



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas  
Escola de Sociologia e Políticas Públicas

A Cooperação entre a União Europeia e a União Africana no domínio da Segurança:  
Análise das missões AFISMA e MISCA

Tatiana da Costa Graça

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Estudos Internacionais

Orientadora:

Ana Lúcia Sá, Professora Auxiliar Convidada  
ISCTE-IUL

Coorientadora:

Inês Marques Ribeiro, Assistente Convidada  
ISCTE-IUL

Setembro, 2017

## Resumo

Os conflitos em África nunca foram alheios à Europa, por isso, o desenvolvimento da boa cooperação entre a União Europeia (UE) e a União Africana (UA) nesse domínio constitui um passo importante na relação mantida entre estas duas entidades. Aqui, ambas assumem que é na diminuição ou mesmo na abolição dos conflitos que assentam as bases necessárias para o sólido desenvolvimento desta parceria, uma vez que é mais do que reconhecido que uma África sem conflitos gera, porventura, alguma tranquilidade à Europa. Tendo isto em conta, penso que este estudo poderá ser relevante na medida em que assenta precisamente na cooperação criada pelas duas uniões no âmbito da defesa e segurança, com o propósito de colmatar as fragilidades relacionadas com o tema segurança, que apesar de predominar em África, pode igualmente afetar a Europa. Assim, tentou-se perceber, através da análise de documentos oficiais, a forma como a UE se comporta enquanto ator de segurança, sobretudo tendo a UA como parceiro, tendo-se verificado alguma predominância de construções ideológicas que a colocam numa hierarquia de supremacia face à sua homóloga. A tomada de posição por parte da UE poderá não só evidenciar as aspirações que a instituição tem a nível da política externa, e aqui fala-se essencialmente da projeção da *Actorness*, enquanto do lado da UA permitirá, eventualmente, a consciência da necessidade de desenvolver mecanismos de atuação cada vez mais eficazes, de forma colmatar os défices ainda existentes a nível de segurança e defesa.

**Palavras-chave:** União Europeia (UE); União Africana (UA); Segurança e defesa.

## Abstract

The conflicts in Africa were never alien to Europe, and as a result, the development of a healthy cooperation between the European Union (EU) and the African Union (AU) in this regard constitutes an important step in the relation maintained between the two entities. Here, both assume that the reduction or even the abolition of the conflicts is the basis necessary for a solid development of this partnership, as it is well established that an Africa without conflicts begets a more tranquil Europe. With this as a foundation, I believe that this study can be relevant precisely for the cooperation created by the two unions in the scope of defense and safety, with the purpose to rectify the fragilities related to security, that even though predominate in Africa, can by equal measure affect Europe. Here, I have tried to understand, through analysis of official documents, the way the EU conducts itself as an actor of security, especially with the AU as a partner, while trying to verify any predominance of ideological constructions which puts it in a hierarchy of supremacy with its counterpart. The position taken by the EU will not only show the aspirations that the institution has at the level of external policy, and here one speaks essentially in the projection of a *Actorness*, while on the side of the AU it will permit, eventually, the consciousness of necessity to develop

more and more efficient mechanisms for acting, to be able to rectify the deficiencies still existing at the level of security and defense.

**Key-words:** European Union (EU); African Union (AU); Security and defense

## **Agradecimentos**

Na fase final desta dissertação, quero agradecer a todas as pessoas que de alguma forma contribuíram para a elaboração do trabalho.

Começo por agradecer à professora Doutora Ana Lúcia Lopes de Sá, por todo o apoio, disponibilidade e sobretudo por valorizar o meu esforço e acreditar nas minhas capacidades. Quero, igualmente agradecer à professora Inês Marques Ribeiro da Silva Casais, pelo esforço incansável, disponibilidade e incentivo demonstrados ao longo de todo o processo.

Agradeço na mesma proporção à minha família, em especial à Elizabet, ao Ivanildo, aos tios António Sá e Manuel da Graça, sem esquecer a Ivandra e o João. A todos vós, um enorme obrigado, pois foram fundamentais nesta luta.

Um especial obrigado à minha empresa, pela compreensão, apoio e acima de tudo por contribuírem de alguma forma para que isto fosse possível.

Por último, um agradecimento a todos os meus amigos, em particular os que de alguma forma conseguiram ser excecionais em todo este processo: Mariana, Jennifer, Agueda, Catarina, Cláudia e Elismena. Um especial obrigado pela generosidade, companheirismo e amizade. E sim, consegui chegar ao fim por mim, mas também por vós.

# Índice

<b>Resumo .....</b>	<b>I</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>I</b>
<b>Agradecimentos .....</b>	<b>III</b>
<b>Índice .....</b>	<b>IV</b>
<b>Índice de Tabelas e Imagens .....</b>	<b>V</b>
<b>Lista de abreviaturas.....</b>	<b>VI</b>
<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>Metodologia .....</b>	<b>3</b>
<b>1 - A UE enquanto ator global de segurança: presença, oportunidade e capacidade .....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 - A UE enquanto ator de segurança em África.....</b>	<b>8</b>
<b>2 - A UE enquanto ator de segurança no Mali: o caso da missão AFISMA .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 - França e a crise no Mali .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 - UE-AFISMA: Análise de discurso .....</b>	<b>17</b>
<b>3 - A UE enquanto ator de segurança na República Centro-Africana: o caso da missão MISCA.....</b>	<b>23</b>
<b>3.1 - França e a República Centro-Africana.....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 - UE-MISCA: Análise de discurso.....</b>	<b>26</b>
<b>Conclusões .....</b>	<b>32</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>34</b>
<b>Webgrafia .....</b>	<b>35</b>

## **Índice de Tabelas e Imagens**

**Tabela 1 – Documentos AFISMA .....15**

**Tabela 2 – Documentos MISCA .....24**

**Figura 1 - Plano de ajuda estratégico UE-CAR, no âmbito da missão MISCA.**

**Fonte Comissão Europeia, ajuda humanitária e proteção civil**

**.....26**

## Lista de abreviaturas

AFISMA	The African-led International Support Mission in Mali
APF	African Peace Facilities.
APSA	Arquitetura da Paz e Segurança em África
ASF	African Standby Force
ASF	African Standby Force
CEWS	Continental Early Warning System
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSUE	Conselho de Segurança da União Europeia
EASF	Eastern Africa Stanby Force
ECOWAS	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
ESE	Estratégia de Segurança Europeu
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
MISCA	The African-led International Support Mission in the Central African Republic
NATO	Organização do Tratado do Atlântico do Norte.
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento da África.
NPE	Normative Power Europe
ONU	Organização das Nações Unidas
OUA	Organização da Unidade Africana
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PSC	Conselho para a Segurança e Paz da União Africana
RCA	República Centro Africana
RTOP	Responsibility to Protect
SEAE	Serviço Europeu para a Ação Externa
SSA	Strategic for the Sahel Zone
UA	União Africana
UE	União Europeia

## Introdução

Num mundo em constante mudança e cada vez mais globalizado, assistimos a conflitos além-fronteiras, com a atuação de atores internacionais com o objetivo de os controlar e conter. Estes atores são diversos e é necessário considerar a forma como se comportam no sistema.

A projeção de valores e de normas é um dos meios pelos quais um actor internacional, seja uma organização ou um Estado, mantém influência e domínio sobre uma determinada esfera dentro do sistema internacional.

É dentro deste panorama que a cooperação entre a União Europeia (UE) e a União Africana (UA), no âmbito da defesa e segurança, se enquadra. Inicialmente a parceria foi formada tendo em conta objetivos como a crescente integração regional dos países, garantia de estabilidade e paz nos campos da justiça, democracia e boa governação, bem como no alcance de prosperidade económica. Hoje é já reconhecida como uma preocupação no domínio da segurança e existe a consciência de que uma África mais estável pode resultar vantajosa não só para os africanos como também para a segurança da própria Europa. Desse modo, a aproximação da UE à UA merece uma análise sobre as perspetivas e intenções.

Segundo Vines (2010), a UE sempre teve facilidade em implementar as suas políticas em África, mais do que em qualquer outra parte do mundo. A participação da UE em iniciativas de paz e segurança no continente africano remonta ao ano de 1999, no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que tinha em vista objetivos como a crescente integração regional dos países, garantia de estabilidade e paz nos campos da justiça, democracia e boa governação, bem como o alcance de prosperidade económica. Já em 2000, ao disponibilizar mecanismos como o Fundo Europeu para o Desenvolvimento e ao celebrar o Acordo de Cotonou<sup>1</sup>, essenciais para auxiliar na operacionalização daquilo que constituiu um dos passos mais importantes dados pela UA a nível de Segurança e Defesa, a

---

<sup>1</sup> Acordo celebrado entre os Estados da UE e os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) em 2000. O acordo visa tornar a cooperação já existente mais eficaz e conseqüentemente mais produtiva no que toca à ajuda dada aos países em desenvolvimentos, onde o Mali e a República Centro Africana se inserem. Este acordo é dos mais abrangentes e visa sobretudo ajudar os países africanos na diminuição e eventual erradicação da pobreza, que como se sabe é uns maiores flagelos vividos em África. A par da erradicação da pobreza, o Acordo de Cotonou também inclui nos seus objetivos “o desenvolvimento de políticas de consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos” (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101>, consultado em 29.12.2016)

Arquitetura Africana de a Paz e segurança<sup>2</sup> (APSA), a UE ganhou notoriedade junto do bloco africano, tornando-se o parceiro com maior representatividade a nível de segurança e defesa.

