

2.

As Forças Armadas dos PALOP





2.1 • As Forças Armadas dos PALOP

Segurança regional em África

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

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

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

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

A edificação da estrutura de segurança africana

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cenários de resposta da *African Standby Force*.

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

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

Perspectivas de evolução da APSA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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



2.2 • As Forças Armadas dos PALOP

Segurança sub-regional em África e a inserção dos PALOP

António Rebelo Teixeira

O INTERESSE DOS ACTORES NÃO-ÁFRICANOS POR ÁFRICA renasce no período pós-década de 1990, patenteado no relançamento das relações económicas e políticas com origem na procura dos recursos africanos essenciais ao desenvolvimento económico mundial e à conquista dos mercados internacionais que o podem promover. Do mesmo modo, têm sido notórios os esforços desenvolvidos ao longo dos últimos anos pelos países africanos no sentido da realização da sua integração regional, encarada como via fundamental, quer para a cooperação económica e o desenvolvimento político e social, quer como plataforma de apoio para as respostas às situações relacionadas com a prevenção, gestão e resolução de conflitos no continente.

A adopção do Plano de Acção de Lagos em 1980, permitiu dar um passo importante no caminho da integração, sustentado nas linhas principais de acção contidas no subsequente Acto Final e que foram inscritos no Tratado que estabeleceu a Comunidade Económica Africana (CEA)¹, num compromisso firme na direcção da integração económica e do desenvolvimento colectivo.

Apesar disso, e segundo alguns analistas, a multiplicidade de organizações regionais e sub-regionais africanas existentes e a sobreposição dos seus programas de integração, tem vindo a criar dificuldades e incoerências em consequência das responsabilidades conflituantes e das lealdades divididas a que obrigam, razões apontadas como forte causa do lento progresso na integração em África.

A Arquitectura de Paz e Segurança Africana (APSA)

A APSA surge num contexto em que o fenómeno da globalização ajuda a perceber as interdependências crescentes entre os Estados, as quais se cruzam e desenvolvem por vezes num ambiente de conflitualidade interna crescente, de má ou incapaz acção governativa, dominado por elevados níveis de corrupção dos principais agentes, e que mantém os índices de desenvolvimento humano e económico teimosamente baixos, situações para as quais aquela estrutura procura contribuir com soluções. Ela incorpora uma orientação subjacente à intenção de adopção de soluções africanas para os problemas africanos, numa assumpção clara da responsabilidade política na condução do próprio futuro ou destino (*african ownership*), no que respeita às questões de segurança e defesa do continente, para as quais foi criada a Arquitectura de Paz e Segurança Africana.

Esta arquitectura decorre das disposições do Protocolo que institui o Conselho de Paz e Segurança (CPS) da União Africana (UA), órgão que coordena e legitima as acções de todos os restantes elementos da estrutura, e encontra suporte

para as suas acções na Política Comum de Defesa e Segurança Africana (PCDSA) que fornece o enquadramento a todos os instrumentos relevantes de promoção da paz e segurança continental.

A organização da APSA compreende, para além do CPS, as cinco Brigadas das sub-regiões² como instrumentos principais de resposta às situações de prevenção, gestão e resolução de conflitos no continente africano, as quais integram a designada Força de Alerta Africana (FAA).

A completa operacionalidade da FAA está agora prevista para 2015, altura a partir da qual a APSA passará a estar dotada de um instrumento com capacidade para a condução de operações multidimensionais como mecanismo de implementação das decisões do CPS, que é aconselhado em questões relacionadas com a segurança militar por um Comité Militar, o qual está igualmente mandatado para apoiar os instrumentos de alerta antecipado para a prevenção de conflitos e na manutenção, construção e consolidação da paz nos períodos pós-conflito.

Esta Força está concebida para integrar capacidades militares, policiais e civis, que permitirão constituir contingentes multidisciplinares, com vista a actuar como força continental de reacção rápida, projectável para qualquer parte do continente, num quadro de emprego que considera seis cenários de participação previstos na PCDSA. Outro dos elementos da estrutura da APSA é o Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA), cuja principal missão é prever conflitos através da reunião e análise de informação nesse âmbito. Consiste num centro de observação e monitorização muitas vezes referido como “Sala de Situação”, ligado às unidades de observação e monitorização ou “Salas de Situação” das Comunidades Económicas Regionais (CER).

Em conformidade com o preconizado no art.º 5.º do Acto Constitutivo da UA, fazem ainda parte da APSA um Painel de Sábios e um Fundo Especial, órgãos que conjuntamente com a Comissão da UA apoiam o CPS como órgão de decisão.

As sub-regiões Africanas e as CER

Em 1976, na 26.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros da UA, realizado em Addis Abeba, na Etiópia, foi adoptada a resolução que, para efeitos internos, determinou a existência de cinco regiões no continente africano: África do Norte (com seis Estados-membros), África Ocidental (com quinze Estados-membros dos quais Cabo Verde e Guiné-Bissau), África Central (com nove Estados-membros entre os quais está São Tomé e Príncipe), África Oriental (com catorze Estados-membros³) e a África Austral (com dez Estados-membros entre os quais estão Angola e Moçambique).

Esta organização geográfica não é contudo tão consequente como aparenta, porquanto não constitui referência para a actual distribuição das CER, situação que origina sobreposições de países que integram indesejavelmente, na perspectiva da integração, mais do que um espaço regional, como veremos adiante.

O caminho da integração africana e da organização regional do continente remete-nos para o Plano de Acção de Lagos e subsequente Tratado de Abuja, o qual ao lançar as bases para a criação da CEA, estabelece também as CER como pilares principais que conjuntamente com os Mecanismos Regionais para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos são considerados a chave para a operacionalização e o funcionamento da APSA.

Actualmente existem pelo menos catorze CER, com a maioria dos países a pertencer no mínimo a duas delas⁴. Esta rede de sobreposições obriga à aplicação de regras distintas próprias de cada uma das Organizações, originando situações conflituantes e de lealdades divididas, dificultando a integração e criando condicionamentos à competitividade entre os países africanos e às suas relações económicas e comerciais com o resto do mundo.

“ [...] importa ter em consideração o facto das FA dos PALOP enfrentarem actualmente processos de reestruturação e de modernização, com níveis e ritmos de efectivação diferenciados [...] ”

Por decisão adoptada na 1.ª Cimeira de Banjul em Julho de 2006, a Comissão da UA reconhece apenas as seguintes oito CER: a *Economic Community of West African States* (ECOWAS); o *Common Market of East and Southern Africa* (COMESA); a *Communauté Economique des Etats de L'Afrique Centrale* (CEEAC); a *Arab Maghreb Union* (AMU); a *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD); a *Southern Africa Development Community* (SADC); a *Communauté des Etats Sabelo-Sabariens* (CENSAD) e a *East African Community* (EAC).

As restantes organizações existentes no continente são tratadas pela UA como agências inter-governamentais.

Para além das CER referidas existem dois mecanismos especiais de coordenação desenvolvidos exclusivamente com o propósito de dotar a FAA, que são o *Eastern African Standby Brigade Coordination Mechanism* (EASFCOM) e a *North Africa Regional Capability* (NARC).

CER	Estado	Território (Km ²)	População	Produto interno bruto (mil milhões de dólares)	Despesas militares (milhares de dólares)	Efectivo militar (milhares)	
ECOWAS	Total	5.112.903	289.607.579	503.920	2.070	193	
	Membros PALOP	Guiné-Bissau	36.120	1.533.964	0,904	15	6
		Cabo Verde	4.033	429.474	1.808	8	1
		Nigéria	18%	52%	65%	47%	41%
	% do total da CER	Guiné-Bissau	0,70%	0,50%	0,00%	0,72%	3,10%
	Cabo Verde	0,07%	0,14%	0,35%	0,38%	0,51%	
ECCAS	Total	5.357.083	120.244.637	242.035	3.048	311	
	Membros PALOP	Angola	1.246.700	12.799.293	114.600	2.264	107
		São Tomé e Príncipe	1.001	212.679	0,278	N A	N A
		RD Congo	44%	57%	9%	5%	49%
	% do total da CER	Angola	23%	11%	47%	74%	34%
	São Tomé e Príncipe	0,01%	0,17%	1,10%	N A	N A	
SADC	Total	9.882.959	260.078.307	835.844	7.396	441	
	Membros PALOP	Angola	1.246.700	12.799.293	114.600	2.264	107
		Moçambique	801.590	21.669.278	19.680	57	11
		África do Sul	12%	19%	60%	51%	14%
	% do total da CER	Angola	12,60%	4,90%	13,70%	30,60%	24,26%
	Moçambique	8,11%	8,30%	2,3%	0,77%	2,49%	

Os PALOP nas Comunidades Económicas Regionais. Nota: Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS); Comunidade Económica dos Estados da África Central (ECCAS); Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC).
Fonte: Crisis States Working Papers Series n.º 2, Working Paper n.º 56 - Regional and Global Axes of Conflict.
Africa's Sub-Regional Organisations: Seamless Web Or Patchwork?. Bjørn Møller. Danish Institute for International Studies.

Como já referido, não existe relação de integração geográfica entre as cinco grandes regiões e as CER, situação que origina que em cada um daqueles espaços coexistam várias organizações, que a título de exemplo, referimos: na África Ocidental a ECOWAS reparte a região com a *West African Economic and Monetary Union* (UEMOA) e a *Mano River Union* (MRU); a ECCAS, na África Central partilha o espaço com a CEMAC e o *Economic Community of Great Lakes Countries* (CEPGL); na África Oriental e Austral são seis as organizações que integram estas duas grandes regiões: o *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA); a *East African Community* (EAC); a *Inter-Governmental Authority on Development* (IGAD); a *Indian Ocean Commission* (IOC); a *Southern African Development Community* (SADC) e a *Southern African Customs Union* (SACU).

A UA e as CER reconhecidas assinaram com os Mecanismos de Coordenação das Brigadas Regionais de Alerta da África Oriental e do Norte da África (EASBRICOM e NARC, respectivamente⁵), um Memorando de Entendimento no âmbito da cooperação na área da paz e segurança, através do qual se disponibilizam a responder às situações de conflito e a garantir a manutenção da paz, da segurança e estabilidade. A AMU, que é uma das CER reconhecida pela UA, ainda não assinou o referido Memorando.

Das CER existentes e reconhecidas, importa abordar aquelas em que se inserem os PALOP. Assim:

- A ECCAS que integra Angola e São Tomé e Príncipe, revela ainda muitas limitações nas suas acções relacionadas com a segurança e defesa, bem como uma evolução lenta no levantamento do seu contributo regional para a FAA;

- A ECOWAS, à qual pertencem Cabo Verde e Guiné-Bissau, é por muitos analistas considerada a CER mais forte e desenvolvida, com uma considerável experiência na área da paz e segurança, nomeadamente em operações de manutenção de paz;

- A SADC na África Austral que integra Angola e Moçambique tem vindo a construir o seu contributo para a APSA, ainda que o mesmo careça de uma maior dinâmica de desenvolvimento.

Neste contexto, importará reter que a ECCAS, a ECOWAS e a SADC, apesar dos diferentes estágios de desenvolvimento dos seus componentes de defesa e segurança colectivos, têm vindo a revelar alguma capacidade e vontade em assumir responsabilidades no levantamento dos instrumentos vocacionados para a paz e segurança regionais, nomeadamente os relacionados com a FAA.

A inserção dos PALOP

A integração na UA e nas CER a que pertencem no contexto sub-regional, determina para os PALOP um domínio de intervenção bastante amplo nos vários níveis estruturais da APSA, ainda que este esteja condicionado pelas capacidades de resposta e pelas exigências dos elementos que dela fazem parte. As responsabilidades de participação dos PALOP compreendem desde a contribuição com recursos humanos para as Brigadas da FAA (militares, policiais ou civis), até ao guarnecer dos mecanismos regionais de alerta e à participação nas actividades dos Centros de Formação e Treino para a qualificação de militares, polícias e civis para desempenhos no âmbito das operações de apoio à paz, e para os restantes elementos orgânicos da estrutura.

Neste quadro de participação, importa ter em consideração o facto das FA dos PALOP enfrentarem actualmente processos de reestruturação e de modernização, com níveis e ritmos de efectivação diferenciados, por razões que se explicam com os conflitos internos passados ou pela incapacidade na condução adequada dos destinos dos Estados no período pós-independência. Em alguns deles, a instabilidade política, o marasmo na regulação das actividades internas e a ausência de dinâmica no processo de desenvolvimento, originaram a de-

gradação das infraestruturas e das actividades principais dos países e das suas sociedades.

A organização dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) integra os países lusófonos africanos, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe e foi criada em 1992 com vista à promoção institucional da cooperação política, diplomática e da solidariedade entre os seus membros.

Estes cinco países africanos distribuem-se pela África Ocidental, onde se localizam Cabo Verde e Guiné-Bissau, a África Central integra São Tomé e Príncipe e Angola e Moçambique pertencem à África Austral, e apresentam realidades distintas nos seus aspectos caracterizadores principais.

Neste âmbito, merece destaque Moçambique com mais de 22 milhões de habitantes, situação que contrasta com os cerca de 2 milhões de habitantes dos dois países da África Ocidental, com os 183.176 habitantes de São Tomé e Príncipe com Angola a assumir uma posição intermédia com os seus 12,7 milhões de habitantes. Também territorialmente são significativas as diferenças com Angola a assumir-se como o 6.º maior país do continente (1.246.700 Km²), Moçambique a ocupar 13.º (801.590 Km²) e São Tomé e Príncipe como o 4.º mais pequeno (1.001 Km²).

No que respeita às despesas militares, Angola destaca-se com os 107.000 elementos como efectivo militar e com uma despesa militar de \$US 2.264 milhões (cerca de 40 vezes superior à de Moçambique – \$US 57 milhões), e com todos os outros a revelarem níveis francamente mais modestos.

A análise dos PALOP nas CER numa perspectiva de integração no contexto global da segurança regional, permite aquilatar a desigualdade dos principais factores geopolíticos que são determinantes na avaliação dos factores de poder, das potenciais capacidades e na ambição dos Estados nas suas interacções de interesses, e que acabam por ser determinantes para os seus posicionamentos no seio das organizações.

No domínio da segurança regional, os mecanismos e instrumentos existentes colocam os PALOP numa rede de abrangência continental, vocacionada para intervenções nos espaços geográficos das CER a que se encontram ligados, mas também preparados para serem projectados para qualquer outro espaço africano. Neste contexto os PALOP deverão estar preparados para assumir as suas obrigações e responsabilidades, às quais não serão obviamente estranhos os factores que determinam o peso relativo de cada um deles no seio da “sua” CER. ■

Notas

¹ Assinado em Junho de 1991, em Abuja, na Nigéria e implementado em Maio de 1994.

² As cinco Brigadas são a *North African Standby Brigade*, a *East African Standby Force*, a *Economic Community of West African States Standby Force*, a *Southern Africa Development Community Standby Force* e a *Central African Multinational Force* (FOMAC).

³ Número de países que integra já o Sudão do Sul, é o país africano mais jovem que nasceu em 9 de Julho de 2011.

⁴ Dos 54 países membros da UA, 26 são membros de duas CER; 20 são filiados em três CER, a RDC pertence a quatro CER e apenas sete países integram apenas uma CER.

⁵ Estes mecanismos não são geridos por qualquer CER.



2.3 • As Forças Armadas dos PALOP

Estratégia europeia para África

VÁRIAS INICIATIVAS CONTRIBUÍRAM para reforçar o desenvolvimento de uma Estratégia Europeia para África acordada em 2007. Em 2000 a Organização das Nações Unidas definiu os Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, conducentes à salvaguarda da paz, segurança, desenvolvimento, direitos humanos e liberdades fundamentais. Em 2001, com o objetivo de conter a disseminação de formas de violência estrutural, a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado lançou um debate sobre a responsabilidade de proteger, tendo a Assembleia Geral das Nações Unidas adotado em 2005 o conceito da responsabilidade de proteger, evidenciando a responsabilidade dos governos pelo destino das sociedades que dirigem.¹ Em 2001 foi criada uma Nova Parceria para o Desenvolvimento em África e no ano seguinte a União Africana sucedeu à Organização de Unidade Africana. Em 2005, o Acordo de Cotonou revisto veio conciliar uma dimensão política com a vertente da cooperação no quadro do comércio e do desenvolvimento, agregando-as numa estrutura abrangente, ao mesmo tempo que o reforço do papel das várias Comunidades Económicas Regionais em África fomentou a integração económica no continente.

Em 2005, a União Europeia (UE) através da Comissão Europeia e da Comissão da União Africana adotavam a Estratégia Conjunta União Europeia-África tendo a mesma sido reiterada pelo Conselho Europeu em dezembro de 2006 e pelos representantes na Cimeira da União Africana em janeiro de 2007. Esta iniciativa reuniu o consenso dos Estados-membros de ambas as partes com o objetivo de promover um programa quadro de ação, destinado a apoiar os esforços dos países africanos nas áreas do desenvolvimento, integração económica, paz e segurança, governação democrática, políticas de migração, segurança energética e alterações climáticas. Esta iniciativa não alterou apenas o quadro de referência da segurança e do desenvolvimento, mas também o conjunto de respostas necessárias à estabilidade dos estados e sociedades, ao desenvolvimento social e económico, à exploração sustentada de recursos naturais e à integração das dimensões regional e internacional da cooperação em África.

Estratégia União Europeia-África:

Princípios

A Estratégia União Europeia-África acompanhou a emergência de novos paradigmas das relações internacionais em relação aos quais a segurança humana, a governação global, o crescimento económico integrado e a conexão entre desenvolvimento e segurança se converteram nos principais objetos de referência para Estados e organizações.² A estratégia europeia para África foi deli-

neada como modelo cooperativo promotor da estabilidade, segurança, ordem regional, desenvolvimento e fomento de instrumentos e capacidades, que garantissem o alcance de condições progresso e bem-estar social.

“
A perspetiva unitária e continental subjacente à Estratégia UE-África, embora reconhecendo a diversidade do tecido económico e social dos países africanos, mantém uma perspetiva normativa e regulativa, nem sempre consentânea com as realidades políticas e sociais da região.
 ”

A Estratégia UE-África baseou-se em cinco princípios. *Igualdade* no desenvolvimento de relações institucionais entre os dois continentes, apoiada num processo de mimetização das instituições europeias, através da criação de organizações africanas de pendor económico e integracionista, crendo-se que este quadro de isomorfismo institucional seria facilitador das relações de cooperação entre a UE e África. O princípio do *desenvolvimento de parcerias* subjacente à Estratégia UE-África, comporta um duplo sentido no plano das parcerias políticas e económicas e da ajuda ao desenvolvimento e no plano da reciprocidade da responsabilidade e respeito mútuo pelos direitos humanos e liberdades fundamentais. O desenvolvimento de políticas e estratégias conjuntas implica por seu lado uma materialização do princípio de *apropriação* de soluções locais para problemas locais com base em objetivos e mecanismos de governação eficazes por parte dos países africanos. O princípio da *subsidiariedade* inerente à Estratégia UE-África comporta uma articulação funcional entre os níveis nacional, regional e continental. Ao nível nacional, este princípio consubstancia-se no apoio a estratégias de reforma, nomeadamente através da implementação dos Planos de Ação de Estratégias enquadrantes da Estratégia UE-África. Ao nível regional, a UE propôs-se apoiar estratégias e programas de desenvolvimento e integração como as Comunidades Económicas Regionais. Ao nível continental, a UE fomenta a cooperação e apoio a instituições como a União Africana e a iniciativas como a Parceria para o Desenvolvimento em África. O princípio da *solidariedade* tem-se manifestado no

Isabel Ferreira Nunes

apoio intra-africano no alcance da paz, da segurança e da boa governação e no apelo à contenção de situações desestabilizadoras, como o derrube de governos democraticamente eleitos, quebras da ordem constitucional e violação dos direitos humanos.

A Estratégia UE-África propôs ainda um conjunto de pré-requisitos conducentes ao alcance dos Objetivos do Milénio para o Desenvolvimento, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento económico sustentável passa pela existência de condições de paz e segurança pressupondo a adoção de várias medidas. Em primeiro lugar, a promoção de esforços por parte da União Europeia no apoio a todas as fases do ciclo de conflitualidade, da prevenção, à gestão e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito. Em segundo, a mobilização de recursos financeiros para a constituição de um Fundo para a Paz no apoio ao desenvolvimento de uma Arquitetura para a Paz e Segurança em África, o que veio a acontecer em 2007. Em terceiro pelo fomento de perspetivas comuns no plano da igualdade perante a lei, da justiça e do respeito pelos direitos humanos. Em quarto, adoção de valores e princípios de boa governação, nomeadamente através do *African Peer Review Mechanism*, possibilitando a monitorização do desempenho dos governos africanos no quadro da implementação de políticas e da existência de estruturas legais e de regulação apropriadas.

Iniciativas de ação conjunta União Europeia-África

A Parceria Conjunta África-UE centrada no apoio às elites africanas na promoção de condições de desenvolvimento político, económico e social sustentável, no fomento de quadros legais e financeiros, no fortalecimento do diálogo e na integração das comunidades compreende seis áreas de ação: construção de uma arquitetura política e institucional; fomento de parcerias na governação democrática; promoção da cooperação nos domínios da emigração, mobilidade, emprego e desenvolvimento de um quadro de cooperação no domínio das alterações climáticas e segurança energética.

No que respeita à construção de uma arquitetura política e institucional, a criação de estruturas institucionais análogas em África e na Europa permitem à partida o reforço de contactos, respetivamente entre o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia e o Parlamento Pan-Africano e a Comissão da União Africana, contactos estes secundados por encontros ministeriais e cimeiras entre Chefes de Estado UE-África.

No que concerne ao domínio da emigração, a Parceria Estratégica previu a constituição de uma

rede de observatórios sediados em África para recolha, análise, monitorização e disseminação da informação sobre fluxos migratórios. Quanto à mobilidade e emprego, a Parceria conjunta encoraja o movimento de trabalho especializado, através da instituição de acordos entre universidades e centros de investigação.

No plano das alterações climáticas e segurança energética foi enfatizada a exposição do continente africano à desflorestação, à erosão dos solos, à sobre-exploração de recursos naturais tendo-se apelado à promoção de tecnologias amigas do ambiente e à inclusão dos países em desenvolvimento no mercado global de carbono. No caso da segurança energética, propõe uma associação entre o problema das alterações climáticas e as iniciativas de cooperação na área do desenvolvimento, através do investimento dos lucros derivados da exploração de recursos energéticos em projetos de desenvolvimento local.

Limites e desafios futuros da Estratégia União Europeia-África

Um dos aspetos centrais da Estratégia UE-África resulta no desenvolvimento de instituições estáveis no espaço africano. Contudo, o ambiente político africano caracteriza-se pela existência de capacidades assimétricas na construção de instituições, dependendo estas dos níveis de estabilidade interna e aptidão por parte dos governos para mobilizar recursos. Também neste contexto, a diversidade de interesses por parte dos países da União sobre o continente africano, tem comprometido a implementação da Estratégia UE-África, resultando na promoção de laços de cooperação com espaços privilegiados de relação histórica ou de interesse económico. No plano financeiro a Estratégia UE-África tem sido maioritariamente financiada pela UE, com limitado envolvimento dos países mais desenvolvidos do continente africano e com um registo de implementação largamente depende de uma postura proactiva da Comissão da União Africana (UA). No que respeita à constituição de um fundo de financiamento permanente, como o Fundo para a Paz, este é em parte suportado pela União. Esta situação tem perpetuado a dependência dos estados interessados e acabado por não envolver os estados economicamente mais prósperos de África.

A perspetiva unitária e continental subjacente à Estratégia UE-África, embora reconhecendo a diversidade do tecido económico e social dos países africanos, mantém uma perspetiva normativa e regulativa, nem sempre consentânea com as realidades políticas e sociais da região. Esta situação contrasta com outras iniciativas cooperativas mais agressivas e menos regulativas, desenvolvidas, quer no quadro do relacionamento bilateral com países europeus, quer na relação com as novas potências emergentes, como o Fórum de Cooperação China-África, que se apresenta como menos vinculativo em matéria de condicionalidades. A dificuldade em manter um nível de investimento contínuo por parte dos Estados-membros sobre a Estratégia UE-África, em particular em

conjuntura de recessão económica e o carácter demasiado abrangente e de aplicação unitária daquela estratégia tem comprometido nos últimos anos, progressos mais significativos. A eficácia da aplicação de um quadro sequencial: acordo sobre estratégia cooperativa, definição de planos de ação, modernização das instituições e validação de medidas reformistas, implica a presença de condicionalidades positivas e não a perpetuação de dependência em relação a países doadores ou instituições financiadoras, inibidora da apropriação dos processos de reforma.

A implementação da Estratégia UE-África como modelo cooperativo, pautado pela ideia de África como um todo, colide quer com a diversidade de realidades político-sociais e com os graus de desenvolvimento e de estabilidade distintos dos países africanos, quer com os esforços uniformizadores e racionalizadores por parte da UE, no que respeita à implementação de outros instrumentos de cooperação com o Norte de África, África Subsaariana e África Austral como a Política Europeia de Vizinhança, os Acordos de Cotonou ou a Parceria UE-Mediterrâneo com dinâmicas próprias.

REFORÇO DAS RELAÇÕES UE-ÁFRICA

A Cimeira da UA (Kampala, 2010) encorajou todos os participantes a produzirem resultados concretos, que de uma forma direta e positiva afetem a vida das pessoas. Cada parceria deveria ser avaliada nesta base. Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, as relações com África tornaram-se parte integrante da agenda política, económica, social e humanitária da UE. Isto assegurará a consistência e coerência entre a política UE-África e os seus interesses, ambições e políticas. Também oferecerá a África, na qual uma arquitetura institucional se está a consolidar, a oportunidade de melhor interagir com a UE ao nível estratégico e possibilitar a ambos os parceiros coordenar e alinhar as suas posições sobre questões internacionais e assegurar um maior impacto dessa coordenação.

Fonte: Joint Africa EU Strategy - Action Plan 2011-2013.

Um dos principais desafios futuros à implementação da Estratégia UE-África residirá na dificuldade em implementar uma iniciativa juridicamente não vinculativa, à qual se encontram associados problemas de paridade institucional e financiamento, que comprometem a implementação de Planos de Ação conexos à Estratégia Conjunta EU-África. É igualmente importante refletir sobre a adequabilidade do princípio funcionalista ao espaço africano, assente na ideia de que as instituições têm um efeito estabilizador sobre as sociedades e os estados e na convicção de que a similitude interinstitucional promove naturalmente a cooperação. Do mesmo modo, importa considerar a eficácia da aplicabilidade do princípio da subsidiariedade, subjacente à Estratégia UE-África, quando se trata de um modelo de cooperação juridicamente não vinculativo e em particular quando a divisão de responsabilidades e o controlo político sobre as instituições, ocorre num

espaço geopolítico afetado por clivagens internas, que remontam na maior parte ao período pré-independência. Por último, resta ponderar se a Estratégia Conjunta UE-África conseguirá ultrapassar o modelo cooperativo de ajuda ao desenvolvimento, dando lugar a uma parceria regional de corresponsabilização e ação, assente na apropriação de valores, políticas, medidas e instrumentos conducentes à cooperação, ao crescimento económico e ao desenvolvimento do continente africano. ■

Notas

¹ Ver <http://www.un.org/summit2005/documents.html>. Ver também EVANS, Gareth (2007) e (2008).

² Kaldor 2006, 2007 e Beetham 1998.

Referências

- BACH, Daniel (2010) — *The EU's Strategic partnership with Africa: Model or Placebo?*. GARNET Working Paper nº 80/10, September 2010.
- BEETHAM, David (1998) — "Human Rights as a Model for Cosmopolitan Democracy". ARCHIBUGI, Daniele *et al.* (eds.) — *Re-imagining Political Community* (Cambridge: Polity), pp. 58-71.
- COMISSÃO EUROPEIA (2005) 489 final — *EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African pact to accelerate Africa's development*. Brussels, 12 October.
- EVANS, Gareth (2007) — "Seven Questions: How to End Violent Conflicts". *Foreign Policy*, October.
- EVANS, Gareth (2008) — "The Responsibility to protect: An Idea Whose Time Has Come... and Gone?". *International Relations*, vol.22, nº3, pp. 283-298.
- EUROPEAN COUNCIL (2007) 16344/07 — *The Africa-EU Strategy Partnership — A Joint Africa-EU Strategy*. 9 December.
- EUROPEAN COMMISSION (2008) — *The Implementation of the Africa EU-Strategic Partnership Guidelines for the Joint Expert Group as endorsed by the Africa-EU Ministerial Troika*. 20-21 November.
- GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL (2008) — *The Africa-European Union Strategic Partnership*. Brussels, June.
- Joint Africa EU Strategy — *Action Plan 2011-2013* disponível em: http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/doc_jaes_action_plan_2011_13_en.pdf
- KALDOR, Mary (2006) — *The New and the Old Wars*. Cambridge: Polity Press.
- NAÇÕES UNIDAS 2005 — *The Millennium Development Goals*. New York, disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/mdg%20book.pdf>

2.4 • As Forças Armadas dos PALOP

Gestão de crises em África

Isabel Ferreira Nunes

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

O reforço continental no quadro da gestão de crises

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

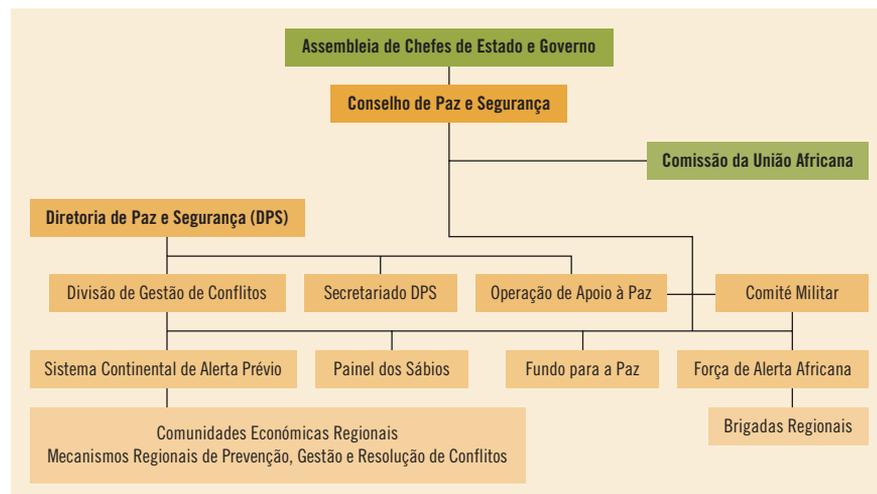
ção de conflitos. No seio da Comissão da UA foi nomeado um Comissário responsável pela prevenção, gestão e resolução de conflitos e criado o Departamento para a Paz e Segurança com um vasto quadro de competências. Entre estas contam-se: implementar uma Política Comum Africana de Defesa e Segurança; operacionalizar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

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

Cooperação bilateral na gestão de crises em África

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

Referências

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

2.5 • As Forças Armadas dos PALOP

Sociedades militarizadas?

