dos Estados membros também são uma prioridade, e esse é um papel que pode também ser atribuído aos Chefes de Missão das Delegações da CE em países terceiros, cujos poderes e recursos têm sido reforçados pela política de descentralização. Enquanto actores no terreno, espera-se também que as Delegações desempenhem um papel importante na concretização da política europeia para a prevenção e resolução de conflitos. Têm sido feitos esforços contínuos no sentido de coordenar o apoio dos diferentes doadores (dentro da UE, mas também com outros doadores) à União Africana, e o objectivo é que esforços semelhantes sejam feitos a um nível sub-regional.

As questões relativas à paz e segurança são uma das prioridades do diálogo político e do apoio às organizações regionais africanas. O reforço institucional da União Africana foi consagrado pela assinatura, em 2003, de um programa de apoio às actividades de *peacebuilding* no seio do Conselho de Paz e Segurança (CPS), podendo incluir financiamentos para apoio logístico e financeiro às missões de observação e de manutenção da paz. Recentemente, destacam-se a adopção de um plano de acção no quadro da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) para o reforço das capacidades africanas e o apoio multilateral concedido pela União Europeia no quadro da *Africa Peace Facility*, criada em Abril de 2004 e abrangendo no total um fundo de 250 milhões de euros gerido pela UA²⁷. Ao apoio institucional, junta-se ainda a afectação de 25 milhões de euros de suporte directo à operação de manutenção da paz da União Africana no Burundi, na qual participaram 2800 soldados da África do Sul, Etiópia e Moçambique. É, no entanto, necessário referir a questão do financiamento da APF, uma vez que os montantes atribuídos estarão em breve esgotados e existe alguma reticência relativamente à utilização de fundos FED para financiar questões de paz e segurança.

A África Peace Facility assenta em três princípios fundamentais:

- **Apropriação («ownership»).** A APF ajudará a UA e as organizações sub-regionais a responderem às situações de conflito e favorecerá a procura de soluções aplicáveis à generalidade do continente africano.
- **Solidariedade.** Na Cimeira de Maputo, todos os Chefes de Estado africanos

acordaram em contribuir para a APF numa percentagem igual à atribuída a cada Estado pelos Acordos de cooperação em vigor com a UE. Os países não envolvidos em conflitos desconhecem, assim, a responsabilidade colectiva na promoção da paz em África. Apesar do princípio ter sido acordado por todos os Estados membros da UA, entraves jurídicos têm impedido os países do norte de África e a África do Sul de co-financiar a APF.

- **Desenvolvimento.** Um dos objectivos da APF é criar as condições indispensáveis ao desenvolvimento, as quais passam obrigatoriamente pela paz e segurança.

Apesar de privilegiar claramente as acções não-militares, a UE não exclui a possibilidade de utilização de meios militares para a prossecução da paz e segurança no continente africano, desde que utilizados como instrumentos de curto-prazo, no contexto de uma estratégia integrada de gestão e resolução de crises. A operação Artemis²⁸, liderada pela UE, em 2003 em Bunia (distrito de Ituri, RDC), sob comando francês, foi entendida por muitos como um teste às capacidades da UE e à sua vontade política para se envolver em África e liderar, com sucesso, operações militares. A UE interveio a pedido das Nações Unidas para estabilizar e pacificar Bunia e as áreas circundantes, por forma a permitir o regresso de deslocados internos, o retomar da assistência humanitária e o reforço da missão das Nações Unidas (MONUC), que assumiu responsabilidades a 1 de Setembro de 2003. A tentativa de coordenação com outros instrumentos foi evidente, uma vez que a actuação militar contou com a parceria e conhecimento da agência humanitária europeia (ECHO), desde 1999 activa no leste do Congo, bem como o complemento da actuação diplomática, desenvolvida, entre outros, pelo enviado especial da UE para os Grandes Lagos, em funções desde 1996. Para além disso, a UE é um importante financiador do processo de paz congolês e possui programas nacionais e regionais de cooperação para o desenvolvimento.

A Operação Artemis na República Democrática do Congo

A Operação Artemis desenrolou-se de Junho a Setembro de 2003, em Bunia, no leste do Congo. Apesar dos efectivos no terreno serem na sua maioria franceses, a operação contou com as contribuições de 11 Estados membros (incluindo Portugal), futuros membros (Chipe e Hungria) e não-europeus (Brasil, Canadá e África do Sul).

Aspectos positivos:

Os objectivos inicialmente propostos foram integralmente cumpridos: o restabelecimento da ordem na cidade de Bunia (permitindo a chegada da ajuda humanitária e o regresso dos refugiados), a segurança do aeroporto e a preparação para a chegada da missão de paz das Nações Unidas (MONUC). Para além disso, a rapidez do destacamento foi evidente: desde a aprovação da missão pelo Conselho Europeu até à chegada das primeira tropas ao terreno decorreram menos de duas semanas.

