



CENTRO DE ESTUDOS
EuroDefense – Portugal

Mesa Redonda

***A União Europeia
e as relações com África***

Sínteses EuroDefense – 13

Lisboa, Novembro de 2007

Temas de Debate

O debate insere-se no quadro da estratégia da Presidência portuguesa da União Europeia, considerando o papel que a União pretende consolidar enquanto actor interventor na prossecução da paz e segurança internacionais, considerando a percepção definida pela União Europeia relativa à necessidade de acordar numa estratégia conjunta UE / África para enfrentar os desafios globais e projectando os objectivos e prioridades que irão enquadrar a realização da Cimeira UE / África.

- **Elementos essenciais de convergência**
 - Papel da UE no apoio à resolução de crises africanas? Como responder aos imperativos da “responsabilidade de proteger”? Contornos das estratégias conjuntas para o Darfur e para a Somália?
 - Como consolidar o conhecimento mútuo das percepções europeia e africana sobre o respectivo papel na resposta aos desafios globais comuns?
 - Que políticas e acções comuns sobre a questão das migrações?

- **A UE no apoio à capacidade e responsabilidade africanas (medidas efectivas)**
 - Governação, direitos humanos e segurança. A problemática em torno da Presidência da UA;
 - Como ligar as questões de segurança com as do desenvolvimento?
 - Cooperação de segurança na ajuda humanitária. Perspectivas para uma utilização eficaz dos recursos.

- **Possibilidades, prioridades e oportunidades de Portugal**
 - Perspectiva e especificidade portuguesa no quadro das relações com África;
 - De que forma se aplica a especificidade de Portugal no quadro da UE, da CPLP e da cooperação bilateral.

Índice

Temas de Debate	1
Introdução.....	3
Síntese da Mesa Redonda	4
A – Elementos essenciais de convergência	4
B – A UE no apoio à capacidade e responsabilidade africanas.....	9
C – Possibilidades, prioridades e oportunidades de Portugal.....	12
Ideias – Força.....	16

Introdução

No âmbito das suas actividades, o Instituto da Defesa Nacional e o Centro de Estudos EuroDefense-Portugal organizaram e realizaram, em parceria e nas instalações do IDN, no dia 17 de Outubro de 2007, a Mesa Redonda “**A União Europeia as relações com África**” tendo como finalidade:

- *Análise e reflexão sobre as opções da União Europeia nas suas relações com África, no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa – PESD, focadas na cooperação europeia para a prevenção, gestão e resolução de conflitos africanos;*
- *Identificação do papel específico de Portugal no planeamento e participação nesta (nova) política europeia, nos quadros comunitário, bilateral e da CPLP.*

Participaram como especialistas em questões europeias de segurança e defesa as seguintes personalidades: **Dr. Jorge Cabral, Dr. Vitalino Canas, Dr. Carlos Gaspar, Dr. Manuel Correia de Jesus, Dr. Victor Nogueira, Prof. Dr. José Francisco Pavia, Dr. João Salgueiro, Gen. José Alberto Loureiro dos Santos, Dr. João Pedro Saldanha Serra e Emb. José Tadeu Soares.**

O Documento Síntese que agora se edita foi organizado a partir das exposições e debate ocorridos na Mesa Redonda, tendo sido utilizada uma metodologia que foi do conhecimento dos participantes. Sendo o EuroDefense-Portugal responsável pela sua elaboração, este documento tem por finalidade constituir-se num instrumento de registo e de difusão limitada a entidades com responsabilidade e interesse no processo de evolução da PESC/UE.

A Comissão redactora do presente documento foi constituída por: ***MGen. Mário Lemos Pires (coordenador), Dr^a. Teresa Leal Coelho, Dr^a. Diana Soller, Dr. Paulo Barcelos, Dr^a. Ana Margarida Craveiro, Dr^a. Nélia Ribeiro e Dr. Alexandre Homem Cristo.***

Aqui renovamos os nossos agradecimentos a todos os participantes na Mesa Redonda pela sua disponibilidade e empenho nesta reflexão aprofundada, bem como a todos que colaboraram na organização desta actividade.

Lisboa, Novembro de 2007

O Presidente da Direcção
António Figueiredo Lopes

A União Europeia e as relações com África

Síntese da Mesa Redonda

A – Elementos essenciais de convergência

As relações entre a Europa e África são marcadas, desde o início da integração europeia, pelo paradigma assistencial da ajuda ao desenvolvimento, no contexto mais vasto dos países ACP. A Europa, a África e o Mundo mudaram muito nas últimas décadas. A Europa é hoje um bloco de 27 Estados membros caracterizado pela confluência de prioridades e abordagens de política externa muito diferenciadas. O contexto de multipolaridade emergente levou a Europa a estabelecer diálogos estratégicos com grandes actores e regiões mundiais, nomeadamente BRIC's, Ásia, América Latina, com a pretensão de promover e garantir uma gestão conjunta da globalização. África e os Estados africanos têm sido marginalizados deste processo. É neste parâmetro que se pode falar de um “vazio estratégico” no relacionamento entre as duas regiões.

