

## ***Os diálogos para a Paz e Segurança: uma perspetiva das relações União Europeia, África e PALOP***

***The dialogues for Peace and Security: a perspective  
of the European Union, Africa and PALOP relations***

**Julião Soares Sousa**

<https://orcid.org/0000-0002-8122-9741>

### **Resumo**

Nas últimas décadas as questões de segurança e da paz dos Estados e/ou de organizações regionais como blocos tendencialmente homogêneos tem trazido à tona debates sobre temas relacionados com a interdependência nas relações internacionais que nem sempre geram equidade e equilíbrio. Este tem sido também o caso das relações entre a União Europeia (UE) e a África. Este artigo pretende analisar a evolução do diálogo UE – África e com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) em matéria de paz e segurança. Outrossim, escarpelizar as implicações destas relações numa altura em que se assiste a uma competição pela África e à emergência de um mundo multipolar.

**Palavras-Chave:** UE, África, PALOP, diálogos, Paz, Segurança

### **Abstract**

In the last decades, the issues of security and peace of the States and / or regional organizations as blocs that tend to be homogeneous have brought up debates on issues related to interdependence in international relations that do not always generate equity and balance. This has also been the case of the relationships between the European Union (EU) and Africa. This article aims to analyze the evolution of the EU-Africa dialogue and with the African Portuguese Speaking Countries (PALOP) in matters of security and peace. Furthermore, to scalpel the implications of these relationships at a time we are witnessing a competition for Africa and to the emergence of a multipolar world.

**Keywords:** EU, Africa, PALOP, dialogues, Peace, Security

## Introdução

A chamada desconexão da África do colonialismo europeu ocidental e as tentativas para ultrapassar obstáculos que, na perspectiva de Foé, continuam insuperáveis<sup>1</sup> parecem estar a estigmatizar as relações entre a UE e a África, *lacto sensu*, e com os PALOP, *stricto sensu*. Numa altura em que decorre em Addis-Abeba, a 32.<sup>a</sup> Cimeira da União Africana, sob o lema “Ano dos refugiados, retornados e deslocados internos: soluções duráveis para o deslocamento forçado em África”, no continente africano vozes críticas se adensam contra as relações com a UE, vistas como desiguais. Essas críticas são oriundas não tanto do seio da elite política africana, mas do sector intelectual que cada vez mais se queixa que a UE fomenta uma cooperação que só olha para os seus próprios interesses, impondo a sua agenda aos demais. Isto significa que os intelectuais apontam claramente para algumas dificuldades objetivas que Foé elenca no seu artigo<sup>2</sup>. É que, segundo este autor, o diálogo entre a África e a Europa ficou marcado pela História e pela mentalidade, tal como sugeriram alguns alvitristas do século XIX, como Vitor Hugo<sup>3</sup>. E isso, apesar de haver uma nítida consciência, quer na Europa quer em África, de que a resolução dos problemas deste continente (a África) também significava resolver os próprios problemas daquele (a Europa) numa lógica, evidentemente, fransfanoniana de solidariedade biológica ou de interconexão. Para alguns autores não parece ter havido mudança ou distanciamento, do ponto de vista discursivo, com aquela velha mentalidade de subalternização (e não de verdadeira cooperação), capaz de atacar as causas que estão na origem dos problemas e não mitigar as consequências. Este artigo focar-se-á nas questões da paz e da segurança, áreas que centralizam hoje toda a cooperação entre os dois continentes e até com os PALOP. Todas as outras propostas de cooperação (migrações, empregabilidade, investimentos, entre outras) surgem como corolário das questões de paz e de segurança. Esta é mais uma prova de que a cooperação, qualquer que ela seja, envolve sempre interesses. Nessa medida estamos em sintonia com Nkolo Foé quando escreve que, do ponto de vista discursivo, não lhe parece ter havido qualquer mudança no pensamento europeu relativamente à África<sup>4</sup>.

José Filipe Pinto também defende a ideia de que hoje, como na era colonial, as relações entre a África e a Europa nunca foram de iguais<sup>5</sup>. Este autor ainda faz questão de

---

<sup>1</sup> Nkolo Foé, África em Diálogo, África em Autoquestionamento: Universalismo ou provincialismo? Acomodação de Atlanta ou Iniciativa Histórica? *Educar em revista*[online], 2013, nº.47. ISSN 0104-4060 <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602013000100011>.

<sup>2</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>3</sup> Idem, *ibidem*, p. 176.

<sup>4</sup> Idem, *ibidem*, p. 180.

<sup>5</sup> José Filipe Pinto, “As relações Europa-África: Perspetiva Diacrónica”, *Revista Lusófona de Estudos Africanos*, n. 2 (2009): Africanologia, pp. 38-46.

traçar os equívocos e a subalternidade que envolveu essa relação que vem, na sua perspectiva, da própria história do imaginário europeu. As relações pós-coloniais beneficiaram da queda do Muro de Berlim e da implosão do Bloco de Leste que fizeram com que, de acordo ainda com Filipe Pinto<sup>6</sup>, UE reassumisse um papel cimeiro nas parcerias com a África, desde os tempos do Tratado de Roma (1957) que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia (CEE), passando pelos seguintes Acordos ou Convenções: Yaoundé I e II (1963 e 1969, respetivamente); Lomé I (1975), que já foi um acordo com os países ACP, entretanto criados nos acordos de Georgetown<sup>7</sup>; Lomé II (1980); Lomé III (1984); Lomé IV (1989); Cotonou (2000). Vale a pena sublinhar que, até Lomé III, do rol dos países africanos de língua oficial portuguesa, apenas Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe integravam aquela Convenção desde 1975. Angola e Moçambique apenas entrariam na organização nove anos volvidos, isto é, em 1984.

### **O despertar da África rumo à integração continental e as relações com a UE**

Nos últimos anos, a África tem estado a lograr progressos tangíveis em vários domínios, tendo a integração continental (criação dos Estados Unidos da África<sup>8</sup>) como meta. Isso é, pelo menos, o que ficou estabelecido na Cimeira de Abuja (Nigéria) em 1991 e na projetada Agenda 2063 que aponta claramente para a unificação política, liberdade de circulação e o estabelecimento de instituições continentais<sup>9</sup> nos próximos quarenta e três (43) anos. Vale a pena lembrar que 2063 será o ano de celebração do centenário da criação da primeira organização à escala continental – a Organização de Unidade Africana (OUA) – predecessora da União Africana (UA). Todos os esforços estão a ser consumidos nessa direção, despoletados pelo lema: “African Solutions for African Problems”<sup>10</sup>.

Além da evolução na consolidação dos processos de integração regional, um dos passos gigantescos rumo à integração continental ocorreu recentemente (Março de 2018), quando 44 dos 55 países africanos rubricaram um Tratado de Livre Comércio Continental em Kigali (Ruanda)<sup>11</sup>. O objetivo, a curto prazo, é o de abolir 90% das tarifas de produ-

---

<sup>6</sup> Idem, *ibidem*, pp. 43-44.

<sup>7</sup> *Vide* Raquel Faria, “As Convenções de Yaoundé e de Lomé como primeiros acordos de cooperação entre os continentes europeu e Africano” (2015), WP 133/2015, Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CESA).

<sup>8</sup> *Vide*, Martin Welz, *Integrating Africa: Decolonization's, legacies, sovereignty and the Africa Union*, First published, Routledge, Taylor & Francis Group, Abingdon, 2013, pp 1 e 4.

<sup>9</sup> *Vide* *Agenda 2063. The Africa we want*, Final Edition, African Union Commission, April 2015.

<sup>10</sup> Nicoletta Pirozzi, “EU support to African Security Architecture. Funding and Training Components”. European Union Institute For Security Studies, Occasional Paper, February 2009/79, p. 10.

<sup>11</sup> “African Continental Free Trade Area. Questions & Answers”, African Union. United Nations Economic Commission for Africa. African Trade Policy Centre, Addis Ababa, s.d.

tos comercializados entre os países africanos. Inicialmente, de fora deste tratado tinham ficado dois gigantes económicos: a Nigéria e a África do Sul. O acordo deveria ser ratificado pelo menos por 22 países para entrar em vigor.

Em Julho de 2019 já eram 27 os países que homologaram o acordo, concretizando assim a Zona de Livre Comércio Continental (ZLEC). Entre eles figuram naturalmente todos os PALOP (Cabo Verde, Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe) que integram, igualmente, a CPLP, mais a Guiné Equatorial. Talvez estejamos ainda longe de visionar a relevância deste projeto continental que entrou em vigor em Maio de 2019, e na fase operacional aquando da 12.<sup>a</sup> Cimeira Extraordinária da UA de Nya-meí (Níger). A ZLEC representa já um dos maiores mercados do mundo, englobando mil e trezentos milhões de pessoas e um PIB estimado em 3 bilhões de euros, o que é, efetivamente, algo de extraordinário. Espera-se que com a ZLEC se consiga, finalmente, operar uma radical transformação das estruturas económicas e industriais do continente africano e eliminar por completo a dependência secular da África relativamente ao exterior. De resto, o lema acima anunciado aponta objetivamente para a utilização dos recursos continentais ao serviço da elevação do nível de vida das populações africanas e da responsabilização da África relativamente ao seu futuro como anteviu Pirozzi<sup>12</sup>. Este despertar da África já se evidencia pela aposta que alguns países ou organizações sub-regionais vêm fazendo, tendo em vista a sua industrialização. Por exemplo, em Agosto de 2019, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (CDAA) reuniu-se na sua 39.<sup>a</sup> Cimeira Ordinária em Dar-Es-Salaam (Tanzânia) para discutir temas tão importantes como os constrangimentos, os desafios e as questões associadas ao financiamento destinado à implementação da estratégia e do roteiro para a industrialização da região. Todos os chefes de Estado participantes na cimeira tinham concluído que só com os processos de industrialização se poderia combater os elevados índices de desemprego que atingem sobretudo os mais jovens e gerar prosperidade económica. Nesse aspeto, parece inequívoco o consenso entre a nova nata dos dirigentes africanos relativamente a essa matéria. A ZLEC representa, assim, um primeiro passo, de acordo com alguns analistas, para a criação de um mercado único africano. A questão que se coloca agora é como transformar as relações África-UE nos próximos tempos, *vis-à-vis* esse grande desiderato de eliminar a dependência relativamente ao exterior que a África almeja. É preciso não olvidar que a UE é, nesta altura, o parceiro principal da África, apesar da ativa concorrência da China. Concomitantemente, tem-se questionado, como o faz Eduardo Saraiva, a utilidade das parcerias África-UE, defendendo-se uma mudança de paradigma, maior interdependência<sup>13</sup>, mais equidade e equilíbrio nesse diálogo na medida em que isso seja exequível nas

---

<sup>12</sup> Nicoletta Pirozzi, “EU support to African Security Architecture...”, p. 10.