O CONCEITO DE MILITARIZAÇÃO inclui seguramente diversos significados, pelo que deve ser usado com alguma cautela. Pode distinguir-se da ideia de militarismo ao qual se associa um certo estilo de mentalidade e de prática colectiva onde prevalece a disciplina severa e o espírito guerreiro e assim se podem qualificar de militaristas a Esparta da Grécia antiga ou a Prússia do século XIX. Mas quando aqui falamos de militarização abrangemos neste conceito uma série de factores, como sejam o peso desproporcionado das forças armadas no conjunto de determinada sociedade, ou o incremento do comércio de armas, porventura com crescente sofisticação do armamento, ou a excessiva percentagem dos orçamentos das forças armadas nas despesas dos Estados, ou a interferência da casta militar em matérias que extravasam a sua competência e assim por diante. Mas em última análise, o significado do termo aponta para o processo que faz da força das armas o mais importante factor de sustentação dos poderes políticos.

Os países africanos não estão isentos do vírus da militarização. Em muitos deles prevalecem instituições frágeis e a legitimidade dos centros de decisão não está consolidada – daí a importância do poderio militar, como corpo organizado e dotado de meios de força, para compensar a fragilidade do Estado “moderno”. Mesmo os países mais “subdesenvolvidos” não deixam de estar integrados naquilo a que o sociólogo inglês Anthony Giddens chama “ordem militar mundial”: a actual globalização consistiria no conjunto de quatro “ordens”, ou subsistemas, a saber: a ordem política dos Estados, a ordem da economia inter-

nacional, a ordem cultural globalizada e a ordem militar mundial (Giddens: 1992, 54-58). Nesta última subsistem vínculos de cumplicidade de castas, de jogos transversais às fronteiras e de solidariedades internacionalizadas, onde se cruzam os interesses dos poderes estatais e das indústrias armamentistas.

É neste contexto geral que se pode situar o caso dos países africanos de língua oficial portuguesa. Provavelmente neles ainda predomina uma relativa tendência para a militarização, embora esta afirmação necessite de ser corrigida a dois títulos: por um lado, cada país é um caso, desaconselhando fáceis generalizações; por outro, as situações são evolutivas, impedindo análises intemporais.

A luta armada no código genético

Se exceptuarmos em certa medida os arquipélagos de Cabo Verde e de São Tomé e Príncipe, os exércitos daqueles países têm uma matriz que remonta às origens da luta armada de libertação. Não foi assim naquelas sociedades onde a transição do período colonial para a independência se desenvolveu de forma pacífica e negociada: nesses casos, o exército nacional tende a reproduzir e prolongar a estrutura do exército colonial, prevalecendo o princípio da continuidade. Pelo contrário, onde a conquista da independência percorreu o caminho da guerrilha, predominam os factores de rotura em relação ao passado colonial. De algum modo, o código genético do poder político resultante da independência tem a marca da violência armada.

Tanto mais quanto a descolonização portuguesa consagrou o critério da luta armada como fonte de legitimidade para os novos poderes soberanos. Na Guiné-Bissau e em Moçambique, sendo únicos os movimentos de libertação, estes obtiveram sem mais a transferência de soberania; em Angola, havendo três movimentos, deveriam ser eles os únicos concorrentes ao processo eleitoral para dirimir quem governaria; nos territórios onde não tinha havido luta armada era obrigatória a via eleitoral.

Convém recordar que a opção pela luta armada não foi a primeira escolha dos movimentos de libertação. Tanto o PAIGC como a FRELIMO e o MPLA iniciaram o combate nacionalista sob a forma de luta política, aliás essencialmente urbana. Em cada uma dessas antigas colónias há, porém, uma espécie de momento fundador, ou um acontecimento simbólico, que assinala a transição da luta política para a luta armada, levando à mudança de terreno da cidade para a mata. Sem prejuízo de sabermos que diferentes versões descrevem os contornos desses eventos, a verdade é que no imaginário dos movimentos de libertação estão bem identificados esses momentos

simbólicos: na Guiné-Bissau, o massacre de Pidjiguiti (9 Agosto de 1959), em Moçambique, o massacre de Mueda (16 de Junho de 1960), em Angola, o massacre da Baixa do Cassange (4 de Janeiro de 1961). Estes actos violentos da repressão colonial estariam na origem da contra-violência da luta armada de libertação. Ao fazerem essa opção, as forças nacionalistas estariam inspiradas nos exemplos então retumbantes de revoltas vitoriosas: a revolução chinesa em 1949, a expulsão francesa da Indochina em 1954, a revolução cubana em 1959, mais tarde a independência da Argélia em 1962. As chamadas guerras populares prolongadas somavam êxitos.

Uma violência reduzida

Nas ex-colónias portuguesas o combate pela independência durou mais de uma década, mas a prática da violência perdurou para depois disso: Angola teve guerra civil entre 1975 e 2002, Moçambique entre 1976 e 1992, a Guiné-Bissau assistiu a uma sequência de golpes de Estado desde 1980 até 2012. Mesmo São Tomé e Príncipe não ficou ao abrigo dos pronunciamentos militares e só em Cabo Verde as disputas políticas foram resolvidas por soluções eleitorais.

Não admira que a militarização marque presença nessas sociedades e que subsista a tentação do recurso à violência armada como expressão de descontentamentos ou de reivindicações corporativas. Basta ver o caso de Moçambique, onde periodicamente surgem rumores de ameaças da RENAMO de novo pegar em armas, porventura pela sensação de marginalização em relação aos centros de poder ou de não ter, nos órgãos de Estado, representatividade proporcional à sua implantação social. Para já não falar do caso da Guiné-Bissau, onde a generalidade dos analistas explica a prolongada violência pela disputa dos circuitos do narcotráfico, domínio onde entram em rota de colisão os interesses do exército e da marinha.

Apesar de semelhantes riscos e desvios, deve sublinhar-se que os exércitos dos países africanos de língua oficial portuguesa estão longe de se ter degradado ao ponto a que chegaram alguns exércitos africanos. Ainda há pouco, um perito das Nações Unidas em questões de desarmamento, Anatole Ayissi, traçava um quadro negro da decomposição que afectou um certo número desses exércitos, porventura reflectindo os desequilíbrios das suas próprias sociedades. Escreve ele: “Ao lado da casta dos abastados, existem as casernas dos desfavorecidos formadas por esse outro exército, no ponto mais baixo da escala social da hierarquia militar, composto por todos esses marginalizados em uniforme, miseráveis vagabundos, no coração de uma galáxia onde os privi-

UMA REMISSÃO ÚTIL

No anuário JANUS 2010 publicou-se um capítulo sobre “Meio século de independências africanas”, onde diversos artigos tratam de temas próximos dos aqui abordados, designadamente toda a secção intitulada “Defesa e segurança”. Aí se podem ler textos bem documentados e com informação actualizada acerca de conflitos, golpes de Estado, intervenções militares estrangeiras, operações de paz, cooperação militar, etc., que podem ser consultados na internet em <http://janusonline.pt/2010/2010.html>.

Embora as análises ali expostas se reportem ao conjunto da África subsaariana, a informação abrange também os países africanos de língua oficial portuguesa, sobre os quais agora nos estamos a debruçar. Não é caso, portanto, de repetir os dados então compilados, sem prejuízo de eles necessitarem de alguma actualização, nomeadamente no que respeita aos dramáticos acontecimentos na Guiné-Bissau.

legiados ostentam escandalosamente o seu poder e a sua riqueza”. E refere casos como o da Serra Leoa onde se criou uma forma híbrida de soldado – o “solbelde” – soldado de dia e rebelde de noite, um rebelde que em boa verdade seria um gangster (Ayissi: 2013, 64).

É certo que há relatos acerca de algumas zonas de Angola onde agentes armados praticam, com frequência e alguma tolerância, a extorsão sobre os cidadãos. Mas tais actos serão mais correntes nas forças de segurança do que nas forças armadas. Seja como for, o panorama não é em absoluto comparável com o descrito por Ayissi, mesmo naqueles exércitos que resultaram da incorporação de militares regulares e de guerrilheiros ou elementos de milícias armadas, desmobilizados após acordos de paz.

“
Mesmo os países mais “subdesenvolvidos” não deixam de estar integrados naquilo a que o sociólogo inglês Anthony Giddens chama “ordem militar mundial”
”

Na história recente dos países que estamos a considerar – Angola, Guiné-Bissau, Moçambique – verificam-se acções militares de diversa índole. Os da África Austral foram objecto de missões das Nações Unidas (UNAVEM e MONUA em Angola, ONUMOZ em Moçambique) enquanto na Guiné-Bissau por mais de uma vez estiveram presentes forças estrangeiras (do ECOMOG – *Economic Community of West African States Monitoring Group*, liderado pela Nigéria, e um contingente de 200 soldados angolanos ao abrigo de um acordo com os dirigentes guineenses da altura). Por sua vez, os exércitos destes países estiveram envolvidos num pequeno número de operações militares, seja agressões vindas do exterior, seja intervenções no exterior (veja-se como exemplo a acção de militares senegaleses na Guiné-Bissau em 1998-99, ou o apoio militar angolano na transição do milénio ao novo poder na República Democrática do Congo, para já não falar de situações anteriores, como sejam as agressões sul-africanas a Moçambique e Angola, a presença de contingentes soviéticos e cubanos nos anos 1970, etc.).

Os sinais da militarização

Este quadro de actuação militar relativamente reduzida não permite iludir os sinais de tendências para a militarização. Bem sabemos que, à excepção da Guiné-Bissau, não há regime militar propriamente dito em nenhum país africano de língua portuguesa. Mais ainda, Cabo Verde está equiparado ao Senegal como sendo os dois únicos países da África Subsaariana que nunca conheceram um regime militar duradouro.

Todavia, a frágil legitimação democrática dos

EXÉRCITOS DE COMPOSIÇÃO MÚLTIPLA

As Forças Armadas dos países africanos de língua portuguesa ainda estão em fase de consolidação e de estabilização, o que não é de estranhar dado o carácter relativamente recente das independências. Tanto mais que as carreiras militares e o estabelecimento das hierarquias de comando são processos de maturação lenta, por vezes ao longo de gerações inteiras. Os problemas da formação de quadros e da adequação de equipamentos e armamentos só são cabalmente resolvidos ao fim de décadas.

A estabilização é tanto mais complexa quanto a composição da generalidade dos exércitos reflecte as vicissitudes da história dos países. Apesar do tempo decorrido, as antigas estruturas da guerrilha deixaram as suas marcas e os guerrilheiros que foram “combatentes da liberdade da Pátria” ainda ocupam certos lugares influentes. Com eles se operou a transição desses antigos “exércitos populares” para os actuais “exércitos nacionais”. Como por vezes a implantação da guerrilha, durante a luta de libertação, se inscrevia na diversidade étnica, dando lugar à predominância militar de uma ou mais etnias em detrimento de outras, nas Forças Armadas do presente ainda se podem repercutir algumas dessas diferenças, embora de modo algum se possa falar em “exércitos tribais” de balantas, mbundu ou macondes... Nos casos onde a estabilidade do país resultou de processo de pacificação entre movimentos armados, os acordos de paz levaram à incorporação no exército de forças mistas (MPLA mais UNITA em Angola, FRELIMO mais RENAMO em Moçambique), em dimensão proporcional à sua implantação respectiva. Apesar das previsíveis dificuldades de semelhante processo, a verdade é que o mesmo decorreu de forma ordenada, sem tensões problemáticas.

Na actualidade, decorridas várias décadas das lutas de libertação nacional e das guerras civis, os países africanos de língua portuguesa dispõem de exércitos regulares estabilizados (com excepção da Guiné-Bissau), não compostos de profissionais – o que seria mais dispendioso – mas formados por cidadãos recrutados ao abrigo do princípio do “serviço militar obrigatório”. Todavia, neles ainda se cruzam as várias dinâmicas acima referenciadas, resultantes da natureza das suas origens e da sua composição múltipla.

regimes instalados não dispensa o apoio dos exércitos para a sustentação do poder político, apesar da subordinação formal do poder militar às instituições civis. Muitos dos altos cargos dos Estados são ocupados por homens saídos das forças armadas, mantendo entre si redes de solidariedade.

Um dos sintomas do imprescindível papel do poder militar é a existência de “guardas presidenciais”. Habitualmente, tais “guardas” de natureza pretoriana representam a necessidade de um reforço de segurança para protecção da cúpula dirigente, pela criação de uma espécie de tropa de elite estacionada em unidades militares próprias. Sendo de composição selectiva, pode presumir-se que na sua origem esteja alguma desconfiança em relação ao conjunto dos efectivos.

Um outro sinal de tendência para a militarização dos regimes é a interpenetração dos poderes político, militar e económico. Dados os antecedentes de luta e a hipertrofia das forças armadas, a subsequente desmobilização de altas patentes militares conduz a que numerosos oficiais e ex-oficiais do exército sejam destacados para lugares de influência em empresas tanto públicas como privadas, incluindo o sector financeiro, por vezes com relevante projecção no estrangeiro. Este fenómeno é particularmente visível no caso de Angola onde dezenas de milhares de combatentes foram desmobilizados em 2002, mas também se manifesta em outros países. Assim se organiza uma teia de cumplicidades em torno da figura do “general-empresário”, permitindo a acumulação de grande fortunas e a articulação dos interesses económicos e militares, com óbvia incidência nos negócios em geral e no comércio de armas em particular.

O caso limite de militarização verifica-se quando ocorre a frequência de golpes de Estado e a conexão com a criminalidade organizada. Já vimos

que é o caso da Guiné-Bissau. Nessa situação há uma quase dissolução do centro de decisão política em favor da força das armas. À intriga palaciana soma-se o pronunciamento militar. A vingança pessoal e o assassinato político banalizam-se. As rivalidades étnicas e os interesses de *gang* misturam-se para criar divisões dramáticas nas forças armadas. A normalidade constitucional é substituída pelo estado de emergência. Quando isso acontece, o exército passa a sofrer de uma tripla contradição: em relação a si próprio, em relação ao poder político e em relação à própria sociedade que supostamente deveria servir. ■

Referências bibliográficas

- AYISSI, A. — “Ordre militaire et désordre politique en Afrique”. *Manière de voir – Le Monde Diplomatique*, l’armée dans tous ses états; Décembre 2012-Janvier 2013.
- GIDDENS, A. — *As consequências da modernidade*. Oeiras: Celta Editora 1992.
- AA.VV. — «Meio século de independências africanas». In *JANUS 2010 anuário de relações exteriores*. Lisboa: Ed. Público e Universidade Autónoma de Lisboa, 2010.

2.6 • As Forças Armadas dos PALOP

Desmobilização, desarmamento e reintegração

João Gomes Porto

A DESMILITARIZAÇÃO DE UM CONFLITO e de uma sociedade é essencial para a construção de uma paz sustentável em países que saem de uma guerra civil. À medida que conflitos prolongados terminam, os processos que facilitam a potencialmente volátil transição de paz formal para paz social são igualmente importantes. Para isso é essencial transformar a cultura e os instrumentos de guerra – desmilitarização – incluindo o desarmamento, desmobilização e reintegração de antigos combatentes, bem como isentar a sociedade de armas.

Os programas de desmobilização, desarmamento e reintegração (DDR) têm, nas últimas duas décadas, obtido atenção significativa de académicos e decisores políticos. Este facto deve-se ao aumento total do número de programas de DDR no mundo, bem como a um maior apoio da comunidade internacional (CI) – e em particular as Nações Unidas (NU) – a estas atividades. Em finais da década de 1990, as Nações Unidas tinham apoiado a implementação (com diferentes graus de sucesso), de programas de DDR em situações tão diversas como a Namíbia, Camboja, Angola, Somália, Moçambique, Guatemala, Croácia, Libéria e Serra Leoa. Em 2007 o DDR fazia parte de diversas operações de manutenção de paz das NU incluindo as do Burundi, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Haiti, Libéria e Sudão. Nestas operações “complexas” e “multidimensionais”, os programas de DDR são vistos como essenciais, em conjunto com programas de ajuda humanitária, de Reforma do Sector de Segurança (RSS), democratização, direitos humanos e Estado de direito.

A crescente consciencialização de que processos controlados de DDR são centrais para a desmilitarização e, por conseguinte, para uma paz sustentável em sociedades devastadas pela guerra, deu origem à inclusão de novos actores neste campo. Além das operações de manutenção de paz das NU e da assistência militar bilateral providenciada por países terceiros em apoio aos processos de DDR e de RSS, dadores e agências de desenvolvimento internacional tornaram-se igualmente relevantes nos programas de DDR, nomeadamente o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Banco Mundial, a Organização Internacional do Trabalho, o Alto Comissariado das NU para os Refugiados mas também diversas agências de desenvolvimento bilaterais e de cooperação técnica, bem como uma miríade de ONG e organizações comunitárias.

Contudo, apesar da proliferação de programas de DDR e da experiência obtida, um olhar mais atento à política e à prática que os acompanham, revela importantes lacunas. Para aprofundar o conhecimento da CI sobre a criação e imple-

mentação destes programas, têm-se desenvolvido iniciativas como a publicação do “Integrated Demobilization, Disarmament and Reintegration Standards” (IDDRS) em Agosto de 2006 pelo Departamento de Operações de Paz das NU (UNDPKO), exemplo da tentativa em criar uma “base substantiva na qual os Estados-membros se comprometam e apoiem os programas de DDR”, através da codificação “da experiência das NU ao longo dos anos” (UNDPKO 2006). E, se dúvidas ainda resistissem quanto à centralidade dos programas de DDR nos esforços da CI na resolução de conflitos, manutenção e construção da paz, o Relatório do Painel de Alto-Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (2004), também das NU, considerou que “desmobilizar combatentes é o factor mais importante que determina o sucesso das operações de paz. Sem a desmobilização, as guerras civis não são passíveis de serem terminadas e outros objectivos críticos – tais como a democratização, justiça e desenvolvimento – têm poucas hipóteses de sucesso”.

A desmobilização e o desarmamento

Como um dos componentes dos programas de DDR, a desmobilização é definida pelo UNDPKO como “o processo pelo qual as Forças Armadas (governamentais e/ou forças faccionais ou da oposição) se reduzem ou se dispersam totalmente, como parte de uma transformação mais abrangente da guerra para a paz. Tipicamente, desmobilização envolve a reunião, aquartelamento, desarmamento, administração e dispensa de antigos combatentes, que podem receber alguma forma de compensação e outra ajuda para encorajar a sua transição para a vida civil” (1999).

“ [...] a reintegração permanece a fase mais desafiante do processo de DDR e, na maioria dos casos, insuficientemente compreendida. ”

O desarmamento, outro componente do DDR, envolve a recolha, documentação, controlo e disponibilização das armas, munições e explosivos, e é visto como uma actividade sequencial à reunião dos combatentes nos centros de desmobilização (geralmente denominados de áreas de aquartelamento ou de ajuntamento). Central em qualquer programa de DDR – visto ter como objectivo o controlo da quantidade e tipo de armas em circulação no ambiente imediato ao pós-conflito – o desarmamento assume um

papel indiscutível no aumento da segurança no curto-prazo, além de contribuir para construir a confiança de todas as partes interessadas no processo e, finalmente, em evitar a ressurgência do conflito. De facto, processos de desarmamento incompletos ou ineficazes têm em muitos casos contribuído para a proliferação de pequenas armas e de armas ligeiras, afectando não só o país em questão mas também os países vizinhos.

A reinserção e a reintegração

Para a literatura política de abordagem sequencial ao DDR – que vê o desarmamento, a desmobilização e a reintegração como processos separados sujeitos a uma implementação sequencial –, o último componente da fase de desmobilização é designada de reinserção, definida como “ajuda oferecida aos ex-combatentes durante a desmobilização mas antes do processo, de longo prazo, de reintegração. Para a ONU, a “reinserção é uma forma de ajuda transitória para ajudar a proteger as necessidades básicas dos ex-combatentes e das suas famílias e pode incluir garantias como subsídios, alimentação, roupa, abrigo, serviços médicos, formação, emprego e ferramentas. Enquanto a reintegração é um processo de desenvolvimento social e económico contínuo e de longo prazo, a reinserção consiste em ajuda material e/ou financeira de curto prazo, para ir de encontro das necessidades imediatas, e que pode durar até um ano” (UNSG 2005).

Neste processo sequencial acima referido, o último passo do programa de DDR é o da reintegração de antigos combatentes na sociedade. O UNDPKO considera a reintegração como “medidas de apoio providenciadas a antigos combatentes que visam melhorar o potencial, dos próprios e da sua família, de reintegração económica e social na sociedade civil. [...] podem incluir ajuda monetária ou compensação em bens, bem como formação profissional e actividades geradoras de rendimento” (1999). Contudo, durante as experiências iniciais das NU em DDR na década de 1990, apesar de haver um reconhecimento da natureza de longo prazo dos processos de reintegração (incluindo a necessidade de formação profissional e de proporcionar oportunidades de emprego para antigos combatentes), mais frequentemente se verificava que os programas de reintegração se focavam no provisionamento de dinheiro e pagamento em géneros com o objectivo de “estabilizar” o antigo combatente em áreas de reinstalação.

Ainda assim, a reintegração permanece a fase mais desafiante do processo de DDR e, na maioria dos casos, insuficientemente compreendida. Em 1999, Kingma alertou que, “[...] a desmobilização e a reinstalação, podem ter de ser im-

plementadas rapidamente, mas a reintegração é por natureza um processo social, econômico e psicológico lento. A reintegração bem-sucedida na vida civil depende em larga medida da iniciativa do ex-combatente e da sua família, e no apoio que recebem da sua comunidade, governo, ONG ou da cooperação para o desenvolvimento estrangeira. No longo prazo a reintegração também depende do processo de democratização, incluindo a recuperação de um Estado fraco (ou colapsado) e da maturação de uma sociedade civil independente”.

A literatura da especialidade tem alternado a relevância do curto para o longo prazo, desde considerar o DDR como essencial para os esforços de promoção de segurança do “ambiente, de forma a que outros elementos da estratégia de recuperação e construção da paz possam avançar”, até dar aos programas de DDR a responsabilidade de “reconstruir o tecido social e desenvolver a capacidade humana, resultando no estabelecimento de uma capacidade de construção da paz de longo prazo, sustentável, que continue as funções após o término da missão das NU” (UNDPKO 2006). Contudo, ao considerar a “reintegração de longo prazo em último caso, como o parâmetro de medição do sucesso do DDR”, Colletta *et al* referem que “a velocidade de implementação deve ser um critério importante para qualquer medida de reintegração, uma vez que os ex-combatentes estão mais vulneráveis nos primeiros dois anos após a desmobilização” (1996).

Na prática, esta confluência da emergência de curto prazo e da estabilização (reinserção) sobre põe-se à reintegração socioeconómica de longo prazo e, por conseguinte, o desenvolvimento raramente é abordado.

Se se interpretar a reintegração como um “processo pelo qual ex-combatentes adquirem estatuto civil e obtêm acesso a formas civis de trabalho e de rendimento”, um processo principalmente de natureza social e económica e com um espaço temporal aberto – levanta-se a dúvida sobre que justificação dar para se incluir a reintegração como parte do processo de DDR. Virginia Gamba alerta para este problema ao referir que, “[...] o exemplo dos esforços de desmobilização, reciclagem e reintegração na África do Sul foi fortemente negativo. É habitual as agências governamentais e internacionais que apoiam o processo de desmobilização e reintegração verem esta questão como se fosse uma correcção menor, em vez de uma grande reforma da sociedade” (1999).

De facto, ao definir objectivos irrealistas para os programas de DDR, ao criar expectativas que os programas podem, na prática, ir além da preparação da segurança no terreno, para realmente salvaguardar e manter comunidades em situações pós-conflito, os decisores políticos e as agências que implementam os programas podem contribuir inadvertidamente para o seu fracasso.

Estes dilemas também são claramente identificados por Ball e van de Goor quando referem que os processos de DDR têm a capacidade de influenciar apenas um conjunto bastante limita-

O DDR E OS ACORDOS DE PAZ

Apesar de os programas de DDR terem vindo a basear-se na experiência de processos de desmilitarização em tempos de paz, as transições de guerra para a paz apresentam desafios muito específicos, onde por vezes não há um claro vencedor do campo de batalha. Como consequência, os programas de DDR tendem a ser alcançados através de um compromisso negociado como parte de um acordo de paz – envolvendo o governo em funções e grupos armados não estatais, bem como terceiras partes que funcionam como mediadores. De facto, os processos de paz incluem geralmente negociações sobre a reestruturação do sector de segurança – sendo fundamental a criação de exércitos nacionais unificados após guerras civis (como os casos de Angola, Moçambique, Zimbabué, Burundi). Por vezes, como no caso da actual transição da República Democrática do Congo (RDC), a Reforma do Sector de Segurança (em particular a criação de um exército congolês unificado, as *Forces Armées de la République du Congo* ou FARDC), está intimamente relacionado com os esforços de DDR no país. Nestes contextos, os programas de DDR são mais politizados, frágeis e incertos – e a remobilização uma constante possibilidade.

Neste âmbito, autores como Knight e Ozerdem destacam a importância do contexto político do qual qualquer programa de DDR depende e no qual é executado, visto que geralmente “a oposição armada ao governo retém controlo territorial e possui a capacidade para retomar o combate armado, se os acordos de paz falharem por incumprimento” (2004). Na realidade, em muitas situações – como é o caso do Burundi, da RDC e do Sudão – grupos armados permanecem fora das negociações de paz por um considerável período de tempo, recusando o desarmamento e constituindo-se assim como sérios potenciais *spoilers*.

do de objectivos políticos e de segurança. Eles não podem substituir a vontade inadequada das partes envolvidas no conflito ou as actividades de implementação da paz. Nem podem evitar que os conflitos ocorram. O DDR também não pode produzir desenvolvimento, garantir uma reintegração bem-sucedida dos ex-combatentes na sociedade, ou substituir programas de prazos mais dilatados no combate à proliferação de armas pequenas e ligeiras [ênfase do autor] (2006). Compreender as condições existentes nos diferentes tipos de transição da guerra para a paz (tal como se relacionam perante a existência de estruturas estatais ou outras e com o fornecimento de serviços básicos; com questões de legitimidade horizontal e vertical; com infra-estruturas; com o capital social ao nível comunitário; com a segurança; com a lei e a ordem) pode, em muitos casos, atenuar o entusiasmo de um rápido regresso à “normalidade”. Esta questão está intimamente relacionada com processos de DDR, já que na maioria dos casos onde estes programas são implementados, apenas restam estruturas políticas, sociais e económicas devastadas. De facto, em muitos países que passaram por conflitos armados prolongados, a fraqueza e decadência estatal, a pobreza e subdesenvolvimento, instituições políticas discriminatórias e uma falta generalizada de oportunidades estão na raiz da violência em primeiro lugar. Nestes contextos, os desafios da reintegração vão muito para além daqueles relacionados com os antigos combatentes, e incluem um grupo muito maior composto por deslocados internos, retornados, refugiados, etc. Estas condições estruturais vão ter uma influência importante nas expectativas dos antigos combatentes – já que, geralmente, este tem a expectativa de que o programa de reintegração lhe irá providenciar educação e formação, acesso a emprego e garantir um meio de subsistência sustentável, etc. Evidências episódicas de diversos casos revelaram que na altura da desmobilização, o antigo combatente tende a demonstrar expectativas irrealistas sobre o seu futuro – um reflexo da falta de conhecimento e de compreensão das oportunidades socioeconómicas dis-

poníveis no período pós-guerra. Isto não deve ser uma surpresa, já que o processo de desmobilização (bem como a mobilização), geralmente utiliza retóricas exageradas e distorcidas do que os combatentes podem esperar se depuserem as armas (no caso da mobilização se eles continuarem a guerra).

Exagerar a capacidade dos programas de DDR de lidar com algumas destas condições estruturais pode, em si e por si, ser prejudicial para a sustentabilidade da paz a longo prazo. Estes dilemas colocam desafios conceptuais e práticos consideráveis, particularmente no risco do regresso dos antigos combatentes para o *status quo ante*, ele próprio, em primeiro lugar, na raiz do conflito armado. ■

Nota

Texto baseado no artigo de João Gomes Porto, Chris Alden e Omogen Parsons in *From Soldiers to Citizens: Demilitarisation of Conflict and Society*, Ashgate Farnham, Burlington VT, 2007.

Referências

- BALL, N. and VAN DE GOOR, L. (2006) — *Disarmament, Demobilisation and Reintegration: Mapping Issues, Dilemmas and Guiding Principles*. Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, Conflict Research Unit.
- COLLETTA, N *et al*. (1996) — “Case-Studies in War to Peace Transition: The Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in Ethiopia, Namibia and Uganda”. *World Bank Discussion Paper*, 331, Africa Technical Department Series. (Washington DC: World Bank).
- GAMBA, V. (1999) — “Small Arms in Southern Africa: Reflections on the Extent of the Problem and its Management Potential”. *Monograph 42*, Institute for Security Studies. (Pretoria: 1999).
- KINGMA, K. (1999) — “Post-War Demobilisation, Reintegration and Peace-building”. Paper presented at the International Conference and Expert-Group Meeting on *The contribution of disarmament and conversion to conflict prevention and its relevance for development cooperation*. (Bonn).
- KNIGHT, M and OZERDEM, A. (2004) — “Guns, Camps and Cash: Disarmament, Demobilisation and Reinsertion of Former Combatants in Transitions from War to Peace”. In *Journal of Peace Research*, 41: 4, 499-516.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) (1999) — *Disarmament, Demobilisation and Reintegration of Ex-Combatants in a Peacekeeping Environment: Principles and Guidelines*. New York: DPKO, Lessons Learned Unit.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (UNDPKO) (2006) — *Integrated Demobilisation Disarmament and Reintegration Standards*.

2.7 • As Forças Armadas dos PALOP

O negócio da força em África: o nexo estabilidade-segurança

Sandro Mendonça

VOIVIDO MAIS DE MEIO SÉCULO sobre o início dos processos de independência da generalidade dos países africanos e quase um quarto de século sobre o fim da Guerra Fria é importante tentar discernir as especificidades da actual fase de desenvolvimento subsaariano. Que lógicas ao nível de estabilidade social se desenham num contexto de reanimação económica em países onde o Estado moderno formal de tipo ocidental sempre teve fortes dificuldades de legitimação e actuação? Neste trabalho pretendemos entender as condições-base para prospectivar áreas temáticas onde a paz social e os interesses económicos se justapõem: os mecanismos de gestão de risco económico-social e de tensão étnico-política.

África no contexto económico global

Em princípios de 2013 o Fundo Monetário Internacional (FMI, 2013) projectava que as dificuldades na actividade económica se estendessem por 2014. Países como os EUA, a Alemanha, o Reino Unido acabaram o último trimestre do ano 2012 registando quedas no seu produto. A crise económica e financeira, que estalou nos EUA em 2008 e se espalhou à Europa em 2009, revelou efeitos mais prolongados que o previsto pelos poderes instituídos desses centros. O canto ocidental do hemisfério norte bateu todas as estimativas das organizações internacionais pela negativa. A “acção económica” não tem estado nos países até agora ditos “avançados” mas sim a sul e a oriente. Um mundo económico mais multipolar tem ganho forma. Os países “avançados” em 2012 cresceram 1,3% no seu conjunto (com os EUA a crescerem 2,3%, o Japão 2,0%, a UE a contrair em -0,2%) enquanto os “países emergentes” cresceram 5,1% (Ásia 6,6%, África subsaariana 4,8%,

América Latina 3,0%). Entre os dez países com maior crescimento do mundo entre 2010 e 2011 contavam-se 6 países africanos e 4 asiáticos. Para o horizonte 2015 entre os dez países para os quais é projectado maior crescimento económico percentual incluem-se 7 africanos e 3 asiáticos. Este progresso tem estado relacionado com a capacidade de tirar partido da globalização: o crescimento das exportações dos países avançados foi 2,1% em 2012 e espera-se que seja 4,5% em 2014, enquanto os números para os países emergentes são 3,6% e 6,9%, respectivamente. África tem feito parte deste desempenho mais diversificado da economia mundial: apesar de não ser exactamente pelo seu dinamismo interno a economia africana tem reagido às oportunidades em mais pontos geográficos e sectoriais que noutras décadas. África tem surgido também como um crescente comprador mundial de bens e serviços. De acordo com a organização comercial do Comércio (OMC, 2012), enquanto o crescimento das importações em 2010 e 2011 foi de 21% e 19% para o mundo como um todo, em África foi de 15% e 20%.

