

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 mantêm 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 instituiu 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 Etat 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	
		Cabo Verde	4.033	429.474	1.808	8	
		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	
		São Tomé e Príncipe	1.001	212.679	0,278	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	
		Moçambique	801.590	21.669.278	19.680	57	
		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.