A par do apoio à APSA, Vines (2010: 2) reconhece nos esforços da UE o objetivo de apoiar a African Standby Force<sup>3</sup> (ASF), sobretudo através da ferramenta Fundo Europeu de Desenvolvimento Europeu (FED), sem esquecer a cooperação bilateral de alguns membros da UE com o bloco africano. Neste contexto, P. M. Norheim-Martinsen (2011) salienta o facto de alguns membros da UE serem a favor das atuações em África: “France has taken a very active military role indeed, while the EU has remained largely passive”, enquanto outros oferecem resistência: “Germany has stepped up its voiced criticism of Western military interventions in Africa” (Norheim-Martinsen, 2011: 12).

Esta investigação basear-se-á na cooperação entre estas duas organizações, no domínio de segurança e defesa, dando especial enfoque a dois contextos, o Mali e a República Centro Africana, duas antigas colónias francesas, um país que, como se lê acima, tem tido um relevante papel militar na relação da UE com África. Nestes, selecionam-se dois casos, duas missões de segurança decorridas em África, lideradas pela UA com o apoio da UE: AFISMA (African-led International Support Mission in Mali), no Mali, em 2012, e MISCA (African-led Internacional Support Mission in the Central African Republic), na República Centro Africana, em 2013.

Neste sentido, é necessário considerar uma base teórica sobre a dinâmica e eventuais contributos da participação da UE no desenvolvimento da segurança em África, assim como os caminhos trilhados para lá chegar. Como tal, é importante começar por compreender o conceito de *Actorness*, definido por Bretherton e Vogler (2006), no qual os critérios oportunidade, presença e capacidade se afiguram como características fundamentais para a compreensão da caracterização da UE como ator global, no domínio de segurança e defesa, que é o objeto principal desta dissertação. Ao longo da dissertação também se tentará perceber o posicionamento dos diferentes membros da UE face à política externa

---

<sup>2</sup> Um dos mecanismos criados pela UA, baseado em objetivos, valores e ainda processos de tomada de decisões relacionadas à prevenção, gestão e resolução de crises de conflitos, reconstrução e desenvolvimento pós-conflito no continente. O seu órgão principal é o Conselho de Segurança para a Paz, adotado em 2002, em Durban. Os seus principais objetivos são incentivo à promoção de práticas de democráticas, boa governação e respeito pelos direitos humanos. Informação disponível em: <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-security-architecture-apsa>, consultado em 23.01.2017

<sup>3</sup> Organismo criado tendo em vista o Artigo 13 do Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, com o propósito de atuações imediatas, nas sub-regiões. O organismo inclui capacidades multidimensionais: militar, política e ainda civil, dimensões a ter em conta missões de segurança. Informação disponível em: <http://www.peaceau.org/en/page/82-african-standby-force-asf-amani-africa-1>, consultado em 24.01.2017

direcionada para a África, uma vez que se trata de uma instituição constituída por vários membros e em que a unanimidade nas decisões relacionadas com a política externa é um fator determinante.

Tendo tudo isto em conta, a pergunta de investigação desta dissertação é a seguinte: “Como é que, dentro do conceito de *Actorness*, definido por Bretherton e Vogler, a oportunidade e a presença são critérios fundamentais para o papel que a UE representa e desenvolve como parceiro dos países africanos em matéria de defesa e segurança?”. A dissertação tem como objetivos contextualizar intervenções da UE na área da segurança e da defesa em África, identificar os termos centrais para a construção dos critérios de oportunidade e de presença em documentos produzidos pela UE no âmbito da colaboração com instituições africanas e explicar o papel de França e da UE nas missões AFISMA e MISCA

Para responder a esta pergunta e atingir os objetivos propostos, adota-se uma abordagem qualitativa, cujo principal método recai sob a análise crítica de discurso de documentos relacionados com as missões AFISMA e MISCA.

A dissertação encontra-se dividida em cinco capítulos: A primeira diz respeito à introdução, onde são evidenciados o tema, a questão de partida, os objetivos traçados e ainda a explicação da metodologia a utilizar. No segundo capítulo, encontra-se a dinâmica que envolve a conceptualização da UE, enquanto ator de segurança. No terceiro, faz-se a apresentação da dinâmica da UE e da França em relação ao Mali.

No quarto capítulo, será igualmente apresentada a dinâmica UE e da França, para a República Centro Africana. No último, serão apresentadas as principais conclusões resultantes da análise das fontes selecionadas para análise crítica de discurso, no sentido de responder à pergunta de partida.

## **Metodologia**

A metodologia adotada prende-se com uma abordagem qualitativa, cujo principal método é a análise documental, centrando-se na análise crítica de discurso. Foram selecionados 17 documentos, 9 dos quais dizem respeito à missão AFISMA, no Mali, e os restantes 8 à MISCA, da República Centro Africana. Os documentos são de diferentes tipos: conclusões, fichas técnicas, comunicados de imprensa, resumos de conferências e ainda um mandato. As fontes selecionadas são todas oficiais, na medida em que são da autoria das principais instituições que dão “voz” à política externa da UE diretamente relacionadas com estas missões ou com o respetivo contexto de atuação, diretamente relacionadas com estas missões ou com o respetivo contexto de atuação.

Com efeito, a análise de discurso constitui método de eleição para este trabalho na medida em que se analisarão nos documentos selecionados as referências que apontam para a transferência de normas e valores da UE para a UA, no âmbito da defesa e

segurança, normas essas que se querem institucionalizadas pela UE, daí decorrerem no âmbito de acordos firmados entre as duas instituições.

Assim, a análise de discurso torna-se importante aqui, na medida em que poderá contribuir não só para dar a conhecer a exportação de normas da UE, mas também como se pode alcançar esse propósito. Por isso, a teoria construtivista que envolve a *Actoness* da UE, de Bretherton e Vogler (2006) afigura-se como fundamental para este trabalho. Desta, destacarei a construção da oportunidade e da presença por parte da UE.

Norman Fairclough (2003:3) define discurso como forma de representar o mundo tal como é, como deve ser e ainda a oportunidade de projeção de um que se pretende, de acordo com o objetivo de quem o projeta. Neste contexto, a abordagem construtivista apresenta-se como uma ferramenta importante a adotar nesta dissertação, uma vez que, e com base em Fairclough, permitirá refletir sobre a forma como a UE se projeta, discursivamente, na relação com os seus parceiros africanos.

Fairclough acrescenta ainda que as diferentes formas de discurso carregam diferentes perspetivas que se tem do mundo. Para além disso o discurso também é um recurso que dentro das relações sociais pode potenciar a união, a separação, fomentar a cooperação, impulsionar a competição, sem esquecer o poder que o mesmo pode exercer sobre algo. Por conseguinte, nos documentos oficiais da UE escolhidos para a presente investigação, analisarei a inserção de afirmações direcionadas para o que a instituição almeja alcançar, a nível da sua política externa. Fairclough (2003) também faz referência às características do repertório de vocabulários escolhidos para os diversos tipos de discursos, afirmando ainda que mais importante do que combinar as palavras, é o resultado que se pretende alcançar com as mesmas.

Carla Willing<sup>4</sup>, acrescenta à definição de discurso de Fairclough, como sendo uma forma encontrada pela linguagem para descrever, conceber realidades e ainda como estratégia psicológica, cujo objetivo passa pelo alcance de algum fim. Acrescenta ainda que a abordagem discursiva requer especial atenção à linguagem, isto é, pressupõe uma escolha deliberada ou pelo menos linear quanto às expressões usadas, à retórica escolhida, os verbos mais usados entre outros cuidados.

A teoria construtivista tem importância nesta esfera já que encontra no discurso uma ferramenta de grande importância, senão a principal. Willig enfatiza que as palavras que escolhemos e como as aplicamos na escrita e na fala, por norma, carregam a conceção que temos do mundo, ou a que pretendemos dar a entender que temos, e ainda aquilo que defendemos.

---

<sup>4</sup> Willig, Apud. Flick, 2013: 344.

## **1 - A UE enquanto ator global de segurança: presença, oportunidade e capacidade**

Nenhuma teoria ou abordagem seria adequada para as tarefas complexas de explicar, compreender e prescrever para as relações internacionais da União Europeia (Hill e Smith, 2005: 398).