A operação constituiu um marco significativo na evolução das capacidades europeias de gestão de crises, quer em termos práticos – uma vez que foi a

²⁸. A Operação Artemis foi especialmente referida na conferência por Fernanda Faria.

²⁷. Este apoio tem uma validade de três anos, pelo que será necessário encontrar novos recursos financeiros após 2007. Mesmo que os resultados da avaliação de todas as acções executadas após um ano seja consideravelmente positivo, o futuro da APF estará certamente ligado à arquitectura geral do orçamento da UE após 2006.

primeira operação deste tipo no exterior do continente europeu e também a primeira operação militar sem a utilização da capacidade da NATO –, quer no plano simbólico, tendo reforçado a vontade política dos Estados membros e a credibilidade da UE como actor internacional.

Insuficiências:

A operação Artemis foi, no essencial, uma missão impulsionada e comandada pela França, continuando a UE sem capacidade de resposta a um apelo da ONU ou de mobilizar tropas num curto espaço de tempo. Com efeito, a consciência das limitações operacionais saiu reforçada, já que poucos Estados membros terão capacidade de destacar, apoiar e comandar operações deste tipo. Confirmou igualmente a existência de limitações financeiras: os países que integram missões da UE têm que assegurar o pagamento da sua participação. Esta insuficiência poderá, contudo, vir a ser colmatada com a criação de uma força europeia para intervenção rápida nos conflitos africanos, no âmbito dos batalhões de combate actualmente em formação. O Reino Unido anunciou, em Outubro de 2004, o destacamento de 1500 efectivos para esse fim.

Por outro lado, a missão foi determinada por questões de política interna europeia, mais do que pela própria crise no Congo, o que, em última análise, não representa um avanço significativo para a melhor gestão e resolução de conflitos em África.

A União Europeia não pode, contudo, manter-se inerte na sombra do relativo sucesso da operação Artemis, quando outros «testes» se impõem à sua vontade política e à capacidade de se envolver na prevenção e resolução de conflitos violentos em África: a RDC representa um enorme desafio; o Sudão tem estado no centro da agenda internacional no último ano, os processos de paz na Somália, no Burundi e no sul do Sudão ainda precisam de apoio e de vigilância; a Guiné-Bissau continua num clima de instabilidade política; e outras áreas e países em África precisam de uma política pró-activa de prevenção e resolução de conflitos que a UE poderia desenvolver, envolvendo outros actores internacionais. A recente descoordenação e hesitação na resposta política da UE ao conflito na província sudanesa de Darfur é um exemplo do quanto ainda há por fazer, não obstante a importante contribuição financeira aos esforços da União Africana no país²⁹.

Desde logo, há que utilizar os conceitos com algum cuidado, uma vez que apesar de a UE reconhecer os Estados falhados como uma das principais ameaças à segurança europeia, nem o Ruanda, em 1994, nem o norte do Sudão, actualmente, correspondem ao paradigma. É exactamente por não ser um Estado falhado que a elite governante foi capaz de implementar as suas políticas em Darfur. Depois há a questão da inacção dos meios intelectuais e políticos europeus até à eclosão efectiva das crises. A Costa do Marfim é um bom exemplo, já que durante cerca de uma década a França testemunhou um processo político em que todos os indicadores apontavam para a emergência futura de um conflito, sem que houvesse qualquer acção junto dos seus parceiros europeus no sentido de alertar para esta realidade ou propor acções concretas. Após a degeneração num conflito violento, espera-se que em poucos meses a UE seja capaz de resolver a crise, quando nada se fez para

29. Para mais informação, ver FERREIRA, Patrícia Magalhães (2005): «O paradoxo afro-árabe: Conflitos e Intervenção no Sudão». *Política Internacional*, n.27, Fevereiro.

impedir *a priori* esse processo. Ou seja, a forma de actuação parece corresponder mais a uma reacção à dor do que a um tratamento da doença.

A operação Artemis é um bom exemplo do tipo de acções militares que a UE está disposta a levar a cabo em África no futuro: de curto prazo, precisas, pouco abrangentes. Nesse sentido, pode-se questionar se a operação não foi, na verdade, mais útil para a Europa – no sentido de testar e ajudar a desenvolver mecanismos de intervenção e de segurança, há muito procurados e debatidos – do que propriamente para o conflito que pretendia minimizar. Por outro lado, se as operações militares de curto prazo não constituem certamente uma solução duradoura para os problemas africanos, podem por vezes ser necessárias e instrumentais para a criação das condições mínimas para que outros instrumentos, de longo prazo, sejam utilizados. Como tirar o benefício máximo destas operações militares de curto prazo para alcançar objectivos de longo prazo é uma questão-chave para o futuro.

