

Apoio e cooperação da União Europeia com África: um caso de eficácia e paridade em contexto de Gestão de Crises?

Carlos Mário Barreiros Durão

Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais
Área de especialização em Estudos Europeus

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, área de especialização em Estudos Europeus, a orientação científica de Professora Alexandra Magnólia de Vicente Quirino Alves Dias Saraiva

RESUMO

A resposta europeia a um mundo global e de crescente complexidade, com desafios e constrangimentos securitários, entre outros, de especial incidência em África, pressupõe a existência de instrumentos de resposta a situações de ameaças e na sua superação, assim como uma capacidade aglutinadora de vontades no sentido de uma melhor gestão e capacidade de intervenção em situações de crise neste continente. O surgimento de ameaças de perfil transversal e transnacional, evidencia a premência de adoção de um modelo pluridisciplinar de resposta europeia, no quadro da implementação de uma política comum de defesa e segurança (PCSD).

A narrativa do trabalho assentará na identificação evolutiva da abordagem ao continente africano, nas suas diferentes varáveis, identificando o longo caminho percorrido no quadro do relacionamento com África, evidenciando, sobretudo, mecanismos e procedimentos de resposta adequados às situações de crise, com ênfase para questões de segurança e como interage no quadro de uma relação com a União Africana, entre outros atores e parceiros regionais.

A criação, em 2002, pela União Africana da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) no sentido de adoção de uma resposta integrada de longo prazo aos desafios para a paz e segurança em África constituem, ainda hoje a melhor forma de ajudar a prevenir, gerir e resolver os conflitos? Se sim, de que forma. Como a Europa se conserta neste propósito quando os próprios mecanismos de apoio APSA estão eles mesmos dependentes, na maioria dos casos, do financiamento externo.

A instabilidade na Nigéria com a expansão de fenómenos de radicalismo religioso tem consequências não só para a segurança e bem-estar da população, como para a Comunidade Internacional, incluindo em países da região como a Costa do Marfim, onde o grupo terrorista *Boko Haram* tem expressão. A UE acompanha e apoia as autoridades locais através de programas de apoio financeiro e governança. Saber se e quais serão os mais adequados, constitui um desafio que se pretende esclarecer.

Palavras-chave: África, Europa, Crise; Ameaças; Modelo; Cooperação; Segurança; Terrorismo; Paridade

ABSTRACT

The European response to a global and increasingly complex world, with challenges and security constraints, among others, with special focus on Africa, presupposes the existence of instruments to respond to situations of threats and to overcome them, as well as a capacity to bring together wills towards better management and intervention capacity in crisis situations on this continent. The emergence of threats with a transversal and transnational profile highlights the urgency of adopting a holistic model of European response, within the framework of the implementation of a Common Defense and Security Policy (CSDP).

The narrative of the work will be based on the evolutionary identification of the approach to the African continent, in its different variables, identifying the long road traveled in the context of the relationship with Africa, evidencing, above all, response mechanisms and procedures adequate to crisis situations, with emphasis on questions security and how it interacts within the framework of a relationship with the African Union, among other actors and regional partners.

The creation, in 2002, by the African Union of the African Peace and Security Architecture (APSA) to adopt a long-term integrated response to the challenges to peace and security in Africa is still the best way to help prevent it today, managing and resolve conflicts? If yes, in what way? How Europe can do it when the APSA support mechanisms themselves are dependent, in most cases, on external funding.

The instability in Nigeria with the spread of phenomena of religious radicalism has consequences not only for the safety and well-being of the population, but for the International Community, including in countries in the region such as Côte d'Ivoire, where the terrorist group Boko Haram has expression. The EU accompanies and supports local authorities through financial support and governance programs. Knowing if and which ones will be the most appropriate, constitutes a challenge that is intended to be clarified.

KEYWORDS: Africa, Europe, Crisis; Threats; Model; Cooperation; Safety; Terrorism; Parity

ÍNDICE

<u>CAPÍTULO 1</u> - Contextualização à temática	01
1.1 Identificação e problematização do tema	01
1.2 Estado de Arte	04
1.3 Introdução	05
1.3.1 Desafios securitários e paradigmas de novas ameaças	10
1.4 Conclusão	12
<u>CAPÍTULO 2</u> - Aproximação e relacionamento da Europa ao continente africano	15
2.1 Fatores endógenos no relacionamento UE – África	15
2.2 Externalidade e multilateralismo africano no caminho de aproximação à Europa	16
2.3 Cooperação regional Europa – África: <i>Marcos históricos</i>	18
2.4 Conclusão	22
<u>CAPÍTULO 3</u> - Arquitetura de Paz e Segurança Europeia na relação com África	23
3.1 Relevância da APSA no caminho para a paridade de cooperação Europa-África	23
3.2 Necessidade de Intervenção Militar por atores externos	29
3.3 Conclusão	35
<u>CAPÍTULO 4</u> - Instabilidade securitária na região dos grandes Lagos: Fenómeno nigeriano	37
4.1 Enquadramento ao fenómeno do terrorismo na Nigéria e países da região	37
4.2 Fenómeno Boko Haram	41
4.3 Conclusão	46
<u>CAPÍTULO 5</u> - Papel e relevância da União Europeia no combate ao fenómeno terrorista na Nigéria	48
5.1 A União europeia e o problema securitário da Nigéria	48
5.2 Resposta Europeia: Cenário prospetivo	53
<u>CAPÍTULO 6</u> - Conclusão e reflexões finais	58

OUTROS ÍNDICES

REFERÊNCIAS DE INTERNET E BIBLIOGRAFIA	64
DISSERTAÇÕES DE MESTRADO e ESTUDOS PÓS GRADUADOS	69
ANEXOS	70
Figura 1 - Missões e operações UE CSDP – Capítulo 3	35
Figura 2 - Projeção insurgente do Boko Haram na região do Lago do Chade – Capítulo 4 -	36
Figura 3 - Bacia do Lago do Chade – Capítulo 4	39
Figura 4 – Evolução regional do Boko Haram - Capítulo 4	43
Figura 5 - 60 Montantes atribuídos à paz e segurança no quadro dos programas indicativos regionais (PIR) e do Mecanismo de Apoio à Paz em África, 2008-2020 – Capítulo 3	70
Figura 6 - Fundos da UE atribuídos à execução da APSA no quadro do Mecanismo de Apoio à Paz em África e dos PIR, 2008-2020 – Capítulo 3	70
Figura 7 - Relações Europa – África - Capítulo 2	71
Figura 8 - UE – África: Principais parceiros económicos - Capítulo 3	71
Figura 9 – África: Organizações regionais africanas de que a Nigéria faz parte - Capítulo 2 e 4	72

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP - África, Caraíbas e Pacífico

AED - Agência Europeia de Defesa

APSA - Arquitetura de Paz e Segurança Africana

AUE - Ato Único Europeu

ASF - *Africa Stand-by Force*

CE - Comissão Europeia

CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

CEEAC - Comunidade Económica dos Estados da África Central

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CIVCOM - Comité sobre os Aspetos Cívicos da Gestão de Crises

CPE - Cooperação Política Europeia

CSCE - Conferência sobre a Segurança e Cooperação Europeia

CSDP - Common Security and Defence Policy

EM - Estados-membros

EUTF – *European Union Trust Fund*

FED - Fundo Europeu de Desenvolvimento

IED - Improvised explosive device

NEPAD - *New Partnership for Africa's Development*

NATO - *North Atlantic treaty Organization*

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development

ONU - Organização das Nações Unidas

ORA - Organizações Regionais Africanas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação Europeia

OSRA - Organizações sub-regionais Africanas

OUA - Organização da Unidade Africana

PE - Parlamento Europeu

PCSD - Política Comum de Segurança Comum

PESC - Política Externa de Segurança Comum

PESD - Política Europeia de Segurança e Defesa

SADC - Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

SEAE - Serviço Europeu para a Ação Externa

TUE - Tratado da União Europeia

TFUE - Tratado Fundador da União Europeia

UA - União Africana

UE - União Europeia

UNHCR - *United Nations High Commissioner for Refugees*

UNODC – *United Nations Office on Drugs and Crime*

CAPÍTULO 1 - Contextualização à temática

O presente trabalho foi particularmente inspirado a partir da leitura do livro “Why Europe Intervenes in Africa” de Catherine Gegout, que lhe serve de quadro referencial. A autora reflete o relacionamento entre os dois continentes, do período colonial à contemporaneidade, expondo uma posição crítica quanto à manifesta subalternidade do continente africano relativamente ao europeu, que antes como hoje persiste e nalguns casos se agudiza.

A investigação alicerçou-se na promoção de uma reflexão sobre o relacionamento entre os dois continentes com enfoque em questões de índole securitária, sobretudo, procurando compreender se, efetivamente, a posição de Catherine Gegout é provida de razão e sentido. A escolha do tema que dá mote à presente dissertação revelou-se, todavia, desafiante e, não raro, difícil, desde logo porque da extensa bibliografia e fontes de internet consultadas, avulta a sensação de a posição da autora se encontrar em contracorrente com a ideia comumente aceite que a Europa atual, seja em todo o seu universo, investida na instituição União Europeia ou interpretada singularmente por cada um dos seus Estados, não refuta o seu passado colonial mas afirma-se, cada vez mais, de forma isenta, solidária e concatenante com os seus interlocutores, em especial no continente africano.

Além disso, o estudo de caso alusivo ao grupo terrorista de matriz islâmica, Boko Haram, constituiu-se igualmente um desafio não isento de riscos, associado ao facto de nem sempre ser fácil promover a sua caracterização e articulação, em linearidade, com o racional do trabalho antes exposto, impondo que se fizesse, subtilmente, uma transição subtil para o quadro relacional Europa – África e Nigéria em particular

1.1. Identificação e problematização do tema

Partindo de uma simples pergunta, expressa em título, o trabalho de investigação pressupõe compreender, de forma sistémica, o quadro de relacionamento e cooperação da União Europeia com atores nacionais e regionais africanos, numa perspetiva evolutiva, identificando as dificuldades e etapas em todo o processo, intentando compreender numa perspetiva hodierna a relevância e mecanismos cooperantes em contexto APSA. Será premente interpretar se são os mais

ajustados, sem esquecer, não obstante a, aparente, ausência de consenso entre autores, se, de facto, a Europa (UE) se relaciona paritariamente com a UA e respetivos Estados-membros, na resolução dos problemas e situações de conflito.

Será intenção, considerando a fragilidade do tecido étnico, religioso, social e securitário da Nigéria, compreender um pouco o fenómeno naquele país onde grupos islamistas radicais vêm atuando quase impunemente. As instâncias Europeias, incluindo o Parlamento e a Comissão, têm prestando algum apoio e monitorização, traduzido, por exemplo, na adoção de resoluções quanto à situação no país, interessando, todavia, perceber, se existirá margem de progressão do quadro de cooperação naquele país, de que forma, e se haverá espaço e necessidade para a projeção de um dispositivo militar como sucede noutros países daquele continente.

Para encontrar resposta à pergunta em título, aqui vertida como questão central, torna-se premente elencar um conjunto de outras questões que lhe com esta se correlacionam e interagem, a saber:

Questão 1 - Como evoluiu o quadro de relacionamento Europa-África ao longo dos últimos anos?

Questão 2 - A arquitetura APSA, criada pela União Africana, vislumbra-se como o instrumento mais adequado para o estabelecimento de parcerias com a UE?

Questão 3 - Será a Política Comum de Segurança e Defesa da UE (PCSD) o instrumento da UE por excelência para responder a situações de crise no espaço extracomunitário, designadamente em África e na Nigéria em particular? De que forma este país é atualmente apoiado por Bruxelas?

Espera-se que a senda de resposta para cada uma destas perguntas possibilite, seguindo as metodologias em baixo indicadas, que se venha a encontrar solução para a questão central, porquanto se perfila de relevante pertinência e atualidade. Considera o autor que indistintamente da modalidade de ação em resposta a situações de crise na Europa, só num contexto de paridade institucional com a União Africana, a Europa consegue ser bem-sucedida e potenciar os recursos financeiros, securitários, ou outros, na sua superação.

Partindo da questão central, referida em título, o autor inicia o percurso para a elaboração de uma tese, com a leitura da bibliografia existente, nacional e estrangeira, assim como da interpretação de documentos disponíveis naquilo que é comum designar-se por fonte aberta, disponível, sobretudo, em bibliotecas, físicas e virtuais, de estabelecimentos de ensino superior, assim como, por exemplo, em sítios de internet, sejam da União Europeia, Nações Unidas e União Africana, entre outros, que contenham reflexões, estudos, ou documentação sobre o tema proposto.

Reunindo e interpretando documentos e elementos bibliográficos disponíveis, importa organiza-los, de forma estruturada, sistemática e lógica, procurando definir, *ad initio*, um quadro mental que possibilite compreender o fenómeno de cada linha de investigação, aqui materializadas nas três perguntas que, com fiabilidade, vislumbrem uma solução para a questão central. Foram consideradas entrevistas e troca de impressões com especialistas académicos, conquanto possível, no sentido da obtenção das suas sensibilidades, partilha de experiências e *expertise*.

Foi para o efeito seguido um método de análise estruturada que possibilitasse, num primeiro momento, acompanhar a evolução histórica do quadro de relação UE – África, que ganhou expressão com as conversações de Yaoundé e Lomé, iniciadas, respetivamente em 1963 e 1970 que definiram um quadro de relações com Estados ACP (África Subsariana, Caraíbas e Pacífico), passando pelo *Cotonou Agreement* e as cimeiras Europa – África até à atualidade. Da aplicação deste método foram definidos objetivos, procurando-se proceder à identificação dos principais eventos, partido de um quadro ideal de paridade relacional como os atores africanos, especialmente UA e, a partir daqui, compreender as lacunas e fragilidades do processo cooperativo atual.

Seguindo os passos e o raciocínio metodológico mencionado, será complementarmente feita uma abordagem segundo métodos dedutivos, interpretando a informação e elementos disponíveis relativamente à situação política e de crise securitária, sobretudo, na Nigéria, estudando os mecanismos de monitorização, cooperação e apoio e existentes, recorrendo-se, sempre que

necessário a outros modelos de análise, incluindo SWOT, identificando e colocando em perspetiva capacidades e fraquezas, oportunidades e ameaças dos diferentes atores, em contexto de relacionamento dos dois continentes, de modo a que perceba se os referidos mecanismos são os mais adequados e consistentes, se têm lugar para uma intervenção no âmbito CSDP e se o *modus operandi* comunitário, em curso ou previsto, para aquele país é, de facto, eficaz e respeita um enquadramento paritário em contexto APSA.

Identificados os principais eixos de investigação, a dissertação foi estruturada em capítulos, numa primeira fase com a elaboração do Estado da Arte, identificando os problemas, dificuldades e constrangimentos que, ainda hoje, se verificam, seguindo-se uma introdução genérica ao tema e respetiva relevância. O último capítulo corresponderá a uma conclusão que, acredita-se, com rigor, procurará validar e responder às questões elencadas. O trabalho é igualmente portador de um índice, um glossário de conceitos, uma bibliografia e alguns anexos.

1.2. Estado de Arte

As relações de cooperação e apoio da União Europeia com África são complexas, nem sempre funcionais ou respeitando um desejável equilíbrio de paridade com os atores regionais. Qual o papel que Bruxelas deve adotar no quadro da prevenção e gestão de crises naquele continente? Nos últimos 15 anos tem havido grande evolução neste sentido. Mais que nunca não se devem limitar a relações meramente institucionais. Como exposto, os desafios, constrangimentos, mas, também, oportunidades, são imensos.

A Europa vem implementando um conjunto de medidas e procedimentos no quadro da prevenção e gestão de situações de crise que materializados no apoio prestado a países do continente africano, incluindo em países do norte de África, região do Sahel, ou África Subsariana. Não obstante a reminiscência dos interesses particulares de Estados-membros, alguns antigas potências coloniais, como Alemanha, Portugal, França, Espanha, Bélgica, entre outros, não raro, exerceram nas últimas décadas a sua magistratura de interesses influência está na base das políticas comunitárias de Defesa e Segurança. Na verdade a Europa vem

consolidando-se em África como uma organização supranacional e um ator global que não pode ser ignorado¹.

Procurar-se-á num primeiro momento identificar, caracterizando, os desafios e ameaças que impendem à escala global e no continente africano em particular. Seguidamente será importante refletir, numa abordagem evolutiva e sequencial o quadro de abordagem e relacionamento EU; África, identificando *milestones* dos últimos 40 anos até a atualidade. A construção, em 2002, da APSA pela União Africana enquanto resposta aos problemas para a paz e segurança representa um instrumento e um mecanismo importante com o qual, não obstante alguns desafios que nos propomos igualmente analisar, a Europa se articula e interage. A instituição em 01 de janeiro de 2011 do Serviço de Ação Externa da União Europeia (SEAE), através, sobretudo, da Direção Geral África, representa porventura a melhor oportunidade europeia, num quadro APSA, tratar das questões de segurança e prevenção de conflitos² -

Alguns autores consideram as evidências de que o crescente relacionamento entre a Comissão Europeia e as instituições regionais africanas, com destaque para a UA; o apoio a situações de crise em suporte de missões de *peace keeping*, e a partilha cada vez maior de ideias e projetos para a democracia e respeito pelos direitos humanos, são um exemplo de que a União Europeia se esforça no sentido de não olhar para África, como um parceiro menor³.

1.3. Introdução

A Europa possui uma ligação secular e estreita com o continente africano. Desde o Séc. XV, sobretudo, Portugal entre outros países desenvolveram uma relação cultural, afetiva, económica, religiosa e militar com África. A União Europeia (EU) assume-se na continuidade destas ligações, desvinculada de qualquer enquadramento neocolonialista, procurando estar hoje presente em iniciativas de

¹ Gegout; Catherine, *Why Europe intervenes in Africa* pp. 276.

² Joana, Pierre Michel, *As Relações da União Europeia com Outras Instituições no Quadro de Apoio à União Africana, Nação e Defesa*, pp. 72.

³ Huliaras, Asteris, *Eu-Africa Relations*, pp. 54.

apoio e desenvolvimento dos diferentes Estados africanos, assim como na promoção da paz e estabilidade da região.

Desde finais os anos 60 do século passado, a UE vem progressivamente afirmando-se como um dos principais atores e parceiros no quadro do relacionamento bilateral, entre Estados-membros (EM) da União com países africanos, ou num quadro institucional decorrente da participação ativa de Bruxelas (aqui em sentido lato, entenda-se a EU) com Estados ou Instituições regionais africanas⁴.

Os desafios e a complexidade dos problemas políticos, económicos, securitários, sociais, étnicos e religiosos atualmente verificados à global e regional, com particular incidência em África, pressupõem, cada vez mais, uma resposta pronta, articulada e eficaz da UE.

Situações de crise humanitária decorrentes de alterações climáticas, o alastramento pelo continente Africano de fenómenos de insurgência de matriz terrorista, de criminalidade organizada, incluindo migrações ilegais, narcotráfico, ou níveis endémicos de corrupção, contribuem para a precariedade das condições de vida das populações, instabilidade política e securitária que, em muitos casos, acabam por impactar a Comunidade Internacional (CI)⁵.

Por ventura em mudança de paradigma, a Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von der Leyen, definiu, em 2019, a necessidade de a Europa se afirmar em paridade com África, seja num quadro bilateral ou num contexto de relacionamento com a União Africana (UA). Em março 2020, a Comissão faz um comunicado intitulado Towards a Comprehensive Strategy in Africa⁶, consagrando uma abordagem holística que vai da transição para o verde, transformação digital, crescimento sustentado, migrações, paz e governança.