No âmbito desta dissertação, é relevante discutir o papel e natureza da UE no sistema internacional contemporâneo. A singularidade que apresenta em termos de construção e estrutura leva à dificuldade de a encaixar nas categorizações políticas existentes, sendo necessário criar uma categoria que consiga abranger todas as suas peculiaridades. Por esse mesmo motivo, desde a sua criação que têm existido vários debates na literatura sobre qual será a teoria das Relações Internacionais mais adequada para a explicar.

Inicialmente a UE surgiu com um cariz económico, embora a sua integração política tenha sempre sido de interesse geral por parte dos fundadores da Comunidade Europeia Jean Monnet, Robert Schuman e Jacques Delors.

Segundo Manners (2001), a abordagem mais comum para a UE é a de uma integração política, definida como um processo pelo qual 'atores políticos' são persuadidos a direcionar as suas expectativas e atividades políticas de um novo ponto de vista. O autor aponta que a dinâmica atual das relações na UE é caracterizada não por cooperação nem integração, mas sim pelo reconhecimento da existência de um compartilhamento de relações e interesses em uma UE mais global. Para a compreensão desta perspetiva, é necessário conceber a UE "não como um Estado, na sua forma holística, mas como um sistema que, por muito tempo, irá combinar políticas nacionais, intergovernamentais e comunitárias" (LAÏDI, 2008: 38).

A integração de vários membros ao longo do tempo resulta numa maior heterogeneidade e dinamismo. É por isso que é tão difícil haver uma teoria de integração tradicional que explique a natureza complexa da União Europeia, já que as teorias se tendem a desenvolver de acordo com a evolução do seu próprio objeto. Nesta dissertação, considera-se o âmbito da segurança, pelo que o detalharei em seguida, considerando a relação com o continente africano.

O debate acerca da atuação da UE em África, no âmbito da PCSD, mereceu da parte de Gorm Rye Olsen (2015) uma chamada de atenção face às motivações que lhe poderão estar subjacentes. Assim, o autor repara que potências como a França ou o Reino Unido projetam na política externa da UE o seu interesse nacional e encontram na instituição meios de os legitimar. Christopher J. Bicherton (2007: 14) corrobora esta afirmação e acrescenta ainda que a falta de consenso interno entre os Estados membros da UE é no

fundo o que impulsiona a busca pela legitimação das ações, em prol daquilo que constitui o interesse de cada membro.

No entanto, Olsen (2015) também reconhece alguns contextos que potenciaram a mudança de atuação da UE em África para o chamado 'hard security', destacando-se aqui situações como o fim da Guerra Fria, o conflito nos Balcãs e os ataques de 11 de Setembro de 2001. Olsen relembra também que essa tomada de posição em relação à segurança foi amplamente reforçada pela Estratégia Europeia de Segurança de 2003, já que o documento enfatiza que situações como o terrorismo, conflitos regionais, estados falhados e ainda o crime organizado são consideradas ameaças para a Europa (Olsen, 2015: 8, 9). O autor conclui ainda que o nível de interação de atores internacionais como a UE em conflitos Africanos é mais visível nos casos em que há interesses nacionais em causa. Aqui, o autor refere-se sobretudo à convergência pretendida por França, advogando que, na ausência da mesma, se opta por uma intervenção menos direta, que passa sobretudo por um apoio económico à UA (traduzido essencialmente em *African peace Facilities* no sentido de ajudar na resolução dos conflitos (Olsen, 2015:1)

No que tange ao posicionamento da UE enquanto ator global, de acordo com informação disponibilizada pelo Serviço Europeu de Ação Externa,

(...) desde 2003, a organização realizou cerca de 30 missões civis e militares em três continentes diferentes. Em todos os casos, tratou-se de dar resposta a situações de crise, como estas: proteção dos refugiados no Mali e na República Centro-Africana ou ainda a consolidação da paz após o tsunami na Indonésia.<sup>5</sup>

A mesma fonte reforça ainda que a organização conta ainda com duas unidades de intervenção, de cerca de 1500 Homens (de 2007 a esta parte), sendo que podem ser mobilizadas simultaneamente se necessário.

As tomadas de decisão em atuar no âmbito de segurança são conferenciadas no Conselho da UE e são de total responsabilidade dos ministros dos países membros. O Conselho, na sua formação de Política externa, tem como objetivo definir as linhas gerais da política externa da organização. Neste domínio, importa referir que o Serviço Europeu de Ação Externa possui uma rede de cerca de 139 delegações em todo o mundo, com o objetivo de expandir e proteger os valores defendidos pela UE. O SEAE indica que a política externa da UE tem como objetivos: preservar a paz e reforçar a segurança internacional,

---

<sup>5</sup> Informação disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt), consultado em 22.03.2017

promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de Direito, o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais<sup>6</sup>.

É neste contexto que importa explicar o conceito de *actorness* da UE. Assim, o conceito diz respeito à capacidade que a UE tem de funcionar ativa e deliberadamente perante outros atores no sistema internacional (Sjostedt, 1977:16). Aqui, fala-se sobretudo da autonomia e da capacidade demonstrada pela instituição, tendo em vista o alcance do reconhecimento internacional.

Gunnar Sjostedt (1977) também reconhece que para exercer a *Actorness* são necessários requisitos como a existência de uma comunidade que se assemelha a um estado. Isto é, ter uma comunidade de interesses, um sistema que controle essa mesma comunidade, recursos para a gestão de crises e também uma rede de agentes externos.

Importa referir que o conceito tem interpretações diversas, o que poderá eventualmente torná-lo mais amplo e ao mesmo complexo, pois se para Sjostedt os critérios autonomia e capacidade se afiguram como importantes para caracterizar a *Actorness* da UE, Já para Joseph Jupille e James Caporaso (1998) há que acrescentar requisitos como o reconhecimento, a autoridade e a autonomia. Niemann e Bretherton (2013) por seu turno não concebem os critérios acima como absolutos, pelo contrário, defendem que a *Actorness* é uma questão de hierarquia. Para além disso, Niemann e Bretherton, baseados na observação de Geoffrey Edwards, reparam que os quatro conceitos propostos por Jupille e Caporaso para definir a *Actorness* da UE apresentam algum grau de complexidade, pois no caso da autonomia por exemplo, existe uma contradição entre aquilo que é assumido em teoria e a dinâmica desenvolvida na prática, (Niemann e Bretherton, 2013: 12).

Voltando aos critérios presença e oportunidade desenvolvidos por Bretherton e Vogler, como primordiais à conceção da *Actorness* da UE, há que ter em conta que a primeira diz respeito à capacidade da UE de exercer influência externa, em virtude da sua existência (Bretherton e Vogler, 2006: 24).

Uma das formas encontradas pela EU de projetar sua presença na esfera internacional prende-se com a institucionalização de instituições<sup>7</sup>, o que remete para o facto de a própria governação da UE adaptar a governação dos seus países à ordem internacional. Sobre este ponto, Uwe Wunderlich (2008) acrescenta que a UE, para além de adotar medidas que visem fixar a sua presença, também tem dado contributos notáveis na área das Relações Internacionais, mostrando também com isso participação ativa na governação global (Wunderlich, 2008:27).

Aliado à presença, o critério oportunidade também se afigura primordial à construção da *Actorness* da UE, na medida em que está ligado aos eventos externos que de alguma

---

<sup>6</sup> Informação disponível em: [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt), consultado em 15.04.2017

<sup>7</sup> Comissão Europeia, Parlamento Europeu, Banco Central Europeu entre outros.

forma ajudam a instituição a justificar a sua presença na esfera internacional. Ou seja, a oportunidade acaba por ser o contexto estrutural da ação (Bretherton e Vogler 2006: 24). Nesta linha, Bretherton e Vogler baseados em (jacobsen, 2003:56) acrescentam que esse contexto estrutural não está isento de interpretações diversas, realçando ainda que a própria UE é um participante na interação que caracteriza a existência dentro da relação internacional (Bretherton e Vogler, 2006:14).

Tanto a presença como a oportunidade são critérios focados na projeção de valores e normas da instituição voltadas para a política externa. E, neste âmbito, importa verificar que ambos encontram no discurso um mecanismo importante para a sua dinâmica e implementação. Aqui, a UE projeta com alguma frequência (discursivamente) que é um ator capaz, influente, numa tentativa de fazer interiorizar as suas normas como sendo universais. Dito de outra forma, a UE, discursivamente, posiciona-se enquanto ‘força para o bem’, com possibilidades de fazer diferença no mundo, através daquilo que propõe como sendo certo e fá-lo também por via do discurso. Na abordagem que Charlotte Bretherton e John Vogler (2006) fazem das ações da EU, são tidas em conta práticas discursivas que contribuem para a construção da própria identidade da instituição (Bretherton e Vogler 2006: 14). Os autores reparam ainda que a UE, através do discurso, encontra a oportunidade de se posicionar externamente, de acordo com o seu interesse. Os autores também realçam que situações como o 11 de setembro de 2001 serviram para evidenciar que a UE, a nível de discurso, encontrou a oportunidade de projetar várias facetas da sua identidade, assim como posicionamentos a ter perante situações de atuação internacional imediata. Portanto, os critérios de presença e oportunidade não foram mecanismos criados apenas para atuação a nível externo, pois constituem também a forma como a UE se afirma internamente. No entanto, Vogler e Bretherton concordam que UE efetivamente contribui para a construção de estruturas internacionais, na medida em que não só exporta as oportunidades apresentadas como também pela sua presença, que caracterizam como distinta.