A evolução do risco num continente em mudança

A importância económica da África subsaariana tem aumentado e, paralelamente a esta, a importância geoestratégica do continente tem gradualmente crescido aos olhos de um mundo mais multipolar. O seu protagonismo no abastecimento de mercadorias-base tem-se reforçado (nomeadamente petróleo e gás) num contexto em que a instabilidade no Médio Oriente e Norte de África tem constrangido a oferta mundial de energia, ao mesmo tempo que os países emergentes

têm aumentado as pressões do lado da procura. No tempo presente os principais parceiros comerciais da África subsaariana são os EUA, a Europa e a China, com esta última a ganhar rapidamente expressão num quadro de intensificação da rivalidade entre as grandes economias mundiais pelo acesso ao mercado africano. Ao mesmo tempo, tensões internas em território africano têm evoluído. De 1945 até à década de 1970 decorreram guerras e convulsões relacionadas com os processos de independência, emancipação e secessão. Da década de 1970 até 1990 co-existiram em vários pontos do continente guerras civis especialmente sangrentas, como por exemplo em Angola e Moçambique. Durante todo este tempo do pós-Segunda Guerra Mundial até ao fim das Guerras Coloniais boa parte da interferência externa seguia uma lógica afectada pelos interesses das super potências que lutavam pela hegemonia.

“África [...] começa a ser um continente em reconstrução institucional e económica, embora ainda não em ampla recomposição social.”

Desde então vários foram os eventos marcados por extrema instabilidade e violações massivas de direitos humanos: sobressaem divisões interétnicas (por exemplo, Ruanda, Uganda), banditismo e crime organizado (Somália, Guiné-Bissau), elites governativas em crise (Libéria, Zimbabué)

A NATUREZA E EVOLUÇÃO DA INSEGURANÇA NA ÁFRICA SUBSAARIANA

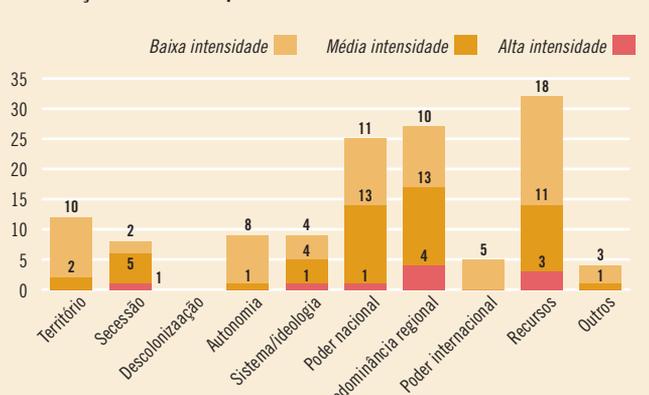
Nas sociedades pós-coloniais o risco é cada vez mais de nível intermédio (transição de “conflitos” para “conflitos latentes” e para “crises” de natureza moderada) e determinado por motivos económicos (luta por recursos, disputas competitivas).

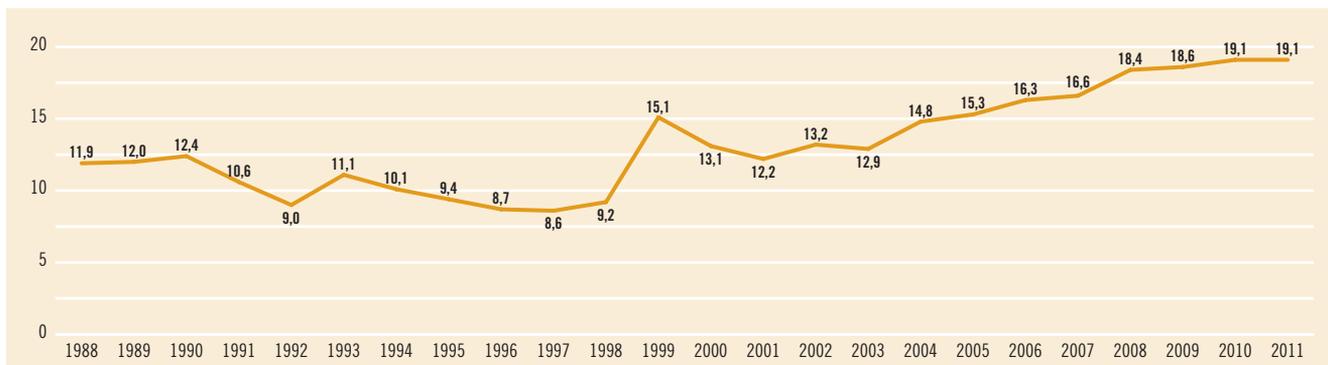
Intensidade dos conflitos na África subsaariana, em 2010, comparado a 2009.



Fonte: HICR, 2010.

Distribuição de conflitos por intensidade em 2010.





Despesas em defesa registadas na África subsaariana (milhares de milhões de dólares, preços constantes). Nota: Os gastos em material militar em África têm exibido uma tendência crescente desde os inícios deste século. Se no contexto mundial o peso de África era de apenas 0,8% em 1988, em 2011 era já de 1,2%. Fonte: SIPRI.

e conflitos motivados por controlo de recursos (por exemplo, R.D. Congo, Nigéria, Serra Leoa, Sudão) entre outras variedades de violência. Actualmente cerca de 200 milhões de pessoas vivem ainda em zonas de conflito, ou seja, 20% de incidência num continente com uma população de cerca de mil milhões.

Um continente em consolidação e crescimento mas ainda sem coesão

Apesar de tudo África já não é a zona mais explosiva do planeta (HICR, 2010). Em 2010 existiam 363 situações de crise e conflito no mundo, a maior parte delas verificavam-se na Ásia e Oceânia, 114. Em território africano subsistiam 85 casos, ou seja, 23,4% do total.

Uma razão para esta tendência de contenção relativa tem sido a evolução na arquitectura de segurança do continente, algo do directo interesse das potências investidoras externas. A União Africana, por exemplo, começou a sua actividade

em 2002 pautada pela doutrina da “não-indiferença” em relação aos assuntos domésticos dos países africanos. Apesar dos múltiplos constrangimentos, trata-se de um novo actor colectivo com potencial ainda não esgotado na prevenção de conflitos (com condenações políticas e sanções económicas perante mudanças de poder “não-constitucionais”) bem como em operações de paz (com a constituição de brigadas regionais).

África, dir-se-ia, começa a ser um continente em reconstrução institucional e económica, embora ainda não em ampla recomposição social. A desigualdade de rendimentos e a rivalidade económica crescem colocando as diferenças entre classes sociais e entre etnias como um visível elo fraco. Neste prisma o processo de crescimento económico, ele próprio tributário de condições de paz, pode levar a uma procura acrescida por instrumentos de pacificação, isto é, pode levar a um renovado investimento em recursos destinados a assegurar a previsibilidade do ambiente socio-

económico. Por outras e mais paradoxais palavras: mais estabilidade relativa pode ainda assim levar a maiores e novas compras de armamento e contratação de protecção. Se a segurança traz desenvolvimento, estará agora a chegar a vez do desenvolvimento levar a mais segurança?

Evolução no sector Africano de defesa e segurança

A manter-se a trajectória geral de desenvolvimento africano no sentido de governos constitucionalmente operacionais e de estruturas económicas de natureza capitalista podemos assistir a evoluções significativas na gestão do risco político e social. Qual a natureza destas “evoluções”? As evoluções poderão ser quantitativas e qualitativas. Importa também distinguir entre indicadores de “bens” e de “serviços”. Poderemos destacar ainda as funções de soberania num contínuo militar-civil. E a provisão e a operação destas funções serão esboçadas previsivelmente num misto público-privado. Expliquemo-nos...

Evoluções quantitativas prendem-se com despesas em defesa militar e em segurança civil em alta. Por “maiores compras de armamento” entenda-se a compra de equipamento mais sofisticado e de maior porte o qual acaba por ser registado nas contas nacionais. Note-se: esses aumentos serão efectivos em termos reais mas também mais reportados nas estatísticas oficiais.

Evoluções qualitativas referem-se a uma procura de bens e serviços de segurança com características mais sofisticadas e profissionalizadas. Por “contratação de protecção” entenda-se a aquisição formal dos préstimos de empresas profissionais de segurança em regime de subcontratação, as quais podem ter aspectos de defesa ou ordem pública. Note-se: é possível assistirmos a uma convergência do mercado da força africano com os padrões de procura dos países mais avançados. ■

O CASO RECENTE DO MALI

Um exemplo recente de conflito pode revelar algumas facetas actuais da violência em África. A este caso, por exemplo, não têm sido alheios intervenientes externos com interesses globais e regionais, incluindo a influência de poderosos países vizinhos (como a Argélia), antigas potências coloniais (França) e actores não Estatais (redes rebeldes).

O caos no Mali, cujo governo não eleito caíra em Março de 2012, não é uma ilha. O caso não é desligável da frente norte-africana na “Guerra Global ao Terror” (os EUA lançaram o AFRICOM em 2008 trabalhando e forjando operações secretas em aliança com alguns governos locais) e das consequências indesejadas das “Primaveras Árabes” (designação, aliás, infeliz pois não tiveram o seu foco na península arábica nem começaram na Primavera). Por exemplo, o derrube do regime de Muammar Kadhafi levou à proliferação descontrolada de armamento e de mercenários no Sahel: armas em quantidade (contrabando a partir dos países líbios) espalharam-se do Mali à Somália; militantes em qualidade (experientes, treinados e motivados) distribuíram-se desde o Níger ao Chade.

O caso do Mali (um país rico em depósitos de ouro e uma variedade de outros recursos minerais) revela, igualmente, instâncias de acção colectiva. O Conselho de Segurança da ONU aprovou nos fins de 2012 uma resolução a favor de uma intervenção para lidar com os grupos armados em actividade (uma proposta submetida pela França). Para preencher esta abertura de agenda existia o candidato regional, a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental. No entanto, a 11 de Janeiro de 2013 são forças francesas que iniciam a intervenção, formalmente apoiadas pelo exército regular maliano e pouco depois por tropas de países da União Africana. Enquanto este “esforço de equipa” era bem-sucedido no Mali, cerca de uma centena de peritos norte-americanos em “informações militares” estavam já em território Nigerino em Fevereiro seguinte e a preparar uma base para “drones”.

Os movimentos neste tabuleiro regional servem necessariamente para consumo de outras potências emergentes a nível mundial, isto é, os variados recursos desta região (incluindo urânio e metais raros) passarão a ser mais policiados e regulados. Se a história prosseguir com as inércias a que persistentemente nos habitua neste continente, os benefícios dos progressos não passarão ao lado dos seus patrocinadores directos.

Fonte: Report Update: *Unsecured Libyan Weapons – Regional Impact and Possible Threats* do Civil-Military Fusion Centre de Novembro de 2012 e “The sponsors of war: They are at it again” da revista *NewAfrican* de 13 de Janeiro de 2013.

Referências

- FMI (2013) — *World Economic Outlook Update*. Washington, DC: FMI.
- FMI (2012) — *World Economic Outlook*, Washington, DC: FMI.
- OMC (2012) — *International Trade Statistics 2012*. Genebra: OMC.



2.8 • As Forças Armadas dos PALOP

Forças Armadas em África e as acções militares no continente (I)

Isabel Ferreira Nunes
Rita Duarte

UMA ANÁLISE DAS FORÇAS ARMADAS AFRICANAS e respectivas acções militares em África tem necessariamente como enquadramento de fundo as consequências de quatro momentos históricos sucessivos: o da descolonização, o da bipolaridade, o do pós-Guerra Fria e o do pós-11 de Setembro¹. Se o primeiro e segundo momento vieram agregar as novas nações independentes em dois polos distintos: estados alinhados e não alinhados, o terceiro e quarto tiveram uma dupla consequência. Por um lado proporcionaram uma crescente afirmação dos Estados africanos em relação às pressões e interesses de potências externas, às consequências das crises económicas e financeiras e à influência e dependência militar face a anteriores potências ocupantes dando lugar a um novo eixo de relacionamento Sul-Sul. Por outro lado, não pouparam o continente Africano às consequências da transnacionalização da ameaça terrorista, à radicalização islamista, aos efeitos do crime organizado, do narcotráfico e da proliferação armamentista, a uma crescente fragilização das sociedades, à competição pelos recursos naturais, à insegurança alimentar e à deterioração dos ecossistemas.

A esta nova dinâmica Sul-Sul não são também alheios os efeitos positivos da globalização, da interdependência entre os fenómenos políticos e securitários, da disseminação de regimes internacionais de relacionamento externo, da afirmação de instituições de integração económica regional e da regionalização de novas arquiteturas de segurança e defesa, inseridas no contexto de organizações políticas e económicas.

Condicionalismos regionais

A crescente participação de forças militares africanas em operações de paz tem seguido um registo de envolvimento regional semelhante ao de muitos estados do hemisfério norte em dois sentidos. Por um lado, as Forças Armadas africanas passaram a responder aos desafios da internalização da segurança internacional e externalização da segurança interna. Por outro, os Estados africanos passaram a integrar organizações regionais de matriz económica, mas cujo campo de actuação se estendeu para as áreas da segurança e defesa, no plano de novas competências e para a prevenção e resolução de crises e conflitos regionais, no quadro da actuação ex-

terna. Estas novas formas de integração vieram não só fomentar processos internos de mudança política no continente, como vieram também promover práticas de relacionamento regional no continente Africano, tendentes à redução da ocorrência de situações de ingerência inter-estatal, ao desenvolvimento de formas de apropriação por parte dos Estados africanos de soluções locais para problemas locais. Uma acção eficaz por parte destas organizações regionais, sejam estas de pendor económico e social ou actuem no exercício de dimensões militares e não militares da segurança implicará ultrapassar a resistência de muitos parceiros africanos em relação a formas de coordenação e cooperação multilateral regional. As motivações conducentes à participação em acções multilaterais de cooperação em nome da solidariedade regional, dos equilíbrios de poder entre parceiros africanos ou da afirmação regional de certos estados no continente, coexistem com o desenvolvimento, no seio das organizações regionais, de formas de soberania partilhada, de práticas de cooperação com base em métodos de coordenação interna assentes em processos de consulta mútua, deliberação e negociação intergovernamental. Estes têm de igual modo sido fomentadores do trabalho conjunto e combinado entre forças militares, cujo relacionamento no passado se caracterizou por rivalidades nacionais, “clivagens étnico-sociais”² ou por um elevado nível de competição intra-regional, comprometedor dos esforços de mediação entre actores locais e internacionais.

A tendência para a regionalização das crises que ocorrem em África, afectadas pela proliferação de guerras de proximidade é agravada pelo limitado registo de alternância política caracterizada por eleições livres e inclusivas, pela multiplicação excessiva de forças partidárias que fraccionam o sentido de voto, pela marginalização de segmentos da sociedade civil afastados da participação na vida política e na reconciliação e construção do Estado e da nação. Estes fenómenos constroem não apenas o desempenho das Forças Armadas dos Estados, mas também limitam a intervenção de organizações regionais e internacionais na promoção de reformas do sector de segurança e comprometem acções de desarmamento, desmobilização e reintegração de ex-combatentes quer na vida civil, quer em Forças Armadas nacionais, casos da Guiné-Bissau, República Democrática do Congo, República Centro-Africana, Chade, Somália ou Sudão. Estes condicionalismos impostos à alternância política não só afectam a qualidade da governação de alguns Estados, como impedem um efectivo controlo democrático das Forças Armadas.

Missões da UE	Mandatos	Duração
Operação Artemis RDC	Força interina multinacional de emergência. Estabilização e melhoria da situação humanitária em Bunia. Protecção do aeroporto e de refugiados. Protecção da população civil.	Junho 2003 - Setembro 2003
EUPOL Kinshasa	Missão de apoio à constituição de uma força policial nacional.	Abril 2005 - Junho 2007
Apoio da UE à AMIS II Sudão	Apoio à União africana nas áreas do equipamento, planeamento, assistência técnica, treino de forças policiais, capacidades de observação através de meios aéreos e apoio no transporte aéreo tático e estratégico.	Julho 2005 - Dezembro 2007
EUSEC Congo	Reforma do sector da segurança. Modernização da administração das Forças Armadas.	Junho 2005 - presente
EUFOR RD Congo	Apoio à salvaguarda do processo eleitoral da responsabilidade da ONU (MONUC). Protecção da população civil e do aeroporto de Kinshasa. Força de protecção do pessoal da missão da UE e respectivas instalações. Evacuação de civis em situação de emergência.	Junho 2006 - Novembro 2006
EUPOL RD Congo	Apoio, aconselhamento e monitorização das autoridades congolezes no quadro do combate ao desrespeito pelos direitos humanos e violência sexual.	Julho 2007 - Junho 2008
EU Naval Operation Atalanta	Combate à pirataria e assalto armado no mar. Protecção prioritária de navios no apoio ao <i>World Food Programme</i> . Protecção da navegação.	Novembro 2008 - presente
EUFOR Chade/República Centro Africana	Força conjunta de protecção a campos de refugiados. Facilitação da distribuição de ajuda humanitária. Protecção de pessoal, instalações e equipamentos da ONU. Assegurar a liberdade de circulação de elementos da missão.	Março 2008 - Março 2009
EUSSR Guiné-Bissau	Missão de apoio à reforma do sector de segurança.	Fevereiro 2008 - Maio 2009
EUTM Somália	Apoio no treino às forças de segurança (no Uganda) e forças militares somalis.	Maio 2010 - presente
EUCAP Nestor	Missão de treino e apoio ao reforço de capacidades marítimas dos oito países do Corno de África e Índico Ocidental.	Julho 2012 - presente
EUCAP Sahel Niger	Fomento e reforço de capacidades de segurança das forças nigerianas (polícia, <i>gendarmérie</i> e guarda nacional) no combate ao terrorismo e crime organizado.	Julho 2012 - presente
EUTM Mali	Treino de forças policiais e militares.	Janeiro 2013 - presente

Missões da União Europeia em África. Fonte: Compilação das autoras.

Missões da UA	Principais responsabilidades	Observações
UNAMID: Missão híbrida da União africana/ Nações Unidas no Darfur. Julho de 2007 - presente.	Apoiar a implementação dos Acordos de cessar-fogo de 2004 e os Acordos de Paz do Darfur de 2006. Prevenir ataques armados, proteger civis e contribuir para a segurança da distribuição da ajuda humanitária.	Primeira missão híbrida NU/UA – surge após a recusa do presidente sudanês em aceitar a presença de uma missão de paz unicamente da ONU.
AMISON: Missão da União africana na Somália. Janeiro 2007 - presente.	Providenciar apoio às instituições federais de transição Somali. Facilitar a distribuição de ajuda humanitária. Criar condições necessárias para a reconstrução, reconciliação e o desenvolvimento sustentável da Somália.	Absorveu a IGASOM (Missão de apoio à Paz na Somália), tentativa do IGAD em projectar uma força de manutenção de paz na Somália.
MICOPAX: Missão para a consolidação da paz na República Centro africana. Julho de 2008 - presente.	Assegurar condições de segurança no país, incluindo para o programa de DDR, a reestruturação da RSS, a reconstituição institucional e para os processos eleitorais de 2011. Contribuir para o processo de reconciliação nacional, assegurar a protecção de civis, coordenar a ajuda humanitária e participar na luta contra doenças endémicas como a SIDA.	Iniciativa da Comunidade Económica dos Estados de África Central (ECCAS em inglês). Missão fortemente financiada a nível multilateral pela UE e a nível bilateral pela França.
AMIB: Missão da União Africana no Burundi. Abril 2003 - Maio de 2004.	Supervisionar e monitorizar a implementação dos acordos de Paz de Arusha. Apoiar o cessar-fogo e os programas de DDR.	Substituída pela ONUB (NU).
AUSTF: Força Especial da União africana. Novembro 2006 - Dezembro 2009.	Absorveu algumas das responsabilidades da ONUB, incluindo a protecção das facções e membros do governo do Burundi. Assegurar o DDR incluindo protecção dos desmobilizados e centros de recolha de material.	Contingente da África do Sul sob mandato da UA que permaneceu no Burundi após a saída da ONUB (NU).
AMIS: Missão da União africana no Sudão (Darfur). Maio de 2004 - Dezembro 2007.	Monitorizar e observar o cumprimento do cessar-fogo de Abril de 2004 no Darfur. Contribuir para a segurança da distribuição da ajuda humanitária e o regresso de refugiados e deslocados internos.	Foi absorvida pela UNAMID (UA/NU).
AMISEC: Missão da União africana para Apoio às eleições nas Ilhas Comores. Março - Junho de 2006	Assegurar a segurança, apoio técnico, logístico e financeiro, das eleições presidenciais de 2006. Englobou uma força de protecção militar, uma unidade de apoio civil, observadores militares e um contingente policial.	Quarta missão africana de paz para as Comores (as três primeiras foram autorizadas pela OUA – OMIC I, II e III).
MAES: Missão de Assistência eleitoral e segurança nas Comores. Maio 2007 - Outubro 2008.	Assegurar o bom funcionamento das eleições de 2007 nas Comores.	Mediante o agravar da situação, em Março de 2008 interveio militarmente para repor a ordem constitucional.
AULMEE: Missão de ligação da União africana para a Etiópia/Eritreia. Outubro 2000 - 2008.	Apoiar a UNMEE (NU). Monitorizar a implementação do acordo de cessar-fogo de 2000.	Criada pela OUA como OLMEE (Missão de Ligação da Organização da Unidade africana para a Etiópia/Eritreia), em 2002 com a UA tornou-se na AULMEE.
FOMUC: Força Multinacional na República Centro Africana. Outubro 2002 - Julho 2008.	Proteger o governo em exercício contra novos golpes de estado e rebeliões. Assegurar a segurança e acesso ao aeroporto. Reestruturar as FA. Consolidar a paz, segurança e estabilidade no país. Monitorizar o processo de transição e reconciliação após o golpe de Estado de 2003. Apoiar as eleições de Maio de 2005.	Iniciativa da Comunidade Económica e Monetária de África Central (CEMAC). Substituída pela MICOPAX em Julho de 2008.
ECOMICI: Missão da CEDEAO na Costa do Marfim. Novembro 2002 - Abril de 2004.	Monitorizar o cessar-fogo. Contribuir para a implementação do acordo de paz. Garantir a segurança dos rebeldes, observadores e pessoal humanitário.	Foi absorvida pela ONUCI (NU).
ECOMIL: Missão da CEDEAO na Libéria. Setembro - Outubro de 2003.	Contribuir para a implementação do cessar-fogo de Agosto de 2003.	Segunda missão da CEDEAO na Libéria: a primeira esteve no país de 1990 a 1998.

Missões da União africana (ou aprovadas pela UA). Fonte: Compilação das autoras.

Paralelamente, é de notar que as acções de cooperação regional ou internacional no quadro de projectos de reforma do sector de segurança e do desarmamento, desmobilização e reintegração só poderão ter um efeito estabilizador, no seio das sociedades africanas, se atenderem aos particularismos das “dinâmicas locais”³ e forem capazes de efectivamente assegurar a continuidade de compromissos estruturantes de longa duração, nos quais as Forças Armadas são parte importante no garante da paz e estabilidade, facilitadoras dessa mesma estruturação.

A estabilização futura da África subsaariana

O fomento e perpetuação da paz e estabilidade na África subsaariana dependerão da coexistência de condições que melhorem a adequabilidade das missões regionais no quadro da segurança, ao perfil das sociedades a que se destinam e às instituições e estruturas das Forças Armadas nacionais. No que concerne à conciliação entre os Estados, as FA e as organizações regionais e internacionais, estas condições podem resumir-se a três planos de reflexão: o político, o da segurança e o das organizações.

No plano político importa compreender o elevado grau de interdependência entre a qualidade da alternância política e dos processos eleitorais, e o nível de estabilidade e segurança subsequentes. Neste contexto há que desenvolver as dimensões funcionais dos Estados numa efectiva articulação entre o plano da segurança,

do Estado e do reconhecimento da sua legitimidade para representar e actuar. Esta articulação deve ser complementada pelo apoio internacional e regional aos promotores locais de mudanças positivas. A nível internacional, o contributo da União Europeia para a promoção da paz e segurança em África é um exemplo a destacar.

“
As motivações [...] à participação em acções multilaterais de cooperação [...] coexistem com o desenvolvimento [...] de formas de soberania partilhada [...]”

No plano da segurança é necessário desenvolver uma cultura de RSS, que compreenda as dimensões da segurança, da justiça e dos assuntos internos enquadradas por um reforço da legitimidade das instituições e capacidade local para implementar reformas estruturais. Os projectos de DDR devem ser articulados com projectos de reconstrução e desenvolvimento sustentável, com o apoio de FA legitimadas pelo controlo democrático e aptas a desenvolver capacidades preventivas e transformativas no apoio a processos de intervenção regional⁴.

No plano das organizações deve-se em primeiro lugar promover o equilíbrio entre a governação

e a apropriação local como parte integrante de processos de estabilização e pacificação do continente, capazes de fomentar a vontade política e a capacidade militar para cooperar com outros parceiros regionais. Em segundo, fortalecer as instituições e o controlo sobre mecanismos de financiamento de missões em estreita associação com projectos em curso de ajuda ao desenvolvimento e de auxílio humanitário. Em terceiro, evitar adoptar metodologias standardizadas de intervenção na pacificação e estabilização em situações de crise e conflito, promovendo-se com base em lições aprendidas aquelas que melhor se adequem às realidades e estruturas locais. ■

Notas

- ¹ O artigo refere-se apenas ao contexto da África subsaariana.
- ² HELLY, Damien (2012) — “EU engagement in the Sahel: lessons from Somali and AfPak”. *Policy Briefs*, n.º 9-30 Novembro, disponível em [http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/eu-engagement-in-the-sahel-lessons-from-somalia-and-afpak/](http://www.iss.europa.eu/fr/publications/http://www.iss.europa.eu/fr/publications/detail-page/article/eu-engagement-in-the-sahel-lessons-from-somalia-and-afpak/)
- ³ BISCOP and COELMONT (2013) — *Security Policy Brief*. Brussels, Egmont Institute, 42, January, p. 2.
- ⁴ HAUCK, Volker e GASPERS, J. (2006) — “Capacity Building for Peace and Security: A Look at Africa”. *Expert Paper Five*, Peace and Security, Secretariat of the International Task Force on Global Public Goods, Maastricht: ECDPM (p. 143).



2.9 • As Forças Armadas dos PALOP

Forças Armadas em África e as acções militares no continente (II)

Isabel Ferreira Nunes
Rita Duarte

AS TENTATIVAS AFRICANAS de instaurar a paz e estabilidade no continente têm vindo a crescer na última década. Através da nova arquitectura de paz e segurança africana (tratada em texto próprio neste anuário) que se tem desenvolvido, a nível continental – pela mão da União Africana (UA) – mas também a nível regional – através das organizações regionais – têm-se criado diversos mecanismos de prevenção, alerta, gestão e resolução de conflitos. A principal aposta tem sido feita na vertente política através do aumento de medidas como a mediação, a aplicação de sanções (embargo de armas ou congelamento de bens), ou através da suspensão de um Estado da qualidade de membro da organização (aplicado em situações de obtenção do poder de forma inconstitucional). Mas a vertente militar tem-se igualmente

acentuado através da intervenção em missões de manutenção de paz e ambas estas vertentes permitiram à UA – através do seu Conselho de Paz e Segurança – adquirir experiência e relevância neste âmbito. Este é um desempenho claramente distinto da sua antecessora, a Organização de Unidade Africana (OUA), cuja actuação se caracterizou por uma postura de não intervenção.

Para esta evolução muito tem contribuído a colaboração multilateral com organizações internacionais como a União Europeia, mas também a crescente preocupação das organizações sub-regionais com os aspectos de segurança na sua área de influência, e da sua consciencialização da necessidade em articular respostas regionais com respostas continentais.

