



2.1 • As Forças Armadas dos PALOP

Segurança regional em África

A SEGURANÇA GLOBAL de um modo geral e a continental africana de modo particular constituem uma preocupação para a Comunidade Internacional (CI), revelada através da sua regular inscrição nas agendas nacionais, regionais e mesmo mundial.

Efectivamente, África enfrenta regulares crises políticas, militares, económicas e de segurança, criando ambientes de quase permanente instabilidade, em que prevalece a incapacidade de garantir a segurança e o cumprimento da lei, com a justiça normalmente ausente ou ineficiente nas suas acções e a corrupção a representar uma das principais razões da prevalência das referidas situações. É por estas razões que é globalmente reconhecido que entre a segurança e o desenvolvimento sustentado do continente africano, existe uma relação que ganha maior significado quando se analisa a realidade dos “espaços não governados”¹ em África. Na verdade os Estados incapazes de realizar as suas funções principais, constituem-se refúgios ideais e terreno fértil para a criminalidade organizada e o terrorismo internacional. Nestes contextos, criam-se igualmente condições para que se desenvolva a conflitualidade interna e se acentuem as divergências étnicas e religiosas, originando o crescimento das ameaças à segurança em todas as suas componentes e dimensões.

Esta realidade permite o reconhecimento fácil das lacunas e insuficiências africanas no domínio da segurança e defesa e da capacidade de resposta às situações de prevenção, gestão e resolução de conflitos internos, situação que tem vindo a encontrar soluções nos contributos dos vários actores

com interesse no relacionamento com o continente. Neste âmbito merecem particular destaque os que se inserem ou interagem com os conceitos e instrumentos da parceria com a União Europeia (UE), materializados na Estratégia Conjunta UE-África, aprovada em Dezembro de 2007.

A edificação da estrutura de segurança africana

A União Africana (UA), que sucedeu em 2002 à Organização da Unidade Africana (OUA), detém hoje um mandato político amplo no domínio da prevenção e gestão de conflitos, ainda que se debata com limitações nas suas capacidades e recursos ao seu dispor, realidade que a coloca numa posição desigual no relacionamento externo, para além de lhe dificultar a sua afirmação no quadro continental.

De modo complementar, a perspectiva da prevenção e gestão de conflitos entre os Estados africanos consta igualmente dos princípios de funcionamento da UA que, ao referirem como fundamental o respeito pelas fronteiras existentes no momento da independência e o estabelecimento de uma Política Comum de Defesa e Segurança Africana (PCDSA)², revelam uma clara intenção de reduzir potenciais focos de instabilidade, ao mesmo tempo que promovem condições para garantir colectivamente os interesses e objectivos comuns de defesa e segurança em África.

Esta perspectiva é conjugada com a aceitação por parte dos Estados-membros da UA³, de decisões que passam pela não ingerência de qualquer Estado-membro nos assuntos internos de outro e pela proibição do uso da força ou da ameaça do

uso da força entre eles. Porém, há um factor inovador aceite pelos membros da UA que é o do direito de intervir num Estado-membro em situações graves, nomeadamente crimes de guerra, de genocídio e crimes contra a humanidade. Segundo alguns autores, trata-se da substituição do velho princípio da *não-interferência* da OUA pelo da *não-indiferença* da UA, consagrado no Acto Constitutivo desta última.

A segurança regional africana está intimamente ligada à emergente Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA), cuja base principal está no Protocolo de constituição do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, em vigor desde Dezembro de 2003.

A APSA integra outros componentes e estruturas, e importa abordar de modo genérico as suas missões e relações de funcionamento, permitindo perspectivar o seu desenvolvimento no quadro global da segurança regional.

O CPS é o órgão responsável pela orientação política da UA. É composto por quinze membros eleitos no respeito pelo princípio da representação equitativa dos grandes espaços regionais africanos⁴, dos quais dez por um período de dois anos e os restantes cinco por um período de três anos. Este colectivo decisor é apoiado pela Comissão da UA, assumindo um papel coordenador e integrador das actividades desenvolvidas pelas organizações sub-regionais em prol da manutenção da paz e da segurança regional e continental. Nas questões militares e de segurança é aconselhado por um Comité Militar, composto por oficiais militares dos países que compõem o CPS.