Nos últimos anos as consequências negativas do “vazio estratégico” Europa / África tornaram-se absolutamente evidentes. A União Europeia e os seus Estados membros compreenderam a premência da necessidade de elevar a um novo patamar as relações com África. A Cimeira UE / UA é o momento propício para tornar manifesta essa vontade. Os principais motivos que justificam a nova abordagem da União Europeia em relação à importância estratégica das relações com África estão identificados: (1) A necessidade de procura de respostas a problemas que afectam as duas regiões, nomeadamente os efeitos das alterações climáticas e a gestão dos recursos energéticos; (2) A consciência de que uma resposta repressiva aos fluxos migratórios originários da África sub-sahariana com destino à Europa não constitui uma resposta satisfatória e que é necessária uma articulação na gestão desses fluxos, atendendo sempre à ligação entre migrações e políticas de ajuda ao desenvolvimento; (3) O recente desenvolvimento de novos mecanismos institucionais em África que facilita um relacionamento directo no plano multilateral entre as organizações dos dois continentes, designadamente a transformação da OUA em UA, o lançamento do NEPAD e o surgimento de uma nova capacidade de resolução de crises, factores que demonstram uma vontade de abordar, de forma colectiva, problemas comuns.

Acresce que importantes mudanças geopolíticas no contexto internacional mostraram que novos actores, sobretudo a China, redefiniram o seu papel no mundo e desenvolvem hoje com os países africanos um relacionamento não necessariamente coincidente com os interesses e prioridades da Europa.

A aprovação em 2005, durante a Presidência britânica, da *Estratégia da UE para África* constituiu um primeiro passo destinado a criar uma nova base nas relações entre os dois continentes deixando para trás o paradigma pós-colonial e lançando um novo paradigma de

diálogo estratégico que aborda questões globais. Para além de apresentar esta mudança de paradigma, a *Estratégia da UE para África* enuncia enquanto áreas prioritárias: a paz e segurança; os direitos humanos e a boa governação; a ajuda ao desenvolvimento; a promoção do crescimento económico, a integração regional e o comércio.

Existe consenso europeu relativo à importância da realização de uma segunda Cimeira UE / UA que constitui o passo seguinte relativo à consolidação do novo paradigma. As conclusões do Conselho Europeu de Junho de 2007 referem a importância da adopção, por ocasião da Cimeira, da *Estratégia Conjunta UE / UA*. A Cimeira União Europeia / União Africana configura-se como um marco histórico de uma nova etapa das relações entre a Europa e África.

O novo paradigma de relacionamento UE / África será reflectido nos documentos que serão levados a aprovação na Cimeira de Dezembro: (1) a *Estratégia Conjunta UE / África*, (2) o Plano de Acção e (3) a Declaração de Lisboa. Estes documentos pretendem reflectir a especificidade do relacionamento da Europa com África. Por um lado o diálogo multilateral, por outro lado o espaço deixado para outros níveis de cooperação considerados melhor adequados à prossecução dos objectivos estabelecidos. Esta estratégia respeita o espaço próprio para as relações bilaterais ou noutros parâmetros de multilateralidade.

A nova parceria estratégica UE / África consegue-se: (1) com a identificação de interesses/objectivos comuns e a adopção de medidas concretas e compromissos de parte a parte e (2) com a criação de novos mecanismos de *follow-up* que assegurem a continuidade do diálogo entre cimeiras.

A *Estratégia Conjunta* vem estabelecer os princípios, os objectivos, a metodologia e as grandes áreas de interesse comum, designadamente paz e segurança; governação e direitos humanos; comércio e integração regional; desenvolvimento. Por seu lado, do Plano de Acção irão constar as parcerias que os dois lados se comprometem a executar nos dois a três anos seguintes. Estão já previstas parcerias nas seguintes áreas: paz e segurança; governação e direitos humanos; comércio e integração regional; energia; alterações climáticas; segurança alimentar; migrações; ciência e tecnologia. Por último, a Declaração de Lisboa será, sobretudo, dirigida à opinião pública, onde se salienta a alteração estratégica do relacionamento UE / África.

•

O retorno a África é um fenómeno compreensível. A UE enquanto actor global de Segurança e Defesa não pode ignorar o continente africano, sobretudo em razão das questões energéticas, dos direitos humanos, das crises humanitárias e dos fluxos migratórios. O retorno às relações com África integra a estratégia de uma Europa mais segura num mundo global. Foi neste enquadramento que a Cimeira do Cairo estabeleceu dois objectivos prioritários: Defesa e Segurança e Ajuda ao Desenvolvimento. Na questão

da Segurança e Defesa identificou-se o imperativo do reforço das capacidades africanas e a necessidade de consolidação e uniformização de princípios e regras de actuação.

Conhecemos a História. A parceria Europa / África não é nova. Mas, hoje, a Europa tem novas prioridades com África e com as suas nações. Hoje, a Europa centra a cooperação na construção de Estados e na gestão de crises, propondo novos instrumentos para o sucesso da nova parceria. A relação privilegiada que alguns países europeus mantêm com África, designadamente Portugal, o Reino Unido e a França, deverá ser importante factor de ponderação das escolhas europeias na concretização da nova parceria estratégica.

