

2.4 • As Forças Armadas dos PALOP

Gestão de crises em África

Isabel Ferreira Nunes

NOS ÚLTIMOS ANOS organizações como as Nações Unidas, a União Europeia, a NATO e a União Africana reocuparam um espaço de intervenção na mediação das crises e conflitos regionais no continente. Contudo as crises na Somália, Ruanda, Libéria, Tunísia, Egito e Líbia vieram confrontar a comunidade internacional com as limitações das organizações e dos Estados para mitigar as causas multidimensionais das crises, conter a escalada da violência e ultrapassar a falta de consenso sobre a aplicação de instrumentos de gestão de crises. O recurso eficaz a instrumentos de prevenção e gestão de crises implica uma metodologia de cooperação e emprego de capacidades partilhada pelas partes interessadas. Se do lado africano, o apego das elites africanas aos princípios da soberania tradicional, da integridade territorial e da não ingerência nos assuntos internos dos Estados, os tornou reservados no que respeita a missões e operações de cooperação multilateral na gestão de crises, por parte dos principais promotores e financiadores de missões de gestão de crises, as experiências do Iraque, Afeganistão e Líbia, associadas à atual situação de crise financeira tornaram-nos cautelosos na afetação de recursos materiais e humanos. No atual contexto internacional têm-se acentuado duas tendências. Por um lado, uma crescente regionalização da prevenção e gestão de crises associada a uma maior pressão sobre os Estados e sociedades para se apropriarem dos problemas e soluções locais para as mesmas. Por outro, assiste-se a uma maior globalização dos efeitos das crises sob a forma da emigração ilegal, pobreza, exploração de recursos naturais como arma de guerra, instabilidade social associada a problemas de identidade de grupo, crime organizado e tráfico humano. A presença simultânea destas circunstâncias tem dificultado a concertação regional de esforços de cooperação, na prevenção e gestão de crises e conflitos no continente africano.

O reforço continental no quadro da gestão de crises

Em 2002 a União Africana (UA) sucedeu à Organização de Unidade Africana (OUA) como instituição de cariz pan-africano, orientada para a cooperação através de um projeto político centrado nos princípios da paz, segurança e estabilidade. No mesmo ano, os responsáveis africanos expressaram o desejo de assumirem uma posição mais ativa, no que respeita à prevenção e resolução de conflitos no continente, através do desenvolvimento no seio da UA de uma Arquitetura para a Paz e Segurança em África. Esta resultou na instituição em 2004, do Conselho para a Paz e Segurança com o intuito de promover a cooperação entre organizações regionais africanas na preven-