⁴ Silva, Nuno Pereira, 2009, A Segurança e Defesa da Europa. Da PESD à PCSD, pp. 192-193.

⁵ Comunidade Internacional conceito lato e abrangente, que deverá ser interpretado no contexto do presente trabalho, como o conjunto de povos, Estados e atores que se associam ou interagem, a decisões políticas com impacto internacional ou a situações de crise, incluindo nos vetores de terrorismo, criminalidade organizada, entre outros aqui referidos.

⁶ Joint Communication to the European Parliament and the Council, Towards a comprehensive Strategy with Africa, UE, 2020.

São vários os países com os quais Bruxelas mantém um quadro de relacionamento e parceria substantivos. Nos últimos anos, a instabilidade securitária no continente africano e na África subsaariana em particular vem ganhando expressão com o alastramento de grupos islamistas radicais. A Deterioração da situação de securitária na Nigéria constitui uma ameaça para as seguranças nacionais e internacionais, com violações reiteradas dos direitos humanos, especialmente na região nordeste onde o grupo islamista Boko Haram vem atuando com especial incidência.

A UE apoia os objetivos do projeto sobre Arquitetura e Operações de Paz e Segurança, sob a égide da UE e da CEDEAO; incentiva um forte apoio dos Estados-Membros no sentido de contribuir para o reforço das capacidades e a resolução de conflitos na África Ocidental; promovendo a capacidade dos intervenientes nacionais e regionais na luta contra o terrorismo; insta o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e os Estados-Membros a continuarem a prestar assistência técnica da UE nesse setor (resolução do Parlamento Europeu 2020/2503 (RSP)).

A abordagem e o papel de Bruxelas neste país constituem um exemplo de que a Europa está resolvida na solução dos problemas, especialmente securitários, através da adoção de um conjunto de mecanismos de apoio abrangentes que vão além das questões de segurança e, julgo, se necessário, poderão ser revistos e intensificados num racional de mútua compreensão, confiança e paridade.

A entrada no século XXI veio acompanhada por um conjunto de incertezas e transformações na conjuntura internacional, decorrente de uma transformação da realidade geopolítica, resultado do fim da guerra fria e a dissolução da Ex União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS, como, também, de um mundo cada vez mais global no quadro das suas relações políticas e económicas. A bipolaridade deu lugar à multipolarização de realidades e espaços políticos, novas relações e desafios. Do ponto de vista securitário, a ameaça, outrora tendencialmente definida e concreta, vê abrir caminho, como o surgimento de novas variáveis, a perigos, riscos e preocupações que se assumem com particular incidência na hierarquia e prioridades dos Estados.

Trata-se de um processo mutante que impôs, também, modificações ao próprio conceito de segurança, cujo espectro é substantivamente alargado aos domínios da política economia, diplomacia, comunicações, educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, procurando encontrar novos mecanismos de resposta para a nova tipologia de ameaças, seja o terrorismo, criminalidade organizada, incluindo branqueamento de capitais e fenómenos de migrações ilegais, além, de ameaças de natureza ambiental, entre outras, mas em que a vontade e os interesses de diferentes atores aí se manifestam.

Esta transformação é impactante do seu valor e o alcance na medida em assume um carácter de menor previsibilidade, no qual se terá passado de um estado de segurança fundamentalmente assente na proteção dos interesses vitais de um Estado, definidos por um inimigo comum, frequentemente de base territorial, de certo modo mais previsível, para uma segurança que alicerçada na necessidade de se orientar para uma plêiade de riscos, por vezes difusos e assimétricos na forma, origem, atores e espaço em que se manifestam, sendo, por conseguinte, tendencialmente menos previsíveis.

A globalização e a ampliação da permeabilidade de fronteiras conferem a necessidade de atribuir maior grau de flexibilidade ao conceito de segurança e a imposição de que os Estados assumam novo tipo relacionamento e inserção no seio das suas próprias comunidades e no quadro da sua inserção na Comunidade Internacional. Defesa e Segurança assumem, neste campo, a necessidade de uma permanente articulação por forma a se assegurarem nas afirmações dos interesses e em quadros cooperativos coletivos. A resposta dos Estados aos novos desafios securitários, num mundo global, complexo e interdependente, pressupõe a existência de mecanismos nacionais e internacionais que respondam, célere e eficientemente, às situações de instabilidade, na identificação das ameaças e na sua superação, no âmbito do que se convencionou designar por *Crisis Management*.

Esta realidade determina a necessidade de revisão de conceitos e a adoção de mecanismos e instrumentos que confirmem aos Estados a capacidade de previsão e resposta às ameaças e riscos à segurança. Avulta daqui a necessidade dos países

se dotarem de uma estrutura e de mecanismos de Gestão de Crises que interagem com as ameaças, antes, durante e depois da sua ocorrência. Gestão de Crises poder-se-á então definir, pela capacitação e emprego dos meios necessários à identificação, avaliação, interpretação e comprometimento de uma situação crítica, desde a ocorrência até à fase da sua superação ou desaparecimento.

A resposta e neutralização das ameaças que estão na origem de uma situação de crise pressupõe que o Estado, ou entidade supre estatal seja detentor de uma capacidade aglutinadora de vontades e superintendência relativamente a todas as entidades e organismos envolvidos em segurança (*em sentido lato*) no quadro da definição de um verdadeiro Sistema de Gestão de Crises, SGC.

Como sublinhado, decorrente dos novos paradigmas securitários, o próprio conceito de segurança, ainda que nem sempre visível, acompanha os modelos e de gestão de crises. De um ponto de vista mais amplo, podemos entender segurança como a procura da libertação relativamente aos diferentes tipos de ameaça, sendo resultando da interação entre as vulnerabilidades de uma unidade política e as ameaças que a mesma enfrenta⁷. Não existirá, segundo se julga saber, verdadeiro consenso relativo à sua definição estando naturalmente subordinado interpretação que sobre ele é feita, em razão da geografia, cultura e de eventuais implicações políticas ou ideológicas.

Maioritariamente, no percurso da história, os assuntos de segurança eram, quase inevitavelmente, e por tradição, estudados numa lógica da dimensão política e militar, com enfoque na dialética entre o Estado e as relações externas, sendo a defesa da soberania de um Estado, o seu expoente máximo. Esta abordagem foi-se desenvolvendo estando perfeitamente consolidada durante o período da denominada “guerra-fria”⁸. Embora sempre tenha havido, ao longo da história,

espaço para a perceção das dimensões não militar e não estatal do conceito de segurança, terão sido, justamente, a alteração do paradigma geopolítico, com o fim da guerra fria, a proliferação de novas tipologias de ameaça, muitas das quais até aí quase desconhecidas e os desenvolvimento tecnológico e científicos dos últimos 40 anos, sobretudo, que criaram as condições materiais da globalização, para que as sociedades e os Estados em particular passem a tomar consciência dos desafios e dos problemas a uma escala global, com uma complexidade, alcance e consequências sem precedentes, para os quais, manifestamente, não se revelaram preparados de compreender e dar, atempadamente, resposta. Uma abordagem centrada, como referido, na dialética Estado / Defesa revela-se, por conseguinte, é redutora e revela-se, conseqüentemente, ineficaz.

Atualmente, quando se emprega o conceito de segurança, percebe-se que o seu espectro se encontra maioritariamente alargado, abrindo inevitavelmente espaço às questões de segurança económica dos ecossistemas e à inclusão do crime organizado, ao terrorismo, propagação de doenças, proliferação e propagação de doenças, movimentos migratórios internos e internacionais, entre outros. Esta multidisciplinaridade do conceito de segurança, entronca hoje, quase inevitavelmente, como adiante se verá, no quadro de uma abordagem ao modelo de *Crisis Management* ou, em português, de Gestão de Crises.

1.3.1. Desafios securitários e paradigmas de novas ameaças

Antes de se dar continuidade ao percurso sugerido pelas questões supra elencadas no sentido de identificar a resposta europeia e o quadro relacional da UE com o continente africano, torna-se necessário compreender, tendo em conta a transversalidade e os novos desafios securitários e de ameaça que atualmente impendem, quais os mecanismos comunitários existentes para responder a situações de crise no espaço extracomunitário, sobretudo.

Os mecanismos de resposta a situações de crise encontram respaldo mais recentemente na Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que define o quadro e as estruturas políticas e militares da União no sentido da empregabilidade de missões e operações, e civis e militares, no espaço

extracomunitário⁹. De referir que em 2016 é apresentada ao Conselho Europeu a estratégia global para a política externa e segurança comum, conhecida por «Estratégia Global EU», na qual são identificadas cinco prioridades de política externa: *segurança da União; resiliência estatal a leste e sul da Europa; desenvolvimento de uma abordagem integrada relativamente aos conflitos; ordens regionais de cooperação e a Governança mundial para o século XXI*.

A próxima década será determinante no sentido de perceber se a UE mantém a ambição e o fôlego necessário à implementação sustentada dos desígnios definidos na Estratégia de Global¹⁰, nomeadamente com a diversificação das missões, seja no âmbito de resposta a diferentes tipologias de ameaça, como no quadro de uma projeção alargada do ponto de vista geográfico, com o empenhamento de meios e forças, civis e militares, em diferentes espaços geográficos, em cenários de maior risco e complexidade, como os que, em alguns casos, se podem encontrar no continente africano e África subsaariana em particular onde são vários as missões bem-sucedidas da UE, como a República Centro a Africana e o Mali.

Importa compreender que a resposta a uma situação de crise externa pressupõe a mobilização imediata de recursos da União Europeia, devendo-se, para o efeito, ativar os instrumentos políticos, económicos, financeiros, diplomáticos ou judiciais necessários para a situação específica de crise, numa articulação permanente entre todos os Estados Membros de forma a conseguir que modalidade definida por «*Comprehensive Approach*» evolua para uma «*Comprehensive Action*». Neste sentido, a UE dotou-se de um Sistema de Resposta a situações de Crise (CRS)¹¹ que, através do *Crisis Response and Operational Coordination System*, assegura

⁹ Ver https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.1.2.pdf

¹⁰ Ver <https://academic.oup.com/jcsl/issue/14/2>

¹¹ CRS – Crisis Response System

a ativação do CRS e mobilização dos recursos e instrumentos necessários¹².

Não importa, no âmbito deste trabalho, fazer uma reflexão profunda, nem tão pouco saber ao detalhe, o funcionamento de todos os mecanismos CRS da União Europeia. O Escopo pretendido é perceber que a articulação e a cooperação de Bruxelas com o África não é algo necessário novo. Avulta de um processo evolutivo, que ganhou relevo nas últimas duas décadas e que dispõe atualmente de uma estratégia, mecanismos, procedimentos e recursos eficazes para melhor encontrar resposta a uma situação de crise no continente africano.

É importante referir que, não obstante, ao longo de anos, os Estados-membros não abdicaram de manter algum nível de controlo sobre a política externa de segurança e defesa, a verdade é que esta ganha projeção no quadro comunitário através do Tratado de Maastricht, em 1992, que institui a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), de onde emanará a Política Comum de Segurança e Defesa (PESD), criada em 1999, robustecida dez anos mais tarde com a assinatura do Tratado de Lisboa. De sublinhar, porém, que mormente a existência destes mecanismos, não se assiste a uma transferência formal e absoluta de poderes dos Estados para União em matéria de representatividade externa, na medida em que estes apenas os vinculavam mediante acordo por unanimidade, tendo a cooperação com África, por exemplo, durante bastante tempo, obedecido, não raro, a uma lógica de interesses nacionais. Explicado de outro modo, as opções previstas no TUE em matéria de representatividade externa dependem em larga medida da vontade política dos Estados-membros¹³.

¹² European Union External Action (EEAS), Crisis management and Response, 2019. Ver https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/412/crisis-management-and-response_en (acedido em 28MAR21)

¹³ SOARES, A. M 2005, União Europeia: que modelo político? pp. 238

O impacto e o alcance das ações da União Europeia no auxílio humanitário e ao desenvolvimento extracomunitário, especialmente no contexto relacional com países e organizações regionais africanas, não pode deixar de merecer evidência, na medida em que contribui para a segurança e estabilidade, global e regional. Os instrumentos comunitários de ação externa permitem, a prazo, a promoção de interesses recíprocos, Europa-África, bem como de valores junto dos seus parceiros, interlocutores e organizações congéneres. De facto, a diplomacia, através de ações de mediação, processos de diálogo e negociação; os instrumentos financeiros que a Europa dispõe, como o Fundo Europeu para o Desenvolvimento, entre outros, os mecanismos de cooperação jurídica e judicial, a implementação de medidas e missões civis incluindo humanitárias e de gestão de crises, e, bem assim, as denominadas operações militares da União Europeia, associadas a missões de manutenção e resolução e prevenção de conflitos, confere a Bruxelas, no quadro com África, sobretudo, se não uma política externa eficaz, no sentido com do termo, uma ação e presença, concreta e global¹⁴.

Apesar de todas as vicissitudes no quadro do diálogo regional, o Tratado de Lisboa aponta para caminhos promissores no sentido de maior coerência e eficiência que acabam por ter expressão no relacionamento com Estado e organizações regionais e sub-regionais africanas, destacando-se neste contexto a instituição da figura da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a definição da Política de Segurança, a instituição do Serviço de Ação Externa e a atribuição de personalidade jurídica à EU (artigo 4 TUE).

¹⁴ União Europeia – SAE (Serviço de Ação Externa) Ver https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eas_pt (Consultado em 16MAI21)

1.4 Conclusão

A tentativa de compreensão dos mecanismos relacionais e cooperativos Europa-África conduziram-nos num percurso evolutivo para aferição e compreensão se as atuais formas de relacionamento serão as mais ajustadas e convenientes num quadro de reciprocidade respeito, entendimento e eficácia. As ligações seculares e sistémicas entre os dois continentes, que remontam, pelo menos ao século XV, efetivaram laços culturais e afetivos, económicos e militares, que impactam, ainda hoje, as dinâmicas comportamentais entre os dois continentes.

O denominado projeto europeu que dá corpo à União Europeia, assume-se na continuidade destas ligações, esforçando-se por estar à altura dos seus desígnios tomando ações concretas ao longo dos últimos anos que contribuem para o bem-estar dos povos, mitigando assimetrias e afirmando-se através de iniciativas de apoio em diversas latitudes de cooperação, seja de natureza económica, social, judicial, de governança, ou militar, tão necessárias para a promoção da paz e estabilidade em África.

CAPÍTULO 2 - Aproximação e relacionamento da Europa ao continente africano

As relações entre a União Europeia e o continente africano, em especial com África Subsaariana vêm ganhando expressão e relevância nos últimos anos, ainda que com contornos nem sempre lineares, fruto das transformações internas no seio da própria EU, como de um conjunto de mudanças no tecido social, económico, político e securitário da região. Com exceção do fenómeno do terrorismo de matriz islâmica que vem proliferando um pouco por todo o continente, incluindo África Austral - mais à frente considerado quando se abordar o caso da Nigéria - África vem assistindo a uma diminuição assinalável de conflitos que, especialmente nos primeiros 20 ou 30 anos após as respetivas independências, causaram milhões de vítimas mortais mortos. Este facto, não sendo exclusivo, só por si contribui para um percurso no sentido da democratização e *boa Governança*, favoráveis, naturalmente, à estabilidade política e ao crescimento económico.

2.1. Fatores endógenos no relacionamento UE – África

A esta realidade não será indiferente o facto de os países africanos, na sua maioria terem adotado um conjunto de iniciativas e reformas políticas favoráveis não só à consolidação das instituições do Estado e da sociedade civil, mas, igualmente, ao crescimento económico e, principalmente, de uma classe média tendencialmente emergente. A última década do século XX e os primeiros anos do XXI, corresponderam a uma diminuição de conflitos de baixa intensidade, incluindo em contexto de guerra civil. Serra Leoa, Angola, Libéria, República Centro Africana, Ruanda e República Democrática do Congo e Moçambique, são apenas alguns exemplos, não obstante o frágil equilíbrio social, étnico, religioso ou político ainda remanescente, nalguns casos ainda hoje existente e objeto de permanente tensão.

A adoção progressiva de práticas democráticas e de *governance* decorrem das razões invocadas e constituem elas mesmas um efeito multiplicador por

replicação entre Estados. Na década de 80, por exemplo, apenas se terão realizado pouco mais de 30 eleições em todo o continente. Na década seguinte realizaram-se 65 e 45 nos primeiros cinco anos do século XXI¹⁵. Não obstante a prevalecia de muito problemas e dificuldades na manutenção das boas práticas democráticas, deve enfatizar-se um esforço visível de desmilitarização das Instituições em alguns Estados e o surgimento de inúmeros partidos políticos e forças vivas da sociedade, assim como uma nova geração de decisores e atores políticos, jornalistas, quadros académicos, melhor preparados, melhor informados e ávidos de paz, estabilidade, democracia e crescimento económico¹⁶.

2.2 África Externalidade e multilateralismo africano no caminho de aproximação à Europa

A criação da União Africana (UA) no ano de 2002 constitui um marco muito importante no quadro do relacionamento com a Europa, a que se lhe seguiram a criação de outras estruturas e instituições, tais como o Conselho para Paz e Segurança da União Africana; o Parlamento Pan Africano; o Tribunal Africano para os direitos Humanos e o Tribunal Africano de Justiça. Trata-se de uma lógica institucional integradora que acaba, na prática, por favorecer, estimular, até, o multilateralismo africano com o estabelecimento de parcerias funcionais e privilegiadas com outros atores, incluindo com a Europa. Sublinhe-se a criação de outra importante instituição, entretanto integrada na UA, onde se inscreve um painel de importantes líderes africanos associados. Trata-se do NEPAD – Parceria Africana para o Desenvolvimento, que ganhou especial notoriedade por ser a primeira instituição em que líderes africanos rompem com uma prática de décadas de não ingerência em outros Estados Soberanos. O Conselho de Paz e Segurança Africano, já referido, assume especial preponderância por constituir, pelo menos conceptualmente, um instrumento indispensável com capacidade de impor e promover a estabilidade, a paz e segurança no continente, possuindo

¹⁵ Sieff, Michell, 2008. Africa: Many hills to climb pp. 186

¹⁶ Sieff, Michell 2008. Africa: Many hills to climb pp. 192

para o efeito mandato coercivo e capacidade sancionatório. Somália, Sudão e Darfur, constituem alguns dos países intervencionados com forças da União Africana. Não obstante, existem outras Organizações Regionais Africanas como a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a SADC – Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral que sob sua égide projetaram forças de manutenção de paz, por exemplo, no Lesoto ou Costa do Marfim

Uma nota, também, para a importância, ritmo e dinamismo da atividade económica e financeira. O Produto Interno Bruto africano nos primeiros dez anos do novo século, fruto do aumento dos preços das matérias-primas, designadamente metais, minerais, energia, incluindo os hidrocarbonetos, possibilitou um crescimento superior a 5%, aumentando a competitividade e atratividade da economia, ao mesmo tempo que permitiu a abertura de novos mercados e o desejo de aproximação de atores e parceiros internacionais. Este crescimento possibilitou a materialização de investimentos internos e externos, que em alguns casos acabaram, também, por favorecer e estimular a atividade turística e, com a abertura de mercados e o fluxo de pessoas, muitos países africanos sentiram-se quase naturalmente impelidos, nem sempre com linearidade, todavia, a promover por esta via, reformas políticas estruturais. Embora nos últimos cinco ou seis anos, sensivelmente, os preços de algumas matérias-primas tenha diminuído consideravelmente, com os impactos negativos inerentes para economia e a qualidade de vida das populações, a verdade é que o dinamismo gerado na primeira década, possibilitou o surgimento de uma população também ela ávida de consumo e com relativo poder de compra. Cerca de 300 milhões de africanos conseguiram ascender, nesse período, à classe média¹⁷.