## **1.2 - A UE enquanto ator de segurança em África**

Numa perspetiva mais direcionada à África, autores como Bretherton e Vogler (2006), começaram por chamar a atenção para a importância de se terem em conta os fatores internos da UE no momento da avaliação do seu desempenho. Ou seja, para além de se ter em conta o objetivo a que a União se propõe alcançar, há que analisar e pesar aquilo que poderá estar em causa a nível interno.

Na dinâmica entre UE e África, há que ter em conta a doutrina “Responsability to Protect<sup>8</sup>”, fortemente ligada ao excepcionalismo político aplicado às relações internacionais. Aqui, Philip Cunliffe (2016) defende que a responsabilidade de proteger deve ser vista, por um lado, como uma alternativa excepcional às normas da não-intervenção. Por outro lado, essa dita interferência pode ser fundamental nos casos de necessidade de intervenção humanitária, como genocídios (veja-se o caso do Ruanda em 1994), conflitos étnicos (como no caso da República Centro Africana em 2013), entre outros.

Cunliffe (2016) realça ainda que a “Responsability to Protect” é uma exceção nem sempre utilizada de forma similar, podendo ser um tanto ou quanto desigual. É de frisar que este mecanismo, apesar de contar com a colaboração de outras organizações internacionais, teve da UE um impulso notável para a sua implementação. Cunliffe também sublinha que a demanda pela RTOP pode ser um meio através do qual alguns países conseguem garantir a ajuda humanitária, que de outra forma não conseguiriam. Portanto, a doutrina RTOP ainda que importante ou necessária, não foge às reticências de alguns críticos quanto à sua aplicabilidade e eficácia.

Furness e Olsen, G. R. (2016), começam por reparar que as atuações da UE em África têm duas componentes mais destacadas: nível de interesse por parte dos Estados-Membros e ainda o que poderá estar na origem do insucesso face à implementação das políticas externas. A primeira, de acordo com os autores, prende-se com o facto de interesses particulares de alguns membros adulterarem ou mesmo prejudicarem a abordagem coletiva da UE. A segunda também é justificada pelo nível de esforço demonstrado pelos países na expansão e implementação da ‘Europeização’<sup>9</sup> a nível interno e também da política externa (Furness e Olsen, 2016: 14).

A ideia da ‘Europeização’ pode ser enquadrada nos conceitos de coesão e coerência defendidos por da Conceição-Heldt e Meunier, por proporcionarem maior harmonização dentro da UE que visam alcançar uma ação una e, conseqüentemente, mais eficaz.

Na perspetiva de Sven Biscop e Thomas Renard (2010), a caracterização da parceria estratégica entre a EU e África, tanto tem fatores que a definem enquanto ator global de segurança, como apresenta lacunas dentro dessa estratégia, o que a torna incoerente nos seus objetivos. Os autores reconhecem ainda a importância da ação da UE enquanto ator de segurança numa perspetiva multilateral, onde a interdependência entre os Estados é

---

<sup>8</sup> Mecanismo internacional de segurança, que engloba diversas organizações internacionais cujo foco é a atuação em situações graves como crimes de guerra, genocídios, crises étnicas entre outras situações consideradas alarmantes.

<sup>9</sup> O conceito pode ser entendido com uma convergência ambicionada a nível interno entre os membros da UE, tendo em vista a unanimidade e a harmonia necessárias à coordenação e implementação de instrumentos de política externa, no caso ligados ao desenvolvimento e à defesa (Furness e Olsen, 2016:4).

reconhecida e pode de certa forma facilitar a cooperação. Os autores também enfatizam que a UE, ao atuar enquanto ator global de segurança para África, está a expandir os seus valores, crenças e objetivos, adotando uma atitude mais normativa. No entanto, chamam a atenção para a importância de a UE pôr em prática tais objetivos, advogando que um ator que se identifica como global deve ir além da teoria (Biscop e Renard, 2010: 2 e 3). Neste contexto pode-se realçar a mudança de paradigma ocorrida em relação ao conceito de *Actorness*, presente em documentos oficiais como o tratado de Lisboa. Assim, é de realçar que inicialmente o conceito estava mais focado para aquilo que a UE é e representa enquanto instituição, e aqui estamos numa lógica que se aproxima mais à presença de Bretherton e Vogler, com a mudança ocorrida, passou também a constituir critério da *Actorness* da UE a eficácia, isto é, à passagem da teoria para a concretização dos objetivos almejados. Os autores da Conceição-Heldt e Meunier (2014) integram a discussão em relação à eficácia e à coesão da *Actorness* da UE.

Anastasia Chebakova (2008) também revê a UE sob ponto de vista construtivista no que toca à atuação desta em África, na medida em que considera que a instituição europeia projetada na sua política externa projeta um “mundo” com base naquilo que constitui o seu interesse. Contudo, a autora também advoga que essa realidade projectada não prevê todos os resultados possíveis (Chebakova, 2008 : 4 e 5). Ou seja, a *expertise* europeia e ainda as avultadas quantias destinadas às missões nem sempre garantem a tão ambicionada paz e estabilidade frequentemente expressas nos documentos oficiais UE face à política externa virada para a África. Aqui, Smith (2008) considera que para organizações da envergadura da UE é mais fácil obter sucesso nas estratégias delineadas do que propriamente na sua execução (Smith, 2008:15).

Contraopondo a perspectiva acima, Finn Laursen (2010) mostra-se relutante quanto à concepção da UE enquanto ator global de segurança virado para a África, na medida em que aponta uma série de lacunas à política externa da organização. Para além disso, questiona a capacidade que as instituições da UE têm de implementar o desenho que fazem da sua política externa de segurança, o que pode remeter por um lado para uma descrença na eficiência da EU como também ao excesso de confiança que caracteriza a política externa da instituição voltada para a África (Laursen, 2010:19)

Ainda nesta linha, temos a perspectiva de Thomas Renard (2014) que chama à atenção para o facto de a UE ser um ator global relativamente recente, tendo por isso dificuldades inerentes a essa condição (Renard, 2014: 7).

Na visão de Alistair J. K. Shepherd (2015), o desejo claro que a UE tem em se afirmar enquanto potência mundial, apesar das dificuldades inerentes, e o tipo de discurso que faz também são fatores que a tornam um ator mundial de segurança (Shepherd, 2015:2).

Já para Nick Wright (2011), a concepção da UE enquanto ator global de segurança pode ser analisada com base em perspectivas abordagem realista, os conceitos de poder

civil e normativo. A primeira dá ênfase à capacidade militar da UE para se afirmar enquanto ator internacional, e nesse domínio não a considera capaz na totalidade, apontando ainda a dificuldade em coordenar interesses a nível de política externa numa organização de vários membros. Para além disso, o autor também critica a teoria realista por ser muito estreita e conseqüentemente desvalorizar todo o processo que antecede e acompanha as intervenções. A segunda prende-se com a mudança que ocorre tanto a nível interno como externo quando implementadas e transferidas pelos membros da UE normas, princípio e valores, e as conseqüências e resultados que essas decisões podem causar ao projeto inicial (Wight, 2011: 20-21). No entanto, aqui o conceito de poder civil é visto como favorável, na medida em que permite à UE atuar enquanto ator internacional, sem ser por intermédio da força militar. De igual forma, o poder normativo é também visto pelo autor como facilitador do exercício da UE enquanto ator global de segurança, uma vez que é uma forma de transportar os valores Europeus para a África sem ferir suscetibilidades.

Tal como outros autores (Smith, 2008:15), Wight reconhece ainda que na esfera da segurança, a UE tem uma tarefa um pouco mais dificultada a nível de reconhecimento e concretização do que, por exemplo, no campo económico (Wight, 2011: 17 e 21). Na base desse pressuposto, embora reconheça que, de acordo com as suas possibilidades, a UE faz o seu melhor enquanto ator de segurança, o autor defende que a instituição não possui as condições necessárias dentro deste domínio, sobretudo aquando da necessidade de utilização de forças mais robustas. Tal como Wight, Anand Menon reconhece a UE sob esta perspetiva (Wright, 2011: 18).

Também Giovanni Faleg e Steven Blockmans (2012) defendem que a UE não é reconhecida como um ator global de segurança em plenitude, considerando-a assim como um complemento para organizações de grande reconhecimento, como a ONU e a NATO, ao invés de uma organização de carácter independente. Os autores sustentam a sua tese, justificando que a falta de protagonismo da UE deve-se ao facto da sua reduzida capacidade económica. Para além disso, realçam o facto de alguns Estados-Membros não aceitarem de ânimo-leve a canalização de fundos para a ação externa (Faleg e Blockmans, 2012:1). Contudo, os autores reconhecem o esforço crescente da UE em tornar-se ator global de segurança, defendendo que estão a assumir uma posição relativamente recente, em comparação com outras organizações: "it should be acknowledged that the EU is still a young security institution compared to, for example, NATO, the UN or the OSCE" (Faleg e Blockmans 2012: 4).