<sup>13</sup> Luís Eduardo Saraiva, *Segurança e Desenvolvimento União Europeia-África. O caso da Guiné-Bissau*. Imprensa nacional-Casa da Moeda. Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2014, p. 25.

relações internacionais. É que Hans J. Morgenthau's já nos ensinou que todas as nações têm com objetivo último a acumulação de poder e domínio. Ou, por outras palavras, que o poder relativo garantia a manutenção da posição dominante sobre outros Estados e só assim se sentia seguro<sup>14</sup>. Será essa a situação no que se refere ao pretense diálogo UE-África? Por agora concentremo-nos no estado atual da relação. Neste particular, enfatize-se que as relações entre Estados, neste caso entre continentes envolvem sempre interesses. São esses interesses que ditam também as relações de poder. No caso concreto da UE e da África ambos precisam um do outro. Mas a questão é que nessa inter-relação conjetura-se que um deles parte sempre em desvantagem. E esse um é, indiscutivelmente, a África que tem o peso da História colonial com ela e o facto de, 60 anos volvidos das independências, não ter ainda atingido o necessário *take-off* em consequência desse legado colonial, mas também de fatores novos que têm atrofiado o seu desenvolvimento. O balanço que é possível fazer é que com tanta cooperação ao longo de décadas em domínios tão dispare (da agricultura à educação, passando pela ciência e tecnologia) a África continua a ver o desenvolvimento e a modernização como uma miragem. Mas a chamada cooperação ou os diálogos prosseguem porque os Estados e as nações, individualmente ou agrupados em uniões, têm os seus interesses a defender e a proteger. Nas últimas décadas a questão da paz e da segurança tem marcado a agenda das relações entre a UE e a África. De um lado, é aquele (a UE) que tem a pretensão de proteger a sua segurança e os seus interesses na região e do outro este (a África) que se quer desenvolver e modernizar. Mas, para isso, também precisa de apoios externos, pelos menos financeiros, e de garantir a paz e a segurança necessários ao *take-off*. Não é por acaso que a UA elegeu como lema do ano 2020, “silenciando as armas”. Como sugere Luís Eduardo Saraiva, o subdesenvolvimento traz com ele questões de insegurança associados ao tráfico de droga, migrações, tráfico de seres humanos e o terrorismo que é cada vez mais uma ameaça global. Saraiva serve-se mesmo da teoria de “Poder e interdependência” defendida por Robert Keohane e Joseph S. Nye<sup>15</sup> para explicar como essa interdependência pode (e deve) servir de esteio aos países e organizações continentais e regionais. Diga-se em abono da verdade que é este espírito de interdependência que tem governado nas últimas décadas a cooperação entre a África e a UE em diversos domínios. Para isso, vários acordos têm permitido essa colaboração: Acordo de Cotonou e as parcerias estratégicas África-UE. A estas formas de colaboração e de diálogo haveria ainda que adicionar as estratégias regionais para o chamado Corno de África, Golfo da Guiné e Sahel e os diálogos bilaterais ou informais.

Desde a primeira cimeira realizada no Cairo, em 2000, que a África e a UE têm estreitado as suas parcerias. Antes disso (Acordos de Yaoundé, de Lomé e de Cotonou) as

---

<sup>14</sup> Hans J. Morgenthau's, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace. An analysis of Ramon Pacheco Pardo*, Routledge, London, 2017, p. 10.

<sup>15</sup> Luís Eduardo Saraiva, *ob.cit*, p. 27.

relações entre os dois continentes (África e União Europeia) envolviam apenas a cooperação política e económica no âmbito dos países ACP. Portanto, foi no decurso da Cimeira do Cairo que se aprovou o Plano de Ação e uma Declaração<sup>16</sup> que visava alavancar as relações bilaterais (UE-UA) e eleva-las para um patamar cimeiro, ultrapassando assim alguma lassidão com que estas relações se vinham desenvolvendo. A própria África, como conjunto ávido de sair dos níveis de subdesenvolvimento crónico almeja essa cooperação e esse diálogo. A criação da Conferência em Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSEDC) em 1999, do NEPAD, em 2001, e da UA, em 2002, teve como desiderato suplantar também a letargia que caracterizava esse mesmo subdesenvolvimento, abrindo caminho à cooperação com outros povos e instituições externas ao continente. No domínio da segurança, a UA almeja o estabelecimento de Política Comum de Defesa e Segurança Africana (PCDSA) e por isso mesmo criou a Arquitetura para a Segurança da África (APSA) com um Conselho de Segurança Africano (CSA) em 2003. Estas iniciativas surgem como um teste às capacidades do continente em responder aos desafios domésticos e globais com que se tem defrontado em termos de segurança. O objetivo será o de intervir em qualquer Estado-membro em caso de ameaças graves, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Mas, como sublinha Pirozzi<sup>17</sup>, este desafio da APSA traz à colação outras complexidades que devem ser solucionadas. Falamos dos constrangimentos políticos, financeiros e socioeconómicos que os Estados-membros precisam de superar. No fundo, trata-se de gerar condições que viessem reforçar as estruturas de prevenção e gestão de conflitos, como afiança Bastos Ribeiro<sup>18</sup>. Não se deve perder de vista neste reforço o aprofundamento e o aprimoramento dos processos de democratização e integração, de abordagem aos conflitos e de situações de crise. Na parceria estratégica um dos aspetos que se defendia da parte europeia e que já foi de alguma forma sublinhado por Sherriff e Ferreira era justamente a prioridade atribuída à questão da paz e da segurança que aparecia como um dos objetivos primordiais de uma visão partilhada. No que concerne especificamente à parte africana, ainda de acordo com os supracitados autores, a questão económica e comercial e os relacionados com a dívida externa<sup>19</sup> emergiam como outros fatores tidos em consideração.

Edgar Marcos de Bastos Ribeiro destaca a instabilidade que tem caracterizado a História da África, desde a década de 50, e o papel que a então Comunidade Europeia (hoje

---

<sup>16</sup> Edgar Marcos de Bastos Ribeiro, “O papel da União Europeia e da União Africana na prevenção e gestão de conflitos em África”, Grupo de Estudos e Reflexão Estratégica. *Edições Culturais da Marinha, Lisboa, Cadernos Navais* n.º 35 – Outubro-Dezembro de 2010, p. 18.

<sup>17</sup> Nicoletta Pirozzi, “EU support to African Security Architecture ...”, p. 11.

<sup>18</sup> Edgar Marcos de Bastos Ribeiro, “O papel da União Europeia e da União Africana ...”, p. 13.

<sup>19</sup> Andrew Sherriff with Patrícia Magalhães Ferreira, “Between the summits”, in *Beyond Development aid. EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of common concern*, Europe-Africa policy Research Network, Portugal, 2010, p. 8.

transfigurada em UE) desempenhou e tem desempenhado na sua estabilização, sobretudo a partir dos anos 90<sup>20</sup>. Vai mais longe acentuando que a perceção europeia era a de que havia uma ligação entre a instabilidade e à segurança global e que para colmatar essa situação deveria haver apoio externo<sup>21</sup>. Ou seja, partia-se da premissa de que a segurança da UE como bloco se subordinava (e muito) à segurança global, nomeadamente da África. à margem da cimeira União Europeia – África.