A missão de manutenção de paz africana pioneira no continente, ainda no tempo da OUA, foi promo-

vida pela CEDEAO – Comunidade Económica dos Estados de África Ocidental – em 1990, na guerra civil da Libéria. Esta primeira intervenção foi altamente questionada na altura por diversos motivos: falta de enquadramento jurídico da organização (cujos estatutos previam uma cooperação de teor económico); intervenção de uma organização na esfera interna de um Estado-membro (e que por isso não obteve o consenso dos seus membros); e imparcialidade questionável da missão. Neste último aspecto, foi posto em causa a intenção da Nigéria, principal Estado contribuinte, em tentar obter hegemonia regional (além de ter o poder militar para comandar a missão, a Nigéria soube trabalhar diplomaticamente para obter apoio internacional). Além disso, devido aos contornos que a guerra civil assumiu, a missão de manutenção

País	2008	2009	2010	2011	2012
África do Sul	AUSTF 736; BINUB 1 obs MONUC 1.186, 15 obs; OLMEE 1; UNMEE 5 obs; AUMIS 620 UNMIS 4; Uganda (UA) 2 obs	AUSTF 1.024; MONUC 1.158, 15 obs; UNAMID 587, 13 obs Uganda (UA) 2 obs; Apoio bilate- ral à República Centro-Africana	AUSTF 417; MONUC 1.205, 17 obs; UNAMID 642, 14 obs Apoio bilateral à República Centro Africana	MONUSCO 1.205, 14 obs UNAMID 775, 15 obs	MONUSCO 1.201, 19 obs UNAMID 802, 12 obs
Benin	UNOCI 423, 6 obs; MONUC 750, 12 obs; UNMIL 1, 3 obs AUMIS 1 obs; UNMIS 7 obs	UNOCI 427, 8 obs MONUC 750, 13 obs UNMIL 1, 2obs; UNMIS 6 obs	UNOCI 428, 8 obs MONUC 749, 10 obs UNMIL 1, 2 obs; UNMIS 4 obs	MINURCAT 3 obs; UNOCI 427, 6 obs; MONUSCO 450, 11 obs UNMIL 1, 2 obs; UNMIS 5 obs	UNOCI 450, 4 obs; MONUSCO 128, 8 obs; UNMIL 1, 2 obs UNMISS 2 obs; UNISFA 1, 3 obs
Botsuana	AUMIS 20 obs; UNMIS 5 obs	UNMIS 5 obs			
Burkina Faso	MONUC 10 obs; AUMIS 4 obs	MONUC 10 obs UNMIS 6 obs; UNAMID 3 obs	MONUC 2 obs; UNMID 279; 6 obs	MINURCAT 2; MONUSCO 8 obs UNAMID 802, 7 obs; UNMIS 6 obs	MONUSCO 8 obs UNAMID 805; 10 obs
Burundi		AMISON 1.700; UNAMID 2; 7 obs	AMISON 2.550; UNAMID 4; 7 obs	MICOPAX 8; AMISON 3.000 UNAMID 2; 7 obs	MICOPAX 5; AMISON 4.800 UNAMID 2; 8 obs UNISFA 1 obs
Camarões	MONUC 5 obs; AUMIS 30 obs		MICOPAX 120; MONUC 5 obs	MICOPAX 146; MONUSCO 5 obs UNAMID 3 obs	MICOPAX 19; MONUSCO 5 obs
Chade	UNOCI 3 obs; AUMIS 38	UNOCI 2 obs	MICOPAX 121; ONUCI 1, 1 obs	MICOPAX 126; ONUCI 1, 3 obs	MICOPAX 117; UNOCI 1, 4 obs
Congo	AUMIS 14 obs		MICOPAX 60	MICOPAX 58	MICOPAX 123
Etiópia	UNOCI 2 obs UNMIL 1.804, 19 obs UNAMID 2.000	UNOCI 2 obs; UNMIL 1785, 19 obs; UNAMID 357; No exército da Somália 2.500-3.000	MINURCAT 13; UNOCI 2 obs UNMIL 872, 12 obs UNAMID 1.763, 9 obs	MINURCAT 2 UNOCI 2 obs; UNMIL 4, 7 obs UNAMID 2.356, 10 obs	UNOCI 1 obs; UNMIL 4.9 obs UNAMID 1.946, 16 obs UNISFA 3.799.87 obs No exército da Somália nd
Gabão	UNMIS 8 obs	MINURCAT 1 obs; UNMIS 5 obs UNAMID 10 obs	MINURCAT 1 obs; MICOPAX 139	MICOPAX 142	MICOPAX 160
Gâmbia	UNOCI 3 obs; UNMEE 1; 2 obs; UNMIL 2 obs; AUMIS 200 UNMIS 1	MINURCAT 2 obs; UNOCI 3 obs UNAMID 189	UNOCI 3 obs; UNMIL 2 obs UNAMID 201, 1 obs	UNOCI 3 obs; UNMIL 2 obs UNAMID 200, 1 obs	UNOCI 3 obs; UNMIL 2 obs UNAMID 202
Gana	UNOCI 542, 6 obs; MONUC 461, 24 obs; OLMEE 3 obs; UNMEE 3, 10 obs; UNMIL 859, 12 obs UNIOSIL 2 obs; AUMIS 23 obs UNMIS 3; MINURSO 8, 8 obs	MINURCAT 4 obs; UNOCI 541, 6 obs; MONUC 462, 23 obs UNMIL 701, 15 obs; UNAMID 3 MINURSO 18 obs	MINURCAT 219, 1 obs; UNOCI 542, 6 obs; MONUC 462, 23 obs UNMIL 707, 8 obs; UNAMID 10, 3 obs; MINURSO 17 obs	BINUB 1 obs; MINURCAT 527, 1 obs; UNOCI 507, 5 obs MONUSCO 462, 24 obs UNMIL 706. 11 obs; UNAMID 6, 4 obs; MINURSO 7, 9 obs	UNOCI 507, 6 obs; MONUSCO 461, 26 obs; UNMIL 708, 8 obs UNMISS 1; UNAMID 7, 6 obs UNISFA 2, 3 obs MINURSO 6, 10 obs
Guiné	UNOCI 3 obs; UNMIS 4 obs MINURSO 4 obs	UNOCI 1 obs; UNMIS 6 obs MINURSO 4 obs	UNOCI 3 obs; UNMIS 6 obs MINURSO 3 obs	UNOCI 3 obs; UNMIS 7 obs MINURSO 3 obs	UNOCI 3 obs; UNMISS 1 obs UNISFA 2 obs; MINURSO 4 obs
Guine Equatorial			MICOPAX 60	MICOPAX 7	
Jibuti	MINURSO 2 obs	MINURSO 2 obs	MINURSO 2 obs	MINURSO 2 obs	AMISON 850; MINURSO 1 obs
Lesoto	AUMIS 10 obs				UNAMID 1, 2 obs
Madagascar	AUMIS 9 obs				
Malavi	MONUC 111, 25 obs AMISON 1.000; AUMIS 24 obs UNMIS 2, 6 obs	MONUC 111, 23 obs UNMIS 6 obs; UNAMID 7, 4 obs	MINURCAT 5; MONUC 111, 19 obs; UNAMID 5, 6 obs	MONUSCO 50, 18 obs UNAMID 7, 8 obs	UNOCI 861, 3 obs; MONUSCO 10 obs; UNAMID 1 obs MINURSO 3 obs
Mali	MONUC 22 obs; AUMIS 15 obs UNMIS 10 obs; UNMIL 1, 4 obs		MONUC 19 obs; UNMIL 2, 2 obs UNMIS 3 obs; UNAMID 7, 9 obs	MINURCAT 1 obs; MONUSCO 9 obs; UNMIL 1 obs; UNMIS 1 obs UNAMID 2, 8 obs	MONUSCO 16 obs; UNMIL 1 obs UNMISS 1 obs; UNAMID 1 obs
Moçambique	AUMIS 15 obs; UNMIS 3 obs		MONUC 2 obs; UNAMID 7 obs	MONUSCO 1 obs; UNMIS 1 obs	UNISFA 1 obs
Namíbia	UNOCI 2 obs; UNMEE 3; 4 obs UNMIL 4; 2 obs; AUMIS 24 obs UNMIS 9 obs	UNOCI 2 obs; UNMIL 4; 2 obs UNMIS 9 obs; UNAMID 1	MINURCAT 4; UNOCI 2 obs UNMIL 3, 1 obs; UNMIS 7 obs UNAMID 12, 5 obs;	MINURCAT 45; UNOCI 1 obs UNMIL 3, 1 obs; UNMIS 7 obs UNAMID 2, 10 obs	UNOCI 2 obs; UNMIL 3, 1 obs UNAMISS 1 obs; UNAMID 1, 7 obs; UNISFA 1 obs;

de paz passou a ter um papel mais interventivo e combateu contra uma das facções, os rebeldes liderados por Charles Taylor. Apesar disso, a intervenção foi justificada como forma de pôr um fim às atrocidades que se viveram nos primeiros meses da guerra civil liberiana, e assim foi dado o mote para a primeira iniciativa multilateral, militar e diplomática, de manutenção de paz no continente africano. A partir de então, e nomeadamente no período de existência da UA, as missões de paz africanas no continente aumentaram, mas as carências económicas da maioria dos Estados condicionam uma participação mais activa nestas missões. Mas não só. Na altura de decidir pela intervenção militar, as carências económicas das organizações regionais mantêm-nas dependentes de dois factores: i) do financiamento externo, que irá estar sempre condicionado às organizações internacionais e às políticas internacionais dos Estados doadores e, ii) da possibilidade de um Estado-membro, com maior poder económico e militar, fazer prevalecer os interesses nacionais (ou das elites governativas), numa tentativa de aumento de prestígio regional.

Ocorrência de conflitos no continente

Entre 2001 e 2010 verificou-se uma diminuição da ocorrência de 7 grandes conflitos em 2001, para 4 em 2010. Dos 69 conflitos armados activos verificados entre 2001-2010, 27 tiveram lugar no con-

tinente africano, tendo o ano de 2003 registado uma quebra na ocorrência de situações de conflitualidade em África acompanhada também por uma redução do número de baixas de valores superiores a 10.000 em 2001, para valores inferiores a 4.000 em 2010. Durante aquele período cessou o estado de guerra em Angola, Burundi e Libéria e verificou-se uma redução da escalada dos conflitos no Chade, Sudão e Uganda. Na categoria de conflitos não estatais ocorridos entre 2001-2010, 169 conflitos foram registados em África com uma elevada concentração em países como a Etiópia, Quênia, Nigéria, Somália e Sudão.

Dos dez maiores países contribuidores para a constituição de forças policiais em missões internacionais, quatro são países africanos (Nigéria, Senegal, Gana, Ruanda). A maior parte das operações de paz têm sido levadas a cabo sob os auspícios das Nações Unidas e a maioria das missões da União Europeia têm sido orientadas para África.

Intervenções militares

A generalidade dos países africanos disponibiliza maioritariamente observadores para as missões de paz e o número de militares é, geralmente, reduzido. A excepção pertence aos Estados com maior poder militar – qualitativo ou quantitativo –, como a África do Sul, Nigéria, Etiópia ou Gana, principais contribuintes em missões de paz.

A participação em missões de paz além continente tem sido residual e sempre através de observadores. Os países receptores têm sido: o Nepal (África do Sul, Nigéria, Serra Leoa, Zâmbia e Zimbabué); o Líbano (Gana, Malawi, Nigéria, Quênia, Serra Leoa e Tanzânia); a Geórgia (Gana, Nigéria) e Timor-Leste (Serra Leoa).

“ [...] consciencialização [das organizações regionais] da necessidade em articular respostas regionais e continentais. ”

Dos países africanos de língua oficial portuguesa, Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe ainda não participaram em missões de manutenção de Paz. Angola disponibilizou cerca de 2.000 elementos para a República Democrática do Congo (2002/2003) e só voltou a disponibilizar militares (cerca de 200) em 2011, no âmbito da Reforma do Sector de Segurança da MISSANG na Guiné-Bissau (acordo bilateral de cooperação técnico-militar). Moçambique, através do envio de observadores, tem sido o país africano de língua oficial portuguesa mais participativo em missões de paz. ■

País	2008	2009	2010	2011	2012
Níger	BINUB 1 obs; UNOCI 384; 6 obs MONUC 19 obs; UNMIL 3 obs; UNMIS 1	BINUB 1 obs; UNOCI 385, 6 obs MONUC 16 obs; UNMIL 3 obs	BINUB 1 obs; UNOCI 386, 6 obs MONUC 11 obs; UNMIL 2 obs	BINUB 1 obs; UNOCI 393, 6 obs MONUSCO 16 obs; UNMIL 2 obs	UNOCI 935, 4 obs; MONUSCO 16 obs; UNMIL 1 obs
Nigéria	UNOCI 6 obs; MONUC 26 obs; OLMEE 2 obs; UNMEE 1; 8 obs MINURSO 6 obs	MINURCAT 3 obs; UNOCI 8 obs MONUC 23 obs; UNMIL 1.661, 21 obs; UNMIS 14 obs UNAMID 2.887, 9 obs MINURSO 8 obs	MINURCAT 15, 2 obs; UNOCI 7 obs; MONUC 22 obs UNMIL 1.626, 13 obs; UNMIS 2, 9 obs; UNAMID 3.331, 8 obs MINURSO 9 obs	MINURCAT 4, 2 obs UNOCI 7 obs; MONUSCO 18 obs UNMIL 1.553, 13 obs UNMIS 5, 13 obs; UNAMID 3.318, 12 obs; MINURSO 6 obs	UNOCI 64, 6 obs MONUSCO 29 obs UNMIL 1.561, 12 obs; UNMIS 4, 4 obs; UNAMID 3.318; 14 obs UNISFA 3 obs; MINURSO 7 obs
Quênia	ONUCI 4, 4 obs; MONUC 36 obs UNMEE 118, 10 obs; UNMIL 4, 3 obs; UNIOSIL 1 obs AUMIS 60 obs; UNMIS 831, 7 obs MINURSO 6 obs	MONUC 21 obs; UNMIL 2; 3 obs UNAMIS 821; 5 obs UNAMID 84; MINURSO 2 obs	MINURCAT 4; MONUC 23 obs UNMIS 726, 4 obs UNAMID 84, 2 obs	MINURCAT 3; MONUSCO 24 obs UNMIS 724; 4 obs UNAMID 82, 6 obs; EUTM 9	MONUSCO 24 obs; AMISON 3.150; UNMIS 692; 3 obs UNAMID 77; 3 obs; EUTM 12
Rep. Dem. do Congo			MINURCAT 1	MICOPAX 107; MINURCAT 1;	
Ruanda	AUMIS 3.272; UNMIS 261,15 obs	MINURCAT 1 obs; UNMIS 256, 14 obs; UNAMID 2.559, 7 obs	MINURCAT 1 obs; UNMIS 256, 10 obs; UNAMID 3.228, 7 obs	MINURCAT 1 obs; UNMIS 257, 10 obs; UNAMID 3.231, 9 obs	UNAMISS 857; 2 obs; UNAMID 3.238, 10 obs; UNISFA 2; 2 obs
Senegal	MINURCAT 1 obs; UNOCI 328, 9 obs; MONUC 460, 26 obs UNMIL 604, 3 obs; AUMIS 538 UNMIS 5	MINURCAT 3 obs; UNOCI 326, 10 obs; MAES 120 MONUC 459, 17 obs; UNMIL 3 UNAMID 550; 9 obs	BINUB 1; MINURCAT 13, 1 obs UNOCI 327, 9 obs; MAES 120 MONUC 460, 23 obs; UNMIL 2, 1 obs; UNAMID 811, 13 obs	BINUB 1; MINURCAT 10, 3 obs UNOCI 324, 14 obs; MONUSCO 40, 23 obs; UNMIL 1, 1 obs UNAMID 1.010, 17 obs	UNOCI 523, 13 obs; MONUSCO 22 obs; ECOMIB 200 UNMIL 2; 1 obs; UNMIS 4, 3 obs UNAMID 827, 8 obs
Serra Leoa			UNMIS 3 obs; UNAMID 2 obs	UNMIS 6 obs; UNAMID 135, 6 obs	AMISON 850; UNAMID 135; 6 obs UNISFA 3 obs
Sudão		MAES 200	MAES 200		
Tanzânia	UNOCI 1; 1 obs; UNMEE 2; 8 obs UNMIS 6; 15 obs	MAES 150; UNOCI 2, 1 obs UNMIS 17 obs; UNAMID 7, 12 obs	MAES 150; UNOCI 2, 1 obs UNMIS 11 obs; UNAMID 287, 7 obs	UNOCI 2, 1 obs; MONUSCO 2 obs; UNMIS 11 obs UNAMID 816, 20 obs	UNOCI 2; 2 obs; MONUSCO 2 obs UNMIS 4 obs; UNAMID 890; 20 obs; UNISFA 1; 1 obs
Togo	UNOCI 318, 5 obs; UNMIL 1, 4 obs; AUMIS 16 obs	UNOCI 315, 7 obs; UNMIL 1, 2 obs; UNAMID 1, 8 obs	MINURCAT 457; UNOCI 313, 7 obs; UNMIL 1, 2 obs UNAMID 1 obs		UNOCI 525, 7 obs UNMIL 1, 2 obs; UNAMID 7 obs
Uganda	UNOCI 2, 2 obs; UNMIS 11 obs AMISON 1.500	MINURCAT 2 obs; UNOCI 1, 4 obs AMISON 1.700; UNMIS 10 obs UNAMID 3 obs	UNOCI 2, 3 obs; AMISON 2.550 UNMIS 5 obs; UNAMID 2 obs	UNOCI 1, 2 obs; AMISON 4.250 UNMIS 8 obs; UNAMID 1 obs	UNOCI 2; 5 obs; AMISON 6.700 UNAMID 17 obs
Zâmbia	UNOCI 2 obs; MONUC 24 obs UNMEE 3, 10 obs; AUMIS 45 obs UNMIS 353, 14 obs; UNMIL 3 obs UNIOSIL 1 obs	MINURCAT 2 obs; UNOCI 2 obs MONUC 19 obs; UNMIL 4 obs UNMIS 350, 9 obs UNAMID 3, 4 obs	UNOCI 2 obs; MONUC 23 obs UNMIL 3 obs; UNMIS 349, 14 obs UNAMID 15, 12 obs	UNOCI 2 obs; MONUSCO 16 obs UNMIL 3 obs; UNMIS 544, 14 obs UNAMID 7, 13 obs	MONUSCO 17 obs; UNMIL 3 obs UNMIS 3, 2 obs UNAMID 1; 3 obs; UNISFA 1 obs
Zimbabué	UNOCI 2 obs; UNMIL 2 obs UNMIS 3; 10 obs	UNOCI 2 obs; UNMIL 2 obs UNMIS 14 obs	UNOCI 1 obs; UNMIL 2 obs UNMIS 12 obs; UNAMID 8, 6 obs	UNOCI 3 obs; UNMIL 2 obs UNMIS 9 obs; UNAMID 2, 9 obs	UNOCI 2 obs; UNMIL 1 obs UNMIS 1; 3 obs UNAMID 1; 2 obs

Militares africanos em missões de paz em África. Notas: Missões das Nações Unidas: ONUB (Burundi); MONUC (República Democrática do Congo); UNMEE (Etiópia e Eritreia); UNMIS (Sudão); BINUB (Burundi); MONUSCO (RDC); UNOCI (Costa do Marfim); UNMIL (Libéria); MINURCAT (República Centro-Africana e Chade); UNMIS (Sudão do Sul); UNISFA (Região de Abyei, Sudão); UNIOSIL (Serra-Leoa); MINURSO (Saara Ocidental). Missões da União Africana: OLMEE (Etiópia e Eritreia); AUMIS (Sudão); AUSTF (contingente da África do Sul no Burundi); UNAMID (missão híbrida UA/NU no Darfur); AMISON (Somália); MICOPAX (República Centro Africana – missão sob responsabilidade da ECCAS); MAES (Comores); ECOMIB (Guiné-Bissau – missão sob responsabilidade da CEDEAO). Missões da União Europeia: EUTM (Uganda).

Fonte: *Military Balance* – Anuários de 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013.



2.10 • As Forças Armadas dos PALOP

Forças Armadas angolanas: natureza, contingentes e estruturas

José Mendonça da Luz
João Matias

AS FORÇAS ARMADAS ANGOLANAS (FAA) que agora vigoram numa República em paz interna passam a ganhar uma relevância de cariz diferente. Já não estão empenhadas em defender o Estado face às guerrilhas internas e injunções externas: estruturam-se agora num quadro de estabilização subsaariana entre países limítrofes e da própria sociedade angolana.

A estrutura organizativa está legalmente enquadrada segundo uma Política de Defesa Nacional recentemente aprovada e parece estar em curso a pretensão de uma contínua modernização das fileiras, moldando-se a instituição militar às expectativas sociais de um país emergente.

As dimensões geográficas e económicas deste país, comparadas com as dos países OTAN são manifestamente desproporcionais, o que pode ser entendido como um bom indicador dos desafios que se afiguram. Comparando, apenas a título de exemplo próximo, a geografia Angolana com a de Portugal veríamos que: o território a defender pelos angolanos é – em km² – 14 vezes maior do que Portugal mas a população angolana é apenas 1,7 vezes superior. Anualmente, Angola consegue recorrer, *in extremis* dentro das idades legais, a mais um milhão de cidadãos para as suas forças armadas do que Portugal poderia, mesmo optando por manter um sistema de conscrição – com duração de 24 meses – que aceita apenas homens dos 20 aos 45 anos de idade mas que conta também com a possibilidade de as mulheres poderem ingressar através de um sistema de voluntariado.

Angola terá tido em 2011 um PIB a rondar os 100 mil milhões de dólares e em 2010 a percentagem do seu PIB de 80 mil milhões de dólares alocada à área da Defesa terá sido de 4,52%. Os restantes países da UA têm uma média de 1,80% (o Chade ocupando o lugar de maior empenhador do seu PIB e o Gana o lugar de menor). A média percentual de alocação da força de trabalho disponível à área da Defesa nos países da União Africana é de 2,18%. Angola aloca cerca de 1,71%. O Estado Angolano vê-se a braços com enormes despesas pecuniárias com os militares desmobilizados, tendo que, por força dos acordos a que está obrigado, cativar para esta área uma significativa porção do seu Orçamento.

A estrutura das FAA

As forças armadas angolanas mantêm à sua disposição cerca de cem mil militares. Conta ainda com uma força de vigilância fronteiriça que ronda os 10 mil elementos e cerca de 50 mil cidadãos com experiência herdada das antigas Brigadas de Vigilância e Organização Popular de Defesa e cuja desmobilização não parece estar ainda completa.

Angola – com as suas 18 províncias – está actualmente dividida em seis regiões militares (Cabinda, Luanda, Norte, Centro, Leste e Sul) no que respeita à componente terrestre; três regiões aéreas (Norte, Centro e Sul) e duas regiões navais. Contudo, segundo a nova directiva do Comandante-em-Chefe das FAA a pretensão é a de que se constituam dois Corpos de Exército (Centro-Norte e Sul-Leste) e os respectivos Corpos Aéreos e Navais (um de cada). Poder-se-á talvez delinear uma linha directa com a evolução das forças de defesa pós-soviéticas (também na Rússia se abandonou o sistema Exército-Divisão-Regimento para adoptar o de Corpos de Exército/Brigadas).

As forças terrestres absorvem de longe a grande maioria do pessoal militar. A Região Militar de Cabinda é a casa da 1.^a Divisão de Infantaria que inclui entre outras, a 1.^a Brigada de Infantaria Motorizada (Brig.I.M.), e as 2.^a, 10.^a e a 12.^a Brig.I.M.. Como nas restantes regiões militares, apenas recentemente foram os Comandantes destas unidades promovidos de Coronel a Oficial General, no âmbito da reconfiguração acima mencionada. A Região Militar Norte (composta e Malanje) é suportada pela 2.^a Divisão de Infantaria (cujo Comando reside na província do Malanje) e inclui a 70.^a Brig.I.M. (localizada em Vale do Paraíso, Barra do Dande, província do Bengo); a 71.^a Brig.I.M. (localizada no Soyo, província do Zaire), a 20.^a Brig.I.M. (em Capanda, no município de Cacus, província de Malanje) aonde também se encontra um Regimento de Artilharia, talvez por se encontrar neste ponto do Rio Kwanza uma importante barragem hidroeléctrica; a 21.^a Brig.I.M. (localidade do Negaje, província do Uíge), a 13.^a Brigada de Engenharia, a 52.^a Brig.I.M. (em Cuimba, na província do Zaire), e a Escola de Artilharia Militar (em Ndalatando, município de Cazengo, Cuanza Norte). A Região Militar Centro (composta das províncias do Cuanza-Sul, Bié, Huambo e Benguela) comporta a 4.^a Divisão de Infantaria com Comando na cidade do Kuito. Inclui na sua estrutura as 40.^a e 19.^a Brig.I.M. (município de Camacupa, Bié), a 41.^a Brig.I.M. (na província do Huambo), a 63.^a, 64.^a e a 74.^a Brig.I.M. (no município de Caala, província do Huambo), a 42.^a Brig.I.M. (em Andulo, Kuito, província do Bié), a 49.^a Brig.I.M. (em Sumbe, província do Cuanza-Sul); a 101.^a Brigada de Tanques e a Academia Militar do Exército (na cidade do Lobito, província de Benguela). A Região Militar Leste (que inclui as províncias da Lunda Norte, Lunda Sul e Moxico) é a sede da 3.^a Divisão de Infantaria, que entre outras, comporta a 72.^a Brig.I.M. (em Luena, Moxico), um Grupo de Defesa Antiaérea e um Grupo Misto de Artilharia Terrestre; as 30.^a e 39.^a Brig.I.M. (em Cazombo, município do Alto-Zambeze, Moxico), a 31.^a Brig.I.M. (em Namuana,

município de Saurimo, província da Lunda Sul); a 32.^a Brig.I.M., a 62.^a Brig.I.M. (em Kameia, província do Moxico). A Região Militar Sul (constituída pelas províncias Huíla, Namibe, Cunene, Kuando-Kubango) recebe a 5.^a Divisão de Infantaria cujo comando assenta na localidade de Menongue: fazem dela parte a 61.^a Brig.I.M. (em Ondjiva, na província do Cunene), a 60.^a Brig.I.M. (na localidade de Matala, Huíla) e a 50.^a Brig.I.M.. A Região Militar de Luanda é aonde naturalmente residem as estruturas de topo da Defesa e das FAA, como por exemplo o Ministério da Defesa e suas múltiplas Direcções donde descendem os comandos completos sobre os ramos; a Escola Superior de Guerra (para ministrar cursos de Comando e Direcção, de Estado-Maior e de promoção a Oficial Superior); o Instituto Técnico Militar (para ensino especializado de áreas da saúde e da engenharia); o Campo Militar do Grafanil, um Regimento da Polícia Militar; o Regimento de Transporte Logístico; a Brigada de Artilharia de Campanha, e a Unidade de Apoio do Exército. Ainda, dependem directamente do CEMGEFA as reputadas unidades de Forças Especiais: a Brigada de Comandos (baseada em Cabo Ledo, província do Bengo) e a unidade de tipo regimento das forças especiais que também inclui Fuzileiros Navais (em Ambriz, Bengo). As unidades do Exército estão, aparentemente, estrategicamente instaladas em pontos cruciais do território angolano e na sua maioria dispõem de um aeroporto pavimentado na sua proximidade (que pode também servir de base aérea, facilitando a sua projecção). Ainda, tratam-se de localidades nas intersecções de estradas muitas vezes raras na respectiva província.

Os sistemas de armas

Na sua globalidade os equipamentos disponíveis aos militares angolanos provêm dessa enorme economia de guerra que era a União Soviética (este material, havendo em larga abundância dos *stocks* da guerra fria é relativamente pouco dispendioso) e não arriscaremos números exactos, dada a disparidade das fontes e a impossibilidade de asseverar do seu estado de manutenção, mas antes um valor numérico arredondado. Assim, contam com cerca de 150 carros de combate (*MainBattleTank's*) sendo os mais modernos os T-72 cuja principal mais-valia será o dispositivo de protecção ERA (*Explosive Reactive Armour*). As FAA contarão com menos de 25 destes MBT. Os restantes carros de combate incluem o T-62, T-55s e T-54 – estes últimos somam cerca de cem carros – e uma dúzia de carros anfíbios PT-76s. São portanto viaturas bastante ultrapassadas – excepto talvez o T-72. Torna-se necessário res-

salvar que as infra-estruturas de transporte terrestres são menos boas, apesar do enorme e contínuo esforço feito pelo Estado Angolano na modernização e manutenção destas redes: compõem-se de cerca de 2.700 km de vias férreas e cerca de 50.000 km de estradas das quais apenas 5.000 km serão alcatroadas, pelo que movimentar grandes números de carros de combate pode revelar-se demorado e custoso.

No campo das Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoal (ou *Infantry Fighting Vehicle*, consoante a configuração), cujo número ronda as trezentas, o principal sistema é o BMP-2 (cerca de um terço das viaturas) cuja evolução é a peça de 30 mm de tiro automático de dupla velocidade e a possibilidade de recorrer ao sistema míssil anti-carro AT-4/5. Seguem-se as viaturas de reconhecimento BRDM-1 e 2 (cerca de 80 viaturas), as VBTP de rodas BTR-60 e 152 e as OT-62 (um veículo bastante desactualizado).

“
[...] as FAA são a instituição por excelência que mais contribui para a formação da Nação Angolana.
”

As unidades de artilharia contam com cerca de pouco menos de um milhar de peças: o D30 de 122 mm com um alcance máximo de 15/21 km (consoante a munição usada) e o M46 de 130 mm são as peças com maior alcance mas com baixo ciclo de fogo por minuto, o que minimiza o seu apoio às forças de infantaria. Contam ainda com peças já muito antigas, como o M1942. Ainda, sistemas de morteiro de 80 mm e 120 mm constituindo estes a grande maioria de equipamentos disponíveis na artilharia Angolana. De artilharia autopropulsada, Angola poderá ainda ter em uso o 2S3 Akatsiya (M1973) em número muito reduzido. Conta ainda com os muito conhecidos sistemas MLRS BM21 e BM24 (num número que não ultrapassará os 80) cujos alcances variam bastante consoante a munição aplicada (máximo 40 km). Os sistemas antiaéreos incluem igualmente equipamento muito ultrapassado e não há indicação de que os Angolanos tenham aplicado às viaturas o míssil STRELA-1 como complemento de apoio antiaéreo de baixa altitude) – e as ZU.23-2 bitubo de 23 mm. As FAA contam ainda com o míssil terra-ar portátil Strela-2 (SA-7, NATO) – provavelmente a versão b – e Strela-3 (SA-14) para alvos a baixa altitude.

Meios marítimos

A componente marítima das FAA é de longe a menos preparada, sobretudo tendo em conta que a sua linha costeira soma uns 1.600 km. A Marinha de Guerra de Angola parece estar muito mal preparada para controlar quer a sua costa quer a sua Zona Económica Exclusiva. A sua área de acção divide o país em duas zonas (Zona Naval Norte

e Zona Naval Sul) e conta com cerca de mil militares com bases navais em Luanda, Lobito e Namibe e unidades de Fuzileiros Navais em Cabinda. Os seus navios constituem-se de navios de patrulha: quatro navios da classe Mandume com um alcance de cerca de 1.500 km; três navios da classe Patrulheiro (alcance 1.800 Km) e diversos semi-rígidos do tipo zodiac para controlo de vias fluviais. Estarão a ser efectuadas aquisições de novos navios e planos de reorganização futura.

Meios aéreos

A Força Aérea Nacional de Angola (FANA) – que conta com cerca de 3.500 militares estruturados operacionalmente em seis regimentos – é talvez a que maior capacidade de dissuasão e defesa oferece ao Estado Angolano. Divide o país em três Zonas Aéreas Militares e beneficia do facto de o território ter cerca de trinta aeroportos pavimentados (dos mais de 150 por todo o país) todos eles com comprimento mais do que suficiente para acolher as aeronaves de combate e transporte. Talvez a maior falha nesta força aérea, em termos de equipamento, resida nas aeronaves de reconhecimento: não possuem nenhuma com sistemas de vigilância electrónica e são simultaneamente usadas para treino. Assim, contam-se cinco Pilatus PC-7/9, uma dezena de Embraer-312 Tucano, uns quantos Yakovlev Yak-11 e Cessna 172. O verdadeiro poder aéreo advém das aeronaves de fabrico russo Mikoyan-Gurevich e Sukhoi: menos de vinte SU-22/25K/27 e cerca de trinta MIG-21/23, garantindo capacidade de disputar superioridade aérea até 3.500 km e de garantir apoio aéreo próximo (CAS) às forças no terreno num raio de 2.300 km desde uma das bases aéreas. A FANA não tem aeronaves de reabastecimento no ar, mas com a quantidade de bases disponíveis por todo o país consegue um raio de acção considerável. Algumas das principais bases aéreas encontram-se no Huambo, Catumbela (parece-nos que esta se encontra particularmente activa dado o seu aparente nível de manutenção e número de aeronaves de combate presentes), Cuito, Menongue, Luanda. A FANA conta ainda com uma vasta série de aviões de transporte (logístico e VIP) contando-se: quinze Antonov NA-26 (transportam cerca de 40 pessoas), seis C-212 Aviocar (cerca de vinte e cinco pessoas cada), oito BN-2 Islander (cerca de oito pessoas), dez NA-12 (cerca noventa pessoas), dois Embraer-111 – também usados para patrulhamento –, um Gulfstream 3 (VIP), quatro Pilatus PC-6 Porter, um Embraer 135BJ (VIP). Os regimentos de helicópteros possuem: vinte helicópteros de ataque ao solo Mi24 (transporta oito pessoas); oito SA-342M Gazelle (transporta três pessoas); cerca de vinte helicópteros de transporte MI-8 (cerca de 25 pessoas), doze MI-17 (cerca de 25 pessoas) e oito Bell 212 (cerca de seis pessoas); vinte SA Alouette 3 (quatro pessoas); dois helicópteros de reconhecimento SA-315B; e oito helicópteros de transporte VIP SA365H Dauphin.