Kamil Zwolski (2009) apoiado na visão de Paul Williams<sup>10</sup>, defende que o facto de não existir um consenso comum relativamente ao conceito de segurança é um dos fatores que dificulta o reconhecimento da UE como ator global de segurança (Zwolski, 2009: 5).

A Europa e a África são dois continentes que reconhecem a importância do domínio da segurança no alcance da prosperidade política, conforme descrito no artigo nº 12, do documento *A Joint Africa-EU Strategy*. “Due to their history and experience, Africa and Europe understand the importance of peace and security as preconditions for political, economic and social development” (UA, 2007:4). A ideia ganha igualmente destaque no artigo nº 15 do mesmo documento, já que o tema paz e segurança em África são aí assumidos como preocupação legítima da União Europeia.

A preocupação com a segurança externa é muitas vezes vista como dever para estes dois atores, já que nisso está o alcance da estabilidade de um mundo tão globalizado quanto este em que vivemos: “In practical terms it is evident from experience in the major peace building and reconstruction programmes that security, and with it the legitimate monopoly of force, is a crucial prerequisite” (Bryden e Caprini, 2006:89).

Torna-se oportuno questionar o que motiva uma organização como a UA a celebrar um acordo nesse domínio com um parceiro como a UE. Assim, há que notar que a União Europeia é o maior doador que a organização africana alguma vez conheceu ao longo da sua história, entre outros fatores que serão evidenciados adiante. Importa referir que a UE e a UA se inserem em continentes que gozam de uma ligação dificilmente ignorada, a nível de história, geografia e cultura, sem esquecer a adoção de valores como liberdade, respeito pelos direitos humanos, igualdade, solidariedade, Estado de direito e a democracia, presentes nas constituições das duas uniões (CSUE, dezembro, 2009). Portanto, “Europe and Africa were always linked by History. Thou, it can be said that in the European point-of-view, Africa was never a forgotten continent” (Saraiva, 2012:13).

Inicialmente a cooperação entre as duas organizações estava associada ao domínio económico e também ao apoio à governação. Porém, com o passar do tempo, surgiu, sobretudo do lado africano, a necessidade de criação de mecanismos de apoio noutras áreas fora do campo económico. É neste contexto que surge a cooperação no domínio de defesa e segurança (CSNU, 2009). Ou seja, a estabilidade em África é um pressuposto considerado necessário para o desenvolvimento ambicionado entre os dois parceiros. Esta perspetiva também é evidenciada por Gorm R. Olsen:

In the early years of the current millennium, the conflict prevention theme was explicitly linked to development”. The close connexion between development and peace and

---

<sup>10</sup> Williams, P. D. (2008). Keeping the peace in Africa: why “African” solutions are not enough. *Ethics & international affairs*, 22(3), 309-329 – veja se tem a indicação da bibliografia toda feita da mesma forma

stability was clearly demonstrated in the European Africa Strategy adopted in late 2005 (Olsen, 2008: 6).

No documento “Africa-EU Strategy Partnership” que resultou da cimeira de Lisboa, em 2007, verificamos a ideia acima: “Democratisation and reform processes have been launched and are being deepened in both Africa and Europe and efforts have continued on both continents” (EC, 2007:1).

Torna-se ainda evidente o facto de que, na cooperação entre as Uniões Europeia e Africana, a nível de segurança e defesa, a segunda se inserir no continente mais instável, sendo por isso propício a constantes situações de conflito, às quais porventura sem ajuda externa dificilmente se conheceriam melhora ou fim. O período temporal escolhido para a presente investigação prende-se com a fase pós 2001, altura em que decorreu uma série de acontecimentos que poderão ter originado ou acelerado algumas tomadas de posição a nível de defesa e segurança, entre os dois blocos. Nesta linha, Saraiva (2012) afirma “the sense of security of every common people deeply changed since September 11, 2001” (Saraiva, 2012: 2). Aqui, pode fazer-se referência ao momento apelidado de “Primavera Árabe”, que consistiu numa série de manifestações, no Egipto, na Tunísia e na Líbia, em resultado processos políticos, sociais e económicos que levaram a protestos e movimentos para a mudança dos regimes vigentes (Joffé, 2011:2).

Isto para dizer que, por exemplo no caso do Mali, havia uma preocupação de certa forma legítima da UA, bem como do parceiro UE, face à necessidade de tomada de posição de modo a garantir segurança em toda a região. Importa referir também que toda a zona do Sahel apresenta vulnerabilidade face à violência, tendo em conta a dificuldade que é garantir segurança em zonas caracterizadas por desertos. Aqui, pode fazer-se referência à criação do documento *Strategy for Security and Development in the Sahel*, que consistiu num mecanismo de atuação no âmbito de defesa e segurança, criado pela UE, especificamente para aquela zona, tendo em vista as necessidades aí existentes. Conforme se verifica na página nº 1 dessa Estratégia:

The Sahel is one of the poorest regions of the world. It faces simultaneously the challenges of extreme poverty, the effects of climate change, frequent food crises, rapid population growth, fragile governance, corruption, unresolved internal tensions, the risk of violent extremism and radicalisation, illicit trafficking and terrorist-linked security threats (UE, 2010: 1).

Ángel Losada, embaixador espanhol e Representante Especial da União Europeia para o Sahel na altura da escrita desta dissertação, admite, de acordo com o jornal Público<sup>11</sup> o seguinte:

O problema do Sahel é o nosso problema. Está a três horas da Europa e é um problema que só aumenta (...) compreende todas as crises: a crise do terrorismo, a crise económica, a crise de migração e ainda ambiental (...) Temos de colocar o Sahel no topo das agendas Internacionais. O ambiente acima descrito pode, de certa forma, justificar a rápida atuação no Mali em 2012, por via da missão AFISMA, já que na origem da mesma estiveram reivindicações sobretudo a Norte do país, onde situações de extrema violência, alegadamente alicerçadas no terrorismo faziam eclodir.

---

<sup>11</sup>Informação disponível em: <https://www.publico.pt/2017/02/07/mundo/noticia/o-sahel-concentra-todas-as-criises-do-mundo-1761024> – consultado em 26.03.2017

## **2 - A UE enquanto ator de segurança no Mali: o caso da missão AFISMA**

### **2.1 - França e a crise no Mali**

O Mali é um país sito a norte de África, que se tornou independente de França a partir de 1960. Desde então os dois países mantêm relações bilaterais privilegiadas que vão desde trocas comerciais, estendendo-se a outros domínios. Para além disso, a língua francesa afigura-se o idioma oficial do país, fator que facilitará, à partida, a relação mantida. A questão da língua é importante aqui se se tiver em conta que constitui uma das maiores ferramentas de passagem de mensagem, que se enquadra no âmbito de discurso, tratado nesta dissertação. A par do legado deixado pela colonização francesa, e aqui falo sobretudo da língua, os dois países mantêm aos dias de hoje uma relação de grande proximidade. Por isso, em 2013, quando se deu o conflito no Mali, houve uma reação rápida e autónoma por parte de França, na ótica de Paul Melly e Vincent Darracq (2013: 24), que demonstrou a preponderância deste Estado Membro da UE em África, sobretudo perante as ex-colónias, acrescentando que vêem o posicionamento como uma oportunidade que o país só consegue nessa região (Melly e Darracq, 2013: 24).

O conflito que deu origem à missão AFISMA teve na sua origem o culminar de revoltas do grupo etnolinguístico Tuareg que se considerava marginalizado pelo governo Maliano. Com o propósito de obter a independência da região Azawad, sita a norte do país, o grupo decidiu aliar-se a outros grupos descontentes e criar assim o Movimento para a Libertação Azawad (MNLA). Assim, os insatisfeitos pertencentes ao MNLA munidos de armamentos sofisticados, concretizaram um golpe de Estado a 22 de Março de 2012, depondo o presidente Amadou Toumani Touré. O grupo representava algum risco para o país, se tivermos em conta que parte dos seus integrantes eram combatentes oriundos do exército de Muammar Khadafi, altamente armados e com o destino incerto, após queda do ditador (Pinto, 2014:2). Ou seja, “o vazio de poder decorrente da queda do regime sediado em Trípoli promoveu a dispersão e tráfico de armamento, até então detido pelas forças leais a Muammar Khadafi” (Pinto, 2014:3).