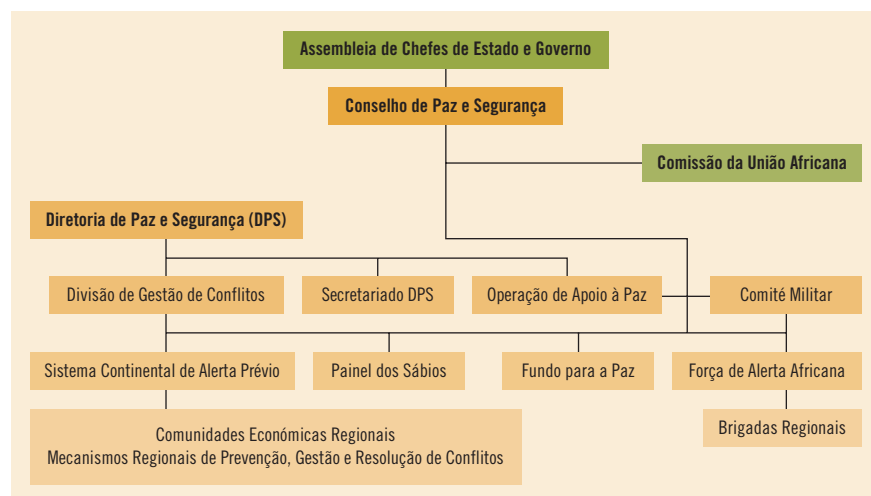
ção de conflitos. No seio da Comissão da UA foi nomeado um Comissário responsável pela prevenção, gestão e resolução de conflitos e criado o Departamento para a Paz e Segurança com um vasto quadro de competências. Entre estas contam-se: implementar uma Política Comum Africana de Defesa e Segurança; operacionalizar a Arquitetura para a Paz e Segurança em África; apoiar a prevenção, gestão e resolução de conflitos; fomentar programas de prevenção estrutural de conflitos; implementar o Programa de Fronteiras da União Africana; executar a Política Quadro da UA para a Reconstrução Pós-Conflito e Desenvolvimento e coordenar, harmonizar e desenvolver programas conducentes à paz e segurança em África, em parceria com os programas desenvolvidos no âmbito do Mecanismo Regional para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, das Nações Unidas e de outras organizações internacionais. É ainda responsabilidade do Departamento para a Paz e Segurança apoiar uma maior participação africana em operações de paz, operacionalizando uma força africana em regime de prontidão (*African Standby Force*), com o apoio financeiro e de treino dos países que compõe o G8. No plano da prevenção de conflitos foi instituído um Sistema de Alerta Prévio para o continente africano e reunido um Painel de Sábios destinado a promover ações de mediação na prevenção de crises e conflitos. O Conselho da UA tem acompanhado várias situações de crise, nomeadamente no Burundi, Costa do Marfim, durante o conflito entre a Eritreia e Etiópia, na Guiné-Bissau, Líbia, Congo, República Centro Africana, Somália, Sudão e mais recentemente no Mali. Problemas decorrentes da perpetuação de estados frágeis, da instabilidade política e da presença

de situações de alternância política pouco consolidadas, têm sujeitado os estados africanos, que participam em ações de gestão de crises ou operações de paz à ameaça de grupos terroristas. Tal é o caso do confronto entre as milícias El-Shabab e o governo do Uganda, em virtude do apoio dado por Kampala no quadro da missão da UA na Somália (UA-AMISOM). Do mesmo modo, a presença de situações de violência estrutural, têm dificultado um maior avanço no que respeita à reforma de estruturas civis e militares e à apropriação de meios de prevenção e gestão de crises por parte dos Estados e organizações africanas.

Cooperação bilateral na gestão de crises em África

As dificuldades subjacentes à gestão de crises em África resultam em parte da justaposição de metodologias de coordenação e de cooperação por parte de organizações regionais e internacionais *versus* formas de cooperação bilateral com antigas potências coloniais e novas potências emergentes.

O posicionamento prevalecente entre a maioria dos países africanos adverso a formas de soberania partilhada¹, a existência de um certo grau de desconfiança em relação *a fora* de relacionamento multilateral, a que alguns atribuem intuítos neocolonialistas e a preferência por formas de cooperação em quadros de referência não multilaterais, levam grande parte dos estados africanos a privilegiar modelos de relacionamento bilateral. A estes não é alheia a crescente intervenção no quadro africano de potências emergentes como o Brasil, Rússia, Índia, China (BRIC). Estas têm vindo a promover modelos políticos e económicos alternativos² na resposta às crises. Enquanto o modelo da paz liberal ocidental



Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Fonte: PIROZZI, Nicoletta (2009). *EU support to African security architecture: funding and training components*. Occasional Paper 76. February 2009. European Union Institute for Security Studies.