Ponderando estes dados pode-se concluir que de toda a região (além da *Southern Africa Development Community* e abaixo do Sahara) serão

as Forças Armadas Angolanas das melhor preparadas para eficazmente projectar e/ou deslocar as suas forças. No entanto numa análise mais aprofundada notar-se-ia que o potencial de combate do país fica limitado pelo facto de não haver indústria militar autóctone, nem o necessário investimento no desenvolvimento tecnológico que suporte uma boa alocação dos recursos disponíveis, assim como, de momento, a inexistência de uma estrutura de manutenção adequada à quantidade e diversidade de equipamentos disponíveis. Parece-nos que Angola muito beneficiaria do estabelecimento de parcerias internacionais (especialmente no âmbito da CPLP, cuja experiência técnica e proximidade cultural pode ser assaz relevante), trazendo para o seu território a capacidade internacional na área da investigação, manutenção e desenvolvimento dos seus equipamentos e estruturas, ao invés da contratualização de tais serviços fora de fronteiras, cuja principal consequência é a ausência de absorção do conhecimento. Ainda outro factor a considerar é o de parecer haver um latente desequilíbrio salarial nas fileiras, o que pode muito bem perturbar a prontidão das forças, apesar dos constantes esforços no sentido de atenuar esses desequilíbrios.

Não obstante Angola estar incluída em diversas organizações regionais e pan-Africanas, as FAA não estão – deliberadamente – integradas nas forças de imposição/manutenção de paz – exceptuando-se um acordo bilateral que determinou a criação da MISSANG colocando tropas angolanas na Guiné-Bissau. As FAA estão ainda muito consumidas pelos esforços dentro das suas fronteiras no “retorno à calma” permitido pelos acordos de paz: participam no enorme e dispendioso trabalho de desminagem do território angolano, aonde a integração dos ex-elementos da UNITA parece ter grande relevância pelo seu conhecimento dos campos por eles utilizados. Programas esses essenciais não só à segurança básica das populações mas também ao desenvolvimento habitacional, exploração agrícola e turística e exploração das vias de comunicação; implementam e gerem programas de saúde (anti-VIH/SIDA); procedem a programas de alfabetização e consciencialização social e cívica da população (tanto dos militares como dos civis); e promovem formação académica desde a mais elementar à pós-graduada (de onde a CPLP beneficia da progressão da Língua Portuguesa) sobretudo nas áreas mais desfavorecidas do país.

É fácil concluir que as FAA são a instituição por excelência que mais contribui para a formação da Nação Angolana. As FAA têm a difícil missão de aglutinar as suas diversas etnias e diversidades políticas numa identidade democrática no seu território natural e sossegar um historial pouco pacífico da região subsaariana, pelo que o seu esforço vai muito além da própria defesa do território, como se compreende ser a função comum nas Forças Armadas ocidentais. O resultado deste esforço ficou bem patente na forma como bem correram as recentes eleições apesar das diferenças sociais existentes. ■

2.11 • As Forças Armadas dos PALOP

Angola: políticas de defesa, alianças regionais e percepção de ameaças

José Mendonça da Luz
João Matias

A ACELERAÇÃO DA GLOBALIZAÇÃO no pós-guerra fria teve como consequência a diminuição dos conflitos abertos entre nações – mas não dos camuflados, aparentemente – e por outro lado o aumento da colaboração internacional, a nível global e regional.

Angola, terminados os conflitos internos após mais de vinte anos, optou por reforçar a sua participação nas alianças regionais africanas e por fortalecer as suas estruturas internas de defesa e segurança (as Forças Armadas, a Polícia Nacional, entidades civis) com o objectivo de fazer frente aos novos tipos de ameaça que enfrenta que se apresentam na forma das ameaças assimétricas, sobretudo as ligadas ao terrorismo internacional, os conflitos fronteiriços – que incluem as disputas de zonas económicas exclusivas abandonadas de recursos primários –, o crime organizado internacional e a imigração ilegal em massa.

De momento, aparentemente, será a imigração ilegal a que colocará uma maior ameaça à estabilidade da nação angolana, na forma das enormes massas humanas que se transferem sobretudo da República Democrática do Congo, da República do Congo e Zâmbia (mesmo quando se tratam de pessoas cujas etnias também se incluem no território angolano mas cuja cidadania calhou, por nascimento, para lá da fronteira). Paralelamente, Angola também parece recluir que as suas recentes colaborações com a República Popular da China possam aumentar e diversificar o fenómeno das “invasões silenciosas” e a perda de soberania de recursos nacionais e da progressão laboral nacional.

Angola na União Africana

Angola tem na sua participação nas organizações internacionais – mesmo que sejam parcerias so-

brepostas – a oportunidade de se afirmar como potência regional e pan-africana. Neste sentido, e através das reformas das Forças Armadas, tem participado em diversos exercícios militares no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (exercícios tipo Felino), Comunidade Económica dos Estados da África Central (Kuanza 2010) e Comunidade dos Países do Sul de África/ SADC (*Southern African Development Community*) – Dolphin I e II – e singularmente com os Estados Unidos na área da saúde militar, tendo como resultado a melhoria da capacidade de produção de doutrina própria, melhoramento da capacidade de comando e exploração das forças. Apesar de não participar com tropas em operações de manutenção da paz – excepto, a nível independente ter erguido a MISSANG – Angola coopera na criação das brigadas da SADC (SADCBRIG, estacionada em Gaboronne



Países membros da SADC. Fonte: <http://www.sadc.int/>

no Botsuana), na das *African Standby Force* e no CEWS (*Continental Early Warning System*) da União Africana, e no âmbito da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CE-EAC), na Força Multinacional da África Central e no seu próprio mecanismo de alerta (MARAC/*Mecanisme d'Alert Rapid en Afrique Central*), assim como nalguns tratados de defesa mútua incluídos nas diversas organizações. É possível que o governo Angolano percepcione apostar mais na colaboração das iniciativas da *Southern African Development Community* dada a proximidade geográfica dos seus constituintes. Ainda no âmbito da SADC e para fazer face à ameaça transfronteiriça do crime organizado, Angola é membro da Organização de Coordenação dos Chefes de Polícia da Região da África Austral (SARPCCO), cuja função é a acção conjunta das diversas forças policiais dos seus doze estados membros e de agir como membro regional da Interpol.

Cada comunidade económica regional da União Africana – cinco no total e Angola pertence a duas: SADC e CEEAC – estaria encarregue de levantar uma força de tipo Brigada que incluiria também pessoal civil e policial, formando estas a *African Standby Force* (uma força que se pretende que possua a capacidade de intervir célebramente: a pretensão é a de que o tempo mínimo de projecção seja de 14 dias para casos de intervenção urgente), pois o conceito da arquitectura para a paz e segurança em África – cujo objectivo é o fim dos conflitos e o desenvolvimento económico-social do continente – está estritamente ligado e dependente da eficácia de uma estrutura de segurança. A União Africana (UA) pretende passar do estádio de “simples” fornecedora de tropas e/ou observadores para os teatros para uma posição de se capacitar no sentido de também poder ter a iniciativa e controlo do planeamento operacional. O protocolo do conselho de segurança da UA contempla ainda a participação directa com forças das Nações Unidas. Especificamente, a SADC criou o Plano Regional Indicativo do Desenvolvimento Estratégico (RISDP) – como compromisso geral – e como seu complemento o Plano Indicativo Estratégico para o Órgão (SIPO I e II, com revisões quinquenais) que enquadra as actividades específicas do pacto de defesa mútua e o protocolo de defesa e segurança desta região económica. A formação das Brigadas por região económica da UA pretende responder à diversidade e especificidade dos desafios que cada região enfrenta, assim como melhor gerir as capacidades militares dos diversos países balanceando e preenchendo as lacunas de uns e de outros.

Aplicação dos protocolos de segurança regional

Os principais impedimentos ao sucesso dos SIPO não têm sido tensões militares mas antes o estado do desenvolvimento económico e social da região, reflexo do difícil estado de coisas que pautou os anos de criação da zona económica e a diversidade política dos seus Estados-

membros constituintes. O mais recente SIPO identificou que as principais ameaças aos seus Estados-membros devem ser enfrentadas com a aposta nas forças de imposição de paz e nas acções de apoio à sociedade civil (desminagem, controlo de armamento, consciencialização e tratamento de doenças infecciosas, controlo de migrações), na cooperação de informações através dos seus respectivos serviços cuja especialização deverá ser perseguida e nas reformas na área da segurança.

“
Angola [...] optou por reforçar a sua participação nas alianças regionais africanas e por fortalecer as suas estruturas internas de defesa e segurança [...]”

A recente transferência de responsabilidades por parte dos Angolanos na missão de manutenção de paz na Guiné para a esfera de influência da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental é um bom exemplo da progressão política – mas também da sua elevada complexidade e fragilidade –, do *momentum* de actuação, afirmação e intenções da segurança regional africana na sua União.

Angola, ao participar nestas alianças, e ao colocar-se na linha da frente, parece estar a cimentar perante o mundo que a observa a sua evolução democrática e o seu papel como agente de estabilidade africana. ■

Referências

- MÖLLER, Björn — “The African Union as a security actor: African solutions to African problems?”. In *Crisis States Working Papers Series nº 2*. London: Destin: London School of Economics, 2009.
- NEETHLING, Theo — “Realizing the African Standby Force as a pan-African ideal: progress, prospects and challenges”. *Journal of Military and Strategic Studies vol. 8 issue 1*. Calgary: Center for Military and Strategic Studies, University of Calgary, 2005.
- HOLT, Victoria, et al — *African capacity-building for Peace Operations: UN Collaboration with the African Union and the ECOWAS*. Washington, H. L. Stimson Center, 2005.
- CILLIERS, Jakkie — “The African Standby Force, An update on progress”. S. I, *ISS Paper nº 160*. Institute for Security Studies, 2008.
- GAMBA, Virginia — “SADC Cooperation and Progress with the SADC Brigade”. In LE ROUX, Len (Dir.) — *South African Army Vision 2020, vol. nº 2*. Pretoria: Institute for Security Studies, 2008.
- MARSHALL, Jeffery — “Building an effective Standby Force to promote African stability, conflict resolution, and prosperity”. In *Crisis States Working Papers Series*. London: Destin: London School of Economics, 2009.
- DERSO, Solomon — “The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture”. *ISS Paper nº 209*. ISS, 2009.
- NASH, William, (Dir.) — *Towards an Angolan Strategy: prioritizing US-Angolan relations*. New York: The Council on Foreign Relations, 2007.
- BERNARDINO, Luís — “Contributos de Angola para a arquitectura de Paz e Segurança Africana”. In PAVIA, José (Coord.) — *A política externa de Angola no novo contexto internacional*. Lisboa: Quidjuris, 2011.
- TAVARES, Rodrigo — *Regional Security: the capacity of international organizations*. Oxon: Routledge, 2010.
- COELHO, João Paulo Borges — *SADC: cooperação e segurança pública*. S. I, IESE, 2011.
- VAN NIEUWKERK, Anthoni — “Towards peace and security in southern Africa”. In *Africa Peace and Security Series nº 6*. Maputo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012.

Sítios na internet

- Descrição da SARPCCO na INTERPOL: <http://www.interpol.int/Public/Region/Africa/Committees/SARPCCO.asp>
- Basel Inst. Of Governance: <http://www.assetrecovery.org/kc>
- SADC em <http://www.sadc.int>
- CEEAC/ECCAS: <http://www.ceeac-eccas.org>

2.12 • As Forças Armadas dos PALOP

Moçambique: política de Defesa, alianças e ameaças

Luís Valença Pinto

A POLÍTICA DE DEFESA DE MOÇAMBIQUE radica na Constituição do país quanto aos aspetos ligados aos princípios políticos e encontra tradução mais direta em legislação complementar. Tratando-se de uma política tão intrinsecamente ligada à soberania, a História, a Cultura e as tradições nacionais constituem-se naturalmente como elementos muito relevantes para a sua definição. A circunstância de Moçambique viver uma independência ainda jovem torna esses parâmetros matriciais particularmente nítidos.

O quadro constitucional

São identificáveis três fórmulas principais da Lei fundamental de Moçambique. A Constituição fundadora, datada de 1975 e as versões que se lhe seguiram, a de 1990 e a atual, de 2004. Cada uma espelha contextos políticos diferentes correspondendo a fases que marcaram a evolução do país.

A Constituição de 1975, elaborada pelo Comité Central da Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo) e datada do dia da independência, reflete a dinâmica da luta pela emancipação nacional e a inspiração marxista e revolucionária do regime saído dessa luta, bem assim como a sua natureza monopartidária, consubstanciada na Frelimo, organização que nos anos da guerra com Portugal representou o nacionalismo moçambicano e conduziu a correspondente luta.

No que tange à Defesa, essa Constituição prescreve que “as Forças Populares de Libertação de Moçambique, dirigidas pela Frelimo, elemento essencial do poder do Estado, detêm responsabilidades na defesa e consolidação da independência e da unidade nacional”, entendendo-as como sendo igualmente “forças de produção e de mobilização política” e estipula que “o Presidente da Frelimo é o Comandante-Chefe das Forças Populares de Libertação de Moçambique”, além de ser o Presidente da República (PR).

Em matéria doutrinária a Constituição de 1975, enuncia que Moçambique defende “o desarmamento geral e universal” e “o Oceano Índico como zona desnuclearizada e de paz”, além de ser um estado que apenas “usa a força em legítima defesa”. Ao mesmo tempo elege “a defesa do país como o dever mais alto de cada cidadão e cidadã”.

Este texto constitucional foi objeto de alterações em 1976, 1977, 1978, 1984 e 1986, mas nenhuma delas modificou ou influenciou o entendimento que em matéria de Defesa Nacional de Moçambique foi fixado em 1975.

A Constituição de 1990 traduz um outro contexto político e ideológico. Surgiu na esteira do acordo de 1987 entre Moçambique, o Banco Mundial e o FMI, com o conseqüente abandono de uma

visão coletivista e estatizante da economia e também no contexto do processo que havia de levar à assinatura, em outubro de 1992, dos acordos que puseram termo à guerra civil entre a Frelimo e a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo).

Elaborada pela Frelimo, ainda que com colaborações exteriores, esta Constituição é um autêntico corte com o passado, atenta aos cidadãos, aos seus direitos e ao multipartidarismo.

Para a política designada de Defesa e Segurança, cobrindo as Forças Armadas e as Polícias, fixa objetivos inteiramente clássicos (salvaguarda da independência, da soberania e da integridade territorial, garantia do normal funcionamento das instituições e a segurança dos cidadãos). E estipula que FA e Polícias têm um dever de fidelidade para com a Constituição e a Nação. Moçambique afirma-se como um país não alinhado que observa os princípios das Cartas das Nações Unidas e da União Africana.

“
Na dinâmica da SADC o país tem sabido agir na conjugação das suas vontades e aptidão próprias, do seu relacionamento privilegiado com a África do Sul e Angola, [...] e da circunstância de serem igualmente boas as suas relações com todos os outros estados membros.”

Nova é também a outorga de responsabilidades em matéria de defesa e segurança aos diferentes órgãos de soberania e a formação de um Conselho Nacional de Defesa e Segurança, estrutura consultiva do PR na sua qualidade de Comandante-Chefe. Deve precisar-se que na aceção oficial moçambicana a noção de Segurança corresponde ao que entre nós é correntemente designado como segurança interna.

A Constituição de 1990 foi objeto de revisões em 1993, 1996 e 1998, nenhuma delas alterando o antes preceituado para a defesa e segurança.

As leis estruturantes

Se a Constituição de 1975 visa a fundação do Estado, a de 1990 visa a sua democratização. É depois dela, em outubro de 1997, que ocorre a publicação de uma lei que aprova a Política de Segurança e Defesa e, em simultâneo, da Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas

A primeira dessas duas leis define a Política de Defesa e Segurança como um conjunto de princípios, objetivos e diretrizes, sendo interessante observar que esses princípios e os objetivos são comuns à Defesa Nacional e à Segurança Interna e que é com essa mesma unidade que a Política de Defesa e Segurança é caracterizada.

De uma forma simplificada os princípios enunciados são: i) a responsabilidade de cada cidadão e de todos os setores do Estado e da sociedade; ii) a unidade da Nação e o seu reforço; iii) a defesa dos interesses nacionais; iv) o apatidarismo das instituições de defesa e segurança; v) a fidelidade à Nação e à Lei, vi) a obediência ao PR, enquanto comandante-chefe; vii) a prossecução da paz, na região, no continente e no Mundo, sem prejuízo do direito à legítima defesa; viii) a primazia à prevenção e à solução negociada dos conflitos; ix) a proibição do recurso a menores de dezoito anos.

Os objetivos são naturalmente conformes à orientação constitucional, acrescentados por propósitos de i) garantia de respeito pela legalidade e portanto, também pelos direitos e liberdades individuais; ii) prevenção e combate ao crime organizado, salientando-se o narcotráfico e incluindo-se o terrorismo; iii) prevenção e socorro às populações em caso de catástrofe; iv) desenvolvimento das capacidades morais e materiais da Nação, v) desenvolvimento económico e social.

Coerentemente afirmam-se como principais elementos caracterizadores da Política de Defesa e Segurança: i) a sua natureza de atividade permanente exercida em todos os lugares; ii) o seu caráter global, associando as componentes militar e não militar; iii) ser obrigação e honra para todos os cidadãos.

A Defesa Nacional, é entendida por referência a ameaças ou agressões armadas e como devendo ser exercida pelos cidadãos e pelo Estado, por forma a assegurar independência, unidade nacional, soberania, integridade e inviolabilidade do país, normalidade institucional e segurança das pessoas. A sua componente militar corresponde em exclusivo às Forças Armadas e a não militar aos demais órgãos do Estado.

As missões das Forças Armadas são inteiramente concordantes com estas definições superiores, justificando-se referir que se enuncia o princípio da sua participação em ações tendentes à manutenção da paz e ao respeito do direito internacional.

A Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas concretiza e precisa este enquadramento, devendo acrescentar-se que nela é considerado que a defesa nacional é igualmente exercida no quadro dos compromissos bilaterais, regionais e interna-

cionais assumidos pelo país, também que a necessidade, os deveres e as linhas gerais da Defesa Nacional devem ser objeto de informação pública e, ainda, que é ao Conselho de Ministros que compete a definição dessas linhas gerais e a condução da Política de Defesa Nacional.

No que mais diretamente tange às Forças Armadas merece destaque a consagração do imperativo do seu apartidarismo e o caráter unitário da sua organização.

Aspeto interessante é a vinculação das Forças Armadas a um ciclo de planeamento estratégico tendo como fases principais um conceito estratégico de defesa nacional, um conceito estratégico militar, as missões das Forças Armadas e os seus sistemas de forças e dispositivo. Ou seja, a um modelo inteiramente análogo ao vigente em Portugal.

Em obediência a propósitos de reafirmação e aprofundamento do fixado em 1990, foi promulgado em 2004 um novo texto constitucional moçambicano, que é o que vigora presentemente e cuja elaboração ocorreu sob responsabilidade parlamentar.

Nela nada se identifica que, de modo relevante, signifique alteração do constante na legislação anterior. O que explica que não tenha sido sentida a necessidade de, por essa razão, modificar as leis relativas tanto à Política de Defesa e Segurança como à Política de Defesa Nacional.

Da análise feita infere-se que a Defesa Nacional de Moçambique, tendo tido um processo de evolução naturalmente paralelo ao do próprio país, tem hoje uma tradução moderna e atualizada, no essencial muito próxima do figurino que se encontra nos estados mais avançados, ainda que com obrigatórias adequações ao enquadramento regional e sub-regional de Moçambique e ao seu padrão de desenvolvimento económico e social.

Alguns traços de mais marcante singularidade talvez apenas residam no entendimento da unidade essencial entre defesa e segurança interna, evidenciada em princípios e objetivos comuns.

O efeito da realidade envolvente

Mas as ameaças de que o país mostra ter mais nítida percepção são muito próprias do seu contexto e do seu grau de desenvolvimento, afirmando-se em dois planos principais.

O primeiro liga-se a preocupações com a unidade e coesão nacionais, o que é inteiramente natural num país recente, multiétnico, e que pouco depois da sua independência viveu uma longa guerra civil. Moçambique tem dado uma resposta sábia e efetiva a esta questão. Para isso muito contribuiu o processo de paz que em 1992 fez terminar a guerra interna, tanto no plano dos acordos então firmados como, sobretudo, nas políticas subsequentes que visaram a integração das partes desavindas, quer no plano político e institucional, quer no plano social. Mas a resposta mais profunda tem sido dada através da educação, do fomento da língua portuguesa como veículo comum e da participação generalizada nas Forças Armadas, que assim se confirmam como instrumento de excecional valor para a consolidação e afirmação da unidade da Nação moçambicana.

O segundo plano é o que mais diretamente se liga às questões do desenvolvimento. Não pode admirar que as preocupações de Moçambique estejam centradas no acesso à educação e a cuidados básicos de saúde, no espetro da má nutrição, no risco de pandemias, na generalização das redes de abastecimento de água, de energia elétrica e de saneamento, na exposição das populações a catástrofes e calamidades.

Esta situação, inteiramente comum à maioria dos países africanos, define uma prioridade e

explica algumas das razões que modificam a percepção que em África existe quanto a algumas das ameaças e riscos do nosso tempo, tais como os tráficos ilícitos e até mesmo o terrorismo. Dir-se-ia que, em tais situações, conta muito mais o *soft power* do que o *hard power*. O que, sejam o que forem os princípios e os preceitos definidos na legislação, determina no concreto as opções e as práticas da Defesa Nacional.

Para o tratamento destas questões no plano político, económico, social e militar a aposta em fórmulas de maior aproximação e integração sub-regional tem-se confirmado como muito adequada e promissora.

Sendo membro da União Africana e procurando ter aí uma crescente intervenção e relevância, Moçambique é um estado proeminente no quadro da *Southern African Development Community* (SADC), a organização sub-regional da África Austral e, porventura, o exemplo e o motor de integração sub-regional no continente africano.

Na dinâmica da SADC o país tem sabido agir na conjugação das suas vontades e aptidões próprias, do seu relacionamento privilegiado com a África do Sul e Angola, Estados que mais assumidamente aspiram à liderança desse subconjunto e da circunstância de serem igualmente boas as suas relações com todos os outros estados membros.

Moçambique contribui com forças militares para a Brigada que no âmbito da SADC integra as *African Stand-by Forces*.

E é no contexto sub-regional que Moçambique, empenhando-se na medida das suas possibilidades, tem procurado a concertação necessária para a melhor resposta a duas ameaças muito particulares: a que resulta do fluxo desregulado de refugiados provenientes do Zimbábue e as ações de pirataria que se observam no Canal de Moçambique. ■

DEFESA NACIONAL E ESTRUTURAÇÃO DEMOCRÁTICA

O caso moçambicano é paradigmático na evidência de intimidade entre Defesa Nacional e Estado. De facto, desde o momento da independência nacional que as definições relevantes para a Defesa Nacional de Moçambique acompanham estreitamente e refletem com absoluta clareza o percurso do Estado.

A uma fase inicial (1975) muito determinada pela luta pela independência e pelo traço ideológico monopartidário que a envolveu e com que se estruturou o novo Estado, seguiu-se, após uma década e meia (1990), uma perspectiva de forte transição democrática, associada ao processo de pacificação interna posterior ao fim da guerra civil, ao abandono da caracterização ideológica do Estado, à abertura do regime ao pluralismo partidário e à consequente mudança de modelo económico.

Se a esta enorme mudança se deve associar a ideia de transformação democrática, é sob os conceitos de normalidade e evolução que se pode entender o passo seguinte (2004), ainda hoje vigente. No essencial traduzido pela necessidade de, à luz da experiência, aprofundar e aperfeiçoar a solução anterior e pelo imperativo de acompanhar na ordem da defesa e segurança a maior abertura e o maior empenhamento de Moçambique nas dimensões regional (União Africana) e sub-regional (SADC) que lhe são próprias, incluindo não só os planos da conjugação de esforços e da coordenação, como também o de alguma integração.

Muito interessante é também observar como, sem prejuízo dos modelos estabelecidos, a realidade vivida no âmbito da Defesa Nacional de Moçambique se tem sabido ajustar adequadamente às circunstâncias concretas do país, tanto no plano externo (ameaças e riscos) como no plano interno (desenvolvimento económico e social).



2.13 • As Forças Armadas dos PALOP

Forças Armadas de Moçambique

Luís Valença Pinto

AS FORÇAS ARMADAS DE MOÇAMBIQUE têm dois troncos fundadores. O primeiro é naturalmente a componente militar da Frelimo durante a luta pela independência, dando origem no quadro da Constituição de 1975 às designadas Forças Populares de Libertação de Moçambique. O segundo decorre do Acordo Geral de Paz, de 1992 e levou à constituição das Forças Armadas de Defesa de Moçambique, compostas em partes Frelimo e da Renamo, num equilíbrio de representação que cobria tanto a totalidade dos efetivos globais então previstos (30.000), como também os fixados para cada ramo (Exército 24.000, Força Aérea 4.000 e Marinha 2.000).

Princípios políticos e institucionais

A atual estrutura das Forças Armadas de Moçambique radica numa primeira e essencial definição na Constituição do país e, coerentemente, na Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei 18/97, de 1 de outubro).

Visando dar unidade a legislação avulsa, um diploma de 2003 (Decreto 48/2003, de 24 de dezembro) determinou a estrutura orgânica das Forças Armadas de Moçambique.

Em linha com um intenso processo de reforma e reestruturação iniciado em 2009, essa organização evoluiu, encontrando hoje tradução no Decreto-lei 41/2011, de 19 de julho, que consubstancia uma visão moderna e bastante completa, sem porém descer ao ponto de se tornar regulamentar. De forma judiciosa, essa lei começa por relembrar as missões que nos termos fixados na legislação superior incumbem às Forças Armadas, bem assim como por vincar que elas se integram na administração direta do Estado, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e que o Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) e todos os órgãos, serviços e organismos que lhe estão subordinados (o que inclui os ramos) dependem do Ministro da Defesa Nacional.

Ficam assim consagrados dois preceitos da maior relevância. O primeiro respeita à inequívoca subordinação das Forças Armadas ao escalão político e, o segundo, à afirmação da unidade orgânica e funcional da instituição castrense, consubstanciada na figura do CEMGFA, enquanto entidade plenamente responsável pela totalidade das Forças Armadas.

Estrutura e organização

Integram a estrutura das Forças Armadas de Moçambique um Estado-Maior General, os ramos do Exército, da Força Aérea e da Marinha e órgãos militares de comando, entendidos como sendo o CEMGFA e os comandantes dos ramos, que lhe estão inequivocamente subordinados.

O CEMGFA, a mais elevada autoridade na hierarquia militar moçambicana, único com a patente de General ou Almirante (4 estrelas), responde perante o MDN pela direção, administração, preparação e emprego das Forças Armadas, numa definição que não contempla exceções quanto à abrangência dessa responsabilidade. O CEMGFA é também e, naturalmente, o comandante das operações em tempo de guerra, aí sob delegação do Presidente da República, enquanto Comandante-Chefe.

“
Moçambique enfrenta portanto um sério desafio de reequipamento militar. Ao contrário de outros países, nomeadamente africanos, o país parece ter optado primeiro pelas vias do estabelecimento do modelo orgânico e da formação, para só depois abordar o reequipamento.
 ”

Com este enquadramento, inteiramente idêntico ao que se observa na generalidade dos países ocidentais, o CEMGFA recolhe um vasto conjunto de competências. No seu exercício é diretamente coadjuvado por um Vice-CEMGFA (Tenente General ou Vice-Almirante) e apoiado por um órgão de inspeção, por um estado-maior e, evidentemente, por um gabinete. Reforçando a lógica unitária que o Estado moçambicano escolheu para as suas Forças Armadas o Vice-CEMGFA tem prevalência hierárquica sobre todos os oficiais do seu posto (3 estrelas).

A organização do Estado-Maior General assenta num modelo departamental, cobrindo as diferentes áreas funcionais da atividade militar (Pessoal, Informações Militares, Operações, Doutrina, Comunicações, Logística, Finanças e Saúde). É interessante constatar que a atividade de cooperação militar está centralizada no gabinete do CEMGFA. Mais do que ponderar sobre as virtudes desse modelo, importa, em particular para os países que cooperam com Moçambique, recolher dele o sinal claro da importância ímpar que o CEMGFA moçambicano tem em matéria de cooperação militar, retirando daí as necessárias ilações.

O CEMGFA tem também ao seu dispor dois importantes órgãos de conselho. O Conselho Superior Militar e o Conselho Superior de Disci-

plina. O primeiro integrado pelo CEMGFA, Vice-CEMGFA e comandantes dos ramos. E o segundo com a composição que o CEMGFA achar por melhor definir. Num caso e noutro as competências destes conselhos, são dessa exata natureza, aconselhar o CEMGFA através da formulação de pareceres, não tendo portanto quaisquer responsabilidades administrativas. Também nesta dimensão o modelo moçambicano revela alinhamento com a generalidade dos países onde existe este tipo de órgãos.

Os ramos são comandados por Majores-Generais ou Contra-Almirantes (2 estrelas). Estes comandantes, que não são chefes de estado-maior, respondem perante o CEMGFA pela preparação, disciplina e administração do respetivo ramo e são comandantes subordinados do CEMGFA para o cumprimento de missões operacionais nos seus diferentes âmbitos.

Na sua ação contam com o apoio de pequenas estruturas de estado-maior, de inspeção e de conselho e baseiam-se em comandos de caráter operativo (Infantaria, Blindados, Artilharia, Engenharia, Aviação, Defesa Antiaérea, Naval e Fuzileiros), além de elementos de estrutura de base, designadamente escolas e centros de instrução. Trata-se de organizações tão extensamente padronizadas quanto possível.

As funções fixadas para os ramos das Forças Armadas de Moçambique são clássicas na sua definição conceptual, mas no seu elenco não pode deixar de se registar a existência de disfunção entre algumas delas e as capacidades efetivamente disponíveis. Este aspeto é particularmente evidente nos casos da Força Aérea e da Marinha.

Em síntese pode concluir-se que a estrutura e organização que em 2011 foram estipuladas para as Forças Armadas de Moçambique correspondem a uma visão moderna, em que há clareza e simplicidade na linha de subordinação política e na linha de comando militar, que o seu modelo é intrinsecamente coerente e que subsistem dificuldades para o seu pleno provimento, desde logo por insuficiências de equipamento, ainda que haja também lacunas no plano da formação e treino dos Quadros moçambicanos.

Ensino superior militar

Uma das grandes apostas dos responsáveis políticos e militares pelas Forças Armadas de Moçambique tem sido a importância e prioridade atribuídas à formação de Quadros, em particular no âmbito do ensino superior militar.

Nesse esforço, que tem sido levado a cabo não só em Moçambique como também no estrangeiro, têm sido empenhados recursos nacionais e também os disponibilizados por países cooperantes, com justo destaque para Portugal.