Para além da proclamação da independência, os protagonistas do golpe também pretendiam implementar a Sharia<sup>12</sup> em toda a região Azawad, situação que pode ter atraído a solidariedade de extremistas muçulmanos. Ainda em relação aos revoltosos Tuareg, há que salientar que se encontram dispersos não só pelo território maliano como também pelas proximidades que constituem a faixa do Sahel. Aqui, fala-se de países como o Níger, a Argélia e o Burkina Faso. Para além disso, o grupo conta com um longo historial de discriminação no Mali. Isto é, o seu descontentamento remonta ao ano 1916, altura em que já reivindicam a autonomia do território Azawad, ainda controlada pelos franceses. Mais

---

<sup>12</sup> Lei islâmica.

tarde em 1960, com a proclamação da independência do Mali, o cenário de descontentamento ainda se fazia sentir, pois sentiam-se inconformados com a não integração de membros da etnia no governo formado após a independência. Motivados pela injustiça que diziam sentir, avançaram com sucessivas revoltas<sup>13</sup> Assim que os rebeldes consumaram o golpe no Mali, houve uma reação imediata de solicitar o apoio francês antes mesmo de clamar pela tomada de posição da União Europeia.

Esta tomada de posição do governo francês enquadra-se na forma como a chamada *Françafrique*, relação entre França e as suas antigas colónias em África, funciona. Neste contexto, é expectável que também no âmbito da defesa e segurança a participação do país europeu tenha as suas particularidades, na medida em que França foi sido o primeiro parceiro europeu a prestar auxílio à ex-colónia, numa fase ainda embrionária da crise. Ainda no âmbito do posicionamento de França, é de reparar que, logo que a problemática começou a assumir contornos particularmente preocupantes, houve um pedido de autorização ao Conselho Geral de Segurança da ONU no sentido de obter uma resolução que permitisse o avanço desejado. Assim, fazendo jus ao peso que uma potência como França conhece junto da entidade mencionada, conseguiu-se, de imediato, o despacho da resolução 2085 a 20 de dezembro de 2012, que oficializou a atuação de diversos atores internacionais, nomeadamente a UE e a UA, através dos meios necessários, no sentido de contornar os problemas presentes sobretudo no Norte do Mali perpetrados pelo Movimento pela libertação Azawad.

---

<sup>13</sup> A título de exemplo, temos a “Afellaga rebellion”, protagonizada pelos Tuaregs em 1960, por conta da opressão que diziam sentir por parte do governo de Modibo Keita.

## 2.2 - UE-AFISMA: Análise de discurso

Documentos Fonte	Autor	Ano	Tipologia
Strategic for Sahel Zone	Serviço de Acção Externa da União Europeia	2011	Acordo
The European Union and the Sahel	União Europeia	2013	Ficha técnica
AFISMA Donor Conference Mali/Addis Ababa (discurso de Andrés Piebalgs)	Comissão Europeia	2013	Conferência
EUTM	Serviço de Acção Externa da União Europeia	2013	Mandato
AFISMA Donor Conference Mali/Addis Ababa 29 January 2013	Comissão Europeia	2013	Discurso
International Donors Conference 'Together for a New Mali' Brussels, 15 May 2013 Joint Chairs' Conclusions	União Europeia	2013	Conclusão
Mali: EU allocates an extra €22 million in humanitarian aid to victims of conflict	Comissão Europeia	2013	Comunicado de imprensa
EU steps up support for resolution of the crisis in Mali	Comissão Europeia	2013	Comunicado de imprensa
Council conclusions on Mali	Conselho Europeu	2013	Conclusão

**Tabela 1. Documentos AFISMA**

Tendo em conta os documentos compilados na tabela nº 1, destaca-se que o Estado do Mali é caracterizado nos seguintes moldes: ‘estado falhado’, ‘frágil’, crescente em desordem, instável, incapaz e propício à instalação de grupos terroristas: Veja-se o seguinte exemplo “The Sahel (...) faces extreme poverty, fragile governance, corruption, unresolved internal tensions, and risk of violent extremism” (SEAE:2011:1).

Sobre esta opção de caracterização, Olivier Nay (2013) afirma que, na última década, os países ocidentais, bem como organismos internacionais, atribuíram especial atenção ao chamado “estado falhado e instável”, posição fortemente contestada por analistas políticos, já que os conceitos não apresentam uniformidade na definição, além de que canalizam em si o chamado “centrismo Ocidental<sup>14</sup>”. Por conseguinte, “o estado frágil /fracassado pode ser visto como trunfo encontrado por países ocidentais para escapar à rotulação de intromissão em assuntos domésticos” (Nay, 2013: 5). O autor encontra ainda nesse tipo de caracterização mais uma estratégia financeira por parte de alguns governantes do que propriamente o interesse de resolver a questão da população local que sofre de guerras e má governação (Nay, 2013: 5).

Para Nay, os conceitos de Estados ‘frágeis’ e ‘falhados’ são inconsistentes e criticáveis na medida em que apresentam ambiguidades na sua definição e dependem do objetivo pretendido pelo organismo/instituição internacional. Além disso, Nay também chama a

<sup>14</sup> Ato de conceber padrões de prática institucional ocidental na lógica de países ditos subdesenvolvidos, propícios à violência e instabilidade (Nay, 2013:7).

atenção para a importância dos contextos em que os conceitos “Estado falhado” e “Estado frágil” foram criados e passaram a constituir parte importante da retórica ocidental. Assim, o autor refere-se ao período pós-Guerra Fria, “em que um nº reduzido de governos ocidentais usaram os conceitos como estratégias para avançar com políticas a nível de segurança, defesa e cooperação internacional” (Nay, 2013: 5). O autor acrescenta ainda que esses conceitos já são parte integrantes da doutrina militar ocidental bem como das escolhas diplomáticas e económicas feitas, tendo em vista o alcance de determinado objetivo.

O posicionamento de Olivier pode ser enquadrado na lógica de construção de todo um discurso da UE tendo em vista o exercício da sua *Actorness* nesses cenários alegadamente desorganizados, de forma livre, sem juízos de valores. Neste contexto, pode ser interessante questionar a razão pela qual a UE enquanto ator internacional opta por investir com “todos os meios necessários” em situações sobretudo de conflito, sendo que na ausência desses conflitos essas mesmas populações carecem de condições básicas de vida.

Dentro das fontes selecionadas na tabela nº 1, algumas revelaram-se particularmente interessantes para compreender a dinâmica acima identificada, nomeadamente a Estratégia de desenvolvimento para a zona do Sahel, produzida e aprovada pela União Europeia em 2011. Nela, a promoção do desenvolvimento aliada à segurança é repetida constantemente: “Firstly (...) security and development in the Sahel cannot be separated (...). Secondly achieving security and development in the Sahel is only possible through closer regional cooperation<sup>15</sup>”. Este discurso pode ser associado aos critérios presença e oportunidade já referidos, na medida em que a UE encontra na situação da população do Sahel uma justificação plausível para marcar a sua presença e também ao declarar necessidade de cooperação pode ser uma oportunidade que resulta do contexto estrutural da problemática.

Para além disso, a zona é descrita como instável, não desenvolvida e extremamente pobre: “The Sahel is one of the poorest regions of the world” (SEAE, 2011:1), contrariamente a isso, a UE revê-se na qualidade de agente com capacidade para ajudar a resolver a situação. A preocupação realçada pelo documento face à extrema pobreza e ainda à falta de segurança estende-se a toda a região, reforçando mais uma vez a ideia de presença: “Only a regional, integrated and holistic strategy will enable us to make progress on any of the specific problems” (SEAE, 2011:2). Aqui, também pode ser interessante perceber que a UE (discursivamente) se compromete a avançar com a resolução de situações cujos resultados poderiam resultar adversos aos objetivos projetados por duas razões: do lado europeu, existe uma corporação constituída por diversos países, portanto a decisão de pôr em prática mecanismos de política externa nem sempre são de fácil unanimidade. Do lado africano encontra-se uma realidade nem sempre adaptável à expectativa europeia.

---

<sup>15</sup> Strategy for Security and Development in the Sahel (SEAE, 2011: 1)

Ademais, o documento realça que a ajuda prestada à zona de Sahel vem no seguimento de programas anteriores<sup>16</sup>, servindo ainda de incentivo não só a membros europeus como também a outros parceiros para a necessidade de uma cooperação futura, tendo em vista à ajuda que a zona necessita. Sumarizando o documento em análise, observa-se que os Estados pertencente à zona do Sahel, da qual o Mali faz parte, são retratados num quadro geral de insuficiência operacional e estratégico, sobretudo no que toca à aplicabilidade da lei, controle das fronteiras e ainda incapazes nos sectores mais amplos de segurança, situação que pressupõe atuação de atores com capacidade de resolver a situação<sup>17</sup>.