Por tudo isto, a que acrescem razões de índole securitária, mais à frente objeto de capítulo específico que servirá de introdução ao caso de estudo, entre muitos outros atores internacionais, a União Europeia, seja por reciprocidade de interesse ou por solidariedade, começou a despertar para um continente cada

¹⁷ Sieff, Michell, 2008. Africa: Many hills to climb – pp.186

vez mais interessante, onde, em alguns casos começa mesmo a segurança externa da Europa, veja-se os casos da intervenção de França e Portugal na República Centro Africa e no Mali, mas onde, também, o ritmo de crescimento económico e a melhoria dos índices de desenvolvimento humano e social, além, como referido, do aparecimento de uma vaga de democracia, impelem Bruxelas e os respetivos Estados-membros, a afetarem recursos e vontades no sentido de maior e sustentado quadro de relacionamento e cooperação regional.

2.3. Cooperação regional Europa – África: *Marcos histórico*

Os primeiros passos para uma convergência no sentido cooperativo entre os dois continentes remontam ainda à segunda metade do século XX, em que uma proporção significativa de território africano encontrava-se então colonizada por Estados europeus. Porém, a então Comunidade Económica Europeia (CEE), assina no ano de 1963¹⁸, conjuntamente com 18 países africanos a *Convenção de Yaoundé* procurando regular, pelo período de 10 anos, as relações entre os dois continentes. Mais tarde, sucede-lhe em 1975 um novo acordo celebrado entre 9 países da CEE e 46 países em vias de desenvolvimento, conhecido por acordo ACP – Africa, Caraíbas e Pacífico. Com revisões a cada cinco anos, possibilitava a exportação de bens desta região, especialmente agrícolas e mineiros com isenção do pagamento de taxas aduaneiras, enquanto a Europa se comprometeu a investir substantivamente no grupo ACP e prestar auxílio humanitário. Mais recentemente, ano 2000, os dois continentes celebram o Acordo Cotonou, herdando as principais linhas mestras do Acordo de Lomé, definindo os princípios de cooperação por duas décadas. *Cotonou*, assume particular relevância porquanto define um conjunto de mecanismos e instrumentos de cooperação mais amplos e ambiciosos, que incluem o denominado *peace building*¹⁹, como, também, a prevenção e resolução de conflitos e o diálogo comercial inter-regional.

¹⁸ A Convenção de Yaoundé foi objeto de revisão em 1969

¹⁹ *Peace Building* - Considerado um processo de longa duração no encorajamento da comunicação entre populações, reparação de relacionamentos e promoção de reformas institucionais tendo em vista o fim da violência e o desenvolvimento social.

Já no novo milénio, as relações institucionais e de cooperação, vêm adotada a nova estratégia «*The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*»²⁰ propondo-se criar um racional estratégico de cooperação de longo prazo, holística e integrada com o intento de alcançar em dez anos os objetivos *Millennium*²¹ para o Desenvolvimento das Nações Unidas e aumentar a eficiência da parceria entre os dois continentes. Esta estratégia²² permite a materialização de um conjunto de importantes iniciativas da União Europeia, de onde se destaca a realização na capital portuguesa, em 2007, da *Cimeira UE-África* de onde sobressai um impulso muito significativo no quadro da cooperação inter-regional. Na verdade, esta cimeira define uma estratégia comum²³ segundo a qual os dois continentes devem caminhar paralela paritariamente, afastando-se da tradicional relação de ascendência ou paternalidade europeia, no sentido de se encontrarem objetivos de mútuo interesse. Com o alcance de uma década, a estratégia objetiva os caminhos e os atores, os recursos e prioridades nesse processo de construção, num quadro de confiança e respeito mútuo. A paridade inter-regional, incluindo no âmbito da resposta a situações de crise e emergência, que de alguma forma dá título ao presente trabalho, parece, à partida, encontrar respaldo nesta nova estratégia. Em 2005 o Conselho Europeu aprovou a Pareceria Estratégica da União Europeia (PEA)²⁴, Sublinhando a necessidade de promoção de um desenvolvimento efetivo do continente africano, reforçando os primados de igualdade, parceria e apropriação, através da definição de objetivos comuns, assim como a reciprocidade de respeito institucional e de Apropriação (*conceito de "Africa ownership"*) que pressupõe que Bruxelas²⁵ deve trabalhar

²⁰ Assinada em 2005

²¹ Objetivos Millennium – vide <http://www.un.org/millenniumgoals/>

²² A parceria estratégia assenta em quatro pilares: Boa Governança; Paz e Segurança; Comércio e Saúde e educação e Ambiente Saudável

²³ *Joint EU-Africa Strategy* – Instituída na Cimeira EU-Africa em Lisboa, definiu a intenção de os dois continentes se relacionarem para lá do quadro tradicional doador/receptor numa perspetiva de cooperação de longo prazo, alicerçada na partilha e comunhão de interesses. foi lançado na Cimeira África-UE em Lisboa em 2007

²⁴ Council of the European Union (EU). 2005. Brussels European Council 16 and 17 June. Presidency conclusions. Brussels: European Commission. 15 July.

²⁵ Bruxelas, capital da Bélgica, aqui empregue em sentido lato, referindo-se à União Europeia

cooperativamente atendo às necessidades e especificidade estratégica de natureza económica, política e social do interlocutor africano, tendo em vista alcançar os objetivos de Desenvolvimento do Milénio. Com esta, última, finalidade a PEA consagra três pilares determinantes: Boa Governança; Paz e Segurança. Considera-se, neste âmbito, a premência de se encontrar uma solução que, através de uma *Comprehensive Approach*²⁶, implementasse uma resposta de natureza regional ou continental aos problemas desafios ou situações de crise que possam emergir. Com relativa facilidade se percebe que Paz e Segurança assumem preponderância nesta parceria estratégica, dando especial atenção ao desenvolvimento da capacitação dos diferentes atores e instituições regionais africanas, muito em particular ca União Africana (UA)²⁷, prestando apoio no sentido de se encontrar as causas de conflitos regionais, prevenindo-os ou, no pior cenário, contribuir, também, para a gestão e superação do mesmo (CE, 2005).

Com este racional, é definida a denominada Arquitetura de paz e Segurança (APSA)²⁸ Integrando todo um conjunto de instituições, acervo legislativo e mecanismos procedimentais concebidos para, de forma holística, fazer uma abordagem no contexto da prevenção de conflitos e promoção da paz e segurança no continente africano. Os países que fazem parte das diferentes organizações sub-regionais africanas, em número de dez, desempenham, também, um papel importante nesta arquitetura, estando a sua cooperação com a UA sujeita aos princípios da subsidiariedade e complementaridade.

²⁶ Comprehensive Approach - Conceito que pode ser entendido como a articulação holística dos meios e instrumentos de um Estado, seja nas dimensões económica, política, securitária, diplomática, entre outras, na promoção da paz e na resolução de conflitos ou na gestão de situações de crise.

²⁷ UA – Ato constitutivo no ano 2000, na cimeira de Lomé conferido a possibilidade, em matéria de paz e segurança, de uma intervenção militar por sua iniciativa, na eventualidade de ocorrência de circunstâncias particularmente graves, como crimes de guerra e contra a humanidade, ou a pedido dos Estados membros em situações relacionadas com o restauro da paz e segurança. Assunção do princípio da «Não Indiferença» nos assuntos de segurança humana (Aning, 2007, UA, 2000)

²⁸ APSA – Tem como base jurídica Ato Constitutivo da União Africana e a sua estrutura e objetivos são definidos pelo protocolo relativo à criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, adotado pelos respetivos Estados Membros em 2002.

É importante sublinhar a atribuição pela Comissão da União Africana de um Alto Representante com a finalidade de apoiar as negociações dos respetivos Estados-membros nas negociações de novos acordos com a UE para o período subsequente e outro importante marco histórico no processo de cooperação entre os dois continentes – Cimeira EU-AU 2020. A Comissão Europeia e o Alto Representante da União para a Política Externa e Segurança, anunciaram em março desse ano a estratégia de cooperação assente em cinco grandes áreas²⁹: *transição verde e acesso energético; transformação digital; emprego e crescimento sustentado; paz e governança e migração e mobilidade*. Considerou-se, por conseguinte, que a União Africana deverá fazer um esforço no sentido de integrar e articular as suas necessidades e prioridades na estratégia europeia, que deverão, entre outras, também contemplar medidas de combate à pobreza, saúde, acesso digital, medida de incentivo a pequenas e médias empresas; transporte e energia.

A implementação destas medidas deverá contribuir para a renovação dos laços de cooperação entre as duas instituições, possibilitando maiores níveis de aproximação entre as partes e reciprocidade de benefícios que, idealmente, caminhem a prazo em direção a um quadro de paridade da relação. A nova Estratégia UE-UA terá para o efeito de se sustentar numa abordagem holística que integre e articule todos os elementos de que dela fazem parte, para a prossecução de uma finalidade comum e maior, centrada fundamentalmente, não só na resolução de questões e problemas institucionais, mas, sobretudo, numa aproximação aos cidadãos de ambos os continentes. A denominada *Agenda 2063*³⁰, assinada em 2013, interpretando todos os acordos antes celebrados com a UE, define o compromisso da União Africana, através da criação de roteiros e objetivos, transformar num espaço de 50 anos, África num continente integrado, próspero e pacífico, beneficiando de uma etapa de uma

²⁹ European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council Towards a Comprehensive Strategy with Africa, <https://bit.ly/34SQVQu>, 9 March 2020.

³⁰ African Union, Agenda 2063, <https://au.int/en/agenda2063/overview>.

década, - que termina em 2023 -, para se avaliar os impactos e o alcance de todas as medidas já adotadas na prossecução da referida agenda.

2.4. Conclusão

África e Europa ao longo das últimas décadas, principalmente após a constituição da Comunidade Económica Europeia e, posteriormente, da União Europeia, têm-se esforçado por encontrar pontos comuns de entendimento e o estabelecimento de sinergias, concatenando esforços e procurando um equilíbrio relacional, que por vicissitudes decorrentes da fragilidade do tecido político, económico, social e securitário do continente africano e do próprio processo evolutivo europeu, não tem sido plenamente alcançado.

Assiste-se, porém, com a entrada no século XXI de uma alteração no paradigma de compreensão e articulação das instituições europeias no quadro relacional com diferentes parceiros e atores, materializada, por exemplo, na adoção de uma estratégia que inclui uma parceria de logo prazo «*The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*» assente em pilares de reciprocidade de respeito institucional, que procurou no horizonte de uma década alcançar o que se convencionou designar por objetivos *Millennium* no sentido de conferir maior racionalidade, equilíbrio e eficácia no modelo de parceria estratégica entre os dois continentes.

A definição de uma estratégia comum parte do racional que coloca África a Europa num caminho convergente em direção à paridade, dissociando-se da histórica paternidade europeia. Considera-se, por conseguinte, premente encontrar objetivos e linhas de ação de mútuo interesse.

A APSA assumiu-se desde logo como o principal mecanismo para recolocar o continente africano num patamar convergente com o europeu, focando-se na capacitação autónoma de superação dos seus próprios desafios, constrangimentos e oportunidade em áreas tão importantes, quanto o seu próprio desenvolvimento e segurança.

CAPÍTULO 3 - Arquitetura de Paz e Segurança Europeia na relação com África

A tipologia e o surgimento de novas ameaças levaram a que União Europeia assumisse um compromisso no sentido da definição de novas estratégias, tendentes à sua superação. Implementou para o efeito, uma abordagem pragmática, cujos contornos pressupõem um diálogo permanente com os atores regionais e sub-regionais. Os planos definidores desta estratégia têm por finalidade conseguir definir e tornar efetiva a APSA. Foram para o efeito alocadas verbas específicas com origem no Fundo Europeu de Desenvolvimento, FED, através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz em África. Recorde-se que uma parte substantiva destes fundos são canalizados para operações de *Peace keeping*, treino e mentoria, em diversos Estados africanos.

As justificações para uma intervenção militar europeia tornaram-se mais expressivas no final da primeira década do século XXI. Atualmente, o envolvimento e a projeção europeia naquele continente, não encontram, em grande parte dos casos, justificação exclusiva de natureza económica. Razões humanitárias, políticas, religiosas ou mesmo ideológicas podem encontrar espaço para justificar uma intervenção, mas são, na verdade, os motivos humanitários aqueles que melhor se posicionam para uma intervenção em África. Europa, pela defesa dos valores humanos, que lhe é intrínseca, parece, contudo, ser mais propensa a responder a situações de crise que tenham por base a resposta a uma situação de crise humanitária.

3.1. Relevância da APSA no caminho para a paridade de cooperação Europa-África

A APSA pareceu posicionar-se desde início como o instrumento por excelência para recentrar a importância, autonomia e o protagonismo que o continente africano necessitava, no quadro da capacidade autónoma de enfrentar os seus próprios desafios e dificuldades nas questões relativas ao seu próprio desenvolvimento e segurança. Na última década, a União Europeia, consciente que sem a vontade iniciativa dos atores regionais e sub-regionais africanos, entidades e organizações externas com dificuldade conseguiriam, unilateralmente, projetar o desenvolvimento ou assegurar a paz e segurança.

Deste modo, com o surgimento de novas ameaças, a União redefiniu estratégias³¹, desenvolvendo uma abordagem sustentada num processo de diálogo com os principais atores, quer com a UA como organizações sub-regionais. Os planos orientadores desta estratégia têm por objetivo operacionalizar e tornar efetiva a APSA. Financeiramente, foram canalizadas importantes verbas x do Fundo Europeu de Desenvolvimento, FED, através do Mecanismos Europeu de Apoio à Paz em África, criado em 2013. Importa lembrar que cerca de 80% deste fundo destinou-se Operações de *Peace keeping*³² em países como Somália, Mali, entre outros.

A introdução de determinado nível de controlo político entre a União Africana e os países que dela fazem parte no que se refere à empregabilidade da *African Stand-by Force (ASF)*³³ que respeita às denominadas Brigadas em Alerta, poderá ser responsável por uma menor eficácia da APSA. Efetivamente, o entendimento de que as estruturas regionais africanas possuem o papel de preparar as Unidades militares ao nível Brigada, em nome da União Africana, pode não ser necessariamente consensual, limitando-se o efeito de resposta na superação de uma situação de crise. Desta forma, numa interpretação da realidade, pode afirmar-se que existirá ainda um longo percurso para que a UA evidencie substantivamente a sua utilidade³⁴. Embora as organizações regionais africanas disponham de relativa autonomia no que respeita a programas de auxílio e cooperação com entidades externas, corresponde ao Presidente da Comissão UA a coordenação das medidas a adotar, o qual por sua vez interage com o

³¹ Entre elas, a Estratégia Global da UE de 2016

³² Compreende atividades destinadas à promoção de condições que possibilitem uma paz duradoura. promovam condições a paz duradoura. A manutenção da paz impacta diretamente na redução de mortes civis nos campos de batalha e teatros de operações e reduz o risco de novos conflitos.

³³ Em https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_meetnote_african_standby_force__8_.pdf

³⁴ Klingebiel, Stephan, et al, 2008, Donor contributions to the strengthening to the African Peace and Security Architecture, pp 38-41; PE 2008, Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture; Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture. Brussels: European Parliament, 26 February 2008, pp. 385.541

Conselho para a Paz e Segurança, responsável pelas decisões efetivas de prevenção, gestão e resolução de conflitos³⁵.

Pelas dificuldades expostas, com a premência de coordenação permanente entre as Organizações sub-regionais africanas e a UA foi assinado, em janeiro 2008, um memorando de entendimento entre aquelas entidades no sentido do incremento da eficácia na efetiva operacionalização APSA, sendo que as dificuldades são bem reais e, uma vez mais, a capacidade de UA e correspondentes organizações sub-regionais, além de vontade política concreta, sem ajuda internacional significativa, dificilmente conseguirão, por si, dar resposta eficiente no âmbito da prevenção, gestão e resolução de conflitos, tornando-a, também, por aqui, numa posição de subalternidade ou dependência relativamente a outros atores regionais como é o caso da União Europeia.

Poder-se-ão enumerar vários exemplos de intervenção em contexto APSA. Um caso particularmente evidente que parece ter obedecido às principais fases do processo, consistiu no esforço desenvolvido pela CEDEAO³⁶ no sentido do restabelecimento da ordem e estabilidade social por ocasião da crise de índole constitucional no período pós-eleições presidenciais na Gâmbia no ano de 2016. Sabe-se que num primeiro momento terão sido efetuadas consultas e manobras de natureza diplomática com os Executivos e Chefes de Estado da Nigéria, Gana, Mauritânia e Libéria sem que tenha havido resultados concretos e promissores relativamente às iniciativas e modalidade de ação a adotar. Por esta razão, a título de exemplo, a CEDEAO tomou a decisão de projetar uma força de intervenção militar, constituída por cerca de 7000 efetivos, enquadrados pela denominada Força de Alerta da CEDEAO. De sublinhar, que os esforços diplomáticos, bilaterais e multilaterais, que nunca deixaram de se verificar, assim como o início dos preparativos de aprontamento militar que tornavam

³⁵ Vide Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union. Durban: Assembly of the African Union. http://www.africa-union.org/root/au/Documents/Treaties/Text/Protocol_peace%20and%20security.pdf (Consultado em 16JAN21)

³⁶ Comunidade Económica de Estados da África Ocidental

evidente uma intervenção militar robustecida, foram suficientes para que se encontrasse uma solução rápida e decisiva para o conflito naquele país.

Os desafios e os problemas que se colocam à Arquitetura de Paz e Segurança são imensos. Desde logo torna-se evidente a exiguidade dos recursos financeiros para o cumprimento das missões a que se propõe. Sublinhe-se, neste particular, que os Estados-membros criaram um mecanismo através do Fundo Africano para a Paz, destinado a suportar financeiramente missões da natureza operacional, incluindo das Operações de Apoio à Paz. A principal fonte de rendimentos deveria ter origem na União Africana e a restante em fontes de financiamento exterior, com origem, também, em doadores internacionais. Sucede que a grande maioria dos Estados-membros possui dificuldades financeiras endémicas e dificilmente vem conseguindo suportar os encargos que lhe são devidos, estimando-se, por exemplo, que só em 2017 mais de 50% do orçamento tenha tido origem externa.

Este facto é particularmente importante, porque fragiliza a capacidade e o prestígio daquela organização africana e outros organismos sub-regionais como, na prática, acaba por a subalternizar relativamente a outros atores regionais, como a União Europeia, evidenciando a sua ineficiência e incapacidade de gerir os conflitos africanos a que se propõe. Por outro lado, tem sido evidente ao longo dos anos a falta de consenso e vontade política por parte dos decisores políticos africanos para dar resposta às situações de crise, emergente ou efetiva, que implodem naquele continente. Torna-se por isso decisivo, encontrar mecanismos de resposta que consigam a obtenção de maior consenso, mas, sobretudo, de uma efetiva vontade política para tomar decisões e implementar medidas. Atente-se, por exemplo, o recente caso dos problemas securitários em Moçambique, sobretudo na região de Cabo Delgado, onde a insurgência de matriz islamista dá sinais de ruptura do já de si frágil equilíbrio do tecido político, económico e social da região, sem que as autoridades governamentais e os diferentes atores internos, por inabilidade ou por circunstâncias que eventualmente lhe sejam exteriores, consigam erradicar definitivamente o problema. Poderá, por conseguinte, perguntar-se onde está a União Africana?