Por outro lado, diferentes regiões no continente africano apresentam necessidades e urgências distintas. No entanto existe a percepção de que o diálogo Europa / África deve ser feito na dimensão multilateral, entre a União Europeia e a União Africana, assim centralizando a parceria e remetendo para as relações internas de cada bloco as relações com cada Estado.

Existe na União Europeia uma forte necessidade de reaproximação ao continente africano. São vários os elementos que a justificam: (1) o controlo do terrorismo e da criminalidade organizada (2) o elevado número de Estados africanos em desagregação e em guerra civil; (3) a competitividade em África, com o surgimento da China, da Índia e dos Estados Unidos da América na procura da dimensão energética do continente africano (4) a necessidade de diminuir o retraimento europeu no pós Guerra-fria.

Nos anos noventa do século XX, com o fim da guerra fria, África deixou de ser um espaço estratégico de competição entre blocos, sucedendo para um contexto marcado pelo estigma de *lost continent*. No séc. XXI surgem novas alternativas para África, que têm vindo a ser aproveitadas pelos dirigentes africanos. Pode dizer-se que este novo contexto coloca África, de novo, entre dois blocos. Neste momento há vários *players* no continente africano, com abordagens distintas. A China está a “*estilhaçar Bretton Woods*” em África. Em 2005, enquanto o Banco Mundial emprestou 2 biliões de dólares, distribuídos por toda a África, a China emprestou 8 biliões de dólares a apenas três países, Nigéria, Angola e Moçambique. Por seu lado, os EUA têm consolidado a sua presença em África, tendo em conta os seus interesses vitais: a luta contra o terrorismo e o acesso a recursos energéticos. Em 2002, os EUA assinaram acordos de cooperação militar com 44 Estados africanos. Mais recentemente, a 1 de Outubro de 2007, criou-se o AFRICOM. Os EUA reconhecem claramente os seus interesses no continente nos planos da luta contra o terrorismo e do acesso aos recursos energéticos.

•

À UE, com o poder que tem, assistem-lhe responsabilidades globais na prevenção e gestão de conflitos. Responsabilidades que vão muito para além das questões militares, nomeadamente na resposta à pobreza, às violações sistemáticas ou ocasionais dos direitos humanos, às crises humanitárias e à questão das migrações. A UE tem um quadro de interesses que se estruturam em bons valores. Os direitos humanos na sua globalidade

devem estar no coração da política europeia. Esta questão crucial deve estar presente em todos os sectores da actuação da UE, havendo políticas sobre paz, desenvolvimento, construção de Estados, fortalecimento das instituições, bom governo.

No que respeita à Estratégia Conjunta e aos Planos de Acção seria desejável que se criassem referências relativas à prossecução dos objectivos, para o efeito estabelecendo-se sanções para o incumprimento dos planos de acção. Não obstante ser já evidente uma preocupação institucional e formal africana sobre a enunciação de regras e princípios de actuação, tal preocupação torna-se inócua perante a impunidade que grassa no continente africano. Sem recursos, sem capacidades e vontade política dos governantes não se registam alterações significativas. Vejamos: há missões da UA no Burundi, no Darfur e na Somália, contudo o Conselho de Paz e Segurança Africano não tem meios suficientes e/ou adequados. Urge promover alterações legislativas e reforçar os mecanismos regionais por forma a estabelecer a responsabilização da UA e dos Estados membros nestas matérias. A responsabilização far-se-á através da institucionalização de mecanismos de justiça, de transparência na administração e de responsabilidade política dos Estados.

•

Há uma divergência do discurso *v.* a realidade europeia. Antes de estabelecer uma política externa a Europa tem que resolver a questão do défice democrático na UE. Por outro lado, é preciso definir claramente uma estratégia. A Europa não sabe qual é a estratégia que deve adoptar em relação a África. Não é possível definir uma política externa europeia sem definir os objectivos dessa política. Pode haver uma política comum sem haver interesses comuns? Os Estados membros vão prescindir dos seus interesses essenciais? Que posição vai tomar um Estado membro quando estiverem em causa os seus interesses essenciais? Por outro lado os Estados europeus estão numa posição de constrangimento. Os Estados europeus são melhor servidos por estarem associados. Por outro lado só se podem associar naquilo em que têm posição comum, não em relação às causas fracturantes. Há uma herança na Europa do Plano Marshall e há outra da descolonização. As descolonizações foram irresponsáveis. Primeiro, há um problema com as instituições políticas africanas. Não atingiram a maturidade, não estão rodadas. Segundo, há um défice existencial relativo ao comércio internacional: não podemos ter o défice que temos e liberalizar ainda mais o comércio, por outro lado, não é possível equacionar a questão do comércio internacional sem o estabelecimento da liberdade de comércio em África. Terceiro, não é possível trabalhar numa base bilateral num mundo global.