Sherriff e Ferreira enfatizam as mudanças operadas nos dois continentes, especialmente em África, a partir de 2000/2001, e que colocaram este continente no radar da UE em matéria de segurança com o ressurgimento do terrorismo, pirataria e tráfico de droga ou por razões económicas (fornecedor de petróleo e de outros produtos de primeira necessidade)<sup>22</sup>. A isso haveria que associar, como já se aventou algures, o facto de, a nível continental, estar a crescer, desde 2001, com a criação da NEPAD e da transformação da antiga organização continental (OUA) em UA em 2002, uma nova consciência da necessidade de se operar grandes reformas que animassem o desenvolvimento africano. Estas preocupações dos africanos com o seu progresso visam, igualmente, salvaguardar a segurança continental, que, por sua vez, não podia dissociar-se do interesse da comunidade internacional, *lacto sensu*, e da UE em particular. Como escreve Eduardo Saraiva a “insegurança africana tem reflexos diretos na Europa”<sup>23</sup>. É justamente por isso que os radares da UE se orientaram para o seu vizinho do sul (a África). E aqui já não se trata apenas do interesse na segurança do Magreb, mas da própria África subsaariana. Estas duas realidades tomadas isoladamente ou em conjunto em caso de serem afetadas pela instabilidade, facilmente poderão “contagiar” a Europa, designadamente os países do outro lado do mediterrâneo. De resto, viu-se as preocupações que a “Primavera Árabe” provocou na Europa, bem como a guerra civil na Líbia e as ações terrorista do Al-Qaeda do Magreb. É nossa convicção, portanto, que a questão da fronteira leste da UE e da fronteira sul marcarão para sempre a agenda europeia. A instabilidade nos países do Médio Oriente (Síria, Iraque, Afeganistão, Mianmar, China, Índia e Paquistão) sobretudo no tocante a algumas ameaças identificadas por Saraiva como o tráfico humano e de ópio, as migrações resultantes de conflitos armados e as ameaças do terrorismo transnacional<sup>24</sup> continuarão a avivar essa agenda. São, por certo, as mesmas ameaças que o autor anteriormente referido também identificou para o caso do vizinho do sul (a África).

---

<sup>20</sup> Edgar Marcos de Bastos Ribeiro, “O papel da União Europeia e da União Africana na prevenção e gestão de conflitos em África”..., p. 5.

<sup>21</sup> Idem, *ibidem*, p. 5.

<sup>22</sup> Andrew Sherriff with Patrícia Magalhães Ferreira, “Between the summits”, ..., p. 8.

<sup>23</sup> Luís Eduardo Saraiva, *ob.cit.*, p. 83.

<sup>24</sup> Idem, *ibidem*, p. 77.

Passando em revista autores que estudaram a fragilidade e colapso dos Estados como William Zartman, Michael Nicholson, Georg Sorensen e Robert Jackson, Sérgio António Ferreira Guimarães tenta explicar como os países chegam à situação de fragilidade através do “disfuncionamento” do Estado em consequência da corrupção, ausência de legitimidade, desemprego e desequilíbrio das instituições<sup>25</sup>.

Portanto, há evidentes preocupações da UE, enquanto bloco, relativamente à sua segurança. Preocupações essas típicas de espaços geográficos que no fundo funcionam em consciência como enclaves nessa grande encruzilhada que se chama segurança global. É isso que gera a tal obsessão europeia por fenómenos como as migrações, o terrorismo e a insegurança que, recentemente, o guineense Carlos Lopes abordou, numa entrevista ao jornal *Público*<sup>26</sup>. Nessa entrevista, Carlos Lopes instava a África a fazer o aproveitamento dessa obsessão europeia de modo a relançar o seu próprio desenvolvimento. O problema é que na nossa perspectiva a obsessão não é unidirecional. A África também se confronta atualmente com a sua própria obsessão pelo desenvolvimento. Anna Katharina Stahl<sup>27</sup> chama a atenção para essa mudança de atitude africana que não parecia ser o seu desiderato há algumas décadas atrás. Nesta medida trata-se de uma obsessão mútua. É que um precisa da estabilidade e dos recursos do outro e este outro precisa do apoio (não exclusivamente) daquele para o seu desenvolvimento. No epicentro de tudo, insistimos, está, indiscutivelmente, a mudança de mentalidade que se operou em África nas últimas décadas em que se denota uma aposta clara em suplantar o subdesenvolvimento crónico. Para isso é preciso segurança, mudar a forma de governar que atenda cada vez mais para a inclusão e resolução dos problemas dos povos. É esta obsessão que está por detrás das parcerias instituídas não só com a UE, mas também com outros atores da Comunidade Internacional como a China. A profusão destas parcerias é reveladora de que a África aderiu à era do multilateralismo que tem caracterizado as relações internacionais nos últimos anos.

### **A era das parcerias estratégicas e a exportação de modelos**

Como já se disse, o novo ímpeto da África relativamente ao seu desenvolvimento adveio com a criação da UA em 2002. É de recordar ainda que, entre 1975 e 1992, a

---

<sup>25</sup> Sérgio António Ferreira Guimarães, *A cooperação Europeia com países Africanos politicamente frágeis no âmbito do Acordo de Cotonou*, IPAD, Editorial do Ministério da Educação, Lisboa, 2007, pp. 37-48.

<sup>26</sup> Carlos Lopes: “Os africanos têm de aproveitar a obsessão europeia com a migração”, entrevista conduzida por António Rodrigues, jornal *Público*, 8 de Agosto de 2019.

<sup>27</sup> Anna Katharina Stahl, *EU-China-Africa. Trilateral Relations in a multipolar World Hic Sunt Dracones, the European Union in International Affairs*, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 3-4.

África vinha preparando o caminho para a integração continental. Para isso foram sendo criadas múltiplas organizações de integração sub-regional tais como: o Mercado Comum para a África Oriental e Austral (COMESA), a Comunidade Económica dos Estados da África Central (CEEAC), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), entre outras. Mas, foi sem dúvida a obsessão pelo desenvolvimento que levou a África, em convergência com os interesses (se se quiser a obsessão) da UE pela sua segurança que fez com que surgisse e prosperasse a ideia das parcerias estratégicas entre as instituições dos dois continentes. Conforme assegura Stahl<sup>28</sup>, estas parcerias deveriam extravasar o tradicional diálogo político com evidentes propósitos de trazer para cima da mesa outras áreas de cooperação como a paz e a segurança energia, as alterações climáticas, migrações, mobilidade e empregabilidade, entre muitas outras. Tudo áreas em que a UE tem interesse manifesto e de algum modo relacionadas com a segurança, conflitos e gestão de conflitos. Foi nesse quadro que surgiu a ideia de uma parceria em 2005.

De acordo com alguns autores citados por Stahl a parceria teria nascido como resposta à crescente influência da China em África<sup>29</sup>. Essa não é, contudo, a única explicação. Na nossa opinião seria redutor olhar para o diálogo UE-África apenas desta forma. Haveria que ter em consideração a instabilidade que se vivia nos países do Médio Oriente (Síria, Iraque, Paquistão e Irão) e em África (vaga de refugiados acantonados em Ceuta e Melilla).

No seio da UE a ideia da parceria estratégica com a África não foi consensual. Por exemplo, alguns elementos da Câmara dos Lords (Reino Unido) chegaram a lançar duras críticas ao processo de implementação da parceria que seria rubricada em 2007, invocando três justificações: que dava pouca ênfase às necessidades da África; que estava muito focada na UE<sup>30</sup>; que lhe faltava coerência. A Câmara dos Lords entendia então que a UE deveria assegurar harmonia entre o comércio e as relações externas que exacerbasse as desigualdades e o desenvolvimento de políticas que tivessem como objetivo a redução dessas desigualdades<sup>31</sup>. Outra crítica girava em torno de uma excessiva preocupação com a segurança e com a guerra contra o terrorismo que não deixava espaço a uma campanha efetiva contra a pobreza<sup>32</sup>. Criticava-se ainda o facto de, na rubrica da parceria relativa à paz e segurança, se focar muito nas crises, nos conflitos e resolução de conflitos de curta duração, olvidando por completo a dimensão preventiva que era considerada vaga. Nem

---

<sup>28</sup> Anna Katharina Stahl, *ob. cit.*, p. 108.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 109.

<sup>30</sup> The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership. Volume II, Evidence, House of Lords. European Union Committee, 34<sup>th</sup> Report of Session 2005-06, HL Paper 206-II, 2006., p. 141.

<sup>31</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 141.

<sup>32</sup> *Idem*, *ibidem*, p. 141.

a segurança humana, a prevenção de conflitos e a paz eram referenciados nos objetivos de longo prazo<sup>33</sup>. O extenso documento ainda vai longe, censurando o facto de a parceria se concentrar no esforço militar e não no apoio a ações não militares.

Mas, a consensualidade (ou falta dela) não se resumia apenas ao que acaba de ser exposto. Havia sectores da UE a insistirem em negociações/parcerias com os países africanos individualmente considerados. Isto é, a nível bilateral. Outros, que as negociações não extravasassem o âmbito dos países da África (48 países subsaarianos), Caraíbas (16 países) e Pacífico (15 países), vulgarmente denominados ACP. Do lado africano também havia (e há) muitos sectores a defenderem acordos bilaterais ou de continente para continente. Recentemente Carlos Lopes ao referir-se à defesa que alguns sectores europeus fazem das parcerias UE e UA, através do acordo ACP, afirmou que na sua opinião esses acordos não favoreciam a África que comporta as suas próprias especificidades<sup>34</sup>.

Daniela Securelli enumera, num outro estudo, as limitações das delegações da ACP e da UA nas negociações com a UE<sup>35</sup>. Uma delas é a diversidade de países integrantes da organização. A outra é de ordem geográfica. É que de acordo com Securelli os países da ACP integram vários continentes e diferentes prioridades e necessidades, assumindo-se que era a cooperação com a UE que os unia<sup>36</sup>.