Porque se tem demorado tanto na tomada decisão no quadro APSA de se projetar uma força militar eficaz? São várias as respostas, algumas de grande complexidade, inerentes, até, à vontade política do Estado moçambicano, mas, evidencia também, a fragilidade daquela organização regional, assim como de outras sub-regionais como a SADC³⁷.

Perfila-se evidente a necessidade de se promover uma melhor articulação e a definição de mecanismos de cooperação entre Estados, organismos e instituições. Todo este processo de construção africana e da inerente capacidade de resposta a crises dos seus organismos, feito de avanços, e recuos, mas, principalmente, com enormes desafios e constrangimentos, sugere comprometer a eficácia e a paridade não só de superação dos problemas regionais como, na prática, indiciam caminhar em direção a uma subalternidade, ao invés de paridade, com outros atores regionais, como é o caso da União Europeia, de que cada vez mais dependem.

Não se pode falar na importância da APSA sem fazer referência ao papel do Conselho para Paz e Segurança, principal organismo de decisão neste modelo, cujo contributo para resolução de conflitos é significativo. Os desafios com que se depara são volumosos decorrentes desde logo da incapacidade de prover os seus quadros com os critérios, competências e isenção definidos, ao mesmo tempo que incorre em dificuldade na obtenção do voto decisório por unanimidade, uma vez que, não raro, os seus membros boicotam e condicionam as decisões daquele órgão quando sentem que os interesses dos seus Estados podem ser prejudicados ou quando não querem colidir com os interesses de outros Estados-membros³⁸. Refira-se, ainda, a importância do Departamento de Paz e Segurança enquanto instrumento igualmente relevante na Arquitetura de

³⁷ SADC - Comunidade Económica Regional composta por 16 Estados Membros: Angola, Botswana, Comores, República Democrática do Congo, Eswatini, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabwe. Fundada em 1992, a SADC está empenhada na Integração Regional e na erradicação da pobreza na região da África Austral através da promoção do desenvolvimento económico e a garantia de paz e segurança.

³⁸ Institute for Peace and Security Studies, "The African Union Peace and Security Council (PSC): Challenges and Policy Options" (Conselho de Paz e Segurança da União Africana: desafios e opções de política), março/abril de 2017.

Paz e Segurança Africana no sentido do apoio prestado aos diferentes programas relacionados, por exemplo, na definição de estratégias relativamente a armamento ou na demarcação fronteiriça, um dos pontos de grande litigância entre Estados contendores. Cumpre-lhe a coordenação em matérias de Paz e Segurança, entre a União Africana e as diferentes organizações e entidades sub-regionais. Novamente, a insuficiência de recursos financeiros acaba em muitos casos comprometer o papel e iniciativas deste departamento que nem sequer parece ter tido capacidade e autossuficiência para pagar aos seus funcionários. Teve, uma vez mais, que ser a União Europeia, através da criação de um mecanismo de financiamento conjunto, a possibilitar a contratação dos quadros necessários ao funcionamento daquele Departamento. Assim se percebe que o papel de Bruxelas³⁹, também com este exemplo a vulnerabilidade da União Africana, cujo arquétipo para a Paz e Segurança se mostra evidente. Se, por um lado, do ponto de vista conceptual a APSA se projeta como um instrumento por excelência para dar resposta num contexto de crise, no continente africano, por outro, não obstante o seu potencial, acaba por evidenciar importantes vulnerabilidades, assim como dificuldades na materialização de uma resposta adequada, seja por circunstâncias políticas, culturais, logísticas e de autossuficiência financeira⁴⁰, acabando por se ver cada vez mais dependente de outros atores regionais como a União Europeia e, por conseguinte, a ela se subalternizar. Será neste contexto fundamental, quer no quadro das relações ora existentes, como nos cenários que se prospetivam que os esforços de parceria UE-UA sejam sinérgicos e reflitam as prioridades e os interesses de ambos os continentes, realidade que se vislumbra desejável, mas, ainda, com um longo percurso a percorrer. Ainda que o presente trabalho se venha a centrar mais em questões securitárias, parece ter sido evidente que perante

³⁹ Entenda-se, o papel da União Europeia.

⁴⁰ Atente-se, por exemplo, que o financiamento UE para a APSA no período 2014 – 2016, de acordo com relatório do Tribunal de Contas Europeu, tem tido pouco efeito e deve ser reorientado. O Tribunal afirma que a APSA tem sido desde há largos anos altamente dependente do financiamento dos doadores e que o apoio da UE tem incidido na contribuição para os seus custos operacionais de base e não em medidas de reforço das capacidades (*vide Anexos – fig. 5 e 6, percebendo-se com facilidade, a quantidade imensa de fundos atribuídos pela EU, grande parte dos mesmos alocados aos Mecanismos de Apoio à paz*).

uma crise pandémica global, ainda em curso, causada pelo vírus «covid 19», que as assimetrias entre os dois continentes, desde sempre perspicuos, tornaram as populações africanas ainda mais vulneráveis e fragilizadas, ao mesmo tempo que despertaram sentimentos de egoísmo, reconhecido no seio da própria UE, ampliado no relacionamento com África, quer com a dificuldade de entendimento da União quanto à necessidade de se efetuar um perdão substantivo da dívida africana, assim como, durante muitos meses, no açambarcamento vacinas seja pela União no seu todo como, nalguns casos, por Estados-membros.

3.2. Necessidade de intervenção militar por atores externos

A definição de intervenção militar é, por si, sensível, complexa e putativamente controversa, podendo ocorrer com ou sem o consentimento de um Estado, atores regionais e sub-regionais, tendo ou não origem num mandato claro do Conselho de Segurança das Nações Unidas ou outro organismo internacional, incluindo a União Europeia. Importa focarmo-nos, por conseguinte, no quadro das intervenções militares europeias naquele continente. Já no séc. XVIII alguns pensadores como Emmanuel Kant, Denis Diderot entre outros, criticavam a visão imperialista da Europa, questionando as políticas relativamente à forma como os Estados interagem com África, numa postura de arrogância e superioridade política, cultural, económica, militar e tecnológica, normalmente manifestada na ambição de estabelecer colónia e na promoção exclusiva dos seus próprios interesses e estratégias de expansão e enriquecimento⁴¹. Não obstante o legado colonial deixado, África veio ao longo do séc. XX testemunhar a emancipação dos seus próprios povos face aos colonizadores, alcançando, por solução política ou militar a autodeterminação de grande parte dos mesmos. O percurso foi longo e sinuoso. As porfias que se lhe seguiram imensos, perdurando, nalguns casos, até à atualidade. No início do séc. XXI os Estados Unidos consideraram necessária uma estratégia de segurança para o continente africano que se alicerce no apoio a países emergentes como a África do Sul, a Nigéria, o Quénia e a Etiópia e na articulação com a Europa e outras organizações multilaterais, de forma a

⁴¹ Gegout, Catherine. Why Europe Intervenes in Africa (Kindle locations 1437-1439)

encorajar a reestruturação e capacitação dos respetivos organismos de segurança.

Para melhor se compreender o fenómeno das intervenções militares da Europa, será desejável considerar uma abordagem pós-colonial e uma outra que seja realista e construtiva que possibilite a identificação dos motivos que estão na sua génese. Em sentido lato, poder-se-á designar Segurança como a proteção de um território e os cidadãos de um Estado, incluindo, por exemplo, a proteção de instalações militares a proteção de cidadãos europeus e outros nele residentes, assim como a proteção dos fenómenos de terrorismo e migratórios⁴². Neste sentido, numa perspetiva estritamente europeia, será conveniente entender que o apoio ou intervenção de Bruxelas no sentido de decrepitação das lideranças autoritárias, cleptocráticas e sem escrúpulos, afirmam-se como um caminho que acaba, mais cedo ou mais tarde, por contribuir decisivamente para a redução da violência em África.

Alguns tentam encontrar as razões que estão hoje por detrás ou na origem das intervenções militares ou securitárias de atores internacionais, em particular a Europa. Parece ser relativamente consensual o fator humanitário como uma das principais causas de intervenção. Na verdade a invocação de crises humanitárias que justifiquem uma intervenção militar, por norma, sucede quando os Estados interventores têm a perceção de que a sua própria segurança, leia-se a segurança do Estado, das suas populações e interesses, incluindo a dos militares projetados. Estas missões ou intervenções militares, por norma pouco impacto trazia para a nação interventora. Os efeitos económicos e reputacionais eram, até há relativamente poucos anos considerados marginais e não eram decisivamente comprometedores. Sucede, porém, se analisados um conjunto de intervenções europeias no continente africano, ainda que, por vezes, tenham por detrás a invocação de razões humanitárias, a sua verdadeira génese encontrará, muito provavelmente, respaldo e inspiração no legado e acervo jurídico da União Europeia. Recorde-se que o *Tratado de Lisboa* de 2007 evidência o facto de a

⁴² Gegout, Catherine, 2017, *Why Europe Intervenes in Africa* – (Kindle location 1437-1439)

«União Europeia ter por objetivo consolidar e apoiar a democracia, o estado de direito, os direitos humanos e os princípios do direito internacional». Desta forma, sem dificuldade poder-se encontrar uma postura próxima de um modelo europeu centralista e paternalista, que vem evoluindo com o fim da era colonial. Estes desígnios europeus, encerraram eles mesmos como que uma crítica subtil e implícita às políticas colonialistas e ao legado e percurso histórico de alguns países em África, uma vez que matriz fundacional e jurídica da UE aponta agora direções bem definidas, assim como formas de interpretar o quadro de relacionamento com os países africanos expresso naquilo que se pode definir como que princípios de justiça social transnacional.

De sublinhar, contudo, que a corrente e teorias pós colonialistas não deixam de interpretar os mecanismos e políticas de controlo desenvolvidos por antigas potenciais coloniais após a independência destas, aproximando-nos do conceito por vezes definido por neocolonialismo. Este, ainda que implicitamente, dá sinais de estar presente na forma de relacionamento e intervencionismo em África. Com efeito, o neocolonialismo assume-se no controlo exercido por atores externos, incluindo europeus, das diferentes atividades políticas, económicas, culturais, religiosas, sociais ou outras, em Estados e organizações regionais africanas. É neste enquadramento conceptual que também se pode incluir a intervenção militar⁴³.

As justificações de intervenção militar europeia, ganham apenas expressão em 2008. Na verdade, um dos fatores, ainda que não abertamente manifestado pretende-se com as necessidades, quer dos Estados europeus na sua singularidade, como da Europa enquanto instituição regional e multilateral, de afirmação e prestígio internacional. Para países como França ou Reino Unido a justificação ou causas económicas não parecem assumir particular relevo, ao contrário de países como a República Popular da China que nos últimos 20 anos tem assumido um papel muito interventivo em África, designadamente na exploração das suas matérias-primas. Só em 2007, com a intervenção europeia

⁴³ Owens Patricia, 2007, *Between War and Politics: International Relations and the Thought of Hannah Arendt*, pp. 358

no Golfo de Aden, percebe-se que o racional que subjaz à intervenção da Europa, é, de facto, a economia. Hoje, o panorama de relacionamento e projeção europeia naquele continente, dificilmente encontra, pelo menos expressamente, motivos de pendor económico, porém, ao contrário do que muitas vezes se supõe, sobretudo a partir da década de 80, as causas humanitárias parecem não se perfilar, objetivamente, como a principal razão de intervenção nesse continente⁴⁴, ainda que, caso os atores europeus tenham noção de que os seus interesses estratégicos, sejam de natureza económica, securitários, políticos e reputacionais estejam salvaguardados, então, sim, a Europa é mais recetiva a participar em operações que tenham por base a resposta a uma situação de crise humanitária.⁴⁵ De sublinhar que a aparente falta de vontade política ou mesmo inação europeia, enquanto móbil humanitário na resposta a uma situação de crise não lhe é exclusiva. Deve, neste particular, ganhar entonação que a própria Aliança Atlântica, fundada em 1949, realizou, apenas, pela primeira vez uma operação militar humanitária em 1999, com a projeção da AFOR - *Albania Force* - , com a missão de apoiar os mais de meio milhão de refugiados kosovares albaneses que fugiram para aquele país, durante o então conflito no Kosovo.

As tensões e conflitos securitários em África estão muitas vezes associados a uma plêiade de fatores onde se inscrevem naturalmente a instabilidade governativa, insuficiente desenvolvimento socioeconómico, défice educativo e académico entre as elites e população em geral, más práticas governativas, a que se soma nalguns casos a existência de regimes déspotas, autocráticos, quando não cleptocráticos, e um insípido sistema de saúde, transversal à generalidade dos Estados africanos, especial na África subsariana. Todos estes elementos, muitas vezes combinados simultaneamente num determinado Estado ou região, são propensos à existência de conflitos intensos, causas ou consequência, de outros fenómenos de grande volatilidade que adensam em muitos as crises humanitárias já existentes, como a fome endémica, desastres ambientais ou mesmo o narcotráfico e outros fatores de criminalidade organizada que ganham

⁴⁴ Gegout, Catherine, 2017 Why Europe Intervenes in Africa - Kindle locations 216-221

⁴⁵ Durão, Carlos, 2000, Primeira missão humanitária da NATO, Jornal do Exército, pp 36-39.

cada vez mais expressão Guiné Bissau, Mali, Níger, República Centro Africana, ou mesmo na costa oriental, potenciando êxodos populacionais, fragilizando as estruturas dos Estados e o equilíbrio normalmente ténue nos diferentes tecidos da sociedade.

Consegue-se deste modo perceber que as razões que poderão estar na origem das intervenções europeias assentam, além dos motivos antes invocados, em questões consentâneas com a sua própria génese e identidade ao definirem-se na preservação da paz, na prevenção de conflitos na assistência às populações, países e regiões, quando confrontadas com situações de crise de origem humana ou causada por desastres naturais e ambientais. O racional que lhe subjaz aponta para a evidência da necessidade de proteção e segurança e, na senda de prestígio para a União Europeia enquanto instituição regional, assim como para cada um dos respetivos Estados-membro. Por outro tem sido difícil identificar motivações intervencionistas assentes em princípios de moralidade ou sentido de uma verdadeira assistência altruísta. Com efeito, não obstante os esforços desenvolvidos, a proteção dos interesses económicos da União, sobretudo depois de 1998, continua a merecer destaque como um dos principais motivos pelos quais a União Europeia intervém naquele continente. De facto, grande parte do auxílio, tratados e políticas de cooperação europeias, encerram atrás de si a preservação quando não a ampliação dos interesses económicos europeus, subalternizando, ainda que implícita ou inconscientemente, os interlocutores africanos com os quais interage.

Em contexto de segurança, as missões e operações da UE em África, correntes ou passadas, com todo o potencial, responsabilidade e capacidade que lhe são inerentes, relevam as dificuldades da sua projeção, desde logo pelo ausência de pleno acordo entre os EM, seja por questões de natureza financeira e orçamental, ou simplesmente pela inexistência de consenso, considerando divergências de natureza política, cultural, económica ou outra, porquanto fica patente que a implementação de uma operação militar é sempre o resultado de um processo negocial de compromisso entre os intervenientes, respetivas perspetivas, nacionais e regionais, assim como as suas sensibilidades. O

pressuposto da regra europeia da Unanimidade acaba, em certa medida por conduzir a que países europeus se avoquem da iniciativa de promover unilateralmente ações militares paralelas, à margem dos pressupostos e do contexto da União Europeia. Um exemplo paradigmático pode ser encontrado na intervenção militar francesa, em 2013 no Mali e na República Centro Africana. Importa recordar que desde o início do novo milénio, Paris vinha assumindo algumas iniciativas autónomas, tais como a operação «Artemis» Na República Democrática do Congo, assumindo, em 2008, protagonismo ao influenciar a União Europeia a lançar a missão «EUFOR Chade/República Centro Africana. De acordo com fontes comunitárias⁴⁶, em 2020 a UE dispunha das seguintes missões e operações de Defesa e segurança no continente africano: *EU NAVFOR* – Somália; *EUCAP* – Somália; *EUAM* – RCA; *EUBAM* – Líbia; *EUCAP* – Sahel Níger; *EUTM* - RCA; *EUTM* – Mali.

⁴⁶ EEAS, 2019, Military and civilian missions and operations, Ver em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (Acedido em 05OUT2021)



Figura 1 Missões e operações UE CSDP (Fonte https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en (acedido em 02JAN2021))

3.3. Conclusão

A capacidade induzida de controlo político entre a União Africana e os países que dela fazem parte no que se refere à empregabilidade da *African Stand-by Force* (ASF) que respeita às denominadas Brigadas em Alerta, poderá, em parte, ser responsável por uma menor eficácia da APSA. A percepção que as estruturas regionais africanas terão a responsabilidade de preparar e constituir Unidades militares de escalão Brigada ao nível Brigada, para se projetarem em representação da UA, não tem sido consensual, nalguns casos por dificuldades de estrutura e organização, noutros, por questões políticas e financeiras, constituem uma limitação efetiva da capacidade de resposta na superação de uma crise.

A projeção europeia em África coloca em evidência, além de uma crescente motivação altruísta, na correção de disfunções humanitárias graves, não deixa, todavia, de colocar em evidência a necessidade de proteção e segurança, mas, também, uma demanda por prestígio e protagonismo no palco da geopolítica mundial. Por outro tem sido difícil identificar motivações assentes em princípios

CAPÍTULO 4 - Instabilidade securitária na região do Lago do Chade: Fenómeno nigeriano

A Nigéria, Estado com enormes desafios económicos, políticos e securitários, todos eles impactantes na sustentabilidade e no bem-estar das populações, tem vivido momentos de grande instabilidade securitária com origem, principalmente, no fenómeno do terrorismo islamista com maior expressão na região nordeste do país. É aqui que nasceu o grupo Boko Haram, organização terrorista que ali possui santuário e se assume como ator.

Torna-se por conseguinte imperioso compreender esta organização terrorista, a forma como se impõe e condiciona o Estado nigeriano e os países da região, com uma abordagem inclusiva e transversal que possibilite interpretar os fenómenos que lhe estão na origem, os impactos que trazem para o tecido social nigeriano em particular e perceber até que ponto os problemas neste país, securitários principalmente, têm merecido a melhor acompanhamento de instituições internacionais e da União Europeia em particular.