•

Existe no seio da UE uma clara divergência de percepções em relação a África. Para alguns Estados pode constituir um centro vital de interesse (Portugal), enquanto que para outros poderá ter uma importância relativa, ou mesmo inexistente (países de Leste). A viabilidade de uma política externa comum não é ponto assente. Passa por uma definição clara do papel da Europa na transformação do mundo. *“Mais do que ganhar a guerra trata-se de*

ganhar a paz”. Para o sucesso da Cimeira, a UE e todos os seus Estados membros terão de acordar na vontade política para a operacionalização do diálogo Europa / África. Não é possível ter uma política externa efectiva sem antes haver um processo de definição: os interesses nacionais e os interesses da UE podem mesmo excluir-se mutuamente, mas o resultado deverá ser sempre um compromisso negociado entre os Estados.

Hoje, a França, o Reino Unido e a Alemanha não têm dimensão para uma política mundial por si mesmos e por isso juntam-se, apesar dos seus interesses não coincidirem. “*Estar encostado a outros não é ganhar poder*”. Os países mais pequenos poderão não prescindir do seu papel no continente africano apenas porque a Europa o reclama. Além de que os países de Leste contam muito com os Estados Unidos da América, e isso poderá prejudicar as intenções europeias. No entanto há pontos de convergência que permitem o estabelecimento de uma política comum. E, por outro lado, há quem argumente que os interesses europeus não são comuns, mas que face a um mundo em que cada vez menos um Estado tem, por si só, capacidade de decisão e de influência, os países membros da UE têm prescindido de alguns dos seus interesses nacionais em favor dos europeus.

Na perspectiva europeia, a liberdade de acção na arena internacional depende da resolução das questões do terrorismo / criminalidade organizada e dependência energética. Do ponto de vista africano, estas questões são igualmente prioritárias mas a par do vazio do poder institucional e do subdesenvolvimento. Desta forma, UE e UA encontram na segurança uma plataforma comum para a complementaridade dos seus interesses abrindo caminho para a criação de políticas comuns.

A concretização dos objectivos e interesses comuns em medidas práticas terá necessariamente de ser acompanhada de mecanismos de *follow-up*. Querer uma parceria sólida é conceber algo que seja viável a longo prazo e que seja apoiada na transparência, pois uma parceria a esta escala nunca poderá ter sucesso se não for centrada na transparência das políticas e das relações entre os dois continentes. O reforço da dimensão política da cooperação depende do estabelecimento de padrões e referências relativamente ao cumprimento das políticas, que se podem verificar por mecanismos de avaliação e imposição.

•

No que concerne à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), esta nunca olhou para o continente africano como uma das suas principais prioridades. A NATO realizou, em 2006, o seu primeiro exercício em África, mais precisamente em Cabo Verde, Estado do qual se disse ter uma tripla fronteira, *i.é.*, com o continente africano, o europeu e o americano. O novo conceito estratégico da NATO tende a torná-la numa agência global de segurança pelo que deverá, no pós Afeganistão, virar a sua atenção para África.

B – A UE no apoio à capacidade e responsabilidade africanas

O processo que conduziu à realização da Cimeira UE-África foi moroso e debateu-se com diversas dificuldades que levaram a um constante adiamento. Um dos principais obstáculos prende-se com a forma como os europeus vivem fechados em si mesmos, concentrados nos seus problemas internos, desatentos ao mundo que os rodeia. Como já se referiu, dois factores de ordem diversa contribuíram para a premência da realização deste encontro: o aparecimento de novos actores e a criação de condições relacionadas com um novo contexto internacional multilateral (a União Africana, criada na Cimeira do Cairo, em 2000, constitui, agora, o parceiro preferencial para o diálogo).

Conjuntamente, a presidência portuguesa debate-se com um problema: a presença em Lisboa do presidente do Zimbabué. Neste ponto, as opiniões dividiram-se: a maioria dos participantes considerou fundamental a realização da cimeira, apesar de Robert Mugabe. Por vários motivos: (1) a Cimeira irá decorrer entre a União Africana e a União Europeia, ou seja, entre duas Organizações Internacionais. Assim, não deverá estar em causa o tipo de regime dos Estados. O Zimbabué, como membro da UA, tem direito à representação diplomática que entender; (2) o objectivo da Cimeira é a obtenção de um acordo e mecanismos para o manter a longo prazo. São metas cujos ganhos tendem a superar o problema conjuntural; (3) apesar de a União Europeia ter imposto sanções a líderes políticos do Zimbabué (nomeadamente a Robert Mugabe), juridicamente estão previstas excepções a essas mesmas sanções. A importância da realização da Cimeira é motivo suficiente para a admissão de uma excepção, uma vez que o próprio sucesso do encontro pode depender disso; (4) há quem vá mais longe, referindo que o caso Mugabe acaba por ser um “*fait divers*”, uma vez que o que está em jogo é uma questão quase “pessoal” de um líder britânico “fragilizado”. O episódio reflecte problemas de política interna britânica, num momento difícil do consulado de Gordon Brown. A maior consequência, porém, é que uma atenção mediática focada exclusivamente neste ponto fará perder dinâmica nas discussões. Se este impasse Grã-Bretanha/Portugal não for ultrapassado, arriscamo-nos que a Cimeira de Lisboa fique conhecida como “A Cimeira Mugabe”.