Ainda aqui, há que mencionar a EUCAP Sahel Mali<sup>18</sup>, uma missão civil lançada em Janeiro de 2015 pela UE. Na página oficial da missão, é possível constatar, através da nota introdutória, que a situação do Mali é projetada com base no uso constante das palavras ‘desenvolvimento’, ‘ajuda’, e ainda o direito à justiça e à paz. Aqui, pode estar-se novamente perante uma oportunidade encontrada pela UE de exercer a *Actorness*, partindo do pressuposto de que se algo vai mal é necessário a presença de alguém dotado de capacidade para ajudar “The mission provides experts in strategic advice and training to the Malian Police”<sup>19</sup>. Acrescentam ainda que o programa apoia o povo Maliano no desejo de reformar o seu sector de segurança, tornando-o capaz e eficaz na resposta. Aqui, mais uma vez, verificamos o uso de palavras como ‘desire’, ‘support’ e ‘need’ que, discursivamente, posicionam o Mali na condição de recetor das benesses promovidas pela UE. Esta, por sua vez, assume com frequência o papel de agente capaz de proporcionar mudanças necessárias: “improve governance practices and institutional capacities” que igualmente se adequam à condição de fornecedor capaz e generoso, pronto a proporcionar as mudanças alegadamente necessárias ao Mali. O discurso proferido na nota introdutória deste programa está claramente a enaltecer as qualidades da UE enquanto agente promotor de mecanismos necessários para a melhoria de países da região do Sahel, da qual o Mali faz parte.

Portanto, o cenário apresentado para alavancar este programa, tal como a já anteriormente indicado, pode apontar para uma eventual ‘supremacia’ acompanhada da oportunidade para a UE, quer em termos de recursos económicos, como a nível de *expertise*, já que se propõe ajudar a população maliana no restauro de direitos que considera como sendo básicos, continuamente violados, em parte por conta da crise

---

<sup>16</sup> “The EU has been advocating a comprehensive security and development approach to respond to the complexity of the challenges in the Sahel since 2008”, Strategy for Security and Development in the Sahel, 2011:3)

<sup>17</sup> Informação retirada da página nº 3 do documento.

<sup>18</sup> Informação disponível em: <https://eucap-sahel-mali.eu/>, consultado em 28.02.2017

<sup>19</sup> Informação disponível em: <https://eutmmali.eu/en/about-us/#>, consultado em 29.02.2017

instaurada no país. A própria crise aqui pode ser uma grande oportunidade para a UE exercer as suas funções de ator, no caso em África.

O mandato que deu origem à missão EUTM<sup>20</sup> mostra, na página inicial, a postura da UE perante o Mali: educar, ajudar a restaurar a capacidade militar do país, já que a instabilidade local constitui problema não só para a região como também para a própria Europa. Aqui, Mais uma vez temos uma considerável repetição de termos como: *support*, *advise*, *provide*, *expertise* e *advice*, mais uma vez numa lógica de justificar a presença e confirmar e também de vangloriar a sua *expertise*. As fichas técnicas lançadas pela UE sobre o Mali passam igualmente uma mensagem de preocupação face à situação do país descrita como “preocupação com a deterioração da política, bem como com a segurança humanitária e humana”. Para além disso, a UE diz-se comprometida em ajudar na zona do Sahel com bastante frequência, na maioria das fichas analisadas. Outra observação feita aos documentos prende-se com a necessidade constante que a UE tem de reforçar o seu papel central em toda esta dinâmica que envolve o Mali e toda a região do Sahel, pela menção constante feita aos termos ‘core member’ ou ‘key partner’.

Uma das conclusões<sup>21</sup> do Conselho Europeu sobre o Mali tem o verbo “*support*” repetido 10 vezes, mesmo sendo um documento de apenas três páginas. Para além disso, a UE posiciona-se enquanto agente dotado de equilíbrio, harmonia e eficácia, na medida em que repete ao longo do texto que está apto a aumentar, se necessário a ajuda humanitária que o povo maliano precisa. Aqui, estamos mais uma vez na esfera da afirmação da EU enquanto “solução” para um parceiro com problemas cuja resolução passa pela ajuda externa. Na página nº4 do mesmo documento a UE realça o seu papel decisivo para o desenvolvimento da zona do Sahel “The EU is the largest contributor to Mali's development: €3.2 billion, including €523 million from the European Commission, at the donors' conference in Brussels on 15 May 2013 for Mali” (SEAE, 2011:4).

Esta capacidade económica pode, de certa maneira, representar uma grande oportunidade para a instituição europeia, pois a gestão desses fundos por norma está num quadro definido pela própria UE<sup>22</sup>, levando mais uma vez à questão da presença europeia nessas situações.

Outro exemplo da caracterização do discurso da UE face à missão AFISMA e, consequentemente, à forma como se posiciona pode ser visto no comunicado de imprensa intitulado *EU steps up support for resolution of the crisis in Mali* emitido em 2013. Nele, a

---

<sup>20</sup> Consiste no primeiro treino militar da UE dirigidas a tropas malianas.

<sup>21</sup> Essa conclusão foi disponibilizada a 13 de Fevereiro de 2013.

<sup>22</sup> “In 2015 and to date, more than €47 million have already been committed by the EU (Commission and Member States) of which €14 million by the European Commission as a response to the most urgent needs in CAR. A team of European humanitarian experts is closely monitoring the situation in the field, assessing the needs and overseeing the use of EU funds” (CE, 2015: 2).

crise maliana é retratada como dura e multifacetada, o que pode ser interessante para esta análise, e a UE sempre como um agente apto para desencadear uma “Comprehensive Approach” através de ‘support for growth measures’, ‘poverty reduction strategy’, ‘governance: support for public sector reform’, ‘migration policy’. Adiante, encontramos sinais de preocupação da UE.

Outra preocupação visível nos documentos produzidos no âmbito da missão AFISMA prende-se com os fluxos migratórios bem como o receio face à instalação de grupos terroristas, sobretudo na ala norte do país. Aqui, torna-se interessante analisar o discurso de José Manuel Durão Barroso, na qualidade de presidente da Comissão Europeia, na cimeira Europa-África, que teve lugar na Bélgica a 3 de Abril de 2014:

When terrorism expands in the Sahel or in the Horn or when migration flows become unmanageable, it is a threat to both Africa and to Europe. And when growth increases in Africa, it is an opportunity for Africa but also for Europe (...) This is why we have launched a common EU-Africa Joint Strategy in Lisbon in 2007, and this is adopt a joint Road map for a more effective implementation of our Joint Strategy that will allow us to go from strength to strength, as equal partners, in the years ahead (CE, 2014).

O empenho projetado pela UE em situações de conflito em África, é sobretudo para proteger o interesse europeu e só posteriormente os do parceiro africano, (Olsen, 2014:3). Para além disso, mediante as situações, adota posturas de maior ou menos proximidade face ao parceiro. Neste contexto, pode-se fazer menção à estratégia de intervenção por ‘proxy<sup>23</sup>’, adotada pela UE, perante as intervenções decorridas no Mali e na República Centro-Africana. Com isto, o autor advoga que a UE consegue não só evitar baixas humanas, prevenindo com isso potenciais críticas a nível interno, e ainda incentivar o plano “African solutions to African problems”. Aqui, estamos mais uma vez na esfera da presença da UE como ator com capacidades de oferecer soluções abrangentes, em situações sobretudo de conflito.

Em conclusão, e atendendo aos documentos analisados, a posição da UE face à crise do Mali de 2012, enquadra-se na perspetiva de diminuir ou mesmo neutralizar o crime organizado, ameaças ligadas ao terrorismo”. Para reforçar esta ideia, o repertório de palavras escolhido dá conta da necessidade da presença da UE no combate ao terrorismo presente no país. Neste contexto, fala-se da necessidade constante de reafirmar o compromisso de ajudar o povo maliano, sobretudo na implementação de medidas de médio e longo prazo, que visem fortalecer o Estado de direito e a boa governação. Outra questão

---

<sup>23</sup> Ato de um ator agir por intermédio de outro. No caso de África, podemos ver esse tipo de atuação na medida em que a UE optou por não mandar os seus homens para o terreno de combate e sim delegar essa tarefa ao organismo regional africano ECOWAS, por sob direção da UA.

interessante prende-se com o facto de os verbos estarem conjugados no presente, na sua maioria, reforçando mais uma vez a ideia de ajuda imediata, vindo de um parceiro generoso, disponível e competente.

### **3 - A UE enquanto ator de segurança na República Centro-Africana: o caso da missão MISCA**

A crise que deu origem à missão MISCA, na qual a UE participou, na República Centro-Africana, reveste-se de questões religiosas, já que o conflito foi provocado por desentendimentos entre muçulmanos e cristãos, na cidade de Bangui, em Março de 2013. Porém, o país já gozava de um longo historial de instabilidade, desde que se tornou independente de França, em 1960 (Bellal, 2013: 1). Bellal sublinha ainda que os golpes de estado na República Centro-Africana já eram regra e não exceção, evidenciando mais uma vez a gravidade da situação aí vivida. Para além disso Bellal (2013) baseada em Kleinsasser (2010)<sup>24</sup>, repara ainda que o país a nível geográfico está próximo de países com historial de conflitos, nomeadamente o Chade, a República Democrática do Congo e o Sudão do Sul, situação que, à partida, não ajuda na manutenção da estabilidade aí desejada (Bellal, 2013: 2). Ademais, a autora, alicerçada nos dados da CIA<sup>25</sup>, constata também que o domínio de recursos naturais abundantes como ouro, petróleo, madeira e urânio é, na opinião de muitos, o cerne da questão de toda a crise<sup>26</sup> presente no país. Por outras palavras, a autora crê que o não alcance dos recursos naturais por parte dos rebeldes pode ter desencadeado a onda de criminalidade instalada no país (Bellal, 2013:3).