4.1. Enquadramento ao fenómeno do terrorismo na Nigéria e países da região

Discorre do reportado que o esforço financeiro de cooperação da União Europeia com África, principalmente através do Fundo Europeu de Desenvolvimento, é em grande parte canalizado para a região do Sahel e dos Grandes Lagos, onde conflitos endémicos, sejam de natureza religiosa, étnica, ideológica ou outra vêm imperando. Assume especialmente relevância o investimento canalizado para Nigéria, país com problemas transversais de governança que impactam negativamente nos tecidos económicos e sociais, agravados, sobretudo, pela enorme instabilidade securitária com origem no terrorismo de matriz islâmica na região nordeste, no qual o Boko Haram se define com principal ator. Urge por esta razão caracterizar com alguma propriedade o referido movimento terrorista e perceber até que ponto o mesmo impacta e condiciona a estabilidade e o desenvolvimento da Nigéria, mas de toda a região da África Ocidental. Se atendermos à sua origem, percebe-se o grupo terrorista, encontra génese naquele país, como um movimento que professa e acicuta o ódio e desprezo pelos valores

e cultura ocidental, sem recorrer, contudo, num primeiro momento, à violência. Com o passar dos anos, o grupo vai-se radicalizando, absorvendo influencia ou convergindo simpatias com grupos e organizações terroristas internacionais como a Al-Qaeda e o Estado Islâmico, com quem acaba por envolver e afiliar. A convergência de posições e lealdades com aquelas organizações conduziram à perpetração de inúmeros ataques e atentados terroristas.

As táticas, estratégia e capacitação operacional têm sido dinâmicas e de geometria variável, em função do momento, dos objetivos e dos interesses que o servem. Percebe-se com relativa facilidade na interpretação do histórico evolutivo dos ataques, que de atentados e ataques com armamento rudimentar e de pouco impacto, como armas brancas e de fogo de tipo artesanal, veio progressivamente a adoptar armamento ligeiro relativamente moderno, manuseando espingardas automáticas, metralhadoras, ligeiras e pesadas, morteiros, e recorrem a ações com IEDs, além de perpetrarem emboscadas e ataques dirigidos a estabelecimentos de ensino com o objetivo, por exemplo, de raptar crianças, como aconteceu em 2014 num ataque a uma escola em Chitbok, província de Borno, que resultou no rapto de mais de 250 crianças e jovens de género feminino. Ademais, vem sendo cada vez mais recorrente a condução de atentados suicidas com recurso, também, a jovens e crianças dirigidos contra funcionários e edifícios públicos, veículos e infraestruturas de forças de segurança, estabelecimentos de ensino, locais de culto religioso, entre muitos outros alvos, nacionais e estrangeiros, como o edifício das Nações Unidas em Abuja, vítima de atentado em 26 de agosto de 2011, de que resultaram 18 vítimas mortais. Com efeito, o Boko Haram vem ajustando as suas táticas e ganho expressão operacional, não se limitando, como num momento inicial a conduzir ataques insurgentes pontuais a partir das regiões de selva em locais remotos⁴⁷, findo os quais, regressavam aos pontos de partida, passando, à medida que se robusteciam e ganhavam apoios e alento, a promover ações ofensivas de conquista física de território, bem como a conduzir ataques em grandes centros urbanos, através de elementos infiltrados, coagidos ou voluntários radicalizados.

⁴⁷ A floresta de Sambisa fica situada na região de fronteira, a norte dos Camarões com a Nigéria. Representa importante reduto operacional e emblemático do Boko Haram.

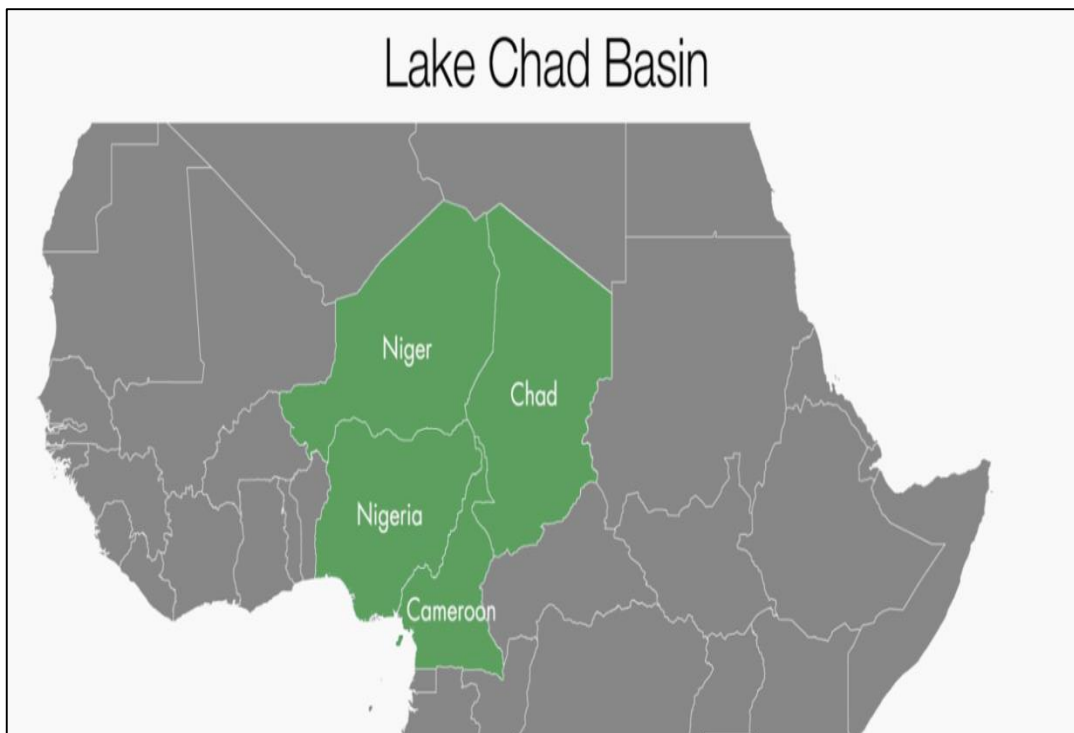


Figura 3 – Bacia do Lago do Chade (Fonte - <https://issafrica.org/amp/iss-today/au-summit-29-eradicating-more-than-just-boko-haram>) (acedido em 13FEV2021)

A compreensão do fenómeno Boko Haram e o impacto que o mesmo tem na Nigéria sobretudo, pressupõe um entendimento sobre a raiz do problema, que não deve, nem pode, estar estritamente focado em questões, religiosas, tribais, securitárias ideológicas ou económicas, sem considerar de forma holística o contexto e circunstâncias que lhe são advenientes. Naturalmente, esses elementos são importantes e devem ser equacionados, mas a evolução histórica da Nigéria, especialmente no nordeste, tem de ser devidamente interpretada. Atente-se às particularidades socioeconómicas da Nigéria, principalmente a norte, onde as condições de vida e subsistência dos povos nativos eram extremamente difíceis e desiguais quando em comparação com o então colono europeu, como, mesmo, com as populações nativas que viviam nos grandes centros urbanos. A elevada carga fiscal que incorria sobre os povos autóctones, agravando a precariedade das condições de vida, já de si verificada, e ineficiência ou incapacidade da administração distribuir der forma justa e proporcional, os proventos da exploração dos recursos naturais, incluindo dos hidrocarbonetos, com particular expressão, num e noutro caso, nos séculos XIX⁴⁸ e XX, levam as

⁴⁸ Importa aqui lembrar Osman dan Fodio, Usman por vezes soletrado como Uthman ou Usuman, ou 'Uthmān Ibn Fūdī. Trata-se de conhecido revolucionário e filósofo, nascido na década de 70 do

exauridas populações do norte, maioritariamente muçulmanas, a procurar resposta para os seus problemas e a encontrar alento na religião, aceitando com relativa naturalidade a adoção da «Sharia»⁴⁹, Interpretada localmente, com o sistema legal mais conveniente para a sua sociedade. Causa e consequência, daqui à radicalização de líderes religiosos e de alguns sectores da população foi um pequeno passo. A ineficiência governativa do período pós colonial, agravada pela corrupção endémica e líderes cleptocráticos, não só agravaram ainda mais as condições dos povos muçulmanos a norte, especialmente, como estabeleceram bases fundacionais de um palco privilegiado inspiracional no sentido de se transformar o descontentamento popular em narrativas discursivas radicais e, daqui, canalizar meios e recursos humanos para o patamar da insurgência. A inaptidão dos atores políticos e o seu desapego para com o sofrimento das populações acabam por constituir o rastilho da oportunidade para se avançar no caminho da insurgência e do grupo Boko Haram particularmente. É por todas estas razões que a luta das autoridades nigerianas contra o terrorismo e as ações concretas do Boko Haram, só poderão ter verdadeiro sucesso, se, ao invés de se focarem na dimensão policial e militar, integrar, também, uma resposta holística que encontre a raiz dos problemas antes, sumariamente identificadas. A abordagem tem e deve ser integrada e pode, em cada um destes sectores, encontrar espaço para o auxílio da comunidade internacional e da União Europeia principalmente.

Em poucos anos o Boko Haram transfigura-se, como antes depreendido, de um grupo não violento de protesto e condenação dos valores e cultura do ocidente, para um grupo armado violento que a ameaça diretamente a estabilidade de um país e de toda a região oeste africana. Estimam-se largas dezenas de milhares de mortos, nos últimos seis anos, sensivelmente, em resultado das ações do grupo. O

século XVIII que lutou e defendeu a reforma da sociedade através da Jihad - guerra Santa. Entre 1804 e 1808 criou um estado muçulmano, o império Fulani, que corresponde sensivelmente à região norte da Nigéria na atualidade. seu percurso destaca-se a Jihad encetada contra a elite política do seu tempo, portadora de *vícios não islâmicos*. *A sua luta está na origem do califado de Sokoto, de onde ele acabou por estender influencia sobre o norte da Nigéria*. Fodio foi uma referência e figura inspiracional para as gerações que lhe seguiram.

⁴⁹ Sharia - «Caminho» numa tradução literal, consiste na aceitação da lei islâmica quer no âmbito da ritualidade religiosa, como para interpretação dos aspetos da vida social corrente à luz do islão.

impacto social é dramático e exponencial. Perto de dez milhões de cidadãos foram diretamente afetados pelas ações insurgentes. Mais de vinte e cinco milhões foram indiretamente vítimas do Boko Haram. O problema está longe de contido.

4.2. Fenómeno Boko Haram

Boko Haram, que pode ser traduzido como o pecado da educação ocidental, permanece como um grupo de matriz terrorista bastante ativo. Desconhece-se a data em que foi criado. Normalmente aponta-se para 2002 por intermédio de *Mohammed Yusuf e, com a morte deste, assume a liderança Abubakar Shekau*. A inspiração de Fodio está ainda hoje presente nas ações e narrativa do Boko Haram que sempre advogou uma reforma profunda na sociedade nigeriana, especialmente entre a elite política, principalmente, assim como de todo o sistema político pela islamização e sharia, única via considerada possível para se perceber a uma rejeição total dos valores e influência ocidentais, considerados impuros e que contaminam o país. Remonta porventura ao século XIX uma das primeiras grandes aberturas da sociedade nigeriana ao ocidente, especialmente entre as elites, que cedo incorporaram costumes e valores do ocidente no seu modo de vida, reforçando o seu estatuto e condição de social, quando em comparação com os cidadãos muçulmanos, ou outros que por circunstâncias étnicas, políticas ou socioeconómicas, não tiveram oportunidade, numa primeira fase, de estudar segundo padrões de algum modo ocidentalizados. O desgosto pelo rumo ocidental e a frustração decorrente de uma desigualdade crescente entre muçulmanos e cristãos, ou outras religiões, fazem, ainda durante o período colonial fazer precipitar na região norte da Nigéria o movimento Izala⁵⁰ do qual Ahmadu Bello e Abubakar Gumiy que defenderam um sistema misto de educação, na tentativa de permitir, de algum modo, a introdução do sistema de ensino nigeriano e a sua compreensão por toda a sociedade. Ao contrário de Fodio, por exemplo, aqueles elementos não eram radicais e não advogavam a Sharia,

⁵⁰ Por vezes apelidado JIBWIS, foi criado em 1978 no norte da Nigéria pelo Sheikh Ismaila Idris, tem uma matriz sunita salafista com uma interpretação legalista estrita do Corão. Tem expressão em países como a Nigéria, Chade, Nigér e Camarões.

evidenciando uma clivagem ainda hoje latente na Nigéria e noutras partes do continente africano, muçulmanos moderados e radicais islâmicos.

A insurgência e as campanhas de terror perpetradas pelo Boko Haram podem melhor ser interpretadas ao abrigo de uma violência de inspiração religiosa, que encontra raízes inspiracionais no processo histórico de islamização da África ocidental. Os seus membros acreditam no papel divino da sua missão, impelidos pela ideologia Jihadista como forma de se conseguir almejar um Estado de Sharia. Pode de facto considerar-se que o Boko Haram, movimento fundamentalista islâmico, criado, como referido, por Muhammed Yusuf em 2002, na região nordeste da Nigéria, vem conduzindo, principalmente a partir de 2009, um conjunto de ações terroristas de expressiva dimensão e de considerável impacto na Nigéria. Os seus objetivos iniciais apontavam para a necessidade, pelo acima exposto, de garantir a erradicação da influência ocidental no país e impor a lei islâmica ou Sharia. Em 2009 consequência de um ataque das Forças de Defesa e Segurança Nigerianas, o seu líder histórico é morto. O Boko Haram desencadeia então uma série de ações punitivas violentas e de retaliação, contra alvos civis e militares indiferenciados, jurando vingar a morte de Yusuf. Estabelece uma parceria estratégica com o *Estado Islâmico do Iraque e do Levante*, por vezes conhecido por *Estado Islâmico da África Ocidental* com quem estabelece um pacto de lealdade. Como exposto, os incidentes de 2009 constituem um marco muito importante na história do Boko Haram. Fruto das operações extremamente violentas por parte das forças de defesa e segurança nigerianas, que resultaram em inúmeras vítimas mortais, em sequência das quais não foi conduzida qualquer investigação oficial independente, conforme sectores da população assim o exigiam, o Boko Haram executa um conjunto de ações terroristas e ataques suicidas de retaliação dirigidos contra elementos e infraestruturas de segurança do Estado nigeriano. Em resultado, assiste-se a nova escalada de violência uma vez que as forças policiais são incapazes de conter as ações insurgentes e debelar o referido grupo terrorista. As Forças Armadas são novamente mobilizadas, o Exército em particular e conduzem operações ofensivas de larga escala que vitimam mortalmente centenas de membros do Boko Haram e a destruição do seu

próprio quartel-general bem como a detenção do líder Yusuf, que juntamente com outros prisioneiros foram pouco depois assassinados, por iniciativa das forças de segurança e extrajudicialmente. Estes incidentes constituíram, quase paradoxalmente, terreno fértil para novos recrutamentos e apoios, ampliando e revertendo em seu favor o forte descontentamento popular face à atitude das autoridades nigerianas. O grupo reergue-se e começa uma campanha de retaliação, com êxitos assinaláveis, que incluem o assalto a uma prisão na região de Bauchi que dá origem à libertação de centenas de prisioneiros incluindo largas dezenas de membros do Boko Haram.

Este feito conferiu-lhe muita visibilidade e aumentou a sua reputação entre as populações insatisfeitas e os cidadãos radicalizados. Desde então o Boko Haram aumenta a escalada de violência nas regiões centro e nordeste da Nigéria, dirigida não só contra alvos e interesses governais como contra franjas da população que professam a religião cristã ou, sendo muçulmanos se afirmam contestatariamente contra o grupo. Este, em 2011 executa o seu primeiro ataque contra um alvo internacional relevante, ao conduzir um ataque suicida com engenhos explosivos, à sede das Nações Unidas em Abuja.

Importa referir que o processo de reestruturação do Boko Haram, sobretudo, como expressado, após a morte de Yusuf, não diminuiu o *networking* internacional, mantendo e estreitando contactos com a Al-Qaeda no Magreb e com a Al-Shabbab na Somália. Aparentemente à margem de uma orientação centralizadora, alguns membros

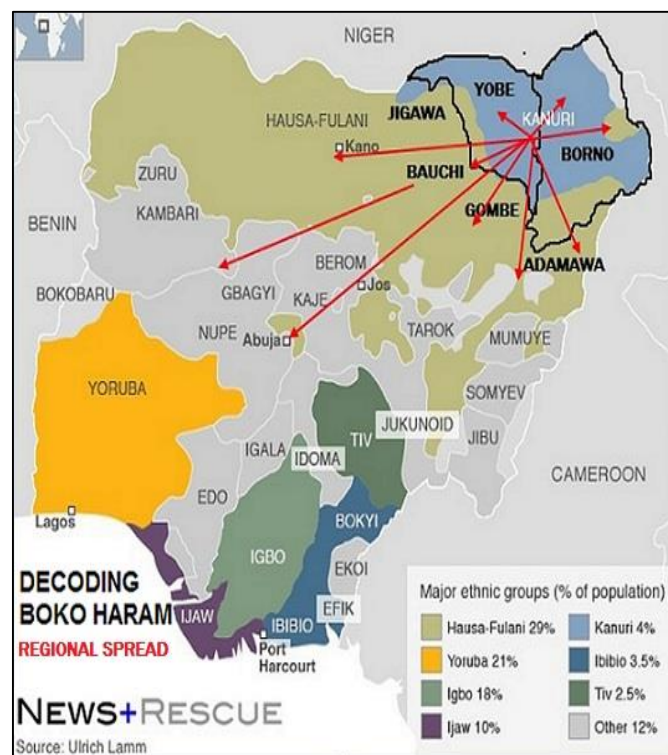


Figura 4 Evolução regional interna do Boko Haram (Fonte - <https://newsrescue.com/decoding-boko-haram-regional-ambitions-permutations/#axzz3Reh1Uob8> (acedido em 11JAN2021))

individualmente, em países da região, como sucede nos Camarões. As autoridades nigerianas não conseguem conter ou erradicar o Boko Haram. As operações de contrainsurgência com pendor estritamente militar não são suficientes. A implementação do Boko Haram na região nordeste da Nigéria é mais sólida do que as autoridades inicialmente pensou, especialmente junto das populações rurais. A resposta musculada das autoridades contra o Boko Haram, vêm vitimando, não raro, indiscriminadamente vítimas civis, aumentando a tensão com as populações e fragilizando ainda mais a autoridade e instituições do Estado. Apesar dos aparentes sucessos das autoridades, ao ponto do Chefe de Estado ter publicamente anunciado a erradicação do grupo, a verdade é que continuou com ataques extremamente violentos, incluindo dirigidos contra crianças e jovens em idade escolar, com ataques contra escolas e raptos de crianças, de enorme impacto mediático, aliás. Em 2014 o Boko Haram declara ter território nigeriano sob seu controlo absoluto.

Terá sido neste contexto que em 2015 foi constituída uma coligação militar *ad-hoc* internacional, *Multinational Joint Task Force* (MNJTF), ao abrigo da denominada *Comissão da Bacia do Lago do Chade*, validada pelo Conselho de Paz e Segurança da União africana. Trata-se de uma força conjunta, com Quartel-General em N'Djamena, Chade, que no essencial é liderada por militares nigerianos, cujas Forças Armadas terão tido um papel decisivo no planeamento e constituição da Força., integra militares dos países diretamente afetados pelas ações insurgentes do BH, designadamente Benin, Camarões, Chade, Níger e Nigéria. Refira-se que a MNJTF desenvolveu operações de considerável sucesso contra iniciativas do Boko Haram, contribuindo desde logo para a redução da sua capacidade de conduzir operações transfronteiriças, expulsando, também, o Boko Haram de grande parte do território por si antes reclamado.⁵¹ Importa sublinhar que mais recentemente, em 2017, por ocasião da realização da 29 Cimeira da União Africana, a organização

⁵¹ Ver <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2020.1763171>;
<https://theglobalobservatory.org/2019/01/can-ad-hoc-security-coalitions-africa-bring-stability/> [Google Scholar]

promoveu uma reflexão sobre os perigos do terrorismo no continente e sobre a melhor forma de os Estados-membros, com o apoio daquela organização, poderem responder, tendo sido apontado como bom exemplo, precisamente o combate travado pelo BH pela MNJTF. Com efeito, desde 2015 que a cooperação internacional na região da Bacia do Lago do Chade, em matéria de contra-terrorismo, principalmente, tem contribuído, ainda que com natural inconstância para debelar parte da capacitação do Boko Haram, mitigando o impacto de algumas das suas iniciativas e objetivos, especialmente nas províncias do nordeste da Nigéria. A ameaça causada pelo Boko Haram persiste e está, porém, longe de ultrapassada. O sucesso da referida Força Tarefa Conjunta é um exemplo a seguir que deverá ser estendido a outras áreas de cooperação não militar, de forma que de forma integrada e abrangente se possa não só combater o terrorismo como, não menos importante, prevenir o seu surgimento e impedir ou limitar o surgimento toda e qualquer forma de radicalismo e violência.