Sem qualquer interligação entre a área da resolução de conflitos e a área do desenvolvimento, tanto a Europa como a África estarão perpetuamente a gerir e não a prevenir conflitos. Assim, uma estratégia abrangente deverá sempre ter presente a necessidade de coordenação entre um vasto número de instrumentos económicos (ajuda de emergência, reconstrução e reabilitação, cooperação para o desenvolvimento) e políticos (diálogo político com os países e organizações regionais africanas, mediação, enviados especiais e outros instrumentos PESC e PESD), que permitam responder tanto às causas como aos sintomas dos conflitos. Isto implica que no período de emergência se deva já pensar na prevenção, ou seja, que se insiram desde logo na própria fase de apoio humanitário medidas que permitam o desenvolvimento a mais longo-prazo e que promovam a estabilização duradoura das condições no país em causa. Esta preocupação está presente, nomeadamente, nas posições assumidas e defendidas por Portugal no quadro do processo de revisão do Acordo de Cotonou, incluindo no que diz respeito à necessidade de uma melhoria na aplicação prática dos mecanismos de consulta política aí previstos (os artigos 96.º e 97.º), onde os recursos para os países submetidos a consultas são frequentemente mantidos em teoria, mas congelados na prática, em situações em que o apoio da UE seria necessário para evitar o risco de maior degradação da situação. Espera-se que as alterações introduzidas neste quadro venham, de facto, a contribuir para a afirmação do processo de consultas como um instrumento de diálogo e de apoio efectivo, e não apenas como uma forma de pressão política, com carácter sancionatório – que em nada tem contribuído para a eficácia e credibilização desse instrumento. A rigidez de regras e procedimentos da UE manifesta-se também de forma mais geral, nomeadamente no endosso que a UE faz às regras do FMI para poder disponibilizar fundos. Ou seja, mesmo existindo uma decisão política de afectação de fundos ao nível europeu (como foi o caso da Guiné-Bissau), estes acabam por ficar bloqueados devido à aplicação de regras de outra instituição internacional.

Reconhecendo os principais problemas envolvidos e a complexidade crescente das ameaças, a UE necessita de desenvolver uma maior sensibilidade política e prática para lidar com este tipo de situações – geralmente associadas a cenários de crise eminente ou de pré e pós-conflito – no quadro de uma abordagem mais coerente, activa e flexível, que aborde os problemas de segurança e de desenvolvimento, utilizando todos os instrumentos disponíveis, incluindo os relativos ao apoio financeiro. Com efeito, a ênfase nas questões de segurança tem contribuído para reorganizar internamente as organizações regionais

africanas e focalizar as suas acções na área política e de segurança, em vez de promover funções mais globais em termos de regulação económica e social. Descurar estas áreas poderá ter efeitos negativos no futuro, embora a reflexão esteja ainda por fazer.

Tal como é referido na Estratégia Europeia de Segurança³⁰, preparada por Javier Solana, «ao contrário da grande ameaça visível no período da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças é puramente militar, nem pode ser resolvida através de meios puramente militares. Cada uma delas requer uma variedade de diferentes instrumentos. (...) O desafio actual é fazer convergir os diferentes instrumentos e capacidades: programas europeus de assistência e o Fundo Europeu para o Desenvolvimento, capacidades militares e civis dos Estados membros e outros instrumentos. Todos eles podem ter impacto na nossa segurança e na de outros países. A segurança é a primeira condição para o desenvolvimento. Esforços diplomáticos, desenvolvimento, comércio e políticas ambientais devem seguir a mesma estratégia. Numa crise não há nada que substitua a unidade do comando. (...) É necessária uma maior coerência não só entre os instrumentos da UE, mas também entre as actividades externas de cada um dos Estados membros. Também são necessárias políticas coerentes a nível regional, especialmente no que se refere a situações de conflito. Os problemas raramente são resolvidos sem o apoio regional como demonstraram, de formas diferentes, as experiências dos Balcãs e da África Ocidental».

A UE está actualmente empenhada em coordenar a sua acção de apoio à manutenção da paz em África com outras organizações internacionais e outros doadores, tanto a nível institucional (por exemplo, através do apoio à UA e outras organizações regionais) como operacional, quer estas operações sejam lideradas por actores internacionais ou por actores africanos (organizações regionais ou sub-regionais).

A UE reconhece o papel primordial da ONU na gestão e resolução de conflitos em África e noutras partes do mundo, pelo que não é provável que se empenhe em esforços de manutenção da paz de grande dimensão – ainda menos se for necessário envolvimento militar – fora do enquadramento das Nações Unidas ou sem a aprovação e autorização do Conselho de Segurança da ONU. A UE é o maior contribuinte financeiro do sistema das Nações Unidas, sendo responsável por 37 por cento do orçamento regular da ONU, mais de dois quintos das operações de manutenção de paz e cerca de metade das contribuições de todos os Estados membros para os fundos e programas directa ou indirectamente relacionados com questões de paz e segurança.