País	População (milhões)	PIB (milhões de USD)	Encargos com a Defesa (milhões de USD)	Efetivos nas Forças Armadas
África do Sul	49,0	417.000	4,29	62.000
Angola	17,5	105.000	3,63	107.000
Botsuana	2,1	17.100	0,54 ¹	9.000
R. D. Congo	71,1	15.600	0,21	155.000
Lesoto	1,9	2.700	0,05	2.000
Madagáscar	21,9	10.100	0,07	13.500
Malawi	15,9	5.700	0,04	5.300
Maurícias	1,3	11.000	0,01 ²	2.000 ³
Moçambique	22,9	12.600	0,06 ⁴	11.200
Namíbia	2,1	13.000	0,42	9.200
Seicheles	0,09	930	0,02	200
Tanzânia	42,8	21.800	0,23	27.000
Zâmbia	13,8	18.500	0,29	15.100
Zimbabué	12,1	9.200	0,20	29.000

Defesa e Forças Armadas na SADC (2011).

¹ Inclui Segurança Interna e Justiça. ² Inclui Segurança Interna. ³ Paramilitares. ⁴ Valores de 2010.

Fonte: The Military Balance, International Institute for Strategic Studies, ed. Routledge, Londres, Março 2012.

A Academia Militar, localizada em Nampula foi o primeiro grande passo nesse sentido. Trata-se de uma escola conjunta, servindo portanto a totalidade das Forças Armadas. Organizada presentemente por legislação do final de 2003 (Decreto 62/2003, de 24 de dezembro) tem por missão essencial a formação básica dos oficiais dos quadros permanentes, ministrando cursos de licenciatura em Ciências Militares, correspondentes às diferentes especializações do Exército (Administração, Artilharia, Blindados, Comunicações, Engenharia e Infantaria), da Força Aérea (Pilotos) e da Marinha (Fuzileiros e Marinha). Os seus cursos têm a duração de cinco anos, sendo o primeiro comum, os três seguintes de especialização e o último um tirocínio orientado para a aplicação e prática.

Enquadrada pelo normativo do ensino superior moçambicano, mas atendendo à especificidade castrense, a Academia Militar goza de autonomia científica e pedagógica e tem um corpo docente integrando professores militares (com o grau mínimo de licenciados) e professores civis (docentes universitários), ativos nas áreas das Ciências Militares, das Ciências Exatas, das Ciências Sociais, das Línguas e do Treino Militar. Mais lento foi o desenvolvimento da percepção de que era indispensável cuidar também da formação de carreira dos oficiais. Depois de um longo período em que Moçambique se limitou a enviar alunos para o exterior, necessariamente em número muito reduzido, emergiu, no contexto do esforço de reestruturação e modernização iniciado em 2009, a vontade de levantamento de uma escola para o efeito.

Esse propósito foi materializado pela criação em 2011 do Instituto Superior de Estudos de Defesa (Decreto 60/2011, de 18 de novembro), naturalmente ainda em processo de plena concretização, mas já ativo.

Sedeado no Maputo a sua missão é a formação de carreira dos generais e oficiais superiores das Forças Armadas e também de responsáveis civis dos setores público e privado. Para o efeito e plenamente integrado no conjunto do ensino supe-

rior do país, o Instituto, dispondo de autonomia científica e pedagógica e dirigido por um Major General com estatuto de Reitor, visa cobrir as áreas de ensino de Estratégia, Operações, Administração e Educação Cívica e Patriótica, além das relativas a aspetos particulares de cada ramo militar. Os cursos que pretende vir a ministrar com caráter regular são os de Promoção a Oficial Superior (este já em funcionamento), de Estado-Maior Conjunto (conferente do grau de mestre), de Altos Comandos (conferente do grau de doutor) e de Defesa Nacional (reconhecido como uma pós-graduação). Presentemente boa parte da sua ação orienta-se para um esforço de atualização dos Quadros existentes.

A conclusão é que a formação de Quadros é uma prioridade assumida das Forças Armadas moçambicanas, que as suas escolas de ensino superior militar estão plenamente integradas no sistema geral de ensino do país, assegurando os requisitos próprios da Instituição Militar, também abertas ao meio civil e atribuindo graus académicos por inerência de formação e por responsabilidade própria.

Potencial militar

Os efetivos das Forças Armadas de Moçambique rondam hoje os 11.200 militares, sendo 10000 do Exército, 1.000 da Força Aérea e 200 da Marinha. Contando naturalmente com Militares dos Quadros Permanentes e sendo também admitido um regime de voluntariado, o essencial deste contingente é assegurado por conscritos que servem nas fileiras durante dois anos, nos termos da Lei do Serviço Militar (Lei 32/2009, de 25 de novembro).

Trata-se de um efetivo pouco superior a um terço dos 30.000 imaginados nos Acordos de Paz. É um efetivo baixo se relacionado com o total da população (23 milhões). O que se pode observar em absoluto e igualmente por comparação com os demais membros da *Southern African Development Community* (SADC).

As despesas com a Defesa situaram-se em 2010 em cerca de 61 milhões de USD, o que é um

valor bastante modesto (o PIB em 2010 foi de 9,44 milhares de milhões de USD).

Na estrutura de forças do Exército incluem-se 7 Batalhões de Infantaria Ligeiros, 3 Batalhões de Forças Especiais, 2 Grupos de Artilharia, 2 Batalhões de Engenharia e 1 Batalhão Logístico. Na da Força Aérea formações de Transporte, de Helicópteros e de Defesa Antiaérea. A estrutura da Marinha, além de algumas lanchas, comporta uma formação de Fuzileiros.

De uma forma geral são forças deficientemente equipadas, no essencial com material ainda de proveniência soviética, obsoleto, com manutenção difícil senão impossível e em larga medida inoperacional.

Essa inoperacionalidade sente-se de forma muito generalizada nas componentes aérea e naval, avaliando-se que na componente terrestre o grau de operacionalidade não ultrapasse os 10%.

Moçambique enfrenta portanto um sério desafio de reequipamento militar. Ao contrário de outros países, nomeadamente africanos, o país parece ter optado primeiro pelas vias do estabelecimento do modelo orgânico e da formação, para só depois abordar o reequipamento. Não é questionável que, a ser assim, se trata de uma escolha judiciosa. A valorização dos Quadros está em curso. Oxalá possa ser seguida, de modo coerente, pela valorização dos sistemas de armas e consequentemente das forças.

Sem deixar de atender às grandes necessidades de desenvolvimento económico e social, os requisitos de corresponsabilização pelas situações de crise em África e em particular na sub-região austral, a que correspondem necessidades e propósitos de credibilização e afirmação do país e também as perturbações que as ações de pirataria têm criado no Índico, designadamente no Canal de Moçambique, serão certamente balizadores do esforço que Moçambique entenderá poder fazer no domínio da modernização material das suas Forças Armadas. ■



2.14 • As Forças Armadas dos PALOP

Guiné-Bissau: o insucesso dos esforços de reforma do sector de segurança

António Rebelo Teixeira

A GUINÉ-BISSAU PERMANECE Mergulhada numa situação de profunda incerteza e instabilidade, apesar das várias tentativas da Comunidade Internacional (CI) no apoio à implementação de um processo democrático, concorrentes com os esforços desenvolvidos para efectivar a reforma das suas estruturas de defesa e de segurança. Todas estas iniciativas conheceram ciclos de oportunidade que foram sendo interrompidos, ao longo dos tempos pela força das armas, a qual, invariavelmente, tem estado na origem das contínuas tensões político-militares e da perseverante fragilidade das instituições do país.

O primeiro golpe de Estado, de entre os vários que se lhe seguiram, aconteceu seis anos após a proclamação unilateral de independência em 1973, como resultado das clivagens políticas e de práticas de clientelismo geradas pela própria estrutura de poder criada pela existência de um partido político único. O último destes golpes de Estado teve lugar em 12 de Abril de 2012.

Esta persistente instabilidade encontra justificações na existência das redes internacionais de tráfico de droga a operar no país, ou através dele, e na propalada corrupção das autoridades apoiadas nas estruturas que dirigem, formando vectores inter-relacionados que se desenvolvem e enraízam num ambiente onde são vulgares os homicídios por vingança e por divergências étnicas e políticas. Também as Forças Armadas (FA), largamente dominadas pela etnia *balanta*, assistiram no espaço de nove anos, ao assassinato de três Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas, e à destituição de um outro em Abril de 2010, após cerca de um ano em funções. São factos que dilataram as divisões e aprofundaram as divergências.

Crescem deste modo a desconfiança e as rivalidades e são frequentes as situações de tensão a nível político e militar, fomentadas pela criminalidade internacional, cujas malhas de influência apresentam uma tendência crescente e que a CI reconhece como séria ameaça à segurança global. A título de exemplo, citam-se as designações individuais efectuadas em Abril de 2010, dos então Chefes de Estado-Maior da Força Aérea e de Estado-Maior da Armada como indivíduos fortemente ligados ao narcotráfico internacional (*drug kingpins*), efectuada pelo *U.S. Department of the Treasury's Office of Foreign Assets Control*¹.

Estas situações mantêm reféns os baixos índices de desenvolvimento humano², originados por uma frágil situação económica e social, onde os circuitos económicos e as redes comerciais e industriais que os suportam se encontram praticamente destruídos, configurando um quadro de falência estrutural do estado, revelado pela 15ª posição que a Guiné-Bissau ocupa na lista de 177 países no índice de Estados falhados.

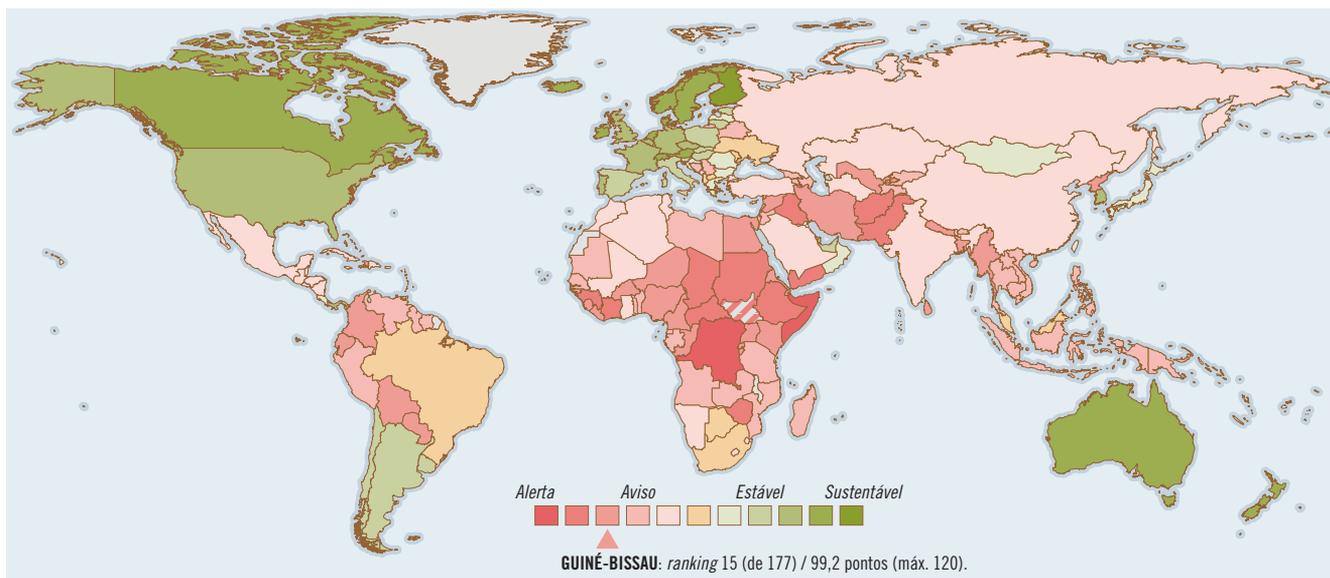
Razões para reformar o sector de defesa e de segurança

No período pós-independência e durante mais de duas décadas foi problemática a acomodação das forças de segurança e defesa, e da sociedade em geral, à nova realidade sociopolítica. Uma das principais causas radicou no facto das FA se terem historicamente assumido como o braço armado de uma luta política e militar, com uma forte ligação ao Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC), partido único até à revisão constitucional de 1991.

Neste mesmo período, e enquanto foram sendo encetadas, sem sucesso, várias tentativas de reforma na componente militar, foi-se acentuando no seu seio, a desorganização, a indisciplina e a falta de coesão, agravados por sucessivos e violentos episódios. Destes, o de maior envergadura e piores consequências, foi o que opôs duas facções das FA, e que culminou no conflito de 1998-1999. Foi o corolário da desagregação interna dos militares e da sua continuada intervenção na esfera política em mais uma disputa pelo poder, que deixou profundas marcas de destruição nas debilitadas infra-estruturas económicas e sociais.

Esta situação de precariedade geral está também na origem das condições em que se encontram as ineficientes forças policiais. Também elas dispersas por inúmeras áreas de intervenção, estão servidas por efectivos sem formação profissional adequada, mal distribuídos pelo território e utilizando infra-estruturas fortemente degradadas. Com frequência, estas forças vêm a sua actuação condicionada pelos militares que assumem as tarefas policiais sempre que as circunstâncias internas e o entendimento político-militar do momento o aconselham ou exigem, na perspectiva do jogo de algumas das elites guineenses, para as quais o caos ou a insuficiente acção governativa, constitui a situação desejável.

Associa-se a todo este contexto a Justiça e o modo ineficaz como é administrada. Também ela cativa da situação do país, apresenta-se desestruturada e sem as condições mínimas de funcionamento, quer para fazer aplicar e cumprir a lei existente, quer para promover a elaboração da que está em falta.



Índice dos Estados Falhados, 2012. Fonte: *The Fund for Peace*, em: <http://www.fundforpeace.org/global?q=fsi-grid2012>

Os ex-combatentes do PAIGC, designados por Combatentes da Liberdade da Pátria na Guiné-Bissau, são segundo alguns observadores um factor perturbador adicional. A sua existência e percurso condicionam e influenciam significativamente a vida política e social do país. A dimensão do reconhecimento do país pelo seu contributo para a independência nacional é patente na própria designação que os identifica e no conteúdo da legislação aprovada que define a respectiva condição. As elites militares, grande parte delas também ex-combatentes, parece não terem sabido lidar com a problemática situação, transferindo exclusivamente para o poder político a responsabilidade pela falta de soluções para definição dos níveis remuneratórios das suas pensões, alimentando a desconfiança e instigando a instabilidade institucional.

Apoyo da União Europeia ao projecto de reforma

É no contexto da Estratégia Conjunta África – União Europeia, aprovada em Dezembro de 2007, que a promoção da paz, segurança e estabilidade em África e na Europa foi considerada um objectivo essencial, e na sequência da qual surge a estratégia de segurança da Guiné-Bissau, desenhada pelo governo então em exercício, numa clara e manifesta vontade política de avançar para uma reforma estrutural no país.

Era uma reforma que fazia renascer a esperança e surgir um projecto para edificação das condições de segurança e de desenvolvimento socioeconómico no país, que estimulava e impelia o governo da Guiné-Bissau a iniciar o processo de reforma da área da defesa e da segurança.

Numa primeira fase, o referido processo de reforma visava criar um quadro legal adequado às forças de defesa e de segurança, que permitisse estabelecer estruturas orgânicas adequadas, com regras de funcionamento e de relacionamento institucional consentâneo com o desejado progresso do país. De modo complementar, e para permitir o cumprimento das respectivas tarefas, seria importante realizar o melhoramento das infra-estruturas e dotar as forças de defesa e de segurança das condições materiais indispensáveis. Em Novembro de 2006, o Comité Interministerial para a Reforma e Modernização do Sector de Defesa e Segurança elegeu o objectivo nacional da reforma, que inscreveu no chamado Documento Estratégico e apresentou em Genebra, na Suíça, ao Secretário-Geral do Conselho Europeu e Alto Representante da União Europeia (UE) para a Política Externa e Segurança Comum.

Em resposta, e no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), agora Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a UE decidiu em Fevereiro de 2008, estabelecer a Missão da União Europeia (UE) em apoio da Reforma do Sector de Defesa e Segurança na Guiné-Bissau (UE RSS Guiné-Bissau). Esta missão de aconselhamento e assistência à implementação da Estratégia Nacional de Reforma assumia como pilares estruturantes as FA, as Forças de Segurança e a Justiça, essenciais para o retomar do normal funcionamento das instituições do Estado.

Depois da aprovação de um conceito de operações³, a missão foi lançada em Junho de 2008 em estreita cooperação com outros intervenientes da UE, internacionais e bilaterais, nos sectores militar, da polícia e da justiça, nomeadamente no desenvolvimento de um adequado quadro legal fundamental para a implementação da estratégia nacional para essa reforma.

Decorrente desta missão, foi elaborado um vasto conjunto de projectos para cada sector, dotando o governo de um sólido quadro legal. Reconhecendo a importância da implementação deste mesmo quadro o governo bissau-guineense e a UE tinham já iniciado os trabalhos de abordagem a uma futura missão que permitisse a continuidade do projecto de reforma, cuja proposta diria respeito às tarefas de implementação dos modelos até ali aprovados.

Deste modo, e no âmbito da missão da UE, no respeito pelas opções de reestruturação e modernização do Sector de Defesa e Segurança foram desenvolvidas tarefas por cada uma das áreas envolvidas que constituíam a estrutura operacional da missão. Assim, no sector das FA, a actividade centrou-se na elaboração de propostas de alteração à legislação existente e já desadequada, bem como na elaboração de um novo enquadramento legal, determinado pela necessidade de racionalizar os efectivos a integrar numa estrutura, moderna e flexível, regulada por princípios doutrinários comuns e consonantes com as exigências actuais.

Num contexto semelhante, a componente policial e o sector da justiça viram cumpridos os objectivos principais que nortearam os trabalhos desenvolvidos, ao terem sido aprovados pela Assembleia Nacional Popular, os pacotes legislativo do Ministério do Interior e do Ministério da Justiça, respectivamente.

O pós-UE RSS Guiné-Bissau: perspectivas futuras

A missão da UE na Guiné-Bissau terminou o seu mandato a 30 de Setembro de 2010. Interrompido e ultrapassado pelos acontecimentos, este processo de reforma chegou a ter perspectivada a sua continuidade através da *United Nations Integrated Peace-Building Office in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS), missão das Nações Unidas na Guiné-Bissau, equacionada numa eventual adaptação do mandato, situação que não deu mostras de ter a acompanhá-la uma firme vontade das estruturas internacionais junto dos seus mandatários no terreno.

Por sua vez, e ainda antes do fim do referido mandato, Angola estabeleceu um protocolo com a Guiné-Bissau com o objectivo de a apoiar na continuação do projecto de reforma, tendo sido lançada, em Março de 2011, a Missão Angolana na Guiné-Bissau (MISSANG).

Mais uma vez, esta missão foi interrompida unilateralmente pelo governo angolano, em finais de Maio de 2012, na sequência de uma nova crise político-militar ocorrida em 12 de Abril de 2012 e que depôs o Presidente da República Interino, Raimundo Pereira e o primeiro-ministro Carlos Gomes Júnior.

A retirada do contingente angolano acontece já com a presença na Guiné-Bissau de uma força de cerca de 600 militares de países da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), em mais um novo episódio, cujas consequências não alteraram a situação de auto-nomeação do elenco governativo, conivente ou refém das chefias militares em exercício, também elas em funções na sequência de um anterior golpe de estado.

“
[...] o normalizar da situação passa inequivocamente pela criação de condições que ponham cobro à intervenção dos militares e dos políticos descontextualizada das suas tarefas institucionais, e pelo fim da impunidade dos seus actos [...]”

Acredita-se que o normalizar da situação passa inequivocamente pela criação de condições que ponham cobro à intervenção dos militares e dos políticos descontextualizada das suas tarefas institucionais, e pelo fim da impunidade dos seus actos nas sucessivas acções de instabilidade em que sistematicamente mergulham o país, originando um contínuo sobressalto e receio generalizado por parte da população e à impunidade dos seus actos.

Numa visão prospectiva, a situação parece apontar para que a instabilidade e a indefinição política se mantenham no futuro próximo, num quadro em que o jogo de interesses, principalmente locais e regionais, vão determinando o desenrolar dos acontecimentos.

Consciente da ameaça séria à segurança internacional que o caso “Guiné-Bissau” e a manutenção do *status quo* seguramente representam, a CI, apesar de condenar as sucessivas alterações à ordem interna, parece hesitante quanto à forma de abordagem na procura de uma solução. Neste contexto a necessidade de reformar a defesa e a segurança na Guiné-Bissau, permanece em aberto como via de acesso ao progresso e desenvolvimento em ambiente próspero e seguro da Guiné-Bissau. ■

Notas

¹ Ibraima Papa Camara e Jose Americo Bubo Na Tchuto, respectivamente. Disponível em: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/drugs.pdf>

² Os Índices de Desenvolvimento Humano 2011, publicados pela *United Nations Development Programme*, colocam a Guiné-Bissau na 176ª posição, numa lista de 187 países em que a República Democrática do Congo ocupa o último lugar.

³ Inscrito na Acção Comum do Conselho da União Europeia 2008/112/PESC de 12 de Fevereiro de 2008, (*Council Joint Action 2008/112/CFSP of 12 February 2008*), relativa à missão da União Europeia de apoio à reforma do sector da segurança na República da Guiné-Bissau (UE RSS GUINÉ-BISSAU).



2.15 • As Forças Armadas dos PALOP

A segurança sub-regional africana: o caso de Cabo Verde

António Rebelo Teixeira

O ARQUIPÉLAGO DE CABO VERDE, situado na costa ocidental africana, a cerca de 500 km a Oeste do Senegal, é constituído por dez ilhas (nove das quais habitadas) e oito ilhéus, todos de origem vulcânica, com cerca de 4.200 km de costa e uma área marítima de responsabilidade nacional de 734.265 km², que inclui o mar interior e a Zona Económica Exclusiva que se estende por cerca de 700.000 km².

Beneficia de uma localização estratégica privilegiada que a elege como uma área atlântica de cruzamento de algumas das principais rotas de navegação aérea e marítima, incluindo as utilizadas pelas redes de narcotráfico e pela criminalidade organizada nos seus vários domínios de influência e actividade.

O percurso histórico comum de Cabo Verde e Guiné-Bissau

O Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde (PAIGC) constituiu, durante mais de duas décadas, um elemento político comum ao percurso histórico de Cabo Verde e Guiné-Bissau. Fundado por Amílcar Cabral na Guiné-Bissau, em 19 de Setembro de 1956, surgiu inicialmente com uma estratégia dialogante e não belicosa, orientada para a persuasão dos portugueses a abandonar pacificamente o território. Esta postura sofre uma significativa alteração a partir de Agosto de 1959, altura em que uma greve acabou por ser reprimida pela polícia no cais do porto de Bissau, provocando a morte a cinquenta estivadores. Conhecido como o massacre de Pidjiguiti, constituiu segundo algumas opiniões, o momento da opção do PAIGC pela luta armada, a qual teve início em Março de 1962. As suas acções armadas eram planeadas na Guiné-Conakry, país com fronteira a sudoeste da Guiné-Bissau e que acolhia o Quartel-General do PAIGC, cuja actividade de guerrilha se centrava praticamente na Guiné-Bissau.

Em Janeiro de 1973, o líder do PAIGC, Amílcar Cabral, de origem cabo-verdiana, foi assassinado em Conacri, no mesmo ano em que, a 24 de Setembro, a Guiné-Bissau declara unilateralmente a independência.

Após a independência, o PAIGC constitui-se como o único partido político da Guiné-Bissau e Cabo Verde, e assume como objectivo político a união da Guiné-Bissau com Cabo Verde, ideal que só foi abandonado em 1980, com um golpe de Estado promovido por João Bernardo Nino Viera e que afastou o líder Luís Cabral (irmão de Amílcar Cabral). Na sequência deste evento, a ala cabo-verdiana do PAIGC criou o Partido Africano para a Independência de Cabo Verde – PAICV, enterrando definitivamente o projecto político da união de dois países e dois povos.

Em 16 de Março de 1977, Cabo Verde adere à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), na origem da qual estiveram razões de integração regional, visando o crescimento e desenvolvimento económico dos países membros.

A organização, evolução e actividades da CEDEAO

A CEDEAO é uma organização sub-regional que integra quinze países da África Ocidental¹, fundada em 28 de Maio de 1975, com a assinatura do Tratado de Lagos, o qual inicialmente abarcava unicamente as questões relacionadas com a integração económica e social, sem abordar as relativas à paz e segurança.

Apesar disso, em 1978, a Comunidade Económica Regional (CER) da África Ocidental, aprovou um Protocolo de não-agressão, a que se seguiu em 1981 um outro, destinado a promover a assistência mútua no âmbito da defesa, decisões que estiveram na origem da constituição de um Conselho e de uma Comissão de Defesa, conjuntamente com a indicação de unidades das Forças Armadas (FA) dos países membros, com a finalidade de serem a integrar forças multinacionais a empregar em resposta a situações de conflito no continente. Em Julho de 1991, surgiu a Declaração sobre Princípios Políticos, uma iniciativa que resulta das preocupações relacionadas com as questões de segurança na região e que reconhece pela primeira vez que as questões de governação política representavam grande parte dos problemas estruturais de segurança da região.

Contudo, na prática, não se efectivaram muitas destas intenções, como o comprovaram as guerras civis na Libéria e na Serra Leoa, situações de clara violação do pacto de não-agressão e que estiveram na origem da revisão do Tratado de Lagos, efectuada a 24 de Julho de 1993, em Cotonou, e do aparecimento do novo Tratado da CEDEAO.

Aquele acordo envolve as FA dos países membros e permite o cumprimento de missões necessárias, dando origem ao que passou a designar-se por Grupo de Monitorização da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (ECOMOG). Estas evoluções conduziram por sua vez ao aparecimento de medidas inovadoras no domínio da paz e segurança, com destaque para o compromisso assumido pelos Estados-membros da CER ocidental-africana, para o fortalecimento dos mecanismos existentes, para a criação de um sistema de observação de paz e de segurança regional, bem como para a constituição de forças de manutenção da paz, quando necessário.

Foi neste contexto de progressivas iniciativas, que a CEDEAO adoptou em Dezembro de 1999, um Protocolo relativo ao Mecanismo de Prevenção, Gestão, Resolução, Manutenção de Paz e Segurança, cujos objectivos principais se focam na prevenção e gestão de conflitos internos e entre Estados.

A sua estrutura organizacional é relativamente elaborada, da qual se destaca a Autoridade, que integra os Chefes de Estado e de Governo, com quem organicamente se relacionam a Comissão, o Conselho de Ministros, o Parlamento, o Conse-

CONSTRANGIMENTOS DA CEDEAO

Muitos dos Estados da CEDEAO debatem-se com situações de conflito graves, onde emerge a instabilidade política, alimentada pela corrupção, que impedem a boa governação e não permitem a criação e o melhoramento de infra-estruturas essenciais ao quotidiano individual e colectivo, originando situações que incentivam à emigração.

Neste contexto, a estabilidade política e a positividade relativa dos indicadores económicos e sociais de Cabo Verde, têm contribuído para que o arquipélago seja procurado como destino de imigração, quer final, quer como ponto de passagem para a Europa, criando potenciais situações de ameaça à segurança, ao desenvolvimento e o bem estar das populações.

Por outro lado, o envolvimento e a participação dos países membros da CEDEAO não têm reflectido a vontade e a determinação colectiva inicialmente anunciada. A quota de ratificação dos protocolos e decisões, tomada como indicador, confirma essa realidade ao indicar que dos 52 protocolos e convenções assinadas até 2007, a percentagem de ratificação variou entre os 40% de Cabo Verde e os 83% do Gana. O incumprimento no pagamento das contribuições necessárias ao seu funcionamento, é outro dos elementos reveladores. Em finais do ano 2000, o atraso dos países membros no pagamento das contribuições, era superior a 35 milhões de dólares, valor para o qual Cabo Verde contribuía com cerca de 2,5 milhões, correspondente a dez anos de atraso nos pagamentos.

Em síntese, os desafios que os representantes dos mais de 289 milhões de habitantes da comunidade enfrentam, exigem para além da cooperação política entre os Estados, a saída do ciclo vicioso criado pelos conflitos que geram mais pobreza, e esta que gera mais conflitos. O assegurar da prevenção, gestão e resolução dos conflitos, através da implementação dos acordos e dos mecanismos no domínio da segurança e defesa, garante as condições essenciais para a criação de um desejável ambiente regional e global, estável e seguro, para o qual Cabo Verde também é chamado a contribuir.

lho Económico e Social, o Tribunal de Justiça da Comunidade, e o Conselho de Mediação e Segurança (CMS). O CMS é o órgão mandatado pela Autoridade para autorizar todas as formas de intervenção e decidir sobre a implantação das missões políticas e militares no espaço sub-regional.

Principais envolvimento da CEDEAO

A CEDEAO lançou ao longo dos últimos anos um número assinalável de operações militares de apoio à paz, algumas delas com características de intervenção humanitária. A primeira dessas operações foi na Libéria, em 1989, quando nenhum dos beligerantes respeitou a assinatura do cessar-fogo, e perante a ausência de qualquer iniciativa por parte das Nações Unidas. A CEDEAO interveio com uma força regional de manutenção de paz, com participação maioritária da Nigéria.

Uma segunda operação foi lançada em 1997, na Serra Leoa, e envolveu as FA de vários países da organização, mas foi considerada por alguns analistas como uma operação unilateral nigeriana.

Uma terceira intervenção da CEDEAO teve lugar na Guiné-Bissau aquando do conflito em 1998-1999, com uma primeira resposta sub-regional através de uma intervenção conjunta do Senegal e da Guiné. Com o envolvimento tardio da organização e em conjunto com a CPLP, foi possível projectar uma pequena e ineficiente força de manutenção de paz que se retirou de Bissau em 1999, cujo fracasso pode ter ficado a dever-se ao não envolvimento da Nigéria.

Uma nova intervenção ocorre com a guerra civil na Costa do Marfim quando é lançada uma operação de monitorização do cessar-fogo, a MICECI/ECOMICI (Missão da CEDEAO na Costa do Marfim), com os contributos do Benim, Gana, Níger, Senegal e Togo e sem a participação da Nigéria.

Em finais de Maio de 2012, teve lugar uma nova intervenção com a projecção de uma força da ECOMOG para a Guiné-Bissau, constituída por um contingente que integra cerca de 600 militares e que substituiu a missão angolana que apoiou o projecto de reforma das FA guineenses, lançada em Março de 2011 (MISSANG).

Integração de Cabo Verde na CEDEAO

A área total dos países membros da CEDEAO é de 5.112.903 km², com uma população global de 289.607.579 habitantes, um PIB equivalente a 503.920 mil milhões de USD, com um efectivo militar de 193.000, destacando-se na organização a Nigéria pelo peso que representa relativamente à CER.

Neste espaço geopolítico, Cabo Verde, é o país membro com menor território, de apenas 4.033 Km², e com uma população de 429.474 habitantes (cerca de 0,07% da superfície e 0,14% do potencial humano dos países parceiros da organização).