Naturalmente, uma abordagem regional no combate ao Boko Haram faz todo o sentido. Não obstante cada país na região do Lago do Chade possuir a sua própria identidade e personalidade jurídica, militar, económica e cultural, o combate ao fenómeno do terrorismo será melhor travado de forma conjunta e articulada, porquanto o Boko Haram também possui uma visão pan-africana ou regional, para sermos mais exatos, explorando, precisamente, as diferenças e eventuais dissensões entre Estados e ignorando as construções políticas-geográficas decorrentes da Conferencia de Berlim de 1891 que unicamente atenderam aos interesses das colónias europeias que não só ignoram como refutam em absoluto.

Recorde-se que o Conselho de Segurança das Nações Unidas decreta o embargo de armas e a proibição de viagens por parte de elementos do Boko Haram e classifica o grupo como organização terrorista (Resolução CSNU 2349 de 2017). Tratou-se de um medida com impacto simbólico grande mas resultados substantivos, considerando o tipo de estrutura, informável e de geometria variável do próprio Boko Haram. A erradicação definitiva de um grupo desta natureza só será conseguido mediante o envolvimento de todas as partes e atores, nigerianos e dos países da região, assegurando condições para o aliciamento de militantes do

Boko Haram que voluntariamente decidam abandonar as fileiras e trabalhar na implementação de programas de reinserção na sociedade civil, através de mecanismos de apoio económico e social que possibilitem os meios básicos de subsistência aos antigos insurgentes, desviando-os da, eventual, tentação de retorno a atividades violentas, como, sobretudo, que passem uma mensagem clara e decisiva aos insurgentes de que há outras formas de ser e estar em sociedade e que, caso se entreguem voluntariamente, terão uma espécie de amnistia. Ainda que uma estratégia desta natureza possa parecer utópica ou, para muitos, no mínimo injusta, é de crer que somente uma abordagem holística devidamente articulada seja por meios coercivos com o emprego das Forças Armadas e de Polícia, como através da mitigação dos fenómenos de pobreza, desigualdade, fim do alienamento do Estado para os problemas das populações mais desfavorecidas do nordeste da Nigéria e, concomitantemente, com programas educativos, seja nos denominados *campos de trânsito*, já existentes, onde ex-combatentes ganhem alguma literacia e aprendam regras elementares da vida em sociedade, numa sociedade que se quer livre e justa, sem esquecer, obviamente os programas de reinserção em moldes aos em cima referidos. A União Europeia poderá ter aqui um papel ativo a desempenhar, por exemplo, através do apoio e monitorização da implementação dos programas de reinserção, assim como nos programas de desradicalização e educação, contribuindo não só financeiramente como com a o seu exemplo, *know-how* e *expertise* singulares.

4.3. Conclusões

O Boko Haram é um movimento fundamentalista islâmico, criado por Muhammed Yusuf em 2002 e vem perpetrando ataques terroristas na Nigéria de grande expressão e impacto, a partir do ano 2009. Ao longo dos anos este grupo terrorista vem desenvolvendo uma rede de contactos e ligações internacionais que o aproximaram de outros movimentos de cariz transnacional como a Al-Qaeda na região do Magreb e a Al-Shabbab na Somália.

O alinhamento do Boko Haram com movimentos terroristas internacionais, capacita-o, doutrina-o e, em última instância, acaba por o radicalizar ainda mais. É portanto um grupo terrorista que não se pode negligenciar e cuja capacidade

operacional importa combater, com políticas que mitiguem as causas da sua emergência na Nigéria, exigindo-se que a comunidade internacional e a Europa em particular, enquanto referência mundial no respeito pelos direitos humanos, capacitem, de forma exigente e responsável o Estado nigeriano com os meios adequados para a erradicação, senão a mitigação, deste problema.

CAPÍTULO 5 - Papel e relevância da União Europeia no combate ao fenómeno terrorista na Nigéria

A Nigéria é um país de potencial económico e de grandes contrastes sociais. Este facto é, por si, propenso a alimentar tensões e a acicatar ódios, sentimentos de frustração e vingança entre elementos de franjas da população mais carenciadas, habilmente explorados por oportunistas ou por líderes religiosos e espirituais radicais. A União Europeia tem um papel muito importante a desempenhar, considerado, desde logo, que a defesa e segurança da Europa se faz também a montante do seu território, incluindo em África, continente onde a situação peculiar da Nigéria não lhe pode ser indiferente.

Deverá por isso apostar no apoio para a superação das desigualdades, numa posição oposta à do paternalismo, mas com sentido de dever e responsabilidade através de programas de apoio financeiro, militar ou outro, que seja justo, sustentável mas que permita que os decisores nigerianos sejam não beneficiários como também executores com a exigência de boas práticas governativas, dos mecanismos de auxílio que lhes são disponibilizados.

5.1. A União europeia e o problema securitários da Nigéria

A Nigéria enfrenta imensos problemas e tensões securitárias, incluindo no campo do terrorismo islamista. A União Europeia não tem uma presença física com forças e, ou, observadores militares no terreno como sucede noutros países. Poder-se-á então perguntar as razões que conduzem a uma reflexão sobre o problema nigeriano num contexto de cooperação UE-África. A resposta não é fácil. Pressupõe, como do que até aqui vem sendo exposto, um esforço hercúleo de análise e interpretação que terá o mérito de procurar compreender não só as dinâmicas e os fenómenos de segurança no país e na região, como avaliar se há campo de manobra para um outro tipo de empenhamento europeu, bem como se as preocupações evidenciadas estão em linha com os ditames de uma relação justa e paritária entre Bruxelas e os diferentes atores regionais e sub-regionais africanos.

Nos últimos anos, a União Europeia, especialmente o Parlamento Europeu vêm manifestando preocupação relativamente aos graves incidentes securitários registados na Nigéria, que constituem, desde logo, um perigo para a estabilidade e sustentabilidade do Estado Nigeriano, assim como pelo impacto que essa mesma situação tem no continente africano e na região do Lago do Chade em particular. A título de exemplo, em resposta às dezenas de ataques terroristas, o PE vem deliberando algumas resoluções⁵², incluindo em 18JAN18 e 16JAN20, considerando não só as declarações e os apelos do Coordenador das Nações Unidas na Nigéria, muitas vezes expressos ao mais alto nível, pelo Secretário-geral daquela organização mundial, assim como, entre muitas outras referencias e alertas, tais como as observações finais, de 29 de agosto de 2019, do Comité dos Direitos Humanos sobre a Nigéria; a Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseadas na Religião ou na Convicção e as orientações da UE sobre a promoção e defesa da liberdade de religião e de convicção, de 2013, enquadradas como o estipulado pelo *Acordo de Cotonou* em matéria de conflitos e direitos humanos e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Parlamento Europeu lamenta e condena a existência de ataques terroristas no país, assim como persistentes violações dos direitos humanos e do direito internacional e humanitário, com base na religião ou na etnia.

Deste modo, considerando o agravamento das condições de segurança no país ao longo da última década, principalmente, com a inerente ameaça à segurança do Estado Nigeriano, como à estabilidade regional e, no limite, da ordem internacional; tendo em conta a generalização dos atentados contra os direitos humanos e os crimes arbitraria e dolosamente perpetrados contra populações indefesas e inocentes, de que resultaram mais de 30 000 vítimas mortais, consequência da ação direta do grupo terrorista Boko Haram, a que se somam as vítimas da ação do Estado Islâmico no Província da África Ocidental e de confrontações étnicas e religiosas em algumas partes do país, a União Europeia

⁵² UE_PE, Resoluções 2015/2520(RSP); 2020/2503(RSP)

apela ao Executivo e demais autoridades nigerianas a promoverem uma reflexão quanto às verdadeiras origens dos problemas no país, a empregarem todos os meios possíveis de proteção das populações em matéria de terrorismo e violência, mas, inevitavelmente, no respeito pelos direitos humanos e no cumprimento dos compromissos internacionalmente assumidos. Considera, além disso, que a morte indiscriminada de seres humanos e a limpeza étnica constituem crimes contra a humanidade, manifestando particular repúdio e preocupação para como as maiores de entre todas as vítimas, as mulheres e crianças, as mais vulneráveis e desprotegidas de todas. Neste sentido, o PE reitera os desígnios da APSA e os esforços da CEDEAO na erradicação das fontes do problema e contribuir para uma solução de paz, estável e duradoura no país e na região, ao mesmo que considera vantajoso que os Estados-membros da UE promovam maior apoio para o reforço da capacitação europeia na resolução de conflitos na região da África Ocidental, bem como no apoio à Força Multinacional Conjunta (MNJTF) que se bate pelo combate ao terrorismo e estabilidade na região do Lago do Chade, instando o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e os Estados-Membros a continuarem a prestar assistência técnica da UE às autoridades nigerianas.

Importa sublinhar que a instabilidade securitária na Nigéria não decorre somente em território continental, também em águas territoriais nigerianas e ao largo do Golfo da Guiné, vem-se assistindo a um aumento de tensão e insegurança, por fenómenos muitas vezes associados aos da pirataria marítima, com assaltos a navios que por ali navegam. Entre 2019 e 2021 mais de 20 ataques a navios, nalguns casos com abordagens bem-sucedidas foram reportadas. Face à incapacidade das autoridades nigerianas, e de outros países da região, em lidar com o problema, o Conselho Europeu (CE) decidiu contribuir para a sua mitigação através da promoção de uma efetiva coordenação de esforços em toda a região, incluindo com a implementação de mecanismos e ações de influência no sentido de melhor controlar e assessorar atores e entidades políticas na região, contribuindo, por exemplo, na orientação estratégica do Estados da África Ocidental e Central para enfrentar os muitos desafios à segurança marítima, incluindo no âmbito da pirataria e criminalidade organizada.

Naturalmente, uma abordagem ou orientação estratégica de Bruxelas à Nigéria, seja no sentido de se alcançar melhor rácio de governança e desenvolvimento, ou, num contexto de segurança, deve considerar em primeiro lugar as suas próprias vulnerabilidades e contradições. A Nigéria é um Estado muito com grande potencial económico e energético mas enferma simultaneamente de índices de pobreza muito elevados, assistindo-se à porosidade e precariedade das suas instituições e à fragilidade do tecido social, étnico e religioso que alimentam a instabilidade e a insegurança. Considera-se por tudo isto que a União Europeia deve envolver-se no apoio ao Executivo na erradicação da pobreza, seja na exigência de boas práticas governativas, pelo estímulo ao desenvolvimento económico ou pela exigência de melhoria da equidade social. Relativamente ao financiamento da economia nigeriana, referencia para o 11^o *Fundo Europeu de Desenvolvimento* (FED) referente ao período 2014 – 2016 avultando que é na África Subsariana que se encontram os Estados com os piores indicadores de desenvolvimento, coincidente com problemas estruturais e endémicos na região e, consequência ou razão, com perene instabilidade e conflitos.

Os acordos celebrados entre Bruxelas e os países ACP, decorrentes da Convenção de Lomé, que mais tarde dão lugar ao Acordo de Cotonou, anteriormente referidos, apontam no sentido de maior aprofundamento da cooperação europeia, sustentada numa primeira fase com um orçamento de cerca de 23 mil milhões de euros no período 2008-2013, financiado pelos Estados-membros, através do FED. No sexénio seguinte, esse montante sobe para mais de 29 mil milhões, valor refletido, pela primeira vez, nas políticas estratégicas dos Estados. Grande parte do investimento foi canalizado para países como a Etiópia, Níger e a Nigéria, alocados a programas que vão da saúde, energia, infraestruturas, políticas sociais e, naturalmente, à segurança. Os países beneficiados assumem por seu lado o compromisso de caminhar no sentido da afirmação do Estado de Direito, com o respeito dos direitos e da condição humana, consagrados pelas Nações Unidas, e implementação da boa governança, seguindo, igualmente, o referencial orientador da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A Nigéria é, entre todos os Estados que integram a região do Lago do Chade e Sahel, o principal país em número de emigrantes irregulares com destino ao continente europeu. Este facto, não se justificando exclusivamente na instabilidade e insegurança que graça um pouco em todo o país, com destaque para a região nordeste, onde, só aí, deu origem ao deslocamento de mais de dois milhões de cidadãos. Bruxelas vem por conseguinte priorizando os mecanismos de assistência humanitária e alimentar, procurando que a mesma se efetue no quadro de uma abordagem de reabilitação e desenvolvimento, incluindo no apoio aos serviços básicos e essenciais e à sua autossuficiência, incluindo em Yobe, Borno; Gombe, entre as regiões do nordeste nigeriano mais afetadas. No quadro da cooperação securitária da Europa com a Nigéria ganham especial destaque os acordos UE-Nigéria-UNODC no quadro do apoio da prevenção, combate e contra terrorismo, através da implementação de mecanismos e medidas no âmbito da justiça criminal, procurando, sempre, na assunção das regras de um Estado Democrático de Direito, reforçar a capacitação de Abuja⁵³ na condução de investigações, processar e efetuar julgamentos independentes, especialmente em matéria de crimes de terrorismo perpetrados por organizações terroristas como o Boko Haram. O programa de cooperação europeia deverá ser integrado no projeto nigeriano de implementação do *Plano de Ação Nacional para Prevenir e Combater o Extremismo Violento*. Não obstante as ligações internacionais do Boko Haram, incluindo ao Estado Islâmico e a outros grupos islamistas africanos, os seus principais interesses e desafios continuam primordialmente centrados na Nigéria, explorando e ampliando a insatisfação da população face aos erros de governança cometidos pelas autoridades centrais e regionais e à incompreensão das elites na interpretação dos fenómenos e das realidades que poderão estar na sua génese e no alargamento das suas bases de influência. A Europa não está e não deverá estar alienada do fenómeno da insurgência e do terrorismo na Nigéria, com incidência nas ações, conduzidas, de facto, na organização terrorista Boko Haram.

⁵³ Capital política da Nigéria, aqui interpretada em sentido lato, identificando o país no seu todo.

5.2. Resposta Europeia: Cenário prospetivo

A Nigéria é, por todas as razões antes expostas, sobejamente importante para a União Europeia. Considerando a sua relevância estratégica, económica e securitária, para o desenvolvimento e estabilidade do continente africano e dos países integrantes da CEDA, constituiu, sob tutela do *Serviço de Ação Externa da UE* (SAE) uma missão diplomática permanente que se encontra concomitantemente acreditada na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental⁵⁴. Pela complexidade, amplitude temática e desafios que a Nigéria e a CEDEAO oferecem, a missão diplomática, com sede em Abuja, articula-se também com os Estados-membros UE, muitos dos quais com representação diplomática naquele país. Tem entre as suas responsabilidades e objetivos, assegurar a promoção dos valores e política da UE; assegurar o aprofundamento do diálogo político em matérias de interesse recíproco incluindo em questões de segurança nacional e regional e implementar a Política Externa e de Segurança Comum da UE; bem como apoiar a integração regional na Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental.

Tendo como referencial os pressupostos instituídos nos acordos de Cotonou, a Nigéria e a União Europeia consideraram reciprocamente vantajoso intensificarem, sobretudo a partir de 2008, o quadro de relação e parceria, acabando por formalizar, já em 2009, o compromisso para uma visão estratégica comum, intensificando o diálogo político ao mais alto nível. Naturalmente, entre as principais áreas de cooperação e diálogo político constam a paz e segurança, a boa governança, o respeito pelos direitos humanos, o desenvolvimento económico, energia e integração regional áreas que são estratégicas e de interesse mútuo. No quadro da instabilidade securitária na região nordeste da Nigéria, compreende-se, portanto, a especial atenção que Bruxelas atribui à paz no país e na região.

Não obstante aparentemente menor capacidade de influência na região, principalmente após a saída do Reino Unido da União Europeia, antigo país

⁵⁴ Ver Delegation of the European Union to Nigeria and ECOWAS https://eeas.europa.eu/delegations/nigeria/1620/about-eu-delegation-nigeria_en (Consultado em 29FEV2021)

colonizador da Nigéria, que foi desde sempre um parceiro especialmente ativo da União no acompanhamento e ações de mitigação, seja por esforços e iniciativas diplomáticas, económicas ou de cooperação militar, no apoio ao Estado Nigeriano para mais eficiente resposta às ações desta e outras organizações terroristas no país, Bruxelas continua empenhada na erradicação do Boko Haram e na estabilidade política e de segurança regional, não devendo deixar, porém, de assumir um papel interventivo de responsabilização do papel do Estado, centrando-se desde logo na exigência de práticas responsáveis e eficazes de governança por parte das autoridades nigerianas. A União Europeia consciente que o Boko Haram representa um teste não só resiliência do povo e do Estado nigeriano como um desafio securitário especialmente impactante num quadro regional com incidência nos países vizinhos da bacia do Lago Chade deve persistir na inclusão da Nigéria como uma das suas prioridades no quadro da política externa EU-África. Lembre-se que os confrontos ocorridos a partir de 2009 deram origem a uma grave crise de humanitária que afetou mais de dez milhões de cidadãos na região. É verdade que doadores internacionais terão prometido, só em 2018, mais de dois mil milhões de dólares norte-americanos em ajuda humanitária e de desenvolvimento. Deste montante, cerca de 275 milhões tiveram origem nos fundos da União Europeia. Bruxelas vem desde o início das atividades insurgentes na Nigéria disponibilizando auxílio humanitário de impacto imediato, abstendo-se, todavia, de contribuir ativa e diretamente no combate ao terrorismo, designadamente com meios militares. Seremos levados a crer que, atendendo às vulnerabilidades antes identificadas ao Estado nigeriano, a UE poderá contribuir para a mitigação do fenómeno Boko Haram exercendo a sua magistratura de influência junto das autoridades nigerianas, através de algum tipo de pressão no sentido de se atacarem os principais aspetos que poderão estar na origem do terrorismo islamista na região e no país, outrora identificados. Embora o Boko Haram tenha ligações com o Estado Islâmico e outros grupos extremistas na África, as principais origens para as suas ações, de índole maioritariamente interna e têm, como tal, de encontrar resposta adequada por parte das autoridades do país. A UE deverá por isso atender aos erros de governança do Estado que, direta ou indiretamente, poderão estar na origem de incidentes na

região nordeste do país. Deve chamar a atenção para problemas concretos na descoordenação, em alguns casos identificada, da resposta nacional para o problema BH, especialmente de índole militar e judicial, assim como alertar para os inúmeros desafios securitários que levam Forças de Defesa e Segurança do país a um ponto de exaustão e enorme fragilidade. Em entendimento pessoal Bruxelas poderá ter um papel ainda mais interventivo no sentido de providenciar aconselhamento e providenciar recomendações junto das autoridades nigerianas, prestando, concomitantemente assessoria política, militar, policial, judicial e outra, sobre as melhores formas de enfrentar a insurgência. Será importante considerar, atendendo às limitações e disfuncionalidades do Estado Nigeriano, que a Europa deverá avaliar muito bem as iniciativas que vier a adotar, por forma a ter a garantia que o seu esforço e auxílio são conduzidos no apoio a instituições e organismos que efetivamente necessitem e se distingam na promoção e implementação de práticas de boa governança, devendo com algum cuidado e subtileza assegurar que os mesmos percebam da necessidade que só com adoção de boas práticas, refletidas por exemplo, na mitigação da corrupção sistémica, assim como na implementação de medidas eficazes que se reflitam na diminuição dos índices de pobreza extrema e violência, que como bem se sabe estão na génese do fenómeno do terrorismo islamista e do Boko Haram em particular.