Além da contribuição financeira para o sistema e actividades das Nações Unidas, a UE está a envolver-se mais na prevenção e gestão de conflitos, em colaboração com a ONU, na Europa, mas também em África e noutras partes do mundo: por exemplo a missão da UE na Bósnia Herzegovina em 2003; a operação Artemis na República Democrática do Congo; apoio para a constituição de uma força policial em Kinshasa, a pedido da ONU e das autoridades da RDC; reforma do sector de operações de segurança na RDC. A UE e as Nações Unidas acordaram também estabelecer um mecanismo misto de consulta cuja tarefa será analisar quais os meios através dos quais será possível alcançar coordenação mútua e compatibilidade em áreas como o planeamento, treino, comunicação e informação regular sobre boas práticas.

A colaboração com a NATO, nesta área particular, tem vindo a desenvolver-se de forma significativa desde o início das negociações de «Berlin Plus». Focando-se mais no nível operacional, têm como objectivo melhorar as capacidades da UE de conduzir operações de gestão de crises, onde a União considerar necessário. Até agora, os

meios e capacidades da NATO disponibilizados ao abrigo de acordos UE-NATO só foram utilizados na Europa (operação militar Concórdia na antiga República Jugoslava da Macedónia). No entanto, em princípio, não existem constrangimentos geográficos para as operações lideradas pela UE (diferentes dos constrangimentos de ordem operacional, que podem explicar a decisão de limitar as operações lideradas pela UE a uma distância máxima de 4000km e de intervenções humanitárias a um máximo de 10000km). Esses meios podem ser utilizados em qualquer cenário ou região do mundo em que a UE decida conduzir esse tipo de operações. Em Novembro de 2003, as duas organizações conduziram o primeiro Exercício de Gestão de Crises conjunto. O objectivo deste exercício, em que a NATO não se envolvia totalmente, era o planeamento anterior à tomada de decisão de mobilizar tropas e agir.

A futura colaboração entre a NATO e a UE dependerá bastante da evolução da Política Europeia de Defesa e Segurança. A NATO, sob pressão dos EUA, parece agora demonstrar maior interesse em África, ou pelo menos em tentar mostrar que África não é uma área de intervenção exclusiva da Europa. A NATO está disposta a apoiar a missão da UA no Darfur nas áreas de planeamento, aviação, treino e comunicações, e conduzirá, em Junho de 2006, o seu primeiro grande exercício de manobras em África, em Cabo Verde. É provável que a colaboração UE-NATO venha a aprofundar-se, apesar de alguma competição entre Estados membros da UE e de alguns destes com os EUA.

Que estratégias concretas devem ser prosseguidas pelos doadores, em especial pela UE, para ajudar a reforçar a cultura democrática e as práticas de boa governação nos países africanos? Como preservar uma distância crítica e manter um diálogo político aberto? Qual o papel aqui desempenhado pela condicionalidade e por critérios de performance no plano político? Qual deve ser o papel do Parlamento pan-africano no quadro institucional da UA e na sua relação com os parlamentos nacionais e sub-regionais? Em que medida a sociedade civil africana, nomeadamente os media, actuam no sentido de promover a democracia? Como transformar processo impulsionados essencialmente pelos governos em processos que representem de forma efectiva a sociedade civil?

Com o fim da bipolaridade, a comunidade internacional alterou as regras da ajuda ao desenvolvimento, condicionando-a à salvaguarda dos direitos humanos e à realização de eleições livres e justas. A postura internacional evoluiu entretanto para outra tónica – a da governação – o que não significa que se tivessem superado as exigências anteriores, mas sim um reconhecimento de que a importação de modelos relativamente consolidados nos países mais avançados e a sua adaptabilidade aos países em desenvolvimento não é automática e cria constrangimentos de diversas ordens. Não está, obviamente, em causa a democracia em si, mas a adaptabilidade não-mecanicista às soluções. Existe um debate sobre a transição democrática em África, que terá sido feita de uma forma superficial, criando uma profunda dicotomia nas estruturas políticas africanas, entre o poder formal e informal. Perante o agravamento progressivo das desigualdades mundiais, há quem interpele se o caminho para o desenvolvimento é estritamente económico-financeiro, ou se a economia e as finanças constituem, antes de mais, instrumentos da política e da governação. Historicamente, os povos e os países

4. Governação e Democracia

4.1. A «boa governação» e o novo nível pan-africano

30. «Uma Europa Segura num Mundo melhor», adoptada em Dezembro de 2003 pelo Conselho. http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g