Permanência das brigadas regionais da Força de Alerta Africana. Fonte: Swedish Defence Research Agency. Disponível em: <http://www.foi.se/Global/V%C3%A5r%20kunskap/S%C3%A4kerhetspolitiska%20studier/Afrika/APSA%20Graphic,%20FOI%202012.pdf> (adaptado).

O Sistema Continental Antecipado de Alerta é considerado um dos pilares fundamentais da APSA, com a missão de perceber as ameaças através dos centros de observação e de monitorização das situações de real ou potencial conflito ou mesmo de situações de pós-conflito, sendo conhecidos também como “Salas de Situação” as quais se encontram directa e permanentemente ligadas à “Sala de Situação” da UA.

De modo complementar, as Comunidades Económicas Regionais (CER) estão igualmente dotadas dos Mecanismos Regionais de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos e interagem através deles com a Comissão da UA, avaliando em permanência as situações de potencial conflito e promovendo em resposta e de modo continuado, iniciativas que visam a paz, a segurança e a estabilidade nos espaços regionais à sua responsabilidade.

A Força de Alerta Africana (FAA) é composta por cinco brigadas regionais com as componentes militar, de polícia e civil, que se pretendem com elevado nível de preparação e rápida capacidade de projecção, com a missão de fornecer forças de manutenção de paz, em resposta a mandatos da UA ou da Organização das Nações Unidas (ONU) no quadro dos cenários de resposta previstos na PCDSA.

O Painel de Sábios integra também a estrutura da APSA, dando corpo ao conceito tradicional africano de recurso à sabedoria e sensatez dos mais idosos, é constituído por um colectivo de respeitadas personalidades de diversas origens, que assume o papel de conselheiro do PSC e do Presidente da Comissão da UA, em matérias relacionadas com os objectivos da APSA.

“ [...] é globalmente reconhecido que entre a segurança e o desenvolvimento sustentado do continente africano, existe uma relação que ganha maior significado [...] ”

O Fundo para a Paz constitui o instrumento financeiro de apoio à APSA e é composto pelas dotações financeiras regulares do orçamento da UA, incluindo as contribuições voluntárias dos Estados-membros, e de outras fontes africanas, bem como de fontes externas ao continente, nomeadamente da UE.

Estes apoios à segurança africana assumem particular relevância quando analisados à luz da parceria estratégica UE-África, que para além do apoio político, incorpora igualmente um Plano de Acção conjunto que contempla a Parceria temática⁵ – Paz e Segurança. A sua concepção agregou os recursos financeiros essenciais à sua implementação e desenvolvimento, estando actualmente em vigor o segundo Plano de Acção 2011-2013, que tem vindo a ser apoiado pelo Mecanismo Africano para a Paz (*African Peace Facility*).

Este mecanismo, apoiado pelo Fundo Europeu para o Desenvolvimento e que coloca a UE na vanguarda do apoio internacional à agenda atri-

Diferentes tipos de cenários	Exigência de Projecção (a partir da resolução do mandato)
Aconselhamento militar da UA ou regional a uma missão política.	30 dias
Missão de observação da UA ou regional projectada com a missão das Nações Unidas.	30 dias
Missão de observadores independentes da UA ou regional.	30 dias
Força de paz da UA ou regional para missões do Capítulo VI da Carta da ONU (Solução Pacífica de Conflitos) e projecção de missões de manutenção (e de construção da paz).	30 dias
Força de paz da UA para as missões de paz multidimensionais complexas, incluindo aqueles de baixo nível de intensidade.	90 dias
Intervenção da UA em situações de crimes de guerra, de genocídio e crimes contra a humanidade, e na ausência de resposta da CI.	14 dias com uma força militar robusta

Cenários de resposta da *African Standby Force*.

Fonte: African Peace and Security Architecture (APSA) 2010 Assessment Study. Disponível em: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20African%20Peace%20and%20Security%20Architecture.pdf>

cana de paz e segurança, foi implementado em 2004, tendo permitido desde a sua criação canalizar cerca de €1.000 milhões, de acordo com o Relatório Anual de 2011 (*Annual Report 2011 – The African Peace Facility*). Este apoio destinou-se principalmente à operacionalização da APSA, nomeadamente ao reforço das capacidades da FAA e às actividades de formação e treino do seu pessoal militar, civil e de polícia, cuja evolução tem vindo a merecer referências muito positivas.