A União Europeia está, contudo, ciente das dificuldades de se impor práticas de boa governança somente com o auxílio humanitário e ao desenvolvimento. Ademais, a génese dos problemas que projetam e relevam o Boko Haram por serem maioritariamente internos, deverão ser primariamente abordados pelos Executivos centrais e regionais. Neste quadro a UE deve dar o seu contributo para estimular o Estado e elites a prover as condições que acabem com o atual paradigma, exercendo a sua magistratura de influência e alguma forma de pressão junto do Governo nigeriano para que este seja mais colaborante a enfrentar com transparência a implementação de medidas que tenham incorporado as lições dos erros e problemas já identificados.

Sabe-se que as autoridades em geral e na Nigéria muito em particular vêm expressando dificuldade em reconhecer erros e derrotas. Atente-se, a título de

exemplo, com as declarações por responsáveis ao mais alto nível, por parte dos decisores políticos, incluindo pelo próprio Presidente, segundo as quais, em sequência de alguns êxitos nos confrontos com os insurgentes, especialmente a partir de 2015, chegou a ser anunciado que os terroristas haviam sido derrotados. A realidade é que apesar de algumas derrotas e contratemplos, o Boko Haram nunca quebrantou decisivamente a sua capacitação operacional ou deixou, sequer, de estar ativo, conduzindo ataques com uma assiduidade significativa, por vezes quase diariamente, procurando logo após, na sequência de resposta das FDS nigerianas, refúgio em países vizinhos. Por outro lado vem sendo notório que as autoridades nigerianas vêm expressando dificuldade e relutância em lidar com os resultados de avaliações conduzidas por atores independentes que ponham em evidência não só as más práticas de governança, como erros e falhas de segurança e incapacidade de derrotar decisivamente o Boko Haram, que, em última instância sabe que acaba por ser beneficiado dessa situação. Repare-se, a título de exemplo o mediático e trágico ataque do Boko Haram que raptou, em fevereiro 2018, 113 crianças escolar em Dpachi, no nordeste do país. Em Março desse ano é criado um comité que integra doze personalidades oriundas, entre outros, das próprias Forças Armadas e serviços de segurança. À semelhança de comités anteriores cujas conclusões e recomendações, sujeitas a critérios de confidencialidade, cultura de sigilo e opacidade própria dos elementos que dela fazem parte, nunca foram conhecidos e, pior, dificilmente terão sido implementadas, ficando mesmo inacessíveis a entidades externas e independentes, limitando-se deste modo o espectro do conhecimento sobre o caso concreto como de outras situações. Neste e noutros casos, a União Europeia deve insistir na transparência de estudos e investigações conduzidas sobre incidentes envolvendo o Boko Haram. Entretanto, a delegação EU no país, através de um dos seus representantes máximos, chegou a considerar em 2017 que Bruxelas, através daquela delegação não oferecia mais fundos e apoio financeiro ao Governo nigeriano, defendendo a promoção do diálogo democrático, na assistência técnica, capacitação, formação, transferência tecnológica e incentivo à promoção de um justo e equilibrado sistema fiscal que possibilite, também, canalizar recursos para o financiamento e o desenvolvimento. Trata-se de uma atuação pragmática da UE que procura

combater a insegurança e o fenómeno do terrorismo, através de medidas a montante que impactem diretamente a raiz do problema. Importa referir que os projetos europeus para a Nigéria não têm sido, contudo, isentos de alguns reparos, ouvindo-se, amiúde, críticas de certos quadrantes sociais da sociedade que o impacto das medidas propostas é desproporcionalmente maior nos grandes centros urbanos, designadamente em Abuja, quando em comparação com as regiões mais desfavoráveis e permeáveis à insurgência, designadamente do nordeste.

A União Europeia, que em 2014 reconheceu o Boko Haram como organização terrorista, e decretou o congelamento de fundos e recursos na Europa, se existentes, na posse de elementos do Boko Haram ou de elementos que lhe sejam próximos, mantém uma relação de constância com a Nigéria, atendendo aos seus desafios, dificuldades e oportunidades, procurando um equilíbrio entre a não ingerência direta nas responsabilidades e direitos do Estado nigeriano e o dever de acompanhar, ajudar o país a ultrapassar o trauma e o fenómeno terrorista, deve estar agora mais focada na necessidade de exigir, como antes desenvolvido, práticas de boa governança, além, como não podia deixar ser, prestar auxílio humanitário emergente para as atuais e novas situações de crise decorrentes do clima de violência com origem na insurgência islamistas. Não é uma tarefa simples desde logo porque a UE tem de representar, também, os interesses dos seus Estados Membros, alguns com vontade própria em matéria de política externa nem sempre lineares e concatenantes, mas o Boko Haram e o terrorismo, constituem uma ameaça que a todos afeta e condiciona e o seu combate nas diferentes áreas de intervenção constitui a única fórmula para o sucesso e estabilidade da Nigéria, do seu povo, bem como, em última instância, para a paz regional e estabilidade da ordem internacional.

CAPÍTULO 6 – Conclusão

Os desafios do séc. XXI característicos de um mundo complexo, dinâmico, mutante, repleto não só de desafios e oportunidades mas, também, de dificuldades sejam de natureza económica, política, social, religiosa ou de índole securitária, muitas vezes expressas em contexto de crise, ganham particular expressão no continente africano, exigindo que os Estados, atores, instituições e organismos multilaterais e regionais, sejam portadores de mecanismos que lhe possibilitem a prevenção, acompanhamento e superação de uma situação de crise, num universo geográfico amplo e assimétrico. As novas tipologias de ameaça, antes referidas, que se evidenciam pela sua transversalidade e transnacionalidade, requerem uma capacidade europeia multidisciplinar, coordenada, para se projetar onde quer que situações de crise emirjam, incluindo em África, continente com o qual a Europa mantém uma relação secular, complexa e intensa cujos interesses e especificidade africanas se quase sempre se lhe subordinaram.

Da investigação conduzida relativamente ao modelo evolutivo e, sobretudo, ao quadro relacional da UE com atores e entidades regionais africanas em que se procurou identificar diferentes etapas de cooperação e os mecanismos disponíveis num universo definido pela Arquitetura de Paz e Segurança Africana, procurou-se compreender se, de facto, antes como hoje, a Europa, sejam os Estados que dela fazem parte, como a União Europeia como todo, relacionam-se num quadro de equilíbrio e paridade, especialmente quando perante desafios e situações de crise que urge encontrar resposta.

De maneira a melhor responder à questão central, foi necessário estruturar o trabalho através da implementação de três questões: a primeira, relativa à evolução relacional entre os dois continentes, descritos ao longo de todo o trabalho, procurou-se que a mesma ficasse espelhada ao longo dos capítulos I e II. Uma vez percepcionado o contexto, circunstâncias, os desafios e o quadro evolutivo do relacionamento Europa-África, foi necessário singularizar a temática em torno da APSA, identificando as suas circunstâncias, relevância e singularidade, descritas no capítulo III, e compreender se a arquitetura APSA se configura como o instrumento adequado para o estabelecimento

de parcerias com a União Europeia (questão 2), principalmente em contexto de situações de crise. Da análise efetuada somos levados a acreditar, que sim, que se trata de um instrumento por excelência, conceptualmente bem estruturado, dotado dos mecanismos necessários e adequados para a definição de compromissos de resposta e cooperação da União Europeia com o continente africano, mas que vem enfermando de um problema crónico e substantivo que se prende com a falta de apoios em matéria de financiamento dos principais doadores e, por conseguinte, menos eficaz para responder às necessidades africanas, sobretudo em situações de crise humanitária e securitária, adensando, em entendimento do autor, o quadro de vulnerabilidade e subalternidade de atores e instituições regionais africanas, que tendem, assim, a continuar numa situação de particular vulnerabilidade e dependência de entidades externas, em especial da União Europeia.

Pelo desenvolvido no decorrer dos capítulos 4 e 5 depreende-se que a atual política Comum de Segurança e Defesa da UE (PCSD) em articulação permanente com Arquitetura de Paz e Segurança Africana é o principal instrumento da UE para responder a situações de crise no espaço extracomunitário, designadamente em África e no Estado nigeriano em particular. Foi, para o efeito, elencada uma terceira questão, tendo por base o fenómeno securitário no país, especialmente fragilizado pela atuação insurgente com origem, no caso concreto, na atuação do grupo terrorista Boko Haram, ao longo do trabalho caracterizado e, a partir daqui perceber de que forma a Europa está apoiar aquele país, para, interpretando esta e as demais realidades acima descritas, poder avaliar-se, globalmente, se a Europa e UE em específico mantêm, hoje, através dos mecanismos de apoio e projeção em África, especialmente em contexto de segurança, uma relação de equilíbrio e respeito institucional que possibilite aduzir a existência de uma relação globalmente paritária entre os dois continentes, que dá corpo à questão central deste estudo.

É entendimento do autor que a paridade relacional Europa-África nunca esteve e não está assegurada. Secularmente a Europa manteve uma relação óbvia de ascendência, superioridade, por vezes com traços de sobrançeria, sobre as regiões africanas, durante séculos interpretadas como simples regiões ou colónias ao serviço dos interesses da metrópole. A realidade política, económica e social dos continentes é

hoje distinta. Os territórios africanos outrora tutelados e explorados pelos europeus são na sua maioria independentes, porém os Estados e instituições europeias parecem ter dificuldade em distanciarem-se do passado. Tendencialmente seja em contexto bilateral ou multilateral a realidade é que mesmo em situações de crise complexas, humanitárias, económicas, sanitárias, securitárias, por vezes todas juntas, a resposta em muitos casos foi prestada numa perspetiva de auxílio subordinado a uma lógica de satisfação, em último rácio, dos superiores interesses europeus, indistintamente da sua natureza. Será todavia justo reconhecer que a Europa, principalmente nos últimos 15 anos, vem desenvolvendo estratégias para mitigar esta discrepância paritária, especialmente sentida quando o relacionamento é entre um ou mais Estados Europeus e os seus pares africanos. Recorde-se que a Pareceria Estratégica da União Europeia evidencia a premência de que o desenvolvimento das relações com África sejam seguidas de desígnios comuns sustentados num quadro de paridade, respeito institucional recíprocos e de *“Africa ownership”* visando deste modo um esforço cooperativo que respeite, salvguarde e considere cooperativamente a singularidade das instituições e atores regionais africanos, em harmonia, por conseguinte, com os designados objetivos Milénio.

Interpreta-se, por isso, que o simples reconhecimento europeu para a necessidade de se promoverem relações bilaterais e multilaterais com decisores e parceiros africanos, incluindo com a União Africana, num quadro de reciprocidade institucional e de respeito pelos princípios acima definidos, malogrados os esforços desenvolvidos, após 2005, principalmente, com a implementação da «PEA» constitui, de facto, a assunção de que o relacionamento dos países europeus e da União Europeia desde a era colonial, por razões óbvias, mas já no período pós autodeterminação dos Estados Africanos, em diferentes sectores, incluindo na resolução dos problemas e situações de conflito, não obedece ao primado da paridade, que dá corpo à questão central da presente dissertação. Naturalmente, porém, compreende-se que um quadro relacional eficaz e saudável, só será frutífero se ambas as partes estiverem engajadas num objetivo e valores comuns, porquanto se considera desta forma, a necessidade da UA convergir esforços pressupõe que a própria União Africana e respetivos Estados-membro, a fim de poderem beneficiar do apoio, investimento, e proteção da UE, terão

que envidar esforços no sentido de, tanto quanto possível, convergir as suas carências e desejos, com os princípios, tratados e valores da Europa, implementando medidas que estimulem não só o desenvolvimento económico, como se pautem, pelo menos como desígnio no horizonte temporal, dos princípios de um Estado de Direito democrático, procurando corrigir a pobreza e assimetrias sociais, assegurar o livre acesso de todos os cidadãos à justiça, equidade de género e respeito pela liberdade de género, além, como anteriormente expresso no acesso digital e implementação de medidas que favoreçam a criação de pequenas e médias empresas, transporte de energia, entre tantas outras.

Da parte africana os compromissos e os desafios são hercúleos, considerando desde logo o legado deixado pelas antigas potências coloniais, que não souberam ou não tiveram interesse em salvaguardar os interesses dos povos africanos na definição do traçado de fronteiras, aquando a realização da Conferência de Berlim de 1884-85⁵⁵, ao não considerar a especificidade étnica, cultural e religiosa africana, que está na base de tantos conflitos e guerras civis um pouco por toda a África na era contemporânea. O desajustamento entre a realidade e africana com os valores europeus e a necessidade de convergência dos dois continentes, impõe que haja alguma razoabilidade da parte europeia, que terá de compreender que para impor as condições de boa governação e respeito pelos direitos humanos, que na essência é disso que se trata, pressupõe que se dê tempo e criem as condições aos interlocutores africanos implementarem essas medidas. O equilíbrio é ténue e nem sempre linear, seja por incapacidade ou falta de empenho de atores africanos, seja por uma espécie de, eventuais, resquícios de tendência neocolonialista por parte dos congéneres europeus, caso entendam que se devem impor condições absolutas no apoio e assistência prestada.

Entendo por isso que tem de haver vontade e empenho de ambas as partes, considerando que o legado de intervenção europeia tem obedecido, como demonstrado ao longo do trabalho, a uma lógica *win-win*. O memorando de

⁵⁵ Conferência de Berlim – por vezes apelidada de conferência da África Ocidental, foi conduzida na capital alemã, no período de novembro de 1884 a fevereiro de 1885, caracterizada pela partição e divisão territorial do continente africano em função dos interesses e capacidades dos Estados europeus.

entendimento celebrado no ano de 2008 para maior eficácia e efetiva operacionalização APSA, coloca a descoberto as dificuldades sentidas pela União Africana que sem a resposta e o auxílio substantivo do parceiro europeu, não vem conseguido, de forma autónoma e independente, responder ou encontrar soluções a situações de crise, especialmente no âmbito da prevenção, gestão e resolução de conflitos, evidenciando-se, assim, como que uma subalternidade relativamente a outros a atores internacionais e à União Europeia em particular.

O apoio e os programas de cooperação da União Europeia com a Nigéria, tendo como fundo a instabilidade securitária que se manifesta naquele Estado e em países vizinhos, são, em matéria de prevenção e resolução de conflitos, distintos de outros cenários africanos onde a Europa se afirmou com *boots on the ground*. A porosidade e fragilidade do tecido político e socioeconómico, causa e não menos consequência da atuação insurgente perpetrada por grupos terroristas de matriz islamista, com ênfase para a atuação do grupo Boko Haram, o Parlamento e a Comissão Europeia, prestam apoio a diferentes níveis, seja com adoção de resoluções que condenam os ataques terroristas na Nigéria e o grupo terrorista Boko Haram, como no apoio nas áreas da justiça, no auxílio financeiro, na formação de elementos de forças de defesa e segurança, sem chegar, porém, a assumir o risco de projetar forças militares constituídas, por exemplo, no contexto dos denominados *Battle Groups*. Haverá porventura margem para que uma força militar da União Europeia possa ser projetada no Estado nigeriano. A estratégia parece ir, porém, num sentido distinto, não se comprometendo com a projeção de forças no terreno, vem, antes, exigindo ao Estado nigeriano práticas de boa governação, monitorizando, assessorando e estimular as boas práticas governativas que promovam o desenvolvimento económico sustentado, corrijam o desequilíbrio económico e social, assegurem um funcionamento pleno da justiça, com isenção e no respeito pelos direitos humanos em linha com os princípios de um estado de direito, ao mesmo tempo que estimula e promove o diálogo entre as partes. Trata-se uma forma diferenciada e diferenciadora de responder a situações de crise em África, mas a estratégia é virtualmente interessante, indiciando possuir condições para ser bem-sucedida, pelo menos no médio prazo, desde logo por se empenhar com determinação no ataque à insurgência e ao Boko Haram, não só com o

apoio direto no quadro dos fundos europeus de investimento, mas, especialmente, por atacar o problema na sua génese, permitindo a prazo que as assimetrias e disfuncionalidades que se registam transversalmente na sociedade e no Estado nigeriano, especialmente na região nordeste, sejam mitigadas e, bem assim, frustrem o descontentamento das populações sofridas, que se tornam pela sua condição, especialmente vulneráveis ao aliciamento e ações de recrutamento do Boko Haram. Esta estratégia, embora menos intrusiva, não deixa de encerrar implicitamente, também aqui, pelas condições impostas pela UE na exigência de um modelo comportamental do Estado nigeriano, uma disparidade ou mesmo subalternidade, pela necessidade, face à União Europeia.