Apesar de nenhum dos participantes ter sugerido que a vinda de Mugabe a Lisboa devesse colocar a Cimeira UE / África em questão, referiu-se a necessidade de não esquecer a dimensão bilateral do problema, na qual se insere a aliança entre o Reino Unido e Portugal (e a ausência de relações diplomáticas profundas entre Harare e Lisboa), que tem de ser tida em conta na tomada de qualquer decisão.

•

As relações da UE com África têm sido marcadas pelas questões da governação, direitos humanos e segurança. No apoio ao desenvolvimento que a Europa tem prestado a África, tem sido requerido aos receptores a implementação de medidas de boa governação e políticas de protecção dos direitos humanos. Deve continuar a ser este o caminho? Esta questão dividiu os intervenientes, dando lugar a duas linhas de opinião: a primeira

sustentou que é fundamental a defesa dos direitos humanos como instrumento de política externa em África: a segunda insistiu na necessidade de maior pragmatismo nas relações da Europa com África, tendo em conta a crescente concorrência de outros *players* menos constrangidos pelo regime de direitos humanos.

De acordo com a primeira abordagem, a UE tem um quadro de intervenção com princípios claros e valores estruturantes: a democracia, a transparência e a boa governação. Enquanto actor global (e na sua relação com África), a maioria dos intervenientes concluiu que a UE tem responsabilidades globais na prevenção, resolução e gestão de conflitos. Para além das questões de segurança e defesa na sua vertente militar, a Europa deve dar resposta à pobreza, aos direitos humanos e, principalmente, ao desafio colocado pelas migrações.

Assim, foi defendido que os princípios dos direitos humanos estão e devem manter-se no coração da política europeia, informando as estratégias de política externa e económica, regulamentando a esfera das relações diplomáticas. O domínio dos direitos humanos é central na União Europeia, e retirar essa importante dimensão poderá significar a perda da identidade comum. Neste sentido, não será avisado da parte da Presidência Portuguesa minimizar a importância da questão dos direitos humanos no âmbito da Cimeira.

Além disso, reconheceu-se que para atingir metas concretas no que respeita aos interesses fundamentais europeus (que se prendem com matérias tão diversas como a segurança, os recursos energéticos e naturais e construção de Estados sustentáveis) é necessário recorrer a uma política de direitos humanos. Por isso, a política externa europeia não pode nivelar-se pelas más performances dos nossos concorrentes, como a China, um “*concorrente desleal*” em matéria de boa governação.

Tem havido alguns resultados na política de responsabilização que a UE optou relativamente a África. Como exemplo, citou-se a cooperação institucional, principalmente em questões de boa governação (como instituições judiciais, mecanismos de *accountability*, transformação de regimes políticos). Esta responsabilidade prova-se também pela pressão europeia no que respeita à ratificação pelos Estados africanos de Tribunais e Organizações Internacionais nos mais diversos sectores. A influência da UE sente-se ainda a nível das alterações constitucionais e do envolvimento das sociedades locais em questões de governação.

Os próprios Estados africanos começam a demonstrar uma certa sensibilidade relativa aos problemas de democracia, direitos humanos e boa governação. Assistiu-se, por exemplo, ao desenvolvimento formal de instituições como o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos. No entanto, este permanece incipiente, com apenas 23 ratificações num total de 52 Estados. Nesse universo, apenas o Mali e o Burkina-Faso permitem as queixas individuais e de Organizações Não-Governamentais.

Numa outra linha de argumentação, alguns participantes acreditam que a política externa de contínua responsabilização de África pode ter resultados negativos para os interesses

Europeus. Neste contexto, defendeu-se um maior pragmatismo nas relações entre a UE e África, sendo que esse pragmatismo deverá estar presente já na Cimeira, em Dezembro.

Neste contexto, foram sustentadas duas posições:

- (1) Os direitos humanos não podem ser a finalidade das estratégias. São apenas uma variável na sua formulação e não o seu objectivo final. Os interesses nacionais (neste caso, os interesses europeus) devem ser a prioridade, sem serem prejudicados pela forma com que são desenvolvidos. Tem de se colocar a hipótese de acordos terem de ser boicotados em nome do interesse nacional. Os direitos humanos serão o resultado inevitável das estratégias, um produto marginal e fatal da nossa acção, mas temos de ter um mínimo de realismo para evitar uma repetição do Iraque. Na realidade, trata-se de aprender com o erro americano: *“tudo querer pode significar tudo perder”*. É evidente que os direitos humanos estão presentes, mas não podem ser anunciados como tal, e sim materializados no concreto.
- (2) Muitas vezes, o discurso europeu parece ser fundamentalista na questão dos direitos humanos. Falamos nos direitos mais elaborados, quando a própria subsistência não está ainda assegurada. O discurso de valores choca com uma realidade em que os direitos mais básicos não estão garantidos. A Cimeira UE-África deverá apresentar uma nova atitude e um novo paradigma, de natureza bastante mais pragmática. De um determinado ângulo, este *“fundamentalismo dos direitos humanos”* poderá significar perder África, quando a alternativa aos critérios de boa governação é a ausência de condicionalidade chinesa.

Como já foi referido acima, os africanos tendem a percepcionar “dois pesos e duas medidas” no discurso Europeu, o que dificulta um acordo entre as partes.