A organização das Forças Armadas de Cabo Verde compreende os Órgãos de Comando, a Guarda Nacional (GN) e a Guarda Costeira (GC). A GN, estruturada em três Regiões Militares, constitui a componente principal, de cujas missões se destacam o assegurar a defesa militar do país

País	Território (km ²)	População	PIB (mil milhões USD)	Gastos militares (milhões USD)	Efectivos militares (milhares)
Benim	112.620	8.791.832	13.150	55	5
Burquina Faso	274.200	15.746.232	19.340	95	11
Cabo Verde	4.033	429.474	1.808	8	1
Costa do Marfim	322.460	20.617.068	33.780	290	17
Gâmbia	11.300	1.782.893	2.044	4	1
Gana	239.460	23.832.495	34.520	104	14
Guiné	245.857	10.057.975	11.070	52	12
Guiné-Bissau	36.120	1.533.964	0,904	15	6
Libéria	111.370	3.441.790	1.741	na	na
Mali	1.240.000	12.666.987	14.980	157	7
Níger	1.267.000	15.306.252	9.657	46	5
Nigéria	923.768	149.229.090	328.100	980	80
Senegal	196.190	13.711.597	22.980	193	14
Serra Leoa	71.740	6.440.053	4.418	29	11
Togo	56.785	6.019.877	5.428	42	9
Total	5.112.903	289.607.579	503.920	2.070	193
Nigéria em %	18%	52%	65%	47%	41%

Elementos de poder na CEDEAO. Fonte: Africa's Sub-regional Organizations: Seamless Web ou Patchwork. Bjorn Moller. Danish Institute Studies. Crisis States Working Papers Series N.º 2.

e a colaboração com as autoridades na segurança das pessoas e bens e na prevenção e combate ao tráfico de estupefacientes e outras formas de criminalidade organizada.

A GC é a componente que tem por missão a defesa e a protecção dos interesses no mar sob jurisdição nacional e assegurar o apoio aéreo e naval às operações terrestres e anfíbias das FA, para além de se constituir como autoridade marítima. No âmbito da sua política externa, Cabo Verde tem vindo a privilegiar o relacionamento cooperativo militar no âmbito da segurança e defesa com vários países, assumindo uma clara postura de colaboração na prevenção de conflitos.

“
Na sua política externa, Cabo Verde [...] assumiu uma clara postura de colaboração na prevenção de conflitos.”

Decorrente da necessidade de adequar as respostas militares ao quadro das actuais ameaças, o governo de Cabo Verde objectiva umas FA flexíveis e com capacidade para controlar as suas águas territoriais e fazer face às actuais ameaças à segurança e defesa, com destaque para o terrorismo, o tráfico de drogas e a ajuda humanitária.

Neste contexto, as FA têm vindo a participar em vários exercícios militares conjuntos e combinados, quer com países como Portugal, França, Espanha, Estados Unidos da América, quer no âmbito da CPLP na realização dos Exercícios da série FELINO, quer mesmo ao nível da CEDEAO, visando o treino e a preparação para o emprego em operações de apoio à paz e de assistência humanitária, sob a égide da Organização das Nações Unidas ou da União Africana (UA), no respeito pela legislação nacional e internacional existentes, e no quadro dos compromissos internacionais que assumiu.

Estas realidades estão em concordância com a última posição que o país regionalmente ocupa no que respeita a efectivos militares, com cerca de 1.200 efectivos (cerca de 0,51% do efectivo militar global da CER da África Ocidental), e o que menos despende com a componente militar (cerca de 800 mil USD – valor que representa cerca de 0,38% do valor global gasto por todos os países membros), e relativamente muito afastado do valor global de 2,070 milhões de USD, gastos pela globalidade da CEDEAO.

Além disso, Cabo Verde e o Gana são os únicos Estados-membros da CEDEAO a integrar o grupo de países de desenvolvimento humano médio. Dos 187 países listados nos Índices de Desenvolvimento Humano de 2011 (dados PNUD), ocupam a 133.^a e a 135.^a posições, respectivamente. Os restantes treze países membros integram o quarto e último grupo reservado aos países de desenvolvimento humano baixo.

Cabo Verde integra-se num espaço sub-regional com o qual procura diversificar as suas relações de cooperação e de participação no domínio da defesa e segurança, para além dos compromissos assumidos a nível sub-regional e continental liderados pela UA.

Deste modo, podemos considerar que o arquipélago faz parte de uma CER cujo envolvimento e participação em operações de resposta a situações de conflito tem sido significativa, situação que tem permitido considerar positivo o desenvolvimento dos mecanismos e instrumentos sub-regionais da CEDEAO, no contexto da Arquitectura de Paz e Segurança Africana. ■

Notas

¹ Os países que integram a CEDEAO são: Benim, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. A Mauritânia fez parte da Organização até ao ano 2000.

² A Nigéria possui 52% da população (149.229.090 habitantes), 18% do território total (923.768 Km²) e um PIB que é cerca de 65% do global da CEDEAO, em que as despesas militares atingem os 47% do total gasto do espaço regional e o seu efectivo militar representa 41% do efectivo militar global dos restantes membros.



2.16 • As Forças Armadas dos PALOP

São Tomé e Príncipe e as Forças Armadas: da independência à actualidade

Bruno Gabriel

COM UMA SUPERFÍCIE DE SOMENTE 1.001 KM² e uma população total de cerca de 187 000 habitantes, as ilhas de São Tomé e Príncipe, situadas no Golfo da Guiné, na costa ocidental e equatorial africana, poderão considerar-se um micro-Estado. As dimensões geográficas e demográficas reduzidas e a própria insularidade desempenham um papel importante entre os factores que estão na base das características do país em termos políticos, sociais e económicos.

Aquando da descoberta do arquipélago por parte dos portugueses, em 1471, não existia população autóctone, pelo que, não existiam instituições políticas pré-coloniais, clivagens étnicas ou uma cultura bélica, como a existente no continente africano. A economia do arquipélago sempre se baseou na agricultura de plantação predominando a cana-de-açúcar, o café e o cacau, este último introduzido no início do século XIX. Ainda hoje a pobre economia do país se baseia na cultura do cacau, que representa cerca de 90% das exportações, e na actividade piscatória, dependendo os são-tomenses em 80% da ajuda internacional.

Após cinco séculos de domínio colonial português, São Tomé e Príncipe torna-se independente em 1975. Em 26 de Novembro de 1974, o governo português e o Movimento de Libertação de São Tomé e Príncipe (MLSTP) assinaram na capital argelina o Acordo de Argel que veio estabelecer os moldes da independência do país, tendo sido fixada a data de 12 de Julho de 1975.

Neste acordo o governo português reconheceu o MLSTP como único e legítimo representante do povo de São Tomé e Príncipe, e é estipulado que um governo de transição asseguraria, juntamente com um Alto-comissário nomeado pelo governo português, a execução dos termos acordados. O Alto-comissário mantinha o comando das Forças Armadas sediadas nas ilhas, ao passo que as forças policiais ficariam sob a alçada do Primeiro-ministro designado. Quanto ao contingente dos militares nativos, pouco mais de uma centena de soldados da Companhia de Caçadores 7, foi estipulado que o governo português consertaria com o MLSTP, as medidas de ordem administrativa julgadas convenientes em relação aos militares naturais de S. Tomé e Príncipe. Portugal não assentiu na desmobilização da força militar natural de São Tomé e Príncipe, constituindo-se a Companhia de Caçadores 7 como a génese das Forças Armadas do país.

Dá-se a transição de poder para o MLSTP, tendo sido instituído um regime de partido único, de inspiração soviética, no arquipélago.

Em Março de 1978, o Comandante do Exército é detido sob a acusação de ser agente do imperialismo e de ter tentado assassinar o chefe do Estado. Perante a alegada ameaça pelo imperialismo,

o então Presidente, Pinto da Costa, solicitou a ajuda das tropas angolanas que permaneceram no país até 1991.

No período da primeira república (1975 a 1990), durante o qual vigorou um regime de partido único, a cooperação privilegiada de São Tomé e Príncipe com Cuba e com a ex-RDA, levou o regime, numa primeira fase, a ajustar a sua política interna e externa cada vez mais às posições do bloco soviético, tendo-se assistido, no entanto, em finais da década de 80 do século XX, a um afastamento progressivo do bloco de leste e a uma declaração de não alinhamento, no espírito da conferência de Bandung.

No final da década de 80, dá-se um impulso para a transição democrática em São Tomé, em resultado da pressão de intelectuais dentro e fora do partido e dos países doadores ocidentais, sobretudo a França e os Estados Unidos da América. Nesse contexto, a ala reformadora toma conta do partido, os opositores são amnistiados, em 1990 uma nova constituição democrática é aprovada por referendo popular, surgem novos partidos políticos e em 1991, em resultado de eleições livres consideradas transparentes, o Partido de Convergência Democrática – Grupo de Reflexão chega ao poder.

Tanto as eleições em 1991 como em 1994 se realizaram de forma regular e transparente, tendo os resultados eleitorais sido aceites, sem contestação, por todas as formações políticas.

O Golpe Militar de 1995

Com a mudança de regime, a instituição militar não retirou nenhum benefício do processo de democratização do país, pois as Forças Armadas de S. Tomé e Príncipe continuaram a ser negligenciadas pelo poder político. As FASTP tinham graves carências de fardamento e equipamento, falta de meios, salários muito baixos (o ordenado de um alferes seria, em 1995, o equivalente a cerca de 11€uros) e com vários meses de pagamentos em atraso. A situação era tal que muitos dos jovens em idade de cumprir o serviço militar obrigatório, que à época era de 30 meses, simplesmente não compareciam à chamada, dadas as condições deploráveis no seio das forças armadas, onde até a alimentação escasseava. Neste quadro, gerou-se um sentimento de revolta no exército, em especial entre os jovens oficiais, levando a que em 15 Agosto de 1995, cerca de 40 soldados comandados por um alferes, tomem o palácio presidencial e façam prisioneiro o Presidente Miguel Trovoada, eleito democraticamente em 1991.

Com efeito, cedo se percebeu que os jovens oficiais não ambicionavam tomar o poder, não tinham um programa político, nem apresentavam

uma alternativa à governação. Afirmaram ter-se revoltado contra a corrupção da classe política, a má distribuição da riqueza e a apropriação indevida de fundos provenientes da ajuda internacional, em detrimento das condições de vida do povo são-tomense. Na verdade, os jovens oficiais pugnavam por melhores condições para a instituição castrense, pelo respeito e dignidade devidas pela classe política, bem como o pagamento de salários em atraso e aumentos no vencimento. Desde o primeiro dia, a comunidade internacional exerceu pressão no sentido do restabelecimento do normal funcionamento das instituições democráticas, em especial França e Portugal, tendo mesmo o governo português ameaçado parar com a cooperação técnico-militar com São Tomé e Príncipe iniciada em 1992. Angola teve um papel decisivo nas negociações entre as autoridades são-tomenses e os militares golpistas.

“
À semelhança do golpe de 1995, no de 2003, a ordem constitucional foi rapidamente retomada em São Tomé e Príncipe [...].

”

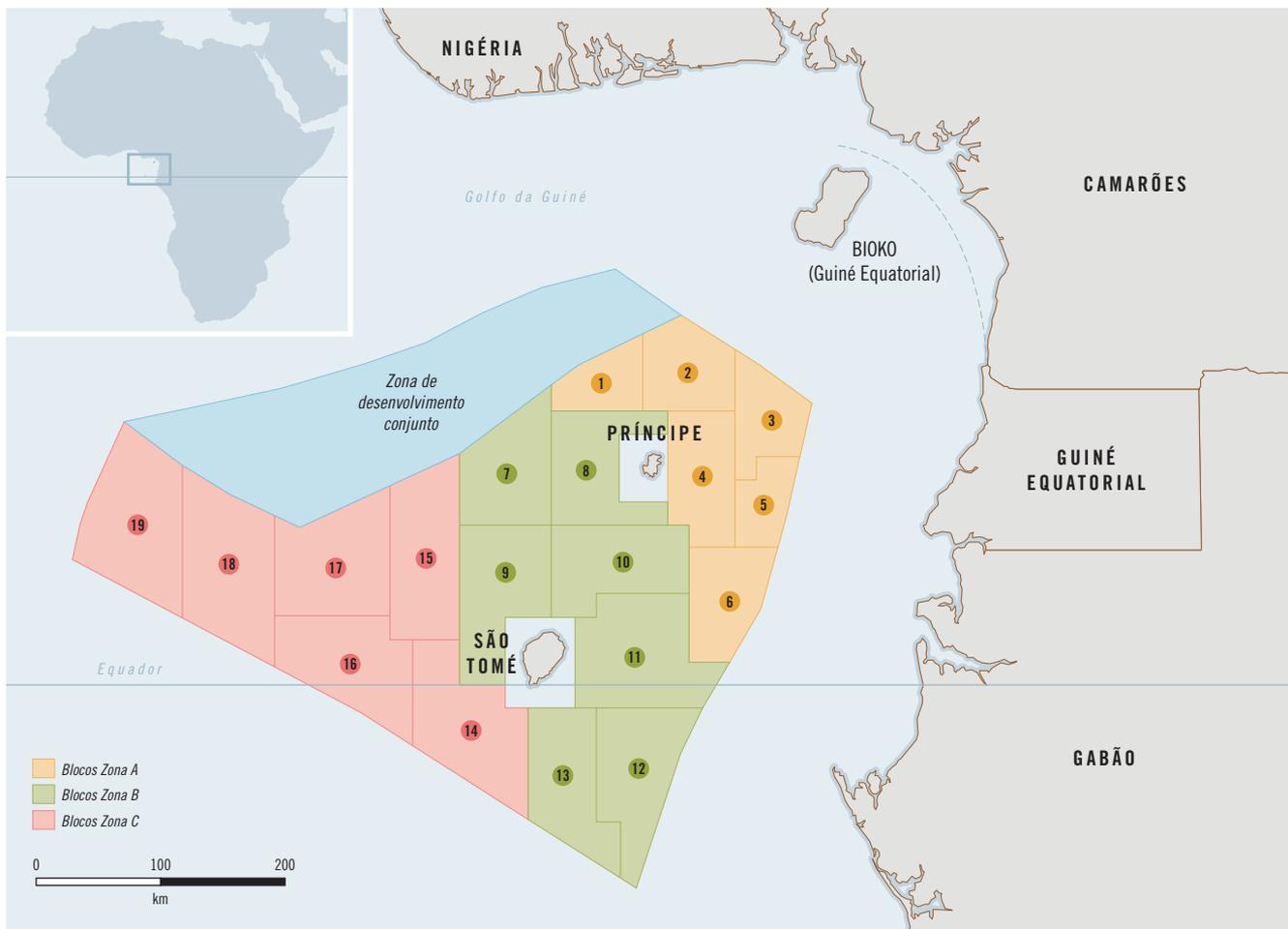
No dia 22 de Agosto, os militares e os representantes do poder político assinaram um memorando de entendimento no qual foram aceites as reivindicações dos militares, nomeadamente quanto à revisão constitucional necessária para alterar os poderes presidenciais, o compromisso de que os militares seriam ouvidos relativamente à escolha do Ministro da Defesa, bem como a promessa de reestruturação das Forças Armadas, promoções e de aumentos salariais.

Em apenas uma semana foram atendidas as exigências dos militares e deu-se um regresso ao funcionamento normal das instituições em São Tomé. É de sublinhar que este golpe militar se deu praticamente sem baixas, sem violência e sempre através da negociação.

Com o golpe militar de 1995, São Tomé e Príncipe ganhou um novo actor no jogo democrático.

O Golpe Militar de 2003

Oito anos após o golpe militar que mostrou ao poder político que as forças armadas não teriam uma atitude passiva em face do agravamento das condições de vida em São Tomé e Príncipe, dá-se um novo golpe militar. Para além de se manterem as condições de extrema precariedade nas FASTP, novos factores contribuíram para que se tenha dado este golpe.



Zona económica exclusiva de São Tomé e Príncipe. Fonte: Agência Nacional do Petróleo de São Tomé e Príncipe (2009).

Em 2003, os militares revoltosos fizeram da “miséria do povo” o principal argumento para o golpe. Naquela data os indicadores económicos mostram que São Tomé importava quase 90% dos produtos consumidos, que perto de 80% da população vivia abaixo do limiar da pobreza, que o desemprego atingia 45% da população, que o salário médio de um funcionário público rondava os 28 euros, que a pensão média era de cerca de 13 euros e que 80% do Orçamento de Estado resultava da ajuda internacional. O apoio social do Estado reduz-se à sua mínima expressão, sendo algumas ONGs a providenciar os cuidados básicos de que a população necessita. No início da década de 2000, foi confirmada a descoberta de importantes reservas petrolíferas na Zona Económica Exclusiva de São Tomé e Príncipe, estimando-se a existência de cerca de dois mil milhões de barris de crude na ZEE do arquipélago. Gerou-se, desde logo, uma disputa acesa pelo petróleo são-tomense, com a Nigéria a encetar negociações com São Tomé com vista à redefinição das fronteiras entre as zonas económicas exclusivas de ambos os países, à criação de uma Zona Económica Conjunta e à negociação de um acordo de exploração conjunta bastante favorável para a Nigéria.

Para além das parcas condições de vida da população, da precariedade nas Forças Armadas, do factor petróleo e das necessárias disputas internas e externas que a sua descoberta gerou de 2000 em diante, acresce a destabilização provocada

pela Frente da Democracia Cristã (FDC). Este partido político, sem representação parlamentar, ligado a dissidentes são-tomenses, que nos anos 80 do século XX integraram o 32º Batalhão das Forças de Defesa Sul Africanas (conhecido como “Batalhão Búfalo”) que durante o regime do apartheid combateu as Forças Armadas Populares de Libertação de Angola (FAPLA) no sul de Angola, foi acusado de estar por trás do segundo golpe de Estado do país. Depois do Governo ter anunciado a intenção de cancelar o pagamento do subsídio mensal de integração na sociedade que tinha sido concedido aos “ex-búfalos”, os acontecimentos precipitaram-se, resultando no golpe militar de Julho de 2003.

Aproveitando uma visita do Presidente da República, Fradique de Menezes, à Nigéria, um grupo de militares liderados pelo chefe do Centro de Instrução Militar de São Tomé e Príncipe, major Fernando Pereira, conhecido por “Cobó”, desencadeou as operações golpistas, na madrugada do dia 16 de Julho.

Quatro dias depois, os ministros e restantes líderes políticos começam a ser libertados. A 22 de Julho, é assinado um memorando de entendimento entre a Junta e os negociadores, que permite o regresso do Presidente Fradique de Menezes, no dia seguinte.

Até ao final do mês de Julho, o Governo volta progressivamente a assumir funções e é restabelecido o funcionamento normal das instituições.

É ainda promulgada uma Lei da Amnistia para os militares revoltosos, tendo também, as partes assinado um anexo ao texto do acordo que dá por findo o golpe, segundo o qual a instituição militar assume um papel de fiscalização nos negócios petrolíferos, com acesso a toda a informação sobre o sector.

À semelhança do golpe de 1995, no de 2003, a ordem constitucional foi rapidamente retomada em São Tomé e Príncipe, devido à impreparação dos revoltosos para estabelecer uma nova ordem e, especialmente, em resultado das pressões internacionais. A mediação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), as pressões da Nigéria e dos Estados Unidos, que com Angola são os principais países interessados no petróleo são-tomense, bem como dos vizinhos Gabão e Congo Brazzaville, levou à normalização do funcionamento das instituições democráticas no espaço de pouco mais de uma semana.

Dez anos volvidos, ainda não foi extraído um único barril de petróleo da ZEE são-tomense. O ímpeto inicial das companhias americanas, foi refreado dado em parte à instabilidade, à falta de infraestruturas tanto para a actividade extractiva, bem como ao nível portuário e aeroportuário e à existência de fornecedores alternativos, com petróleo “pronto a entregar”. O potencial de São Tomé é considerável, mas avultam também os desafios daí decorrentes, para o país no seu conjunto, bem como para as EASTP. ■



2.17 • As Forças Armadas dos PALOP

As novas Forças Armadas de São Tomé e Príncipe

Bruno Gabriel

ATENTA A GÉNESE E DESENVOLVIMENTO das Forças Armadas de São Tomé e Príncipe (FASTP), em conjugação com as alterações internas e externas a que o país foi estando sujeito nas últimas décadas, em 2010 foi aprovada uma nova Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) – Lei n.º 8/2010 de 22 de Setembro – com vista a redefinir o conceito de Defesa Nacional e a missão das Forças Armadas, dotando-as de uma nova estrutura orgânica adequada às missões a que são chamadas a desempenhar no contexto geoestratégico em que São Tomé e Príncipe se insere.

A nova Lei vem rever a anterior LDNFA (Lei n.º 21/1994 de 27 de Maio), que estava forçosamente desajustada da realidade internacional, por via das profundas alterações aos paradigmas nas relações internacionais e dos tipos de ameaças da actualidade, mas também no que respeita à realidade interna de São Tomé. Desde 1994 o país já tinha sido alvo de duas sublevações militares e foram entretanto descobertas importantes reservas de petróleo na sua ZEE, o que em termos estratégicos e de Defesa Nacional, altera por completo a posição do Estado são-tomense face aos seus cidadãos, à missão das forças armadas e à comunidade internacional.

No topo da hierarquia mantém-se o Presidente da República que é, no quadro constitucional, o Comandante Supremo das Forças Armadas, as quais desempenham um papel fundamental como um dos pilares da unidade nacional e do regime democrático e como símbolo da soberania no âmbito da defesa nacional.

Com a aprovação da nova LDNFA foi dado o primeiro passo na transformação da estrutura das forças armadas, no sentido de uma evolução de acordo com as necessidades dos tempos modernos, permitindo uma adaptação à realidade socioeconómica de São Tomé e Príncipe, num quadro constitucional de subordinação ao poder político, tendo em vista as missões que lhes estão destinadas do ponto de vista estritamente militar, bem como, as novas respostas mais adequadas às especificidades geoestratégicas do país, devendo igualmente acompanhar as novas exigências decorrentes da evolução interna e da componente externa resultante da conjuntura regional e internacional em que São Tomé se insere.

A LDNFA vem definir uma nova estrutura das FASTP, prevendo a existência de dois ramos das Forças Armadas, Exército e Guarda Costeira, comandados por oficiais superiores de posto Coronel, na dependência directa de um Chefe de Estado-Maior das Forças Armadas, oficial general de posto Brigadeiro. Foi assim abandonada a estrutura das Forças Armadas constituída unicamente pelo Exército, cujo comando estava, desde 2003, atribuído ao Tenente-Coronel Idalécio Pachire,

militar que desde o restabelecimento da ordem constitucional em 2003, conseguiu repor a cadeia de comando no Exército santomense e apaziguar o meio castrense.

No quadro da nova Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, no segundo semestre de 2012, foram empossados o Chefe e o Vice-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas de São Tomé e Príncipe. Para o efeito, foram promovidos dois Tenentes-Coronéis das FASTP ao posto de Brigadeiro e Coronel, reflectindo a nova previsão legal e a necessidade de ter no comando das FASTP um oficial general. O Chefe do Estado-Maior das FASTP tem vindo a implementar a nova estrutura, tendo sido dada prioridade à efectivação do novo Estado-Maior das Forças Armadas por forma a estabelecer as relações de comando consignadas na Lei.

“
Apesar das carências das Forças Armadas [...] é de notar uma verdadeira transformação na cultura militar são-tomense.
”

No que respeita à Guarda Costeira, assiste-se ao reforço do controlo da Zona Económica Exclusiva, através do incremento das acções de observação do serviço de vigilância e à fiscalização e policiamento marítimo, com vista à efectivação da autoridade do Estado no mar. Para melhor cumprir a sua missão, a nova Guarda Costeira terá de adquirir navios/embarcações que permitam garantir a presença nas suas águas territoriais, para além da necessária formação especializada do seu efectivo, nomeadamente das tripulações, o que certamente poderá vir a ser proporcionado pelos parceiros internacionais de São Tomé e Príncipe.

Já no que são as atribuições do Exército, a nova visão preconiza uma maior presença em todo o território nacional, por forma a garantir a defesa das infra-estruturas críticas do país e combater quaisquer eventuais ameaças à soberania e à independência nacional, numa postura de prevenção e dissuasão de actos que possam pôr em causa a segurança interna.

É de ter em consideração que o efectivo das FASTP se resume a cerca de 800 militares, distribuídos, aproximadamente, entre 700 homens no Exército e 100 na Guarda Costeira.

É igualmente de salientar o contributo das FASTP no plano social através da promoção de valores que são próprios e característicos da condição militar. As Forças Armadas, apesar de pouco numerosas, mal equipadas e extremamente dependentes da ajuda de países parceiros, continuam a ser uma verdadeira “escola de virtudes”, pelo

exemplo que dão à população em geral, mas igualmente pelos princípios e ensinamentos que transmitem aos jovens que cumprem o serviço militar. Com efeito, as FASTP têm cumprido ao longo dos anos uma função social notável, porquanto é no seio da instituição que muitos jovens adquirem valores fundamentais para a sua formação como cidadãos, mas onde aprendem também ofícios que lhes abrem muitas vezes possibilidades de emprego no regresso à vida civil. A título exemplificativo, poderão referir-se os projectos de engenharia militar, desenvolvidos no âmbito da cooperação técnico-militar portuguesa, que permitiram a centenas de jovens são-tomenses, ao longo das últimas duas décadas, aprender ofícios ligados à construção civil, desde pedreiros a ladrilhadores ou carpinteiros, assim como a experiência adquirida nos diversos serviços que integram as Forças Armadas, seja ao nível logístico, administrativo, ou operacional.

A instituição militar, para além de se constituir factor-chave para a afirmação e credibilização externa, deve estar apetrechada e preparada para dar resposta ao conjunto de desafios da defesa na região como a pirataria, o terrorismo, o tráfico de droga e o controlo da poluição marítima. Estima-se que em África, logo a seguir ao Golfo de Adem, seja no Golfo da Guiné a zona em que se tem registado um incremento acentuado da pirataria. Apesar de os casos registados na região diferirem dos da costa oriental africana, na medida em que habitualmente no Golfo da Guiné não são feitos reféns e exigidos resgates, certo é que a instabilidade crescente põe em causa a segurança marítima de pessoas e mercadorias, o que vem afectar o comércio global, tendo igualmente um efeito dissuasor na captação de investimento para a região.

Uma nova era nas FASTP

As FASTP sofrem de escassez de meios e de falta de efectivos bem treinados e preparados para que consigam ter alguma capacidade operacional, seja no domínio da defesa marítima da considerável Zona Económica Exclusiva do país, seja no plano da segurança regional.

A modernização das Forças Armadas e dos meios ao seu dispor deve ser cuidadosamente equacionada através de uma ponderação entre as necessidades efectivas, o nível de ambição no médio/longo prazo e a situação económica do país. Para uma concretização capaz da modernização necessária das FASTP, deve este esforço alicerçar-se na cooperação internacional de defesa, destacando-se como parceiros principais Portugal, EUA, França, Rússia e Angola.

As Forças Armadas de São Tomé e Príncipe devem assumir um papel fundamental na afirmação externa do país, nos planos regional e internacional

tendo especialmente em atenção a importância geoestratégica crescente do Golfo da Guiné, área na qual o país se insere e cuja posição deve saber acautelar. Para tal, as autoridades santomenses têm seguido uma estratégia no sentido de aprofundar a cooperação com parceiros internacionais. Portugal tem sido um dos principais parceiros de São Tomé e Príncipe, no domínio da Defesa, nomeadamente no apoio à estrutura superior das forças armadas, na formação da Guarda Costeira, no desenvolvimento da sinalização marítima e no âmbito da engenharia militar.

Em 2011 teve início o primeiro curso de formação de oficiais e sargentos das Forças Armadas realizado em São Tomé, contando este projecto com apoio técnico, material e financeiro da cooperação portuguesa, no qual foram formados cerca de 70 militares. O curso inseriu-se no programa de reestruturação das Forças Armadas, tendo como objectivo melhor preparar as Forças Armadas são-tomenses para as missões que poderão ser chamadas a desempenhar, tanto a nível da África Central como no seio da CPLP.

Os Estados Unidos da América, fortemente empenhados na estabilidade regional através do apoio à consolidação da democracia, do combate ao terrorismo e à pirataria, bem como no fomento da segurança energética e marítima, têm sido um parceiro permanente de São Tomé e Príncipe.

A França tem prestado apoio através do treino de quadros das FASTP, nomeadamente na realização de exercícios conjuntos ao nível das forças terrestres, bem como na assessoria técnica com vista à elaboração da Lei de Programação Militar de São Tomé e Príncipe.

Este reforço da cooperação político-militar francesa com São Tomé e Príncipe a que se tem assistido deve-se em parte à localização do arquipélago no coração do Golfo da Guiné, posição estratégica chave no contexto dos conflitos que se têm registado no continente, podendo vir a constituir uma base importante no transporte de apoio logístico para as missões de imposição ou manutenção da Paz em África, nas quais a França tem vindo a apostar.

A cooperação entre estes dois países a nível da defesa tem conhecido francos desenvolvimentos em muito se devendo igualmente ao desígnio das autoridades são-tomenses em participar nos exercícios militares realizados na sub-região da África Central, onde a França tem vindo a apoiar os respectivos países na construção de uma força militar conjunta para a manutenção da paz na sub-região. No que respeita à cooperação de defesa com a Rússia, merece destaque o papel preponderante russo na formação dos oficiais das FASTP até 1990, na medida em que a grande maioria dos oficiais superiores são-tomenses receberam formação nas academias daquele país ou das antigas Repúblicas Soviéticas. Era na ex-URSS e em menor escala em Cuba, especialmente ao nível de subalternos, que os oficiais de São Tomé e Príncipe recebiam a sua formação, levando consequentemente a que a doutrina militar adoptada fosse de inspiração soviética. É de ressaltar que em São Tomé, logo após a independência, foi instaurado um regime de partido único alinhado com o bloco

de leste, e que a quase totalidade do armamento e equipamento das FASTP é, ainda hoje, de origem soviética. No entanto, com a queda do muro de Berlim e o desmembramento do bloco Soviético, a cooperação ao nível da Defesa e Segurança com a Rússia tem estado praticamente adormecida.

Assiste-se no presente a um retomar da cooperação bilateral entre os dois países, contando que já em 2013 oficiais do Exército e da Guarda Costeira das Forças Armadas de São Tomé e Príncipe, voltem a ser formados na Federação Russa. Teve início em 2012 a formação de agentes da Polícia Nacional de São Tomé na academia de polícia da Rússia, dando nota do empenho de ambos os países no reforço da cooperação bilateral no domínio da defesa e segurança.

No que respeita às relações com Angola, os países são parceiros de longa data, havendo praticamente desde a independência uma estreita colaboração entre ambas as Forças Armadas, o que se traduz, nomeadamente, na presença de forças angolanas de estabilização em São Tomé, ou na formação de sargentos das FASTP em Angola.