Sendo indiscutível que nos últimos anos a relação UE-África tem sido estigmatizada por um diálogo de continente para continente, como sugere Pirozzi, vale a pena indagar, como esta autora, se essas relações já extravasaram “a europeização dos meios bilaterais de assistência e cooperação herdados do período pós-colonial”<sup>37</sup>. Tudo aponta para que não. As cimeiras UE-África do Cairo (Egito) em 2000, a estratégia da UE para a África de 2005 e a Estratégia Conjunta África-UE adotada em Dezembro de 2007 na Cimeira de Lisboa<sup>38</sup> e nos anos subsequentes (2011-2013; 2014-2017; e 2017-2020) não deixam dúvidas sobre essa matéria. Há, efetivamente, uma excessiva “europeização” ou ocidentalização da cooperação. É a própria UE que impõe a sua lógica e o seu modelo de cooperação. Nessa medida é o seu próprio modelo que está gradualmente a penetrar as instituições e a mentalidade africanas. A verdade é que nunca se falou tanto de crescimento, investimento, governação democrática, emprego e respeito pelos direitos humanos em África como nos últimos anos. São temas que recorrentemente aparecem nas

---

<sup>33</sup> Idem, *ibidem*, p. 162.

<sup>34</sup> Próxima Cimeira UE-África pode “carimbar novo acordo” entre continentes. Entrevista de Carlos Lopes ao Jornal *Expresso das Ilhas* (Cabo Verde), 14 de Julho de 1919.

<sup>35</sup> MS Daniela Sicurelli, *The European Union's Africa Policies: Norms, interests and impact*, Ashgate, 2010, p. 30.

<sup>36</sup> Idem, *ibidem*, p. 30.

<sup>37</sup> Nicoletta Pirozzi, “EU support to African Security Architecture. ...”, p. 7.

<sup>38</sup> *Vide Africa and the European Union. A Strategic Partnership*, Edited by Jack Mangala, Palgrave, Macmillan, 2013, pp. 16 e ss.

Estratégias Conjuntas e nos Planos de Ação ao lado de outros: Paz e segurança; comércio, integração regional e infraestruturas; Energia; Mudanças climáticas; migrações; mobilidade; ciência, informação, sociedade e espaço<sup>39</sup>. As questões da paz e da segurança surgem normalmente no topo, facto sublinhado por Stefan Mair e Kerstin Petretto<sup>40</sup>. Nesse particular a própria UA tem feito o seu papel nesse domínio a nível continental ao criar a APSA e no envio de missões aos Comores, ao Burundi e Darfur, ou colaborando com as Nações Unidas, a NATO e o Comando Norte-Americano para a África (AFRICOM), como sublinham Mair e Petretto<sup>41</sup>.

Nicoletta Pirozzi também analisa os apoios que a UE tem dado à APSA focando-se na ajuda financeira e no treino do pessoal<sup>42</sup>. Registe-se o facto de lhe faltar simplesmente os meios adequados para sustentar as missões nos países afetados pelos conflitos no continente. É aqui que entra novamente a perspetiva de Pirozzi, para quem as relações no domínio da segurança ainda sofriam de uma série de paradoxos: 1) que a retórica da parceria entre iguais era desafiada pela desigualdade das capacidades da UA e pela necessidade de apoio material da parte da UE; 2) que a retórica da solidariedade, no que concerne ao continente africano, fica ensombrada pelo facto de os países da UE, individualmente considerados, perseguirem interesses económicos e de segurança próprios; 3) que a retórica do diálogo trouxe à colação a tendência da UE em projetar o seu poder normativo e de promover os seus próprios valores e agenda na sua relação com o continente africano<sup>43</sup>.

Quanto a nós, é por via desse poder normativo e da agenda europeia que a África foi moldando as suas instituições continentais ao figurino europeu. Mas parafraseando Adriano Moreira a propósito da língua portuguesa, podemos dizer que as instituições não são só nossas, também são nossas. Devem é adaptar-se à nova realidade. E se cumprirmos as funções para as quais foram debuxadas tanto melhor. A projeção do poder normativo e da agenda não representam nada diante do almejado desenvolvimento africano. E nessa matéria não deve haver complexos. O importante é saber aproveitar as circunstâncias e os meios para atacar as debilidades e fraquezas estruturais de modo a vencer a ausência de investimentos, de crescimento económico e de emprego. Sobretudo com o intuito de fixar a população juvenil que representa nos dias que correm um dos maiores ativos da África.

Daniela Sicurelli realça o engajamento da UE na promoção do princípio de integração regional, através de um diálogo aberto com outros atores e organizações regionais como a UA. Neste aspeto, Sicurelli cauciona ainda que a UE tem sido capaz de exportar o

---

<sup>39</sup> Andrew Sherriff with Patrícia Magalhães Ferreira, “Between the summits”, ..., p. 9.

<sup>40</sup> Stefan Mair and Kerstin Petretto, “Peace and Security Unremitting Challenges for African-European Relations”, in *Beyond Development aid. EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of common concern*, Europe-Africa policy Research Network, Portugal, 2010, pp. 37.44.

<sup>41</sup> Idem, *ibidem*, p.46.

<sup>42</sup> Nicoletta Pirozzi, “EU support to African Security Architecture. ...”, p. 5.

<sup>43</sup> Idem, *ibidem*, p. 7.

seu modelo de integração regional, apresentando a sua estrutura institucional como capaz de ser absorvida pela organização continental africana<sup>44</sup>. Ao analisar o diálogo UE-África aquela autora constatou mesmo que a estrutura adotada pela UA é semelhante a da UE<sup>45</sup>. Sendo a UA de criação recente, Securelli afirma que por esta razão se ressentia ainda da falta de coordenação e tinha pouco *staff* (cerca de 500) comparativamente aos 25.000 da UE. Releva, igualmente, a dependência dos países ACP da ajuda da UE, principal doador. Nessa qualidade, de acordo com Securelli, a UE tem usado a pressão sobre os países africanos para que assumissem normas europeias<sup>46</sup>. Evidentemente, ainda não se pode pedir a atual UA, sem uma estrutura consistente, que negocie com a UE em pé de igualdade. De resto, Securelli chamou a atenção para essa dura realidade ao afirmar que a UA contava com um *staff* reduzido e provavelmente sem uma preparação que lhe permitisse negociar de igual para igual. Mas, a verdade é que, ainda assim, parece que estamos em presença de uma África despida de complexos e decidido a defender os seus interesses essenciais.

Na estratégia conjunta África e UE e Plano de Ação 2011-2013, assentou o seu lema no “investimento, crescimento e criação de emprego”. Ao tempo, a cooperação económica e a integração regional, incluindo de sectores privados<sup>47</sup> era um dos objetivos. Mas era essencial para o funcionamento da estratégia conjunta que fossem observados os pré-requisitos incontornáveis para a atração do investimento e melhorar o uso dos recursos domésticos. A ideia central era gerar uma economia competitiva, mas que não poderia ser exequível sem assegurar as seguintes pré-condições: paz e segurança duradouras, entre muitos outros compromissos políticos e sociais.

Nas questões da segurança, o diálogo com a UE tem sido importante no que tange à partilha de informação, consultas e coordenação. É preciso relevar ainda o facto de, nesse âmbito, ter sido aprovado, em Maio de 2018, um programa de ação 2017-2018 da Africa Peace Facility (APF) organismo criada em 2004, que foi, igualmente, recuperado para 2019-2020 com financiamento destinado a apoiar as operações militares na região do Sahel, Somália, Gâmbia, entre outros<sup>48</sup>.

Através de vários mecanismos de financiamento – Instruments Contributing to Stability and Peace (ICSP) – que veio substituir o Instrumento para a Estabilidade (IFS), pretendeu-se dar resposta às crises em termos globais e às ameaças trans-regionais e emergentes, através da prevenção. Abria-se assim, o caminho para uma intervenção da UE, por intermédio de múltiplos programas em execução na África subsaariana, mormente em países como a República Centro Africana, Sahel e Lago Chade, na Guiné,

---

<sup>44</sup> MS Daniela Sicurelli, *ob. cit.*, p. 2.

<sup>45</sup> Idem, *ibidem*, p. 30.

<sup>46</sup> Idem, *ibidem*, p. 31.

<sup>47</sup> Joint Africa-EU Strategy Action Plan 2011-2013, p. 1.

<sup>48</sup> European Commission Staff Working Document: Annual Report 2019, p. 129.

Congo, Quênia, Madagáscar, Somália e Zimbabué<sup>49</sup>. Convém insistir que a UE tem promovido ainda assistência em áreas como o cibercrime e a todas as formas de tráfico ilícito e terrorismo. É preciso não olvidar ainda a importância da ajuda financeira bilateral de alguns Estados-membros da UE. Nessa medida, Pirozzi sublinha os casos concretos do Reino Unido em 2001, da França, Itália e Bélgica na República Democrática do Congo ou de Portugal nos PALOP<sup>50</sup>. Pirozzi já expôs, igualmente, os problemas de uma estrutura como a da APSA e os desafios e constrangimentos que levanta a nível do financiamento e dos recursos humanos, o que deixa o continente numa situação de dependência relativamente à comunidade internacional<sup>51</sup>.

Em 2014 os países africanos e a UE aprovaram o roteiro para o triénio 2014-2017, que fixou grandes prioridades. Mais uma vez a paz e a segurança apareciam no centro das preocupações nas relações entre a África e a UE no pós-2000, como defende Lola Raich<sup>52</sup>.

Sarah Wolf deixa antever que, depois da Primavera Árabe, em 2011, da instabilidade no Mali, no Corno de África e no Saara Ocidental a África transformou-se no novo “arco de instabilidade” para a UE<sup>53</sup>, designadamente, pela proximidade geográfica com os seus Estados-membros mediterrânicos. Não é por acaso que Wolf sustenta que a nova fronteira da UE era a região do Saara-Sahel.