A acção da União Europeia em África deverá ter dois objectivos, que tradicionalmente eram interpretados em paralelo: a Segurança e Defesa e a Ajuda ao Desenvolvimento. Hoje, reconhece-se que são duas faces da mesma moeda. Os Estados e as Organizações voltam a África propondo a cooperação por razões de segurança, económicas e humanitárias. É já nesta perspectiva que se inserem a Cimeira do Cairo (2000) e a criação da União Africana.

A segurança tem como objectivo principal o reforço das capacidades africanas, bem como a resolução e gestão de crises através da criação de regras e procedimentos democráticos. É de salientar que há espaço para uma acção bilateral de Estados-Membros, dado que o passado colonial permite um especial conhecimento sobre o terreno.

Não há que escolher entre direitos humanos e desenvolvimento. A questão está em saber se há desrespeito sistemático, e caminhar para a sua mitigação. Tendo esta condição em conta, as soluções para África devem tender para a auto-defesa e para a auto-capacidade na resolução de conflitos (sendo cada vez menos dependentes da ajuda externa).



A generalidade dos participantes está de acordo que a Europa e a China têm tido políticas externas diferentes no que respeita ao continente africano. O modelo europeu reflecte, até certo ponto, uma política europeia e americana de direitos humanos. Esta política obriga terceiros (receptores de apoio ao desenvolvimento) ao cumprimento de patamares de condicionalidade, cruzando duas agendas de legitimidade e legalidade. Daqui resultam dois pressupostos: os receptores de apoio ao desenvolvimento aceitam previamente um número de princípios (consagrados no acordo), e destes depende a institucionalização da cooperação. Um dos elementos que a Cimeira deverá introduzir é um maior rigor nos processos de monitorização do desenvolvimento das medidas implementadas. A relação UE/África conhecerá um reforço dos meios de escrutínio e de implementação.

Alguns participantes defenderam a manutenção deste modelo. É evidente que não é possível assegurar a base material para o seu total cumprimento, mas não se deve ignorar a questão. A Cimeira deve desenvolver-se num quadro internacional, em que as entidades partilham valores e referências. Os aspectos da Segurança e Defesa partem de um património conhecido e relativamente estabelecido, não fazendo, por isso, qualquer sentido a aplicação de uma estratégia meramente geopolítica.

Mas nem todos acreditam que esta é a melhor forma de estabelecer relações com os Estados do continente africano. Para alguns, a imposição da condicionalidade de respeito pelos direitos humanos e boas práticas de governação pode significar a nossa demissão de África: a Europa não está sozinha no continente africano, e os outros actores não seguem as mesmas regras, oferecendo ajuda sem o mesmo tipo de limitações. Neste contexto, a Europa pode perder terreno para outros actores, nomeadamente a China.

Além disso, a imposição dos “nossos” direitos humanos é um desrespeito pela realidade local. A insistência neste ponto levará, irremediavelmente, ao afastamento de África. Em zonas do continente africano onde o Estado não chega, impor condicionalidades é basicamente recusar a ajuda, porque sabemos à partida que as regras impostas pelos acordos nunca poderão ser cumpridas. É importante a abertura europeia para um novo pragmatismo e atitude perante África e os seus líderes. Se a Europa não é igual à China e temos de ter alguma mais-valia para contrabalançar nas negociações, a ideia de que *“o essencial são os valores europeus”* é desastrosa e deve ser superada.

C – Possibilidades, prioridades e oportunidades de Portugal

A Cimeira UE-África pretende marcar o início de um novo tipo de relacionamento entre a União e a África. No âmbito particular da “Paz e Segurança”, o conceito da UE para o Reforço das Capacidades Africanas no âmbito da Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos – RECAMP visou obter respostas concertadas da UE às necessidades e pedidos de assistência para o desenvolvimento e reforço das capacidades africanas. Importa, porém, referir que a chamada “europeização” do RECAMP, conseguida pela França, e a

predominância que este Programa adquiriu no novo conceito europeu, não teve em conta a experiência africana de outros Estados-Membros, nem de outros programas bilaterais de cooperação na área da Defesa. As relações com África têm sido bem aproveitadas pela França e menos por Portugal, mas a forma como os Africanos olham para a França é muito menos favorável que a forma como olham para Portugal.

Isto significa que Portugal pode vir a ter solicitações novas e diferentes da UE e que surgirão novos tipos e arranjos de cooperação, nomeadamente de cooperação técnico-militar, sendo de prever uma crescente multipolarização da cooperação nas relações da UE com África. Para Portugal estas novas acções de cooperação terão de ser judiciosamente avaliadas sob pena de despendermos recursos para nós significativos mas que não terão expressão nem imagem num contexto maior, onde só os grandes sobressaem. *“Pensar que ganhamos automaticamente poderes por estarmos agregados a um corpo interestatal é uma ilusão. É perfeitamente legítimo que um Estado pequeno não prescindia da sua autonomia; não faz sentido Portugal ir pedir autorização à UE para desenvolver a sua política”*. Preocupemo-nos com a concorrência dentro da própria UE e apliquemos o princípio da subsidiariedade: a União só deve fazer o que pode fazer melhor.