As FASTP e o poder político

Apesar das carências das Forças Armadas no que diz respeito ao armamento, equipamento e formação de quadros, é de notar uma verdadeira transformação na cultura militar são-tomense. As profundas alterações plasmadas na nova Lei da Defesa Nacional, que têm vindo a ser implementadas, são a consagração legal de uma nova postura do poder político face às forças armadas e destas relativamente à vida política. Na mais recente crise institucional ocorrida nos últimos meses de 2012 em São Tomé, que propiciou a queda do 14.º governo constitucional, objecto de uma moção de censura no parlamento, as FASTP adoptaram uma postura serena e imparcial face aos desenvolvimentos políticos, tendo o Chefe de Estado-Maior declarado que a instituição militar estava tranquila a acompanhar atentamente a situação, frisando que os militares são apolíticos e que a sua missão é a defesa da soberania nacional. É de louvar a posição assumida pelos militares são-tomenses, levando a crer que está em plena consolidação no seio das FASTP a consciência de que não cabe às forças armadas fazer política, mas sim a defesa da constituição e do país.

Por outro lado, também o poder político tem vindo a apoiar-se nas FASTP, como garante da estabilidade, reunindo amiúde o Conselho Superior de Defesa. Cabe ao Conselho Superior de Defesa pronunciar-se sobre questões de defesa, bem como relativamente à situação de segurança interna e externa e fazer recomendações ao governo acerca das medidas a adoptar, para fazer face aos desafios emergentes, no domínio da Defesa e Segurança. Com efeito tem vindo a ser desenvolvido um diálogo institucional entre o poder político e as forças armadas, digno de registo, como se impõe dada a multiplicidade de desafios que São Tomé enfrenta no plano interno e regional. Das maiores preocupações actuais do país podem apontar-se no plano interno a necessária estabilização política e no plano externo os conflitos na

República Democrática do Congo e na República Centro Africana, bem como a instabilidade vivida na vizinha Nigéria, a braços com a acção terrorista islâmica que tem assolado especialmente o norte, país com o qual São Tomé partilha uma Zona de Desenvolvimento Conjunto (ZDC) e do qual depende para dar início à exploração dos hidrocarbonetos descobertos nas suas águas no início do novo milénio¹. É de referir o acordo firmado com a Nigéria, no sentido da criação de uma comissão militar com o objectivo de manter as condições de segurança no Golfo da Guiné, com vista a acautelar a segurança da área conjunta de exploração de petróleo.

No caso da Nigéria serve também de alerta para as autoridades são-tomenses se capacitarem de que a exploração futura dos seus recursos naturais trará alguns dividendos e ainda maiores desafios, que só com a acção eficaz e preparada das FASTP poderão ser superados.

No plano regional, São Tomé e Príncipe como membro da Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC) tem vindo a participar nas cimeiras de Chefes de Estado da sub-região, assumindo um papel pacificador no seio da organização, pugnando pelo restabelecimento da paz na República Centro Africana e na República Democrática do Congo.

Conclusão

Neste momento crucial da transformação em curso nas Forças Armadas São-Tomenses, há três vectores chave para o que o processo seja bem-sucedido.

Por um lado há que manter uma aposta clara na formação e qualificação dos quadros e no treino operacional das tropas, na perspectiva de alcançar padrões de exigência cada vez mais elevados; por outro lado, deve ser concretizado o reequipamento das Forças Armadas, tendo por base a lei de programação militar já aprovada pela Assembleia Nacional e, por fim, deve ser aprofundado o relacionamento entre as Forças Armadas e a sociedade civil no cumprimento de missões de interesse geral a cargo do Estado, colaborando nas tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e com a melhoria das condições de vida da população de São Tomé e Príncipe.

As novas Forças Armadas de São Tomé e Príncipe, melhor treinadas e equipadas, assentando numa nova estrutura organizacional e com um leque de atribuições adequado aos desafios da modernidade, contribuirão de forma decisiva para um novo capítulo da história do país, que se espera mais próspero para os são-tomenses e mais preponderante no contexto regional. ■

Notas

¹ Para os fins de exploração de petróleo e gás natural, as autoridades são-tomenses dividiram as suas águas internacionais em duas zonas: uma Zona de Desenvolvimento Conjunto (ZDC), que cobre uma zona marítima pertencente a S. Tomé e Príncipe e à Nigéria, e uma Zona Económica Exclusiva (ZEE), totalmente controlada por São Tomé e Príncipe. Um acordo firmado em 2001 pelos dois países instituiu a ZDC e prevê a exploração conjunta de hidrocarbonetos e o seu desenvolvimento, cabendo a ambos a partilha dos custos e receitas associados. A participação da Nigéria equivale a 60% e a de S. Tomé e Príncipe a 40%. Prevê-se o início da exploração em 2015. (fonte: AICEP)

2.18 • As Forças Armadas dos PALOP

A cooperação técnico-militar portuguesa

Luís Valença Pinto

ESTABELECIDADA EM 1978 a Cooperação Técnica-Militar (Cooperação Técnica-Militar) serve importantes objetivos do Estado Português. Em termos gerais trata-se para Portugal de uma política inscrita num dos eixos fundamentais da política externa do país, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), e centrada de modo específico na valorização e no reforço do relacionamento entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e também Timor-Leste, neste caso apenas a partir de 2002, ano da independência timorense.

Estratégia

Com tais propósitos bem se compreende que, sendo naturalmente conduzida no âmbito do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas, uma adequada concertação e coordenação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros deva ser um instrumento essencial à sua boa definição, em particular no que se refere à escolha do tipo de ações que deve privilegiar e às prioridades que deve observar.

Após a aprovação em 1999 de um documento de orientação estratégica denominado “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, o Conselho de Ministros aprovou em 2005 uma nova Resolução definindo “Uma Visão Estratégica para a Cooperação” (Resolução 196/2005, de 22 de dezembro). Trata-se de uma visão marcadamente assente na temática da ajuda ao desenvolvimento e muito reportada ao contexto internacional em que tal deve ocorrer.

Sendo inquestionável que os valores, princípios e objetivos genéricos estipulados nesse documento proporcionam à Cooperação Técnica-Militar um referencial de enquadramento, não pode deixar de se observar como a Cooperação Técnica-Militar é nele praticamente omitida. A exceção é uma chamada de atenção para que no seu âmbito seja dado relevo a preocupações ligadas ao apoio à inserção dos países destinatários em organizações regionais de segurança e defesa, em particular promovendo a sua capacitação em matéria de operações de manutenção de paz e humanitárias.

E esta omissão acontece apesar de repetidas afirmações públicas que a Cooperação Técnica-Militar corresponde a uma das mais bem sucedidas fórmulas da cooperação portuguesa, se não a mais bem sucedida... O que aliás é inteiramente justo, devendo acrescentar-se que esse sucesso é reconhecido pelos países destinatários, que inequivocamente distinguem pela positiva a cooperação militar portuguesa. Visando servir objetivos gerais no espaço da lusofonia, a Cooperação Técnica-Militar pretende de modo mais concreto contribuir utilmente

para as políticas de segurança e defesa dos países envolvidos.

De uma fase inicial, em que sobretudo se procurou estabelecer a confiança entre as partes e que, naturalmente, foi marcada por menor articulação e algum experimentalismo, foi possível evoluir para algo mais estruturado.

Na fase seguinte visou-se, então de modo mais provido de organização e coerência, ajudar à formação de Forças Armadas subordinadas à direção política democrática, evidentemente apartidárias e como tal afastadas da disputa política. No presente, continuando evidentemente a ser essa a ótica observada, procuram-se, de modo mais específico, objetivos de reforma do setor de segurança.

Mecanismos

São dois os mecanismos estruturantes da Cooperação Técnica-Militar, os Acordos de Cooperação e os Programas-Quadro (Programa-quadro) estabelecidos com cada país.

Se os primeiros têm sobretudo uma natureza política, os segundos, organizados para períodos de três anos, são elementos decisivos para a orientação da ação concreta, detalhando atividades, prazos e responsabilidades.

Não retirando nenhum valor aos Programa-quadro, é porém indispensável acautelar que em todos os momentos eles sirvam adequadamente a natureza política das suas finalidades e a correspondente dinâmica. Uma coisa e outra implicam não constituir os Programa-quadro em normativos rígidos e inalteráveis, antes aceitando, dentro do razoável e com pragmatismo, princípios de flexibilidade e adaptabilidade

Datam de 1988 os dois Programa-quadro iniciais, o primeiro com Cabo Verde e o outro com São Tomé e Príncipe. Seguiram-se em 1989 Programa-quadro com Moçambique e com a Guiné-Bissau. Apenas em 1996 se celebrou um Programa-quadro com Angola e o Programa-quadro com Timor-Leste data de 2005.

Atividades

Sem colocar nisso grande rigor, as atividades que têm integrado os Programa-quadro podem ser organizáveis como sendo de formação e treino de pessoal, de prestação de serviços, de fornecimento de equipamento e de assistência técnica. Parece incontroverso que, pelo seu valor estruturante e multiplicador, as atividades de formação e treino justificam uma prioridade muito particular. O que não dispensa, antes exige, critério na sua tradução concreta, dando ênfase à formação de base de jovens Quadros e à formação de carreira dos Quadros médios e superiores.

Esta é uma atividade conduzida tanto nos países destinatários, através de cooperantes formadores, como em Portugal, mediante a frequência por militares desses países de estabelecimentos de ensino superior militar nacionais.

No domínio da formação e treino há a registar dois casos de extraordinário sucesso. O da Academia Militar de Nampula e o do Instituto Superior de Guerra de Luanda. Na mesma linha parece possível reconhecer perspetivas muito encorajadoras ao projeto em curso de levantamento do Instituto Superior de Estudos de Defesa de Moçambique, localizado no Maputo. Outra área particularmente relevante é a da assessoria qualificada, designadamente a assessoria técnica aos mais altos responsáveis. Trata-se naturalmente de um campo onde não pode deixar de se ter em conta o propósito de valorizar o exercício nacional dessas entidades, bem como os requisitos por elas manifestados. Reconhecer esta óbvia necessidade, começando por ser um ato de respeito pelo interesse soberano dos países destinatários, corresponde a adotar uma atitude de pragmatismo e flexibilidade, que não pode transigir nos princípios, mas que não deve ser prisioneira de rígidos normativos administrativos.

Se no plano da conceção e do desenho das suas ações a Cooperação Técnica-Militar é uma atividade do foro da política, também no plano da execução ela deve estar permanentemente atenta a circunstâncias e a oportunidades, o que vivamente desaconselha que seja extensamente deixada aos burocratas.

No que se refere à execução a Cooperação Técnica-Militar constitui basicamente uma responsabilidade militar, assegurada pelo Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGEA) e pelos ramos das Forças Armadas portuguesas. Também aí parece justificarem-se algumas reflexões.

A primeira tem que ver com a absoluta necessidade de adequada supervisão técnica. Só dessa forma se podem evitar alguns dos insucessos que apesar de tudo também têm ocorrido.

Um, bastante clássico, sobretudo em países de menor escala de Poder, consiste em não adequar as soluções aos limites da realidade local, reproduzindo modelos portugueses, em alguns casos porventura também “barrocos” em Portugal, mas que absolutamente ultrapassam as possibilidades materiais e técnicas desses países, sendo conseqüentemente ineficazes e mesmo contraproducentes.

Outro, refere-se a algumas ações de assistência destinadas ao levantamento de capacidades, mas em que se acaba por criar situações em que, de modo indefinidamente prolongado no tempo e quase rotineiro, os cooperantes substituem

os nacionais no exercício das correspondentes funções, o que evidentemente é a negação da ideia de cooperação e sobretudo do seu bom resultado.

Desejável é também que seja valorizada a coordenação, tanto localmente, através em primeiro lugar dos Adidos de Defesa, como também em Portugal, dando ao EMGFA maiores responsabilidades nesse domínio, aliás certamente muito facilitadas pela relação direta entre todos os Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) dos países interessados, tanto no plano bilateral como no da CPLP, a que se deve acrescentar que, nos países destinatários, os CEMGFA têm absoluta proeminência neste domínio, em particular quanto à execução e à avaliação dos projetos.

“ [...] a cooperação deve ser sempre uma via de dois sentidos, de que todas as partes beneficiem. [...] Esta é uma perspetiva a cuidar e a valorizar em permanência. ”

A Cooperação Técnica-Militar não é um agregado de ações isoladas. A boa conclusão de um projeto não permite afirmar sucesso em termos de Cooperação Técnica-Militar. Pretender retirar conclusões desse tipo é, a vários títulos e propósitos, muito sedutor. Daí que esse risco esteja bastante presente, com o seu inerente potencial para induzir considerável ilusão e, por essa via, afetar a credibilidade da Cooperação Técnica-Militar.

A Cooperação Técnica-Militar é no seu conjunto uma política. O que significa que é no seu conjunto ou, no mínimo, país a país, que carece de ser avaliada. Começando por se reconhecer a indispensabilidade dessa avaliação. Tanto quanto ao grau de satisfação dos objetivos formulados, que devem ser claros, suficientemente detalhados e balizados por um calendário de progressão e de conclusão, como na consideração da sua relação custo-eficácia. Até porque são razoavelmente significativos os recursos financeiros que lhe são alocados (por exemplo, em 2012, os encargos correspondentes estão estimados em 6,1 milhões de euros só no MDN, a que há que adicionar verbas não despidiendas gastas pelo EMGFA e por cada um dos ramos das Forças Armadas).

E, pelo menos no que respeita à reflexão sobre o grau de satisfação de objetivos, faria todo o sentido levar em consideração o parecer dos países destinatários, tendo muito presente que a cooperação deve ser sempre uma via de dois sentidos, de que todas as partes beneficiem. Nos planos político, institucional e técnico.

Esta é uma perspetiva a cuidar e a valorizar em permanência e que oferece o mérito adicional de prevenir quaisquer paternalismos que, além

de inconvenientes e despropositados, são o veneno de qualquer política de cooperação.

Cooperação Técnica-Militar, um valor a preservar

A Cooperação Técnica-Militar é hoje um importante ativo das relações entre Portugal, os PALOP e Timor-Leste.

São quatro os pilares essenciais desse êxito. A seriedade de uns e de outros, a qualidade e o profissionalismo dos Quadros militares portugueses que nela têm sido empenhados, o valor da língua portuguesa como instrumento veicular e a afinidade cultural entre todos os seus atores.

Não deve admirar que frequentemente surjam intenções e iniciativas de países terceiros querendo associar-se com Portugal em fórmulas de cooperação visando os mesmos destinatários da Cooperação Técnica-Militar. É algo que merece cuidado. Naturalmente que essas aproximações também se inscrevem no relacionamento entre Portugal e os países que as promovem, o que implica ponderação. Mas não é esse o âmbito que aqui se pretende abordar.

Abstraindo desse aspeto são vários os parâmetros que importa considerar na análise do impacto dessas propostas sobre a Cooperação Técnica-Militar.

Em primeiro lugar, que qualquer cooperação multilateral exige uma base de cooperação bilateral fecunda. Mesmo reconhecendo algumas limitações em função de recursos, a Cooperação Técnica-Militar oferece esse referencial de sucesso, por regra sem paralelo nos países de destino. Por isso há sempre que ponderar se Portugal tem mais a ganhar ou a perder com a modificação da individualidade da sua cooperação.

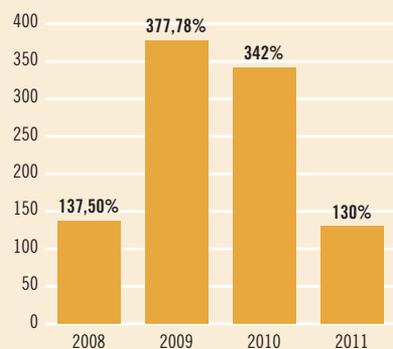
Em segundo lugar, é preciso assegurar que o entendimento entre as eventuais partes é o mesmo. Portugal compreende bem as prioridades dos PALOP e de Timor-Leste. A agenda nacional para esses países e para as regiões em que se inscrevem é conhecida e não é um mero componente particular de nenhuma visão mais geral.

Depois, é bom atentar na justa prioridade que os países africanos conferem hoje aos processos de integração em que participam, em particular na esfera sub-regional, e que não desejam ver afetados por opções de cooperação com outros parceiros. Portugal não induz perturbação nesses âmbitos, mas, justificada ou injustificadamente, há países que suscitam reações diferentes. O que impõe cuidados, tanto para Portugal como para os PALOP e Timor-Leste.

Menos reservada pode ser a atitude nacional perante processos de cooperação promovidos pelas organizações internacionais, nomeadamente pela União Europeia (UE). Em particular se essas ações revestirem a forma de cooperação estruturada envolvendo a UE e a União Africana, ou em que a União Europeia venha a agir sob mandato das Nações Unidas.

Mas mesmo nesses contextos Portugal, para preservar a relação bilateral e, não deixando de participar, deve ter uma atitude de prudência, por exemplo evitando assumir protagonismos, quando estão em causa Estados ou situações muito problemáticas e onde consequentemente é grande a probabilidade de insucesso. ■

APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR COM OS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA



O aumento da cooperação técnico-militar deve-se, principalmente, ao crescente número de ações de formação em áreas ligadas às operações de paz. A percentagem que se verifica no gráfico reflete a superação dos objetivos inicialmente previstos: em 2010, por exemplo, para o número de 12 ações de formação previamente delineadas, realizou-se um total de 41 ações de formação.

Fonte: Relatório de Atividades 2011 Direção Geral de Política de Defesa Nacional.

2.19 • As Forças Armadas dos PALOP

Forças Armadas e sociedade nos PALOP

Rita Duarte
Luis Valença Pinto

REFLECTIR SOBRE O RELACIONAMENTO entre Forças Armadas e Sociedade não é um exercício fácil.

Não é fácil em si mesmo e também porque, naturalmente, depende em larga medida das sociedades e das suas diferenças. Ninguém duvida que a questão se coloca de uma maneira nos Estados Unidos e de outra na China. Especificidades da mesma natureza existem no espaço dos PALOP e entre eles. Mas há naturalmente traços comuns. E será sobre eles que se tentará conduzir esta análise.

O tema tem evidentemente uma forte vertente sociológica. Por isso muito do debate teórico de que tem sido objeto se inscreve nessa perspetiva. Mas será redutor e, porventura menos adequado, que o debate seja encerrado nesse domínio. A questão justifica ponderação mais alargada. Até para melhor se identificar a sua essência.

Na vertente sociológica este tema é por regra centrado na problemática do controlo civil das Forças Armadas. E principalmente trabalhado em torno da pretensa relação entre controlo civil e eficiência militar.

Esta é uma ideia que subentende discutíveis diferenças e oposições. Na mesma sociedade civis e militares não podem ser grupos que mutuamente se oponham ou se vigiem. Uns e outros têm responsabilidades de cidadania. Da mesma cidadania. E a cidadania é uma, ainda que tenha traduções diversas.

Classicamente identificam-se dois tipos de mecanismos matriciais do relacionamento entre Forças Armadas e Sociedade. Por um lado, mecanismos formais, no essencial ligados à estruturação do Estado. Por outro, mecanismos ditos informais, associando de modo mais direto e corrente militares e sociedade política e civil, nem por isso menos objetivos e importantes, talvez bem pelo contrário.

Na sua indispensável função de articulação entre os órgãos de soberania e Forças Armadas, os mecanismos formais, mesmo quando política e juridicamente corretos, não constituem, por si só, garantia de relações civis-militares realmente saudáveis. Essas só se constroem na base de uma identidade de valores e objetivos legítimos e na observância de boas práticas de transparência, confiança e cooperação.

Pelo seu lado os mecanismos informais, transversais tanto aos órgãos de soberania como à sociedade civil na sua interação com as Forças Armadas, influenciam muito acentuadamente a relação entre os militares e a sociedade civil no plano do tratamento e da abertura mútuos e, desse modo, a perceção relativa às Forças Armadas, inclusive quanto à sua legitimidade. O que é particularmente relevante em sociedades com regimes políticos de legitimidade questionável.

Forças Armadas e direção política

Não deve haver dúvida que, num contexto de democracia e sem obrigatoriamente replicar o modelo ocidental, compete aos órgãos de soberania definirem o quadro político e jurídico da Defesa Nacional e por extensão das Forças Armadas. E fixarem o normativo essencial para a sua ação.

Normalmente isso é traduzido por uma repartição e partilha de competências e responsabilidades entre o Chefe do Estado, o Parlamento e o Governo.

Neste enunciado residem diferenças muito significativas em relação à fórmula, talvez simplista, de “controlo civil das Forças Armadas”. Porque não se trata de “controlo” mas sim de “exercício de responsabilidades políticas” e também não se trata de “controlo civil” mas sim de “exercício democrático”.

As Forças Armadas são um elemento intrínseco e indispensável ao Estado, e isso define para quem responde pelo Estado uma responsabilidade primeira pelo bom funcionamento da instituição militar, à luz do Estado e dos seus objetivos e com base em duas ideias superiores.

A ideia superior de Política, como forma de conceber a melhor resposta às necessidades e anseios dos cidadãos, no que se inclui a Segurança e Defesa, impossíveis de satisfazer sem Forças Armadas. E também a ideia superior de Estado, como forma de organizar e conduzir essas respostas, o que, evidentemente, tem também que ver com a estruturação e ação militares.

No que tange à Segurança e Defesa estas responsabilidades não se esgotam todavia no plano dos agentes políticos. Elas incumbem igualmente aos responsáveis militares.

Muitas vezes isso é resumido ao preceito que os Chefes Militares têm que cumprir bem e nos melhores termos as determinações e orientações dos atores políticos. Nas democracias é questão assente que assim tem que ser. Mas é pobre pensar que é só isso. Para além de cumprirem bem e nos melhores termos os Chefes Militares têm o direito e acima dele o dever, de contribuírem de modo ativo e isento para a formulação das políticas e das leis referentes ao seu setor. E os decisores políticos, retendo a última palavra, têm a obrigação, a necessidade e o interesse de com eles trabalharem para essa finalidade. Tudo isto sugere partilha de responsabilidades ou, no mínimo, organização convergente de responsabilidades. Naturalmente com o entendimento que, neste âmbito, as responsabilidades dos políticos e dos militares são de natureza análoga, sendo certo que as dos políticos se situam num patamar de responsabilidade mais elevada e são mais amplas.

MECANISMOS FORMAIS E INFORMAIS

A doutrina das relações civis-militares ganhou força nas sociedades ocidentais, cujo pensamento influencia a estrutura, os padrões e a identidade corporativa das respectivas Forças Armadas (FA). Nestas sociedades, o controlo civil sobre as suas FA baseia-se em princípios democráticos definidos normativamente em leis constitucionais e outros instrumentos jurídicos. A elite política tem ao seu dispor diversos mecanismos formais para exercer um controlo das suas FA, nomeadamente através de comités parlamentares, auditorias, orçamento de defesa, controlo presidencial ou governamental ou, ainda, através do Provedor de Justiça. A própria sociedade civil, cujo tecido social tem interiorizado os valores democráticos, exerce uma pressão implícita para que valores como a transparência, a responsabilização e a primazia do governo eleito democraticamente, sejam respeitados pelas elites política e militar.

Com o fenómeno da descolonização, a generalidade dos países recém-independentes importaram estes modelos para as suas sociedades, procurando aplicar na criação das suas FA o que parecia ser uma fórmula testada e comprovada. Contudo, as idiosincrasias da generalidade desses países dificultaram,

em alguns aspetos, a implementação desses modelos externos. Alguns autores africanos repensaram os princípios adquiridos, tendo em consideração a tradição e a cultura autóctones. Um dos aspetos mais enfatizado refere-se aos mecanismos informais para o controlo civil das FA, baseados nas relações e parcerias que se estabelecem entre as elites política e militar. Apesar de alguns mecanismos informais serem transversais a todas as relações civis-militares – ocidentais ou não – tais como a necessidade de promoção de diálogo, a negociação e convergência de pontos de vista entre essas elites, a realidade das sociedades africanas leva a ter em consideração outros mecanismos informais ou não institucionais, tais como a composição social das FA, a distribuição de autoridade na hierarquia militar, a identidade corporativa, a relação entre os diferentes serviços das FA, bem como divergências dentro do seu corpo de oficiais. Por vezes é igualmente necessário ter em consideração outros atores como sejam as forças policiais, os serviços de informações ou, em alguns casos, empresas de segurança privada. A relevância destes atores acresce em situações de desarmamento e reinserção de ex-combatentes.

Entender as coisas desta forma e agir em conformidade, é alicerçar as Forças Armadas na Sociedade de modo saudável e particularmente construtivo. Uma visão deste tipo é mais rica e mais responsabilizante. Nesse sentido também mais justa. E certamente melhor e mais útil para o Estado.

Os PALOP, através dos seus ordenamentos constitucionais e legais, inscrevem-se nesta ótica, apenas com a infeliz exceção do que hoje se passa na Guiné-Bissau e que é a negação de qualquer paradigma, forçando a que as considerações que neste texto são genericamente feitas aos PALOP tenham que excluir aquele país.

Mas se as regras são adequadas, o modo como políticos e militares agem nas suas respetivas condutas é uma questão diferente. Em todas as sociedades há desvios e práticas infelizes. De políticos e de militares. O que evidentemente é também uma realidade no caso dos PALOP.

São múltiplos os parâmetros segundo os quais esta dimensão concreta deve ser escrutinada. Deles talvez seja possível eleger cinco como referências principais.

O primeiro tem que ver com o entendimento sobre condição militar, entendida como a disponibilidade dos militares para, em defesa da Pátria, aceitarem o risco, se necessário até ao sacrifício da Vida e, também, como reconhecendo e acatando uma forte disciplina e alguma limitação de direitos, designadamente políticos. E compreendendo que a condição militar, enquanto elemento essencial ao bom funcionamento das Forças Armadas, é um valor do Estado e da Sociedade. Um valor da comunidade nacional, obrigando políticos à sua defesa e afirmação e impondo aos militares o seu respeito e boa prática. Nesta dimensão o entendimento formal que se verifica nos PALOP é inteiramente conforme. E não é muito distante a prática que se verifica.

Mas se no plano dos direitos políticos a regra generalizadamente unânime é a de que os militares se devem manter afastados do jogo partidário, não pode deixar de se reconhecer que essa regra tem um aplicação mais difícil, ou talvez menos espontânea, em sociedades cuja independência nacional foi conseguida há relativamente pouco tempo e muito por via de uma luta armada a que se associava uma componente ideológica. Ou em sociedades que viveram em tempos próximos conflitos internos identicamente com base ideológica.

De uma forma geral os PALOP ainda refletem essas dificuldades. Mas é muito positivo que eles próprios as reconheçam como perturbadoras, as tomem como transitórias e se empenhem na sua eliminação, nomeadamente procurando que não se coloquem para as novas gerações.

O que evidencia que o seu entendimento é que a boa norma é a do apartidarismo das Forças Armadas. Não só por razões de estabilidade democrática, como sobretudo por se compreender que a missão nacional e permanente das Forças Armadas se liga à Sociedade e ao Estado, que são valores gerais e perenes e não às formações partidárias, que são particulares e efémeras. Nos PALOP este é um preceito que traz preocupações

e obrigações aos militares, mas também e talvez sobretudo, às formações e lideranças partidárias, ainda muito determinadas pelo seu percurso histórico recente.

Segundo plano de observação, o que se refere à repartição de recursos no quadro do Estado, no que relevam o debate e a política orçamentais.

Uma evidência factual da boa inserção das Forças Armadas nas sociedades dos PALOP é a sua manifesta compreensão que as questões ligadas à satisfação de necessidades básicas das respetivas populações justificam primazia na atribuição de recursos nacionais.

A esta postura dos militares devem os políticos corresponder com uma inequívoca compreensão de que Bem-Estar e Segurança são objetivos indissociáveis, que ou se reforçam ou se prejudicam mutuamente e que, não havendo Segurança sem Forças Armadas, há evidentemente que respeitar um mínimo de adequado apetrechamento militar. O terceiro aspeto que se desejaria salientar tem ligação com a questão dos recursos e corresponde à boa compreensão de políticos e militares do eficaz e muito útil papel que as Forças Armadas, em articulação com outros agentes, podem e devem desempenhar no âmbito da Segurança Humana, especificamente na proteção das vidas, dos bens e dos direitos dos seus concidadãos.

“
Na mesma sociedade civis e militares não podem ser grupos que mutuamente se oponham ou se vigiem. Uns e outros têm responsabilidades de cidadania.

Em sociedades que se confrontam com desafios de desenvolvimento, como são as dos PALOP, esta é uma prática particularmente necessária, verificando-se que, justificadamente, essa tem sido e é a opção desses Estados.

Um quarto parâmetro de análise prende-se com a não singularização das Forças Armadas no quadro das políticas gerais do Estado. Há evidentemente uma especificidade militar a atender e até a cultivar, mas se os modelos em vigor nas Forças Armadas em áreas como o ensino, a saúde ou o controlo financeiro e orçamental observarem os critérios essenciais definidos para o conjunto do Estado, isso naturalmente que facilita os processos de bom conhecimento mútuo, transparência e integração. Claro que esta é uma abordagem tornada inviável se na definição desses critérios gerais não houver boa atenção aos requisitos decorrentes da natural e desejável especificidade militar. Outra perversidade, absolutamente a evitar, é entender que este preceito implica desmantelamento das correspondentes estruturas militares a favor da sua dissolução no conjunto do aparelho público.

Os PALOP têm a este propósito uma boa prática, sendo particularmente de saudar a plena inserção das políticas setoriais militares (saúde e ensino nomeadamente) no normativo geral dos correspondentes setores nacionais. É interessante observar como isso constitui preocupação, em particular nos seus esforços de reforma e modernização.

Último parâmetro de observação: o do delicado tema do prestígio das Forças Armadas perante as lideranças políticas e as opiniões públicas.

O prestígio sustentado não assenta em ações de “marketing”, mas sim em pressupostos de seriedade de objetivos, de eficiência, de competência e de profissionalismo.

O prestígio das Forças Armadas dos PALOP ainda radica, em larga medida, nos conflitos de emancipação nacional e de luta interna que viveram. O que confere uma nota positiva.

Mas, no presente, parece ser sobretudo em tarefas da Segurança Humana que as Forças Armadas dos PALOP devem fundamentar o modo como são lidas pelos seus concidadãos. E assim acontece de modo razoavelmente positivo. O mesmo se dizendo quanto ao envolvimento dos militares em tarefas, ainda que implícitas, de reforço da unidade e coesão nacionais, como adiante se referirá.

Forças Armadas e sociedade civil

A grande importância dos aspetos informais no contexto das relações entre Forças Armadas e Sociedade decorre do facto de refletirem um relacionamento direto e com rosto entre uns e outros. O caso dos PALOP confirma esse entendimento.

Neles assume especial relevância o contributo dado em permanência pelos militares para a superação dos antagonismos que levaram à guerra civil, para o esbatimento de tensões interétnicas e para a difusão do português como língua veicular comum. É inestimável o valor deste empenhamento militar para o reforço da unidade e da coesão nacionais.

E é também muito marcante a colaboração corrente das Forças Armadas no combate a catástrofes e calamidades naturais, bem assim como o seu apoio à mais completa difusão de cuidados básicos de saúde e à generalização do ensino.

Faceta curiosa mas a requerer uma análise autónoma a escapar a este texto, consiste na circunstância de em Angola e Moçambique terem apreciável protagonismo público equipas desportivas dos militares. O Primeiro de Agosto em Angola e o Matchedje em Moçambique. Se por um lado a sua existência parece refletir um certo afastamento dos militares em relação à sociedade, a verdade é que, ao participarem nas grandes competições nacionais, essas equipas, colocam as Forças Armadas no interior de manifestas pulsões populares. ■