### **A questão da segurança marítima nas relações UE-África**

Outra das questões que centraliza as preocupações da África e da UE na sua relação presente tem sido a da segurança marítima e dentro dela a segurança na região do Golfo da Guiné (GG), uma região que se debate com problemas de instabilidade devido à falta de controlo sobre a Zona Económica Exclusiva (ZEE) e nas próprias águas internacionais limítrofes. A atividade criminosa tem vindo a aumentar na região à custa do tráfico de droga, de seres humanos, de armas, diamantes, medicamentos de contrafação,

---

<sup>49</sup> Idem, *ibidem*, p. 129.

<sup>50</sup> Nicoletta Pirozzi, “EU support to African Security Architecture. ...”, p. 23.

<sup>51</sup> “Is African Peace and Security Architecture the solution? Analyzing the implications of Escalating Conflicts and Security Challenges for African Integration and Development” By Ernest Tooichi Aniche & Michael Umezurike Egbu Chulam. S Paper Delivered at the 30<sup>th</sup> Annual Conference of the Nigerian Political Science Association Southeast Chapter on the Theme: Elections, Security Challenges and African Development at University of PortHarcourt, Rivers State on June 26-28, 2016.

<sup>52</sup> L. Raich, *Erratum to: security at the centre of Post 2000 EU-Africa Relations*. In: Frankowski P., Gruszczak A. (eds) *Cross-Disciplinary Perspectives on Regional and Global Security*. Palgrave Macmillan, Cham, 2018.

<sup>53</sup> Sarah Wolf, “The European Union and the challenges of trans-Saharan migrations in the European Boarder Neighborhood. Challenges and opportunities for cooperation beyond the European Neighborhood Policy. Edited by Sieglinde Gstöhl and Erwan Lannon, Routledge, 2018.

resíduos ilegais, pirataria e assaltos à mão armada no mar, além do roubo de petróleo e pesca ilegal. A UE perfilhou uma estratégia para o GG em 2014, na tentativa de ajudar os países integrantes a enfrentarem os desafios de segurança, chegando mesmo a abraçar um Plano de Ação. A atividade criminal na região representa uma ameaça séria aos interesses da UE e à segurança global. Não é por acaso que em Junho de 2013, numa reunião quadripartida UE, CEDEAO, a Comissão do Golfo da Guiné (CGG) e CEEAC, realizada em Yaoundé (capital dos Camarões) todos assumiram um compromisso de combater a pirataria na região<sup>54</sup>. Esta estratégia, que cobria uma área geográfica de 6000 km de costa (isto é, numa distância que vai do Senegal a Angola), incorporava também, pelo menos quatro PALOP: S. Tomé e Príncipe, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Angola. Poderíamos aqui incluir também a Guiné Equatorial, que apesar de integrar, de pleno direito, a CPLP, não podemos considera-lo um país lusófono. Todos os anteriores quatro países acima referidos e que nos interessam integram, por sua vez, pela menos três organizações sub-regionais: Angola (SADC e CEEAC); S. Tomé e Príncipe à CEEAC e Cabo Verde e Guiné-Bissau à CEDEAO. Com o acordo quadripartido relativamente ao qual fizemos alusão acima, o objetivo da UE era o de ajudar os países da região a consolidarem a paz, a segurança e a prosperidade em concordância com as linhas estabelecidas pela APSA, numa sub-região particularmente sensível e crucial para a UE do ponto de vista da segurança energética. É que cerca de metade das necessidades energéticas da UE vinham dessa região, sendo 10% do petróleo e 4% de gás natural. Angola, a Nigéria e o Gabão são os maiores fornecedores de óleo do crude e a Nigéria, novamente, a nível do gás natural<sup>55</sup>. Não há a menor dúvida, como de resto se realça no documento que traça a estratégia da UE relativamente ao GG, de que a região dá mais garantias em termos de vantagens geograficamente do que o Médio Oriente. Acresce-se a isso, o facto de constituir um importante “ímã”<sup>56</sup> para os investimentos europeus não só na área dos recursos naturais, mas também em bens de consumo e serviços e até de telemóveis. Além do mais, representava um bom mercado para as exportações europeias, tendo em consideração os níveis crescentes da economia e o número das populações envolvidas. Por outro lado, a UE também tinha interesse em proteger os investimentos dos seus cidadãos, o que só a segurança poderia garantir. Por isso esses países precisam de criar condições para reforçar a sua segurança em termos globais, uma vez que tem havido discrepâncias políticas, económicas e sociais entre os países da região que adotaram mecanismos institucionais robustos e aqueles que ainda se encontram em situação de fragilidade. Estamos a falar de Estados que não têm todos o mesmo nível de desenvol-

---

<sup>54</sup> Council of the European Union. EU Strategy on the Gulf of Guinea. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 17 March 2014, p. 1.

<sup>55</sup> Idem, ibidem, p. 2.

<sup>56</sup> Idem, ibidem, p. 3.

vimento e de estabilidade. Daí a imperiosidade de criar condições de segurança. E isso foi feito quer a nível das Nações Unidas e do seu Conselho de Segurança (CS) que chegou a votar uma Resolução contra a pirataria marítima e roubo à mão armada no GG. Nessa resolução de Março de 2012 o CS propunha mesmo a definição de uma estratégia regional de combate com a ativa participação das organizações sub-regionais (CEEAC, CEDEAO e CGG). O assunto mereceu a atenção do então Secretário Executivo da CGG, o santomense Miguel Trovoada, que chegou a reunir-se com George Chikoti, Ministro das Relações Exteriores de Angola, com o objetivo de convocar uma cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da África Central e Ocidental. A situação exigia cooperação regional, sub-regional e internacional. Diga-se de passagem, que as três organizações regionais (CEEAC, CEDEAO e CGG) adotaram, desde 2008, medidas políticas e ações preventivas de segurança marítima para enfrentar a questão do tráfico internacional de droga e do terrorismo. A CEDEAO e a CEEAC desenvolveram mesmo um plano integrado de estratégia marítima que passou pela criação de Centros Regionais de Segurança Marítima (CRESMAO e CRESMAC) sancionados pelos respetivos Chefes de Estado. A primeira tinha jurisdição sobre o espaço reproduzido na Figura 1. Trata-se de um espaço correspondente àquilo que é a CEDEAO e que vai da fronteira marítima norte dos Camarões à fronteira marítima norte do Senegal, divididos em três (3) zonas marítimas (Zona E, zona F e zona G), de que fazem parte a Guiné-Bissau e Cabo Verde como PALOP. A sede do CRESMAO localiza-se em Abidjan (Costa do Marfim). A segunda está associada à região que vai da fronteira marítima sul de Angola até à fronteira marítima norte dos Camarões. Isto é, cerca de 1 250 000 km<sup>2</sup> de zona operacional e 3 500 km de costa. Esta região foi dividida em duas zonas marítimas (Zona A e Zona D) da CEEAC de que fazem parte S. Tomé e Príncipe e Angola, além da Guiné Equatorial que, sendo membro da CPLP, não é, como já se disse, um país lusófono. Os limites da primeira zona marítima (a A) vão da fronteira marítima sul de Angola à fronteira marítima norte da República do Congo, enquanto os da segunda zona vão da fronteira marítima norte da República do Congo à fronteira marítima norte dos Camarões (*vide* Figura 2). É nessas regiões que a UE tem trabalhado no sentido de contribuir para a segurança e paz, sobretudo na área do desenvolvimento de capacidades locais dos Estados costeiros através do FED e do ICSP. Intercambio de informações e de coordenação entre os 19 países envolvidos, segurança dos portos, controlos marítimos conjuntos e cooperação judiciária são algumas das áreas integrantes desta parceria.

Na cimeira do GG, realizada em Junho de 2013, na capital dos Camarões (Yaoundé), os países participantes adotaram um código de conduta relativamente à prevenção e repressão da pirataria, roubo/sequestro de embarcações à mão armada e atividades marítimas na África Ocidental e Central.

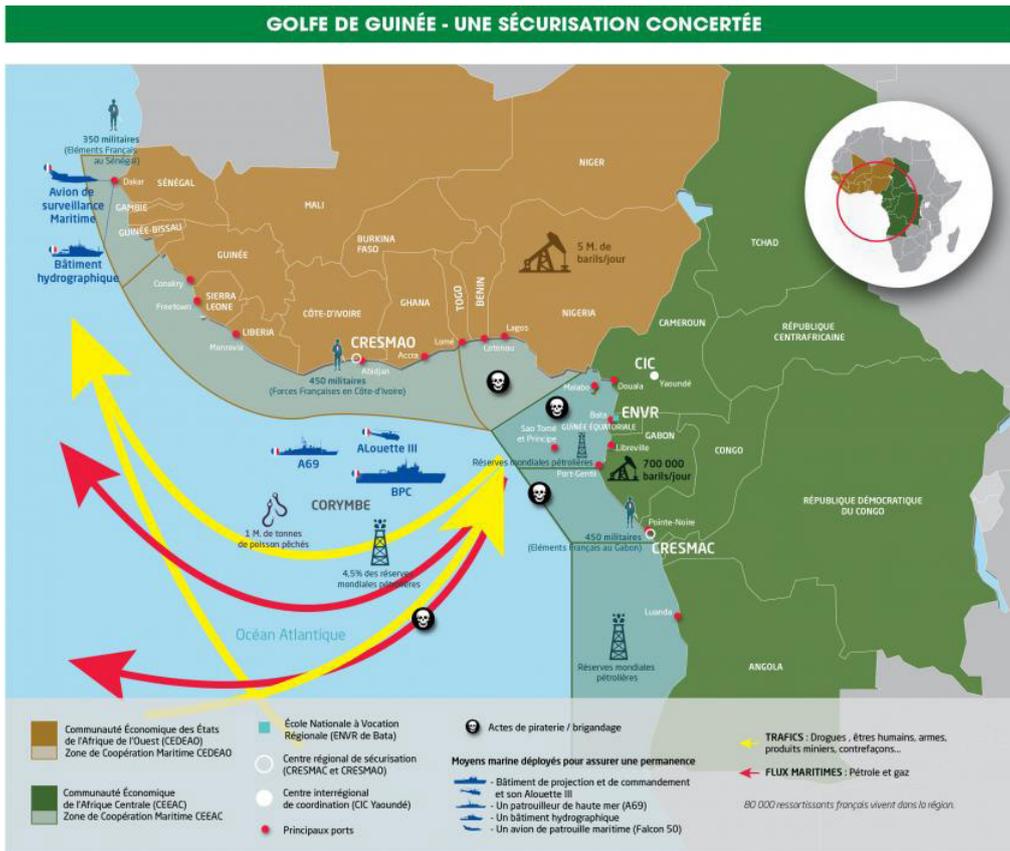


FIGURA 1. Fonte: <https://en.meretmarine.com/africans-take-control-gulf-guinea-security/175381>