É hoje visível uma recente e significativa apetência de relações com África por Grandes Potências (China, EUA e Índia) por razões económicas, de segurança e, em particular, do petróleo. Independentemente da hierarquia dos seus interesses e das formas de investimento/cooperação, constituíram-se em novos competidores com a Europa, até há bem pouco o único parceiro em África. A presença de Portugal, ou europeia, em África não deve ser ditada como resposta a esta presença. Se nos colocarmos na corrida por estes motivos iremos ser explorados. A nossa presença terá que ser determinada enquanto resposta ao desafio colocado à Europa.

É importante constatar a existência de três países – França, Reino Unido e Portugal – com experiência histórica, familiaridade com o terreno e uma percepção excepcional em relação aos países africanos: contudo, falta institucionalizar o papel destes três países na PESC e na PESD, contrariamente ao que foi feito no Congo. Poderiam mesmo constituir-se num núcleo informal como condutores de política europeia em África.

Neste novo quadro das relações UE – África, a posição de Portugal como Estado-Membro da UE deve garantir espaço para a bilateralidade e para a multilateralidade (com prioridade no seio da CPLP) mas temos que reconhecer as nossas limitações.

“Portugal tem dois bens preciosos: o mar e a posição no mundo lusófono”. Não devendo penhorar estas mais valias, contudo não tem demonstrado suficiente vontade política de reforçar estas valências. A cooperação deve obedecer a princípios muito claros: ajuda a fins específicos, transparência, reciprocidade e estabelecimento de mecanismos de monitorização eficazes.

A posição de Portugal no mundo é fraca. Temos dos piores resultados na educação e em outras áreas. Estaremos em condições de dar lições aos outros? Temos que ser coerentes.

Temos, no entanto, a oportunidade de sermos úteis aos povos africanos. Temos software ligado à língua. Podemos estabelecer programas de ajuda para colmatar os défices africanos. Por exemplo na educação, temos excesso de professores...! Temos que aproveitar os recursos e as oportunidades. Não vamos repetir o erro que fizemos com o mar...! Portugal tem vantagens linguísticas e das estruturas institucionais. Estas capacidades específicas nas relações com África podem ser utilizadas no seio da UE mas a Europa não se mostra particularmente interessada.

Também não devemos esquecer a trilogia do interesse nacional de Portugal patente em todos os programas de governo desde 1976: o Atlântico, a Europa e a Lusofonia. Portugal tem interesses vitais nas suas relações com África e, nesse quadro, tem desenvolvido nos últimos anos uma estreita cooperação bilateral, com particular êxito na cooperação técnico-militar. De facto, Portugal tem interesses e especificidades que são comuns e *know-how* nas relações africanas, em particular com os PALOP's; só que tem também grandes limitações, especialmente financeiras, que lhe condicionam significativamente a sua capacidade de acção.

Neste âmbito, Portugal, através do MDN, das assessorias militares e dos Estabelecimentos Militares de Ensino, está em condições de participar/apoiar as Propostas de Acção com vista ao reforço da parceria entre África e a União Europeia no domínio das capacidades africanas de prevenção, gestão e resolução de conflitos. Trata-se, afinal, de aproveitar a experiência da cooperação técnico-militar desde 1990 com os PALOP's com o objectivo de que as Forças Armadas destes Países constituam, de forma crescente e sustentada, um factor de referência e estabilidade internas.

Assim, com a nova atenção com que a União Europeia vai olhar para a África, abrem-se possibilidades, prioridades e oportunidades para Portugal mas também novos desafios, sendo consensual a ideia de que Portugal deve continuar e reforçar a cooperação bilateral com os PALOP's, mantendo nesse âmbito a sua maior liberdade de acção.

•

Quanto à participação portuguesa no âmbito da CPLP, as opiniões são bastante críticas. A CPLP não tem capacidade política; não se faz política através da CPLP. Portugal tem grandes interesses mas não os exerce através do Secretariado da CPLP. É a nível ministerial, com reuniões sectoriais, que se fazem obras importantes, embora sob o chapéu da CPLP. “A questão da CPLP é que *we take it for granted*, assumimos que é uma coutada portuguesa que nos custa 400.000 euros por ano”. O que funciona é bilateralmente, não se investe no plano multilateral na CPLP. Os códigos civis, penais, comerciais, etc. são cópias dos nossos. A nossa capacidade de usar esta mais valia na Europa é ilimitada. Muito se pode fazer no âmbito da CPLP. Na década de 1990, Moçambique e Angola não precisaram de organizações internacionais pós conflito porque estavam lá as tropas portuguesas. Houve um espírito que permitiu a todo o processo ser bem sucedido na CPLP. Não há nenhuma organização multilateral onde se possa ter uma conversa séria com todos esses

países. “É dentro da CPLP que nós queremos criar centros de excelência de formação de formadores” na área da polícia militar, dos comandos, fuzileiros, etc..