assenta na convicção de que a implementação de mecanismos de estabilidade pós- crise ou conflito, facilitam os subsequentes processos de democratização, estabilidade e consolidação do estado de direito com base numa matriz institucional formal e unitária, o modelo alternativo sustentado pelos BRIC, com uma dimensão mais regional, fragmenta aquela metodologia de cooperação formal e estruturada em torno de organizações como a ONU ou União Europeia, favorecendo um modelo de cooperação interestatal. Estes vêm alterar o 'paradigma da gestão de crises como uma equação Norte-Sul', cujas causas têm origem no Sul e as soluções para as mesmas provêm do Norte³. Também neste contexto, os Estados contribuintes do norte tendem a investir mais em ações de financiamento de missões e operações, do que na afetação de efetivos, deixada aos países do Sul pese embora a sua relativa marginalização dos processos de decisão e do delineamento de políticas⁴. O envolvimento dos BRIC na gestão de crises em África reveste-se de duas consequências positivas. Por um lado amplia o grau de legitimidade internacional, que deve presidir à intervenção em situações de elevada instabilidade e risco, conjugando a norma da responsabilidade de proteger, com o dever de apropriação dos problemas locais por responsáveis locais. Por outro, o seu apego a conceções tradicionais de soberania, reforça princípios centrais à gestão de crises, como o da imparcialidade, do não recurso à força e do consentimento.

Iniciativas dedicadas à prevenção e gestão de crises têm também tido lugar no quadro de parcerias entre países africanos e estados europeus como o Reino Unido. No âmbito da cooperação anglo-africana instituiu-se o mecanismo de *African Conflict Prevention Pools* (Bolsas de Prevenção de Conflitos)⁵ e a Iniciativa para a Prevenção de Conflitos em África em 2001. O seu âmbito de ação media entre o combate à proliferação de armas, à exploração mineira no apoio a ações de guerra, reforma do setor de segurança, desmobilização, desarmamento e reintegração e apoio a instâncias de segurança regional. Estas iniciativas cooperativas de cariz interdepartamental e interministerial constituem um bom apoio à gestão de crises em África, interligando prevenção e gestão de crises, com ajuda humanitária, ajuda ao desenvolvimento e reconstrução dos Estados e sociedades.

Os países africanos têm também celebrado iniciativas de cooperação com França, que resultam, quer na presença militar direta na prevenção de conflitos e gestão de crises, quer através da cooperação franco-africana em iniciativas de organizações como a ONU e a UE na prevenção, gestão, mediação e reconstrução dos Estados. No contexto da iniciativa de Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz, a França tem contribuído com ações de formação e treino para as forças armadas e forças policiais com base no princípio do multilateralismo e constituídas numa base de prontidão destinada à prevenção e resolução de conflitos em África. Este programa permitiu um reforço de unidades africanas no

âmbito de operações da ONU nomeadamente nos Camarões, Congo, Costa do Marfim e no Sudão⁶. A relação entre os EUA e os países do continente africano tem-se desenvolvido ao abrigo de uma estratégia de segurança para a África Subsaariana, influenciada pela experiência norte americana na Somália em 1993. A ameaça terrorista do pós 11 de setembro veio de igual modo reforçar as preocupações norte-americanas em relação a África, passando a sua estratégia de gestão de crises a pautar-se por duas dimensões.

“ [...] conter a causalidade dos chamados multiplicadores de ameaças é mais relevante do que gerir as consequências das crises em África. ”

Em primeiro lugar, pelo controlo de ameaças provenientes de Estados, que promovem ações ou protegem grupos terroristas contrários aos interesses americanos. Em 2003, foi lançada a Iniciativa para o Contraterrorismo na África Ocidental, com o intuito de fortalecer as capacidades regionais naquele domínio. Num contexto de cooperação foram também desenvolvidos vários programas dos quais se destaca a Iniciativa Africana para a Resposta a Crises, em parceria com outros atores internacionais e africanos, com o propósito de melhorar as capacidades de manutenção da paz e de ajuda humanitária ao serviço das Nações Unidas e da União Africana. Esta iniciativa foi reforçada por acordos de cooperação no domínio do treino, celebrados com a França, Canadá, Bélgica, Portugal, Holanda e Reino Unido ao abrigo de uma filosofia de emprego integrada. O programa ACOTA (*African Contingency Operations Training and Assistance*) promove o desenvolvimento de capacidades locais de comando e controlo, a consolidação de estruturas de segurança e o aumento das capacidades regionais e sub-regionais de apoio à paz destinadas a prevenir, mitigar e resolver crises e conflitos regionais no continente.