REFERÊNCIAS DE INTERNET E BIBLIOGRAFIA

- AFP, 2014, UE inclui Boko Haram em lista de organizações terroristas em https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2014/06/02/interna_internacional,535196/ue-inclui-boko-haram-em-lista-de-organizacoes-terroristas.shtml - *(acedido em: 03MAI2021)*
- AUDA-NEPAD, African Union, 2020, First continental report on the implementation of Agenda 2063, https://au.int/sites/default/files/documents/38060-doc-agenda_2063_implementation_report_en_web_version.pdf *(consultado em: 04DEZ2020)*
- AUC - African Union Commission, Agenda 2063: the Africa we want: a shared strategic framework for inclusive growth and sustainable development: first 10-year implementation plan 2014–2023, Addis Ababa, Ethiopia: African Union Commission, 2015.
- Bernardino, L M Brás, 2008, Políticas de Segurança e Defesa em África e para África. O papel das Organizações Regionais Africanas, em <https://www.revistamilitar.pt/artigo/289> *(consultado em: 08FEV2021)*
- Brown, William, 2002, The European Union and Africa. The restructuring of North-South Relations.
- Coleman, K. P. T., Thomas K. (Ed.). (2018). African Actors in International Security: Shaping Contemporary Norms. Boulder & London: Lynne Rienner.
- Coning, Cedric; Kasumba, Yvonne, 2015, THE CIVILIAN DIMENSION OF THE AFRICAN STANDBY FORCE https://media.africaportal.org/documents/ASF_policy_framework_hnd.pdf *(acedido em: 05FEV2021)*
- Comolli, Virginia, 2015, Boko Haram, Nigeria's Islamist Insurgency

- Delegation of the EU to Nigeria and ECOWAS, 2018, EU launches ambitious External Investment Plan in Nigeria, ver em <https://www.tralac.org/news/article/13546-eu-launches-ambitious-external-investment-plan-in-nigeria.html> - (consultado em: 17NOV2020)
- DW, 2016, A temível floresta onde se esconde o Boko Haram em <https://www.dw.com/pt-002/a-tem%C3%ADvel-floresta-onde-se-esconde-o-boko-haram/a-19280824> (consultado em: 09FEV2021)
- ELIAS, LUÍS (2013). “A Externalização da Segurança Interna – As Dimensões Global, Europeia e Lusófona”, *Relações Internacionais* 40, IPRI, pp. 9-29, vide em http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri40/n40a02.pdf (consultado em: 14NOV2020)
- European Commission, 2019, Africa-EU Innovation Partnership, <https://africaeurope-innovationpartnership.net/about>. (consultado em: 12OUT2020)
- EU-African Union, 2007, *The Africa-Eu Strategic Partnership: A Joint Africa-Eu strategy*. Adopted at the EU-Africa Summit (consultado em: 06DEZ2020)
- EEAS, Delegation of the European Union to Nigeria and ECOWAS, ver https://eeas.europa.eu/delegations/nigeria_en - (acedido em: 02FEV2021)
- EU, Tribunal de Contas Europeu, 2018, Relatório Especial: O apoio da UE à Arquitetura de Paz e Segurança Africana tem tido pouco efeito e deve ser reorientado, ver file:///C:/Users/Hawk/Desktop/Mestrado/INSR_APSA_PT.pdf – (consultado em: 18NOV2020)
- EU Comission, International partnership, Nigeria, em https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/nigeria_en (consultado em: 16MAR2021)
- EU Commision, EU Emergency Trust Fund for Africa, em https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/nigeria_en (consultado em: 27JAN2021)
- EU, Intra-African Migration: structures and infrastructures for continued circulation (europa.eu) THE APSA WE WANT: SCENARIOS FOR THE AFRICAN PEACE AND

- SECURITY ARCHITECTURE IN 2040 In <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-ua/16687-20201110.pdf> (*consultado em: 21MAR2021*)
- Fabricius, Peter, IPI, 2015, Peter, Is African Standby Force Nearly Ready for Action? Ver em <https://theglobalobservatory.org/2015/07/african-standby-force-european-union/> (*acedido em: 05FEV21*)
 - FERREIRA, M. JOÃO (2005); A Política Externa Europeia, Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas; Lisboa.
 - Gegout; Catherine, Why Europe intervenes in Africa, Security, Prestige and the Legacy of Colonialism, Oxford University Press
 - GARCIA, FRANCISCO PROENÇA, 2016. “As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados. Subsídios para o seu estudo”, *Jornal de Defesa e Relações Internacionais*, pp. 1-33. (*consultado em: 20OUT2020*)
 - Hussein, Solomon, 2015, New Security Challenges – Terrorism and Counter-Terrorism in Africa, Foghting insurgency from Al Shabaab, Ansar Dine and Boko Haram
 - Iyekepolo Wisdom Oghosa, 2016, Boko Haram: understanding the context, *Third World Quarterly*, pp. 2211-2228
 - Jarle, Hansen Stig, 2019, Horn Sahel and Rift - Fault lines of African Jihad - New Security Challenges – Terrorism and Counter-Terrorism in Africa, Foghting insurgency from Al Shabaab, Ansar Dine and Boko Haram, Solomon, Hussein
 - Joana, Pierre Michel, As Relações da União Europeia com Outras Instituições no Quadro de Apoio à União Africana, *Nação e Defesa*
 - Huliaras, Asteris, Eu - Africa: Dealing with the Challenges of the future, CES
 - Keukeleire, Stephan; Delreux, Tom, 2014, *The Foreign Policy of The European Union*, em
PT&lr=&id=Q4odBQAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=european+union+crisis+managem
ent+doctrine&ots=qtFFJcejg1&sig=tap18Bafwl6lvf6meLCGagYxmOk&redir_esc=y#v=

onepage&q=european%20union%20crisis%20management%20doctrine&f=false(*acedido em: 10MAI2021*)

- LEAL L. FARIA, 2010; Estudos Europeus – Multilinguismo e multiculturalismo, Texto fornecido no âmbito da disciplina Economia Política da Construção Europeia
- MAGALHÃES GODINHO, V. (2007); A Europa como Project
- MARTINS, BRUNO OLIVEIRA, Segurança e Defesa – Narrativa Constitucional Europeia 1950-2008, Principia, Cascais
- MESQUITA, M. J. R. 2011, A Actuação Externa da União Europeia depois do Tratado de Lisboa; Almedina, Coimbra
- MIRA GOMES, 2000, A «nova PESC» - expectativas, realidades e tendências, em Europa: novas fronteiras nº7, Centro de Informação Jacques Delors
- NUNES, ISABEL FERREIRA, 2012, Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, Instituto da Defesa Nacional
- PEDRA, JOSÉ RODRIGUES, 2010, A Segurança e a Defesa da União Europeia. De Maastricht a Lisboa. Contributos para uma análise estratégica”, Boletim IESM 8 (2)
- Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de janeiro de 2020, sobre a Nigéria, nomeadamente os recentes ataques terroristas – in https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0012_PT.html - consultado em: (*consultado em: 2NOV2020*)
- <https://nipc.gov.ng/2017/07/11/nigeria-eu-agree-enhance-security-economic-cooperation/> - consultado em: (*consultado em: 27DEZ2020*)
- Reis, J. João, Há duzentos anos: a revolta escrava de 1814 na Bahia, em <https://www.scielo.br/pdf/topoi/v15n28/1518-3319-topoi-15-28-00068.pdf> - (*consultado em: 28FEV2021*)
- Sieff, Michell, 2008. Africa: Many hills to climb in World Policy Journal
- SILVA, NUNO PEREIRA, A Segurança e a Defesa da Europa: Da PESD à PCSD, Prefácio, Lisboa

- Stiftung, E. Friedrich, 2020, THE APSA WE WANT: SCENARIOS FOR THE AFRICAN PEACE AND SECURITY ARCHITECTURE IN 2040, African Union Cooperation in <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fes-ua/16687-20201110.pdf> (*consultado em: 14MAR2021*)
- SOARES, A. M 2005, União Europeia: que modelo político, 2005
- Tadesse, A. Tsion; Maalim, Hafsa, Institute for Security Studies, African Peace and Security Architecture, ver em <https://bit.ly/317Bdja>. (*consultado em: 03FEV2021*)
- UNODC, 2018, *EU-Nigeria-UNODC-CTED Partnership Project III Support for Criminal Justice Responses to Terrorism and Violent Extremism*, em <https://www.unodc.org/brussels/en/eu-nigeria-unodc-cted-partnership-project-ii.html>- (*consultado em: 04JAN2021*)
- UN, 2017, Security Council Strongly Condemns Terrorist Attacks, Other Violations in Lake Chad Basin Region, Unanimously Adopting Resolution 2349 (2017) EM <https://www.un.org/press/en/2017/sc12773.doc.htm> - (*acedido em: 13MAR2021*)
- UE PE, 2020, Intra-African Migration, vide http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3941a379-9f95-47ab-8d2a-0af7f392bea3/Study_Intra-Africa_Migration.pdf - (*consultado em: 13MAI2021*)

DISSERTAÇÕES DE MESTRADO e ESTUDOS PÓS GRADUADOS

- Carreira, Ana Cristina Antunes, 2010, A União Europeia e a criação de uma força militar comum europeia no contexto das relações transatlânticas: consequências e desafios para a política pública de Defesa, ISCSP U Lisboa
- Conduto, J. P. Garrido, 2018, A Maldição dos Recursos Antes do Tempo: Expectativas de Recursos na África Oriental – Uma Análise Comparada entre Madagáscar e Moçambique, FCSH UNL
- Gonçalves, Vasco, 2014, A Centralidade do Cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança na Construção Europeia, Vasco Gonçalves, IEP, Universidade Católica Portuguesa
- Lopes, Amaral, 2003, Contributos para a implementação de um Sistema Nacional de Gestão, IUM
- Moniz, M. L. B. S. Gomes, 2012, A Política Externa da União Europeia: análise da coerência e eficácia da política europeia de vizinhança, FCSH UNL
- Pinheiro, J. Leal, 2017, Os desafios para a Estratégia Global da União Europeia numa perspetiva de Segurança e Defesa, IUM, Departamento de Estudos Pós Graduados
- Quaresma, N. M. Belo, 2012, Comprehensive Approach na Gestão de Crises Internacionais e sua operacionalização Em Portugal, UAL

ANEXOS

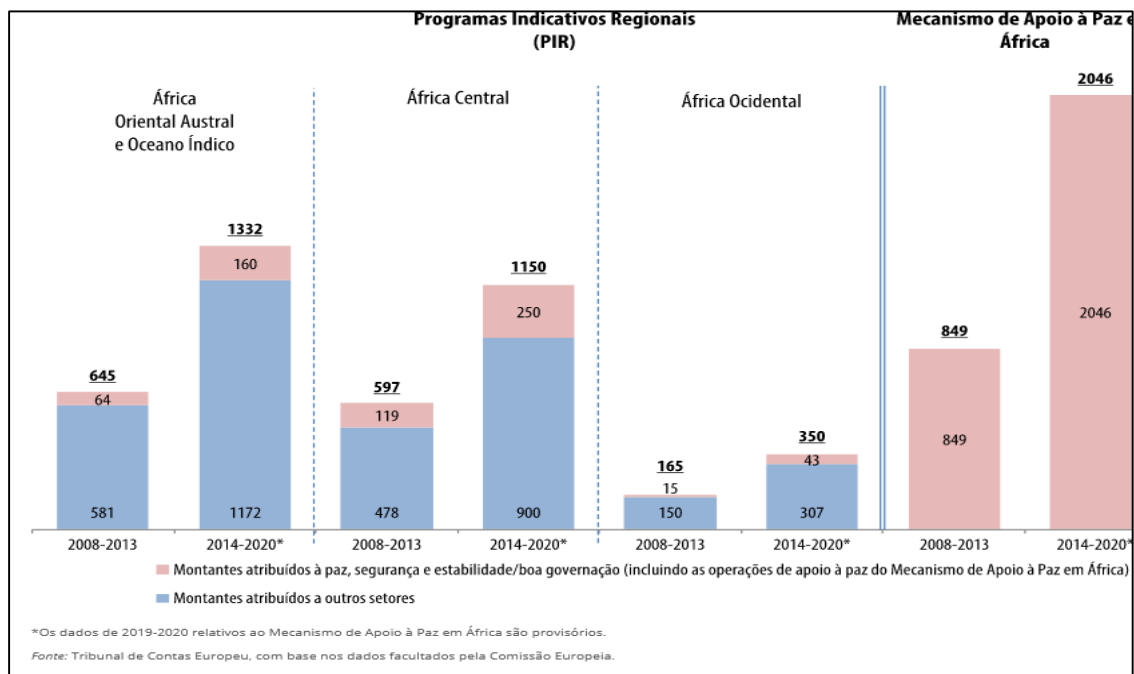


Figura 5 - Montantes atribuídos à paz e segurança no quadro dos programas indicativos regionais (PIR) e do Mecanismo de Apoio à Paz em África, 2008-2020 (em milhões de euros) (Fonte: Tribunal de Contas Europeu 2018, com base nos dados facultados pela Comissão Europeia) – Capítulo 3

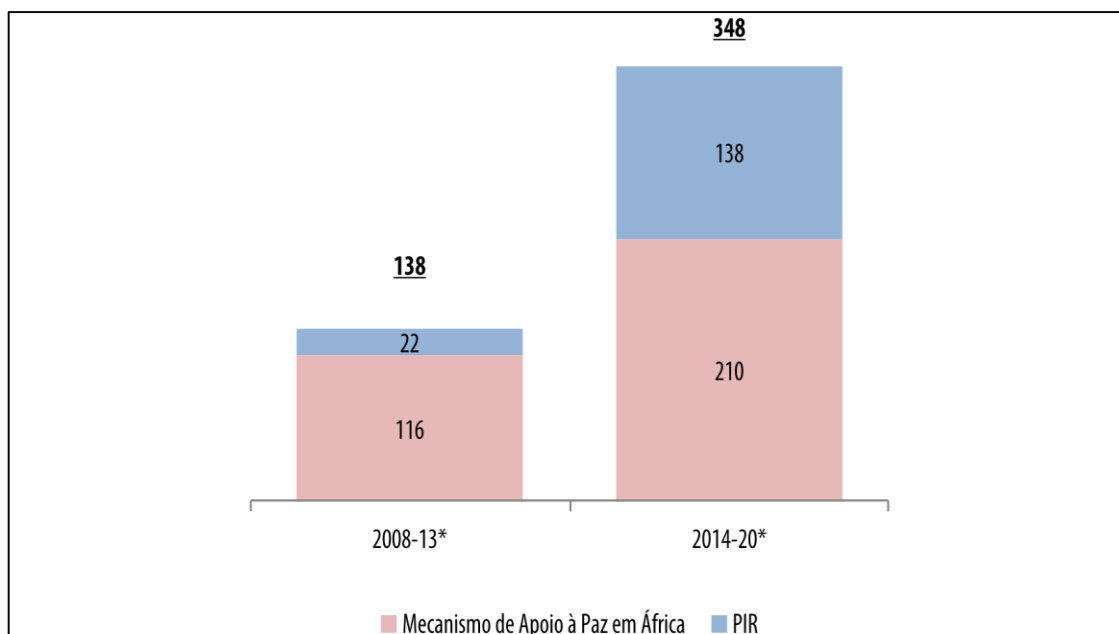


Figura 6 - Fundos da UE atribuídos à execução da APSA no quadro do Mecanismo de Apoio à Paz em África e dos PIR, 2008-2020 (em milhões de euros) (Fonte: Tribunal de Contas Europeu 2018, com base nos dados facultados pela Comissão Europeia) – Capítulo 3

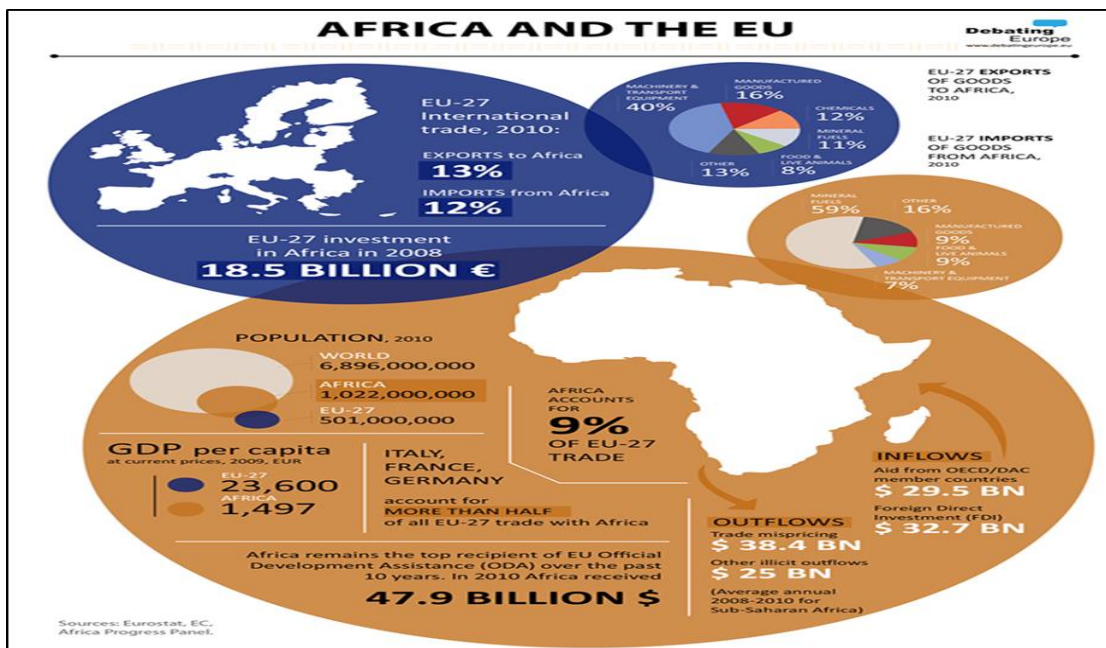


Figura 7 – Relações Europa – África (Fonte Eurostat ver em - <https://thinkingoftheworld.wordpress.com/2013/06/25/eu-africa-relations-on-the-move/>) – Capítulo – 2

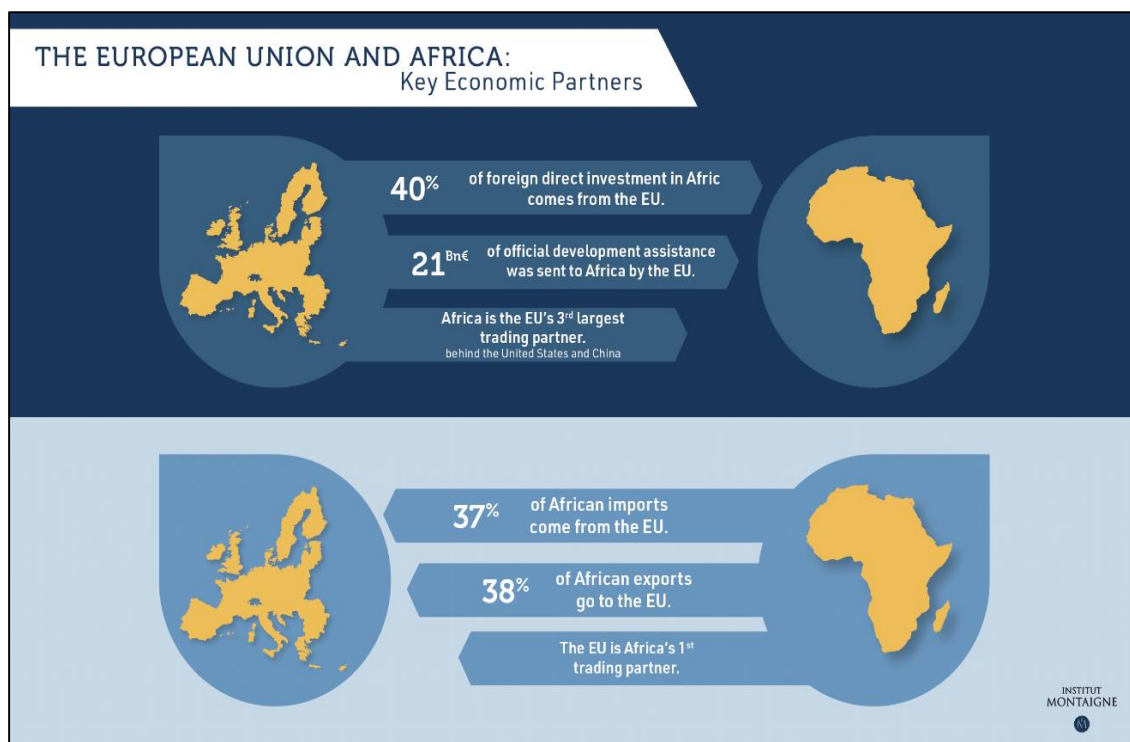


Figura 8 – UE – África: Principais parceiros económicos (Fonte INSTITUT MONTAIGNE, ver em <https://www.institutmontaigne.org/en/publications/europe-africa-special-partnership>) – Capítulo – 2



Figura 9 – Gnanguenon, Amandine, 2021, (Fonte European Council on Foreign Relations 2021) em https://ecfr.eu/profile/amandine_gnanguenon/ – Capítulo 2 e 4 (*Organizações Regionais africanas de que a Nigéria, também pela sua especificidade faz parte*)