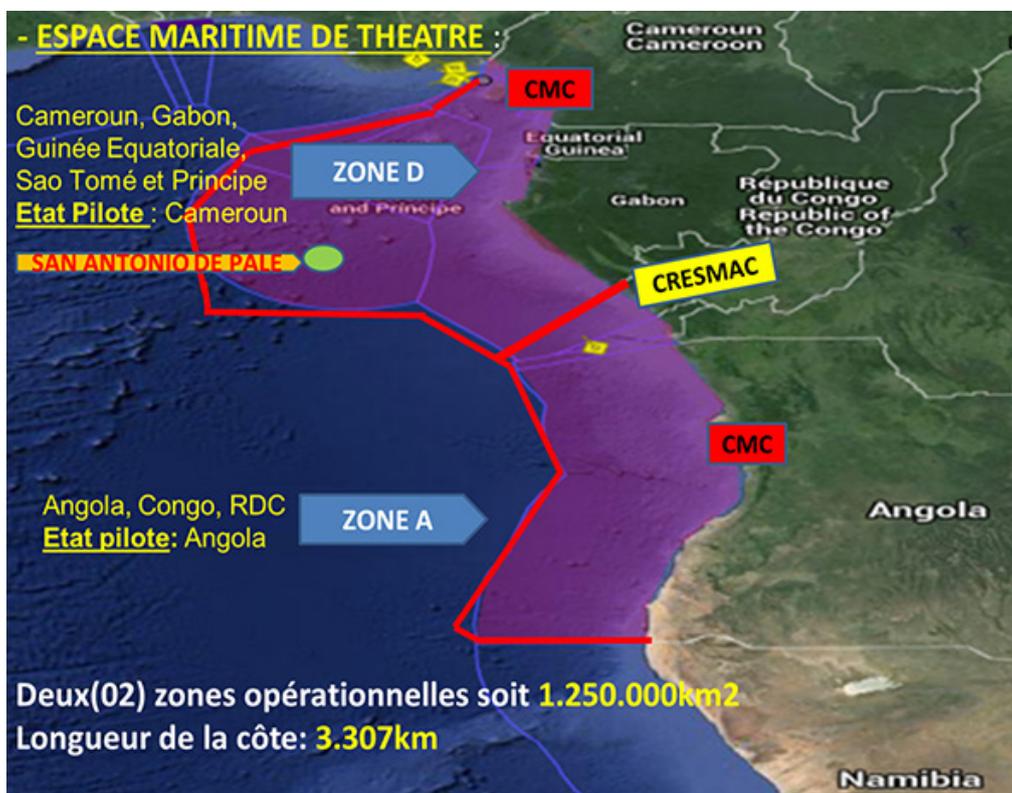


FIGURA 2. Fonte: <http://cresmacpointenoire.org/?lang=pt>

A própria UA adotou, em 2014, a Estratégia Integrada de Segurança Marítima Africana (EISMA) que paralelamente à Organização Marítima Internacional (OMI) tem desenvolvido um programa de segurança marítima. Além do mais existem ações dos países individualmente considerados com patrulhamentos conjuntos em terra e no mar<sup>57</sup>.

Entre Março e Abril de 2018 vários países participaram em exercícios aeronavais no GG, incluindo quatro PALOP: Guiné-Bissau, Cabo Verde, Angola e S. Tomé e Príncipe, todos eles integrantes da CGG.

Além do mais, a UE e a Dinamarca também têm financiado a rede inter-regional do GG (GOGIN), de combate à criminalidade marítima na região que arrancou em 2017. A ideia era reprimir a pirataria. S. Tomé e Príncipe e Angola chegaram a pedir apoio internacional para combater a pirataria nas suas respetivas águas, muito associado ao desemprego que graça na região e em toda a África subsaariana. Em 2013, aquele país e a Nigéria ponderaram a criação de um comando naval conjunto para combater as ameaças da pirataria marítima e outros crimes.

Na 4.<sup>a</sup> Cimeira UE-África realizada em Bruxelas no mês Abril de 2014 o tema já foi “Investir nas Pessoas, Prosperidade e Paz”. Para a concretização dos objetivos traçados foi estabelecido um roteiro para o período compreendido entre 2014-2017, abrangendo cinco (5) áreas: a paz e segurança, democracia, boa governação e direitos humanos, desenvolvimento humano e sustentabilidade, desenvolvimento inclusivo, crescimento e integração continental.

A paz e a segurança, bem como a criação de oportunidades económicas para os jovens, a mobilidade e migrações e cooperação em matéria de governação foram, igualmente, temas centrais da 5.<sup>a</sup> Cimeira UE-África, que se realizou de 29 a 30 de Novembro de 2017 em Abidjan (Costa do Marfim) e que colocam a África como prioridade nas relações com a UE. É a proteção dos interesses da UE que determinam e justificam os dispositivos e os meios que se tem mobilizado para atacar as causas da insegurança e dos conflitos em África. Na região do GG, por exemplo, é a segurança energética que interessa à UE. Mas, nesse diálogo, também emergem outras ameaças que urge frenar: a pesca ilegal, a pirataria, a radicalização, o extremismo violento, o tráfico ilegal de armas<sup>58</sup> e o crime organizado<sup>59</sup>. Daí a incorporação, cada vez mais, de novas dimensões nas parcerias, abrangendo áreas conexas à segurança como a boa governação, a educação, emprego, ciência e tecnologia e mobilização de investimentos para a transformação estrutural da sustentabilidade da África.

---

<sup>57</sup> Council of the European Union. EU Strategy on the Gulf of Guinea. Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 17 March 2014, p. 6.

<sup>58</sup> Idem, ibidem, p. 127.

<sup>59</sup> Idem, ibidem, p. 128.

## A cooperação UE-PALOP

A cooperação dos PALOP com a UE começou, particularmente, desde a independência daqueles países em 1974/75, ano em que alguns deles integraram o acordo dos países ACP com a CEE. A Guiné-Bissau foi o primeiro país a aderir a esse acordo em 28 de Fevereiro de 1975. Tendo também participado no ato da assinatura da convenção de Lomé I, em 1977, conjuntamente com Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Angola e Moçambique, abraços com inúmeros problemas internos, só adeririam 8 anos mais tarde (em Abril e Dezembro de 1985, respetivamente) à Convenção de Lomé III.

No ano seguinte (1986) os Governos dos PALOP organizaram iniciativas conjuntas, tendo em vista a identificação de programas comuns passíveis de articulação na cooperação com a CEE. A própria CEE chegou a organizar, em 1987, um seminário sobre aspetos da Convenção de Lomé. Todas estas movimentações culminariam na formulação do primeiro Quadro de Cooperação PALOP/CE, assinado a 29 de Junho de 1992, dando lugar ao Programa Indicativo Regional (PIR) com uma dotação orçamental de 25 milhões de euros. Entre as áreas contempladas figuravam a educação, o sector da saúde, o desenvolvimento institucional e a cooperação cultural<sup>60</sup>.

O segundo PIR seria rubricado em Maputo, a 5 de Março de 1997, com uma verba de 30 milhões de euros<sup>61</sup>, destinados a áreas focais e não-focais. As três áreas focais foram: instituições e administração pública central e local; emprego e formação; cultura. Entre as não-focais, o destaque vai para as estatística, o sistema educativo, o turismo e ambiente<sup>62</sup>. Com estes programas, a ideia subjacente era reduzir o défice de desenvolvimento dos PALOP e Timor Leste<sup>63</sup> e contribuir para a sua integração nas respetivas regiões geográficas. A prioridade ia, igualmente, para a formação de recursos humanos e apoio às reformas. Este programa, correspondente ao 8.º FED, prosseguiria com o 9.º FED de 28,5 milhões de euros, muito centrado nos domínios económicos e sociais<sup>64</sup>.