Em segundo lugar, a estratégia de cooperação entre os EUA e África passa pela integração do continente africano na economia mundial, crendo que o aceleramento do crescimento económico e da prosperidade poderão contrariar a propensão para a instabilidade social, evitar o custo de intervenções externas e assegurar a proteção dos interesses americanos⁷.

A tendência para organizações internacionais e estados adotarem soluções que atendem à multidimensionalidade das ameaças e à transversalidade das causas e consequências das crises, determinam o objeto e âmbito dos mandatos das organizações e a divisão de áreas de competência e dos domínios de atuação, colidindo por vezes com a natureza das crises e estruturas de funcionamento local no continente africano. Por esta razão,

conter a causalidade dos chamados multiplicadores de ameaças é mais relevante do que gerir as consequências das crises em África. Pese embora a presença de pressões várias no encontro de uma resposta mais eficaz às crises contemporâneas, a maior parte dos intervenientes na gestão de crises continuam a definir territorialmente programas de prevenção e ajuda em contextos em que o conceito de nação, nem sempre coincide com o de Estado, propondo medidas reativas que acentuam a centralidade dos estados, muitos dos quais prevaricadores, no encontro de soluções para as crises. ■

Notas

¹ Esta aceção não é necessariamente partilhada pelas elites culturais, pelos agentes económicos ou pela sociedade civil.

² Ver GOWAN, Richard (2008) — “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-2008”. *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, pp. 453-469.

³ TARDY, Thierry (2012) — *Emerging Powers and Peacekeeping an Unlikely Normative Clash*. Geneva: Geneva Centre for Security Policy, GCSP Policy Paper 2012/3, p. 2.

⁴ SIPRI — *Yearbook 2011*. Oxford: Oxford University Press, p. 93.

⁵ Esta iniciativa resultou de uma ação conjunta do *Foreign and Commonwealth Office*, Ministério da Defesa e Departamento para o Desenvolvimento Internacional. Disponível em: <http://collections.europarchive.org/tna/20080205132101/http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/africa-conflictpp-performance-report.pdf> e <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/global-conflict-prevention-pool.pdf>

⁶ LEDAY, William (2007) — “La gestion des crises africaines: vers une clarification de la doctrine française”. *Défense Nationale et Sécurité Collective*, Janvier 2007, p. 35 (29-38).

⁷ OMACH, Paul (2000) — “The African Crisis Response Initiative: Domestic Politics and Convergence of National Interests”. *African Affairs*, 99, pp. 73-95. p. 83.

Referências

- GOWAN, Richard (2012) — *The Case for Co-Operation in Crisis Management*. ECFR/59, June, London, ECFR.
- GOWAN, Richard (2008) — “The Strategic Context: Peacekeeping in Crisis, 2006-2008”. *International Peacekeeping*, vol. 15, nº 4, pp. 453-469.
- LEDAY, William (2007) — “La gestion des crises africaines: vers une clarification de la doctrine française”. *Défense Nationale et Sécurité Collective*, Janvier 2007, pp. 29-38.
- OMACH, Paul (2000) — “The African Crisis Response Initiative: Domestic Politics and Convergence of National Interests”. *African Affairs*, 99, pp. 73-95.
- SIPRI — *Yearbook 2011*. Oxford, Oxford University Press.
- STRATEGIC SURVEY (2011) — *The Annual Review of World Affairs*, London, Routledge.
- TARDY, Thierry (2012) — *Emerging Powers and Peacekeeping an Unlikely Normative Clash*. Geneva: Geneva Centre for Security Policy, GCSP Policy Paper 2012/3.
- The Military balance 2012*, London, Routledge.
- The Use of Force, Crisis Diplomacy and the Responsibilities of States* (2012), New York: Abu Dhabi, New York University, Conference Papers.
- WILLIAMS, Paul D. (2007) — “Thinking about Security in Africa”, *International Affairs*, vol. 83, nº 6, pp. 1021-1038.