Perspectivas de evolução da APSA

A criação deste quadro institucional de abordagem dos conflitos em África significou um passo importante e um reforço significativo da capacidade da UA em matéria de prevenção e resolução de conflitos no continente africano.

Proliferaram pelo continente africano, a nível continental ou mesmo sub-regional, os protocolos de cooperação nos vários domínios de actividade, nem sempre realizados com orientação estratégica bem definida e onde apenas os interesses, supostamente bilaterais, parecem estar a ser determinantes. Esta realidade acaba por ter implicações nas percepções distintas de alguns países sobre as ameaças externas e internas, e criando dúvidas noutros quanto às vantagens de uma política africana comum de segurança e defesa onde aquelas se inscrevem.

As dificuldades dos Estados africanos adoptarem um entendimento comum sobre a arquitectura que apoia a sua segurança colectiva e a sua subsequente implementação, avolumam-se com as exigências relativas à comparticipação para o orçamento da UA e com a não aceitação por parte de alguns países dos instrumentos que integram os Mecanismos Regionais de Alerta, por entenderem que o espaço nacional onde exercem a soberania não pode ser perscrutado, o que inviabiliza a sua operacionalização.

Nesta matriz de incompatibilidade de razões e entendimentos individuais cruzam-se outras que

colectivamente se manifestam na própria UA através de divergências e tensões institucionais, reveladas pela disputa das posições de maior influência nas estruturas dos seus órgãos.

No âmbito da paz e segurança africana, e de modo sucinto, estas são algumas das razões que contribuem para a deficiente e desagregada visão continental e regional, não sendo por isso fácil a adopção de uma base consensual que permita obter uma agenda única neste domínio, criando desse modo condições favoráveis ao desenvolvimento integrado da própria APSA.

Constituindo realidades socioeconómicas, religiosas, culturais e étnicas distintas, é também fácil antecipar a existência de dificuldades no capítulo da integração dentro de cada espaço regional, entre as CER que compõem a APSA e entre estas e a própria UA, que a assinatura de memorandos de entendimento procura solucionar, nem sempre com sucesso.

Assim, e apesar das dificuldades com que a UA se defronta e dos objectivos ambiciosos que traçou para a prevenção, gestão e resolução dos conflitos e situações pós-conflito, e considerando os recursos e meios de que dispõe, são muito positivos os indicadores que se recolhem das iniciativas e dos progressos alcançados no capítulo da segurança regional africana.

Contudo, terá que ser dado o passo que permita diminuir as diferenças de desenvolvimento dos elementos e instrumentos que corporizam a APSA e a vontade política dos que os regem, procurando harmonizar os interesses e as perspectivas de abordagem nestas matérias de paz e segurança do continente.

Numa altura em que o continente africano ganha importância no contexto da segurança mundial, a estrutura da APSA e a orientação de actuação estabelecida na sua PCDSA, assumem-se como respostas ou soluções africanas para os desafios da prevenção, gestão e resolução de conflitos africanos, através do anunciado controlo político africano (*african ownership*). ■

Notas

¹ Teresa Whelan, Assistente Adjunta do Secretário da Defesa dos EUA para os Assuntos Africanos, define espaço não governado como uma área, física ou não, onde existe uma falta de capacidade do Estado ou falta de vontade política para exercer o controlo. (Nação e Defesa, *Africa's Ungoverned Space*, Revista n.º 114, Verão 2006, 3.ª série, pág. 61).

² A Política Comum de Defesa e de Segurança Africana (PCDSA) decorre dos objectivos do Acto Constitutivo, tendo sido abordada em 9 de Julho de 2002, no decurso da primeira Cimeira da União Africana, realizada em Durban, na África do Sul.

³ São 54 membros com o ingresso do Sudão do Sul em meados de 2011.

⁴ As cinco organizações sub-regionais que integram a APSA são a UMA (União do Magreb Árabe) no Norte de África, a CEAC (Comunidade de Estados da África Central), o IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) na África Oriental, a SADC (*Southern Africa Development Community*) na África Austral e a CEDEAO (Comunidade de Estados da África Ocidental) na África Ocidental.

⁵ O Plano de Acção compreende para além da Paz e Segurança, outras sete Parcerias temáticas: Governança Democrática e Direitos Humanos; Comércio e Integração Regional; Desenvolvimentos dos Objectivos do Milénio; Energia; Alterações Climáticas; Migrações, Mobilidade e Emprego; Ciência, Sociedade de Informação e Espaço.