A partir de 2000, as parcerias entre a UE e os PALOP ancoraram-se no quadro dos Acordos de Cotonou, visando, no essencial, a redução da pobreza, a integração das economias dos PALOP no mercado global e nos fóruns regionais e multilaterais. O acordo assentava em 3 importantes eixos: 1) cooperação para o desenvolvimento; 2) cooperação económica e comercial; 3) vertente política. Como membros da CEDEAO, da SADC, da CDEAA e da CDEAC, todos beneficiam ainda dos acordos com a UE ao abrigo dos Programas Indicativos Regionais (PIR). Desta sorte a UE foi aproveitando as parcerias para

---

<sup>60</sup> <https://paloptl.eu/programas/7o-fed/>

<sup>61</sup> <https://paloptl.eu/programas/8o-fed/>

<sup>62</sup> <https://paloptl.eu/programas/8o-fed/>

<sup>63</sup> Juntou-se à cooperação EU-PALOP em 2007.

<sup>64</sup> <https://paloptl.eu/programas/9o-fed/>

promover valores que lhe eram caros como a democracia, boa governação e os direitos humanos. Mas para isso é obrigado a alocar recursos para apoiar os Estados envolvidos a cumprirem a sua função e a debelarem situações de instabilidade e crises que as afligiam. Nesta perspetiva, em Maio de 2008, foi assinado em Luanda, no quadro da VI Reunião dos Ordenadores Nacionais PALOP e TL com a UE, um Documento Orientador da Cooperação, assente na “Iniciativa de Governação” com verbas do FED de 33,1 milhões de euros. Pretendia-se com este programa a redução da pobreza, a democratização, a defesa dos direitos humanos e do Estado de Direito, bem como apoio à governação económica e à eficácia governamental. Igualmente, o FED 2014-2020 foi gizado no sentido de promover o emprego nas atividades geradoras de rendimento no sector cultural e desenvolvimento de capacidades de governação.

Convém salientar que a cooperação também se faz a nível bilateral, com os PALOP individualmente considerados. Com Cabo Verde a parceria para o desenvolvimento existe desde 2007, envolvendo as seguintes áreas: boa governação; segurança; integração regional; convergência técnica e normativa; sociedade do conhecimento; luta contra a pobreza e desenvolvimento; apoio orçamental; pescas, educação; ciência e tecnologia; comércio e relações políticas.

Com a Guiné-Bissau, depois da guerra civil que a devastou entre 1997/98, a UE engajou-se no projeto de reforma do sector de defesa e segurança<sup>65</sup>, no apoio orçamental e a diversos projetos económicos e sociais, continuando operacional os acordos a nível das pescas. No que se refere à insegurança associada ao tráfico de droga, a Guiné-Bissau figura, de acordo com Saraiva<sup>66</sup>, no topo da lista desde 2003. Este facto levou a UE a criar o Centro Marítimo de Análise e Operações-Narcóticos<sup>67</sup>. Mas, as preocupações tinham a ver também com a segurança na própria África Ocidental, vista como uma região “volátil”, na opinião de Saraiva, por albergar Estados sem capacidade de resposta para os desafios globais.

Em Moçambique a presença da UE faz-se sentir na iniciativa *Spollight* lançada em 2019, com a qual se pretendia combater a violência do género. Além do mais, em Agosto do mesmo ano apoiou com 60 milhões de euros o processo de paz entre a FRELIMO e a RENAMO e várias outras iniciativas na área dos direitos humanos, apoio humanitário por alturas dos ciclones Idai e Kenneth e contra a violência extremista no norte do país. Aguarda-se ainda a retoma, em 2021, do apoio orçamental que Moçambique viu suspenso em 2016, na sequência da revelação de dívidas ocultas do Estado no valor de 2, 2

---

<sup>65</sup> Panos Koutrakos, *The EU common security and defense policy*, Oxford University Press, EU Law Library, Oxford, 2013, p. 198.

<sup>66</sup> Luís Eduardo Saraiva, *Segurança e Desenvolvimento União Europeia-África. O caso da Guiné-Bissau*. Imprensa nacional-Casa da Moeda. Instituto de Defesa Nacional, Lisboa, 2014, p. 84.

<sup>67</sup> Idem, *ibidem*, p. 84.

mil milhões de dólares. Desde 2012 que Moçambique vinha recebendo apoio orçamental dos parceiros internacionais, com o objetivo de atingir um dos ODM (segurança alimentar). No que se refere ao Diálogo Político, é imperioso assinalar que se realizou-se, em Junho de 2019, em Manica (Sofala), a 27.<sup>a</sup> sessão na qual se debateu as oportunidades de investimentos a nível da cooperação bilateral no contexto de novos desafios. Em 2018 a UE tinha adotado um Acordo de Parceria Económica com o bloco da CDEAA que previa a eliminação progressiva dos direitos aduaneiros para muitas exportações da UE. Moçambique poderia beneficiar deste acordo, deixando de pagar taxas alfandegarias na UE, depois de se ter juntado, a 5 de Fevereiro de 2018, ao Acordo de Parceria Económica<sup>68</sup> da CDEAA.

Em curso, com Angola, encontra-se em execução o Programa Indicativo Nacional para o período 2014-2020. Neste PALOP o auxílio da UE tem sido direcionado para a diversificação da economia, até aqui muito dependente do petróleo e da exportação de matérias primas. No âmbito do Programa Caminho Junto, cujo lema foi “Avançar no Diálogo e na Cooperação”, realizou-se, em Março de 2019, a IV Reunião Ministerial Angola-EU que contemplou três áreas prioritárias: “paz, segurança e questões globais”; “cooperação económico e desenvolvimento sustentável”; e “boa governação e direitos humanos”. Recordamos que o Programa Caminho Junto começou sete anos antes (Julho de 2012) e que ao longo da sua vigência já foram assinados três acordos de financiamento para programas em finanças públicas, ensino superior e mecanismos de diálogo. No ano de 2018, Angola tinha recebido financiamento para a promoção dos direitos humanos. Acreditamos que isso estaria por detrás da adesão do país, em Outubro de 2019, aos tratados ou convenções internacionais sobre a abolição da pena de morte, erradicação da tortura e eliminação de todas as formas de racismo. No âmbito da cooperação UE-PALOP-TL, Angola beneficiou ainda, entre 2008 e 2013 e 2014-2020, de 63 milhões de euros para programas na área da governação e emprego. Como moeda de troca a UE ficava com o livre acesso ao mercado angolano para as suas maquinarias, produtos químicos, isenção de taxas de exportação e livre acesso dos produtos angolanos ao mercado europeu. Nesta altura, Angola beneficia do acesso preferencial, o que mudará quando passar a ser país de rendimento médio em 2021. Ainda no capítulo da paz e segurança, o diálogo tem permitido troca de informações relativas aos conflitos em África e à situação na CDEAA e no GG. Recentemente (Janeiro de 2020), a UE, através da Presidente do Grupo de Trabalho encarregue dos Assuntos Africanos, Marie de la Pierre, voltou a reiterar em Luanda que apoiaria Angola financeira e tecnicamente com o objetivo de reforçar a segurança no GG que detém hoje o controlo de 8% dos recursos petrolíferos do mundo, além de intensa atividade pesqueira e tráfego marítimo.

---

<sup>68</sup> <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1554>.

Com outro PALOP – S. Tomé e Príncipe – foi assinado, em Abril de 2015, no quadro do 11.º FED, o Programa Indicativo Plurianual PALOP-TL para o período de 2014-2020 com dotação de 30 milhões de euros<sup>69</sup>. O objetivo desse programa era o de promover o emprego, designadamente de grupos vulneráveis e reforço das capacidades institucionais.

Em Abril de 2017 a UE anunciou a sua pretensão de rubricar uma parceria alargada com S. Tomé e Príncipe que incluiria a China Popular. Tal como os restantes países, S. Tomé e Príncipe depende da ajuda externa para financiamento de projetos em várias áreas que envolvam a governação, sociedade civil e às ONG's. Recentemente (2019) o país insular avançou com possibilidade de um acordo de isenção de vistos com a EU, bloco com o qual mantém o mais antigo acordo na área das pescas (desde 2007). Este acordo foi revisto em Abril de 2019, tendo sido avaliado em 7 milhões de euros. Garantia-se, assim, que 34 embarcações e 28 cargueiros da UE pudessem pescar nas águas santomenses. Além do mais, ainda há um programa indicativo de cooperação avaliado em 35 milhões de euros, assinado em Addis-Abeba em 2019.

Há mais de um quarto de século que os PALOP e a UE têm vindo a cooperar no âmbito do programa de cooperação regional UE-Portugal. Isto é, desde 1992. Neste sentido a UE tem financiado vários programas como a PROPALOPISC para a área de Governação e Políticas Públicas. Igualmente, desde 2008, que um programa a nível da prevenção de conflitos vem sendo implementado. Além do mais, no que concerne à reforma do sector de defesa e segurança uma missão da UE foi enviada para a Guiné-Bissau, conforme assinala Ana Larcher Carvalho, e terminada em 2010, na sequência da tentativa de golpe de Estado de 1 de Abril daquele mesmo ano. Ao tempo, a questão da segurança ainda não tinha entrado na agenda internacional conforme defende Larcher. A Guiné-Bissau foi praticamente um teste a este respeito. Era a primeira experiência em África, ainda segundo Larcher<sup>70</sup>.

Já em Abril de 2007 Portugal tinha proposto na IX reunião das chefias militares da CPLP, um Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA), que deveria cooperar com organismos regionais africanos (UA, SADC e a CEDEAO).

## **Perspetivas para o futuro e considerações finais**

Num texto publicado em 2009 Lukas Neubauer analisava as tendências das relações entre a África e a UE, nos anos subsequentes. Insistia que a ideia de cooperação com outros Estados não europeus vinha do Tratado de Roma, mormente nos seus artigos 135 a

---

<sup>69</sup> <https://paloptl.eu/programas/11o-fed/>.