Outras oportunidades estão a surgir do lado dos EUA, que têm abordado Portugal, sob diversas formas e projectos e envolvendo diversas entidades, para cooperar trilateralmente em África. Portugal é um parceiro de excelência para esse efeito. Já foi possível iniciar essa cooperação na RGB, com uma missão de desminagem, encontrando-se em análise outras áreas de cooperação, que relevam do *soft-power* (saúde, transporte aéreo, apoio humanitário de emergência, entre outras). Uma oportunidade específica pode estar na área da segurança marítima, no vector naval que o conceito europeu não considera mas que Portugal reforçou recentemente com projectos de apoio às componentes navais dos PALOP's no âmbito da cooperação técnico-militar e que os EUA estarão disponíveis para contribuir.

Esta preocupação com África está, também, patente na criação do AFRICOM, no fortíssimo “envelope” civil-militar e na forma como todo o processo foi sendo desenvolvido pelos EUA, privilegiando as consultas e o envolvimento dos seus parceiros europeus e dos países africanos.

Existe outro actor internacional, a NATO, que pode ser convergente na cooperação com África. A Aliança Atlântica, como já foi referido, realizou um seu primeiro exercício militar em África em 2006, em Cabo Verde, tendo Portugal contribuído para a operação e está presente neste momento como parceiro no planeamento do apoio internacional à questão do Darfur.

•

A África é não só importante para Portugal como se constitui num “interesse vital” que deve balizar o nosso comportamento. Existe complementaridade de interesses, sendo a segurança o interesse comum mais importante.

A segurança pode ser um pólo de convergência entre a União Europeia e África. De igual modo, é no treino militar que os EUA e a UE podem encontrar uma comunhão de interesses. Aí, Portugal tem o seu lugar e deve aprofundar a cooperação na área da segurança com África.

A mais-valia de Portugal reside, sobretudo, no relacionamento que, durante séculos, se foi estabelecendo entre povos e, para que se mantenha e reforce e para que Portugal continue a ter uma voz e um papel activos nos assuntos africanos, é essencial o seu empenhamento na cooperação técnico-militar bilateral, “que custa uns trocos e tem tido resultados extraordinários”, e que é onde Portugal melhor pode aplicar o seu *know-how*, por razões de interesse, de liberdade de acção, de especificidade, de eficácia e de adaptação.

IDEIAS – FORÇA

- *A União Europeia é um actor global e tem responsabilidades globais que ultrapassam o domínio militar. Nesta cimeira, a UE deve assumir as suas responsabilidades políticas – defesa e segurança, pobreza e direitos humanos, crises humanitárias e migrações. O quadro interno europeu contém valores relativos aos direitos humanos e essas preocupações devem estar no coração da sua política internacional. Os princípios democráticos são a face europeia para o exterior e não devem ser penhorados. Por outro lado a UE deve envolver as sociedades civis, pois apenas assim as políticas terão possibilidade de sucesso.*
- *No que respeita ao âmbito da parceria, devem ser institucionalizados mecanismos de aferição relativos ao cumprimento dos Planos de Acção e à execução das políticas e objectivos estabelecidos. Se é evidente que os países africanos têm tido preocupações formais no sentido de concretizar regras e princípios válidos, na operacionalização há muitos casos em que falham nos quais as instituições políticas não funcionam, os governos não demonstram vontade política, nem capacidades. A falta de recursos é clara, também ela uma questão a ter em conta.*
- *Se os princípios dos direitos humanos estão e devem manter-se no coração da política europeia, a UE deve, além disso, estabelecer a ligação entre segurança e desenvolvimento, uma vez que constitui a melhor resposta à maior ameaça que o continente africano coloca à Europa: os fluxos migratórios ilegais. A segurança e defesa e a ajuda ao desenvolvimento são duas faces da mesma moeda, e devem ser aplicadas no sentido de uma cada vez maior autonomia de África em relação aos parceiros internacionais.*
- *Este é um “momento de oportunidade” para Portugal consolidar a cooperação técnico-militar, reforçando-a com a abertura de novas áreas e de novos projectos, sintonizando-a com as necessidades e oportunidades que se abrem nos quadros multilateral ou trilateral, mas continuando a fazer do relacionamento bilateral o fundamento da nossa mais-valia e o elemento fundamental para a sustentação da nossa intervenção.*

Mesa Redonda
Instituto da Defesa Nacional – EuroDefense-Portugal

Participantes:

Dr. Jorge Cabral

Dr. Vitalino Canas

Dr. Carlos Gaspar

Dr. Manuel Correia de Jesus

Dr. Victor Nogueira

Prof. Dr. José Francisco Pavia

Dr. João Salgueiro

Gen. José Alberto Loureiro dos Santos

Dr. João Pedro Saldanha Serra

Emb. José Tadeu Soares

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, nº 5
1399-017 Lisboa
Tel: (351) 21 392 46 00
Fax: (351) 21 392 46 58
E-mail: idn@idn.mdn.gov.pt
Site: www.idn.gov.pt

EURODEFENSE-PORTUGAL

Praça das Indústrias
Apartado 3200 – EC Junqueira
1301-965 Lisboa
Tel: (351) 21 360 11 15
Fax: (351) 21 363 90 47
E-mail: eurodef@aip.pt
Site: eurodefense.aip.pt