<sup>70</sup> Ana Larcher Carvalho, “Intervenções externas no Sector da Segurança na Guiné-Bissau”, *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, n.º 4 (2010), p. 47.

139<sup>71</sup>. Assegura também que essa cooperação assentava no princípio da subsidiariedade, coerência e regionalização<sup>72</sup>, não deixando de apontar para as mudanças e os impactos operados nas relações Europa-África<sup>73</sup>. Esta última, a sair, na perspectiva de Neubauer, da descolonização nominal. Desde o falhanço do Plano de Ação de Lagos para o Desenvolvimento da África (1980-2000), promovido pela OUA, e da Final Act, ambos em oposição aos Programas de Ajustamento Estrutural impostos pelo FMI e Banco Mundial, a África tem estado a mudar como sustenta ainda Neubauer. E com ela os PALOP. Mas essa mudança deve “desconstruir” também, como sugerem Adekeye e Whiteman, a economia herdada dos tempos do colonialismo<sup>74</sup> ou reduzir a dependência. Assim, apesar de a nova Presidente da Comissão Europeia, Ursula Von Der Leyen, atribuir toda a prioridade às relações com África, facto que Angela Merkel vem incentivado nos últimos anos, não acreditamos que as relações da África/PALOP com a UE mantenham os níveis de cooperação a que temos assistido num futuro próximo. O desejável era que se reforçasse o diálogo político<sup>75</sup>. Mas, a África não oferece apenas um grande potencial (sobretudo geoestratégico) para a paz, estabilidade e desenvolvimento sustentável do continente e mesmo da UE que tem todo o interesse em patrocinar esse potencial<sup>76</sup>. A África oferece o mesmo potencial para a China que é neste momento um dos maiores concorrentes da UE, depois do recuo da URSS/Rússia e dos Estados Unidos. Portanto, nos próximos tempos é possível que estes países que outrora recuaram voltem a entrar na disputa de um espaço nas relações com a África. Arnold H. Kammel<sup>77</sup> adiciona mesmo outros atores como o Brasil, que atravessa presentemente um momento introspetivo delicado, e a Índia, ambos interessados nas relações económicas. A pergunta que se impõem é se isso não poderia despoletar uma nova divisão/partilha da África como já aconteceu inúmeras vezes no passado. E aqui não estamos a pensar apenas na partilha da África pelas potências coloniais ocorrida em finais do século XIX, mas também nas sequelas da Guerra Fria e da Cisão Sino-Soviética. É nossa convicção de que a África de hoje tem mais argumentos para se defender de qualquer tentativa deste género, apesar das grandes divisões que a enfermam e que de alguma forma são uma sequela da sua herança colonial e da sua

---

<sup>71</sup> Lukas Neubauer, “Africa Relationship. Development Strategies and Policies of the EU for Africa”, Seminar Paper, GrinVerlag, 2009, p. 3.

<sup>72</sup> Idem, *ibidem*, p. 4.

<sup>73</sup> Idem, *ibidem*, p. 4.

<sup>74</sup> Adebajo Adekeye and Kaye Whiteman, *The EU and Africa. From EuroAfrica to Afro-Europa*, Hurst & Company, London, 2012, p. 86.

<sup>75</sup> *The EU and Africa: Towards a Strategic Partnership*. Volume II, Evidence, House of Lords. European Union Committee, 34<sup>th</sup> Report of Session 2005-06, HL Paper 206-II, 2006, p. 159.

<sup>76</sup> Idem, *ibidem*, p. 159.

<sup>77</sup> Arnold H. Kammel, “The EU-Africa Partnership. Another Lost Year?”, AIES, Austria Institut Für Europa-Und Sicherheitspolitik, Fokus/8/2014, p. 3.

própria historicidade, bem como outras situações que Nicoletta Pirozzi já identificou<sup>78</sup>. Falamos de divisões relativas aos objetivos finais do processo de integração continental, como se evidenciou na cimeira de Accra (Gana) em Julho de 2007, ou nas que vieram à tona na cimeira da UA em Sharm-el-Sheikh (Egito) em 2008, por causa da crise zimbabueana. É que alguns países africanos não aceitavam criticar Robert Mugabe, então presidente do Zimbabué, ou que na Declaração Final se fizesse menção à crise política do Zimbabué. Mas a África é muito fértil nessas estórias. É possível ainda de acordo com Kammel e regressando à nossa análise, que as relações bilaterais entre os dois blocos (UE-UA) venham a ganhar espaço relativamente ao bloco ACP. Por isso, não nos parece que as relações UE-UA estejam a avançar para diálogos inter-regionais em detrimento das relações bilaterais como defende Securelli<sup>79</sup>. Como sugere Kammel os dois continentes tinham uma agenda comum na área da paz e da segurança que ainda gerará consensos. Nessa articulação um assegurará a sua própria segurança (a UA) e o outro (a UE) continuará, em seu próprio interesse, a apoiar não só esse esforço, mas também o próprio desenvolvimento daquele para evitar fenómenos como as migrações para a Europa, o terrorismo, a pirataria num espaço vital como o GG ou as ameaças que pairam sobre os seus interesses nessa geografia.

O acordo do Cotonou expira em Fevereiro de 2020, estando já a ser aguardado o resultado da cimeira da UA que teve lugar recentemente em Addis-Abeba, seguida de um encontro ministerial com o intuito de definir as prioridades em áreas como a paz e segurança, o comércio e os investimentos, bem como as relações com a China e a promoção do multilateralismo. Ainda é cedo para se perspetivar o que acontecerá nesse domínio. Mas é mais do que certa a extensão do acordo até finais de 2020, pois a cimeira UE-UA deverá ter lugar, em princípio, no mês de Outubro do corrente ano em Bruxelas. O papel cimeiro que a UA tem estado a desempenhar à escala global, determinará não só o futuro da aliança ACP, no seio da qual o continente africano conta com a esmagadora maioria de países integrantes (48) de um total de 79, mas também o próprio futuro das relações com a UE. A UA (e os PALOP a reboque) têm vindo a reclamar para si mais autonomia nas negociações com a UE, o que quer dizer, literalmente, que reivindicam acordos parcelares e/ou bilaterais. E essas reivindicações têm estado a gerar novos paradigmas nessa relação. Certo é que a partir do momento que consolidem as suas posições a UA/PALOP se autonomizarão na sua conexão com outras geografias, exigindo cada vez mais equidade nas relações, sem complexos e ambiguidades, apesar dos interesses em jogo. Nesse particular, o desenvolvimento africano só deve interessar e engajar os próprios africanos.

---

<sup>78</sup> Nicoletta Pirozzi, *EU support to African Security Architecture: Funding and Training components*. European Union..., pp. 9-10.

<sup>79</sup> MS Daniela Sicurelli, *The European Union's Africa Policies: Norms, interests and impact*, Ashgate, 2010, p. 45.

Não depende (nem deve depender) do exterior. Este é o único caminho que pode evitar a ocidentalização da cooperação, a exportação de modelos ou as pressões para a assunção de normas, por mais que elas sejam universalmente aceites. A África deve resistir na defesa dos seus interesses essenciais conforme o sonho constante da Agenda 2063. Para isso, a UA e os PALOP deverão ultrapassar alguma falta de consensos sobre matérias de interesse geral.

### **Outras referências bibliográficas**

“Quadro de Política da CEDEAO para a reforma e a Governação do Sector da Segurança” (2016), CEDEAO/ECOWAS, Feito em Dakar a 4 de Julho de 2016.

*Africa and Fortress Europe – Threats and Opportunities*, Edited by Belachew Gebrewod, University of Innsbruck, Austria. London: Routledge, 2016.

*Africa and the European Union*, European Commission Office for Official Publication of the European Community, 2003.

África-Europa. *Um diálogo perante os desafios do futuro*. Grupo Africano de Embaixadores. Actas do Colóquio. Lisboa: Centro Cultural de Belém, Dia de África, 2007.

*Beyond Development aid. EU-Africa Political Dialogue on Global Issues of Common Concern*, Europe/Africa Policy Research Network. Portugal, 2010.

Comunidade Europeia [CE]. *Livro verde sobre as relações entre União Europeia e os Países ACP no limiar do século XXI: desafios e opções para uma nova parceria*. Luxemburgo: Serviço das publicações oficiais das comunidades europeias, 1997.

*European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Second Edition Edited by Mário Telò. Ashgate, 2007.

FRANCO, Manuela (Coord.) *A UE e a África: Em busca de Parceria Estratégica*. Lisboa: Fundação Luso-Americana, Dezembro de 2009.

HENRIQUES, I. C. – Os pilares da diferença. *Relações Portugal – África. Séculos XV-XX*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2004.

LANGAN, Mark – *The Moral Economy of EU Association with Africa*, Routledge. London, 2016.  
*Maritime Security cooperation in the Gulf of Guinea. Prospects and Challenges* by Kamal – Deen Ali, Brill Nij Hoff. Leiden/Boston, 2015.

MONTEIRO, Ramiro Ladeiro – *A África na Política de Cooperação, 2.ª edição actualizada. O Novo acordo de Parceria assinado em Cotonou, Benim*. Lisboa: Instituto Superior de Ciência Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, 2001.

RAMSANY, Rebecca, KNOLL, Anna, KNAEPEN, Hanne, VAN WYK, Lesley-Anne, “How Does Africa Speak with One Voice? Africa’s Evolving Positions on Aid Effectiveness, Climate Change and the Post-2015 Goals”, Briefing Notes, No. 74 – European Centre for Development Policy Management, November 2014.