Por isso, a situação na República Centro-Africana carecia de apoio internacional urgente, conforme discurso de Adama Dieng, conselheira especial da ONU para assuntos de genocídio, ligados ao país:

It is as matter of urgency that the international community supports the deployment of the African led force in order to prevent this crisis from deepening further. It is of course important that any regional or international force deployed in the Central African Republic should have a strong protection mandate and the resources necessary to implement it (...) It is further alarming that the same armed elements who are committing these atrocities are now inciting violence between Christians and Muslims in the country (CSNU, 2013).

Posto isto, a UE em parceria com a UA, acionou mecanismos de atuação previstos para situações de conflito, por forma a ajudar a contornar o caos vivido nesses países, que

---

<sup>24</sup> S. Kleinsasser, *Central African Republic, Conflict Reports – The Politics of War and Peace*, 17 May 2010,p.2,

<sup>25</sup> *CIAWorldFactbook*,at:<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ct.html>. 22.02.2017

<sup>26</sup> Informação disponível em: A. Bollen, 'Natural Resources at the heart of the Central African crisis', *New Internationalist blog*, at: <http://newint.org/blog/2013/12/18/central-african-republic-natural-resources/>.

poderia trazer consequências para o lado Europeu, se tivermos em conta que o Norte do Mali está relativamente próximo ao Mediterrâneo. Este posicionamento da UE está ligado ao conceito de “Securitização” de Ole Waever e Barry Buzan (1998), que diz respeito à politização de um assunto público, no caso segurança, que na maioria das vezes requer medidas além-fronteira (Weaver e Buzan, 1998: 23).

Dentro da União Europeia, há um membro que tem tido um papel determinante no desenrolar de ambas as missões: a França. Assim sendo, será dado destaque à participação da União Europeia nas missões AFISMA e MISCA, com particular enfoque no membro já mencionado, para melhor entender a dinâmica ocorrida.

### **3.1 - França e a República Centro-Africana**

À semelhança do Mali, também para a República Centro Africana, França prontificou-se a obter o consentimento da ONU para a emissão da resolução nº 2121 a 10 de Outubro de 2013, onde era expressa igualmente a preocupação extrema face à situação vivida no país, como se pode constatar na página nº 1 desse despacho:

Expressing deep concern at the security situation in the CAR, characterized by a total breakdown in law and order, the absence of the rule of law and further expressing its grave concern about the consequences of instability in the CAR, on the central African region and beyond, and stressing in this regard the need to respond swiftly (ONU, Resolução 2121, 2013:1).

Concedidas as autorizações legais (Okemuo, 2013: 3), seria expectável que a UE avançasse no sentido de auxiliar o parceiro UA na reposição da ordem. A UA, por sua vez, viria a atuar por intermédio do organismo regional ECOWAS (Okemuo, 2013: 2). É nesse aspeto que se começa a verificar uma eventual falha da UE face ao compromisso assumido com o parceiro Africano no domínio de defesa e segurança, pois não agiu com a prontidão que se esperava (Okemuo, 2013: 1 e 20).

França, por sua vez, baseada na relutância da UE, decidiu agir unilateralmente perante os dois conflitos (Okemuo, 2013: 3), posição que poderá remeter para uma eventual necessidade de proteção de interesses relacionados com os recursos naturais particularmente abundantes e variados, existentes nesses países. Porém, realça-se que França, ainda que alegadamente bem-intencionada, era vista como tendo interesses ocultos nesses países, pois a ideia de auxiliar uma ex-colónia, de forma isolada, sem ser por intermédio da UE, trouxe juízos de valores negativos, pelo seguinte:

Em primeiro lugar, porque suscitava os receios de um regresso de uma relação neocolonial entre a França e as suas antigas colónias no continente africano (designada Françafrique), sustentada em interesses políticos e económicos, como a exploração de jazidas de urânio no Mali. Em segundo lugar, porque poderia ser entendida como uma nova aventura<sup>27</sup> do Ocidente em terras do Islão (Pinto, 2014:3).

Neste contexto, poder-se-á associar a rápida atuação de França ao medo de ver em perigo os seus investimentos nas ex-colónias, justificando a respetiva ação independentemente do avanço da UE, já que as missões de segurança em África se inserem no âmbito da cooperação mantida com a UA.

Para além da proteção de interesses relacionados com a riqueza existente sobretudo no Mali, pode ser também benéfico para França ter o “ownership” de situações desta natureza, de forma a afirmar-se, enquanto ator internacional, no combate ao terrorismo e na defesa dos direitos humanos, perante as ex-colónias, e também para o mundo, conforme se verifica no discurso de Nicolas Sarkozy, em 2011:

The terrorists should know that France will always be there, not when its fundamental interests are involved, but when the rights of a population the Malian people who want to live in a free and democratic country are concerned<sup>28</sup> (Okemuo, 2013: 21).

Determinada a ajudar as ex-colónias, França avançou com o treinamento do organismo regional africano ECOWAS de forma a pôr em prática a autorização dada pela ONU. Optou-se sobretudo, por capacitar o contingente africano de meios de atuação no terreno, pois conforme dito inicialmente, as missões AFISMA e MISCA são lideradas pela União Africana, e como tal, é imprescindível o desempenho direto dos africanos no terreno, apesar de a ajuda fundamental vir de França, na fase inicial, e posteriormente da União Europeia. As missões referidas requeriam a união de esforços, quer a nível regional como também internacional: “There was a clear request for assistance from the EU’s African partners as represented by Mali’s President, and supported by ECOWAS and the AU” (Okemuo, 2013:20).

Ainda em relação à posição de França, torna-se visível o sentimento de posse que a UE assume face a África: “The approach to development is determined by the interests of some Directorates General (DGs) within the Commission – DG Dev, in particular, often tends

---

<sup>27</sup> Frachon, Alain (2013). “Opération Serval’ au Mali ou le Choix du Moindre Mal”, Le Monde [online], 14 de janeiro de 2013

<sup>28</sup> Statement by the President of the Republic, Situation in Mali, 11 January 2013. Informação disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2013/jan/11/france-launches-airstrikes-on-mali>, consultado em: 01.09.2017

to consider Africa as its 'exclusive territory'<sup>29</sup> (Bagoyoko e Givert, 2009:5). Também se pode acrescentar que França, ao assumir liderança nessas missões, pode ter o intuito de dissociar a própria União Europeia de outros atores internacionais, tal como sugerem Bagoyoko e Gibert:

(..) The issue of multilateral cooperation with other Western actors is another bone of contention. France's insistence on involving the EU in Africa can be read as an attempt to avoid coordination with other actors, and in particular with NATO and the USA (Bagoyoko e Gibert, 2009:16).

Ou seja, nas interações da UE com a África a nível de Segurança, acaba por ser difícil separar os interesses individuais, promovidos por membros como a França e o Reino Unido, daquilo aquilo é o objetivo comum da organização, (Olsen: 2015: 8).

Sobre o ponto acima, Tony Chafer e Gordom Cumming (2010) acrescentam que as duas potências demonstram particular interesse em manter a sua presença em África, quer por assumirem cargos importantes de liderança na instituição, como também pela consciência do interesse de atores fora do âmbito europeu, interessados no continente africano (Chafer e Cumming, 2010:19)

No que toca à República Centro-Africana, os documentos a analisar são os que constam na tabela abaixo, sendo que dentro desses será dado ênfase aos mais relevantes.

### 3.2 - UE-MISCA: Análise de discurso

Título do documento fonte	Ano	Autor	Classificação
The EU engagement in the Central African Republic	2014	Serviço de Acção Externa da União Europeia	Ficha Técnica
Central African Republic ( MEMO )	2014	Serviço de Acção Externa da União Europeia	Memorando
Central African Republic ( MEMO )	2014	Comissão Europeia	Memorando
Council conclusions on the Central African Republic	2015	Conselho Europeu	Comunicado de imprensa
The EU engagement with the Central African Republic	2015	Comissão Europeia	Ficha Técnica
ECHO factsheet	2016	Comissão Europeia (Ajuda humanitária e proteção civil )	Ficha Técnica
The European Union's comprehensive approach in the Central African Republic (2013-2016)	2016	Comissão Europeia	Memorando
Békou Trust Fund - Introduction	2014	Comissão Europeia	Página de apresentação

**Tabela 1. Documentos MISCA.**

<sup>29</sup> Bagoyoko e Givert, 2009 cita (Dimier, 2002, 2003)

O memorando de 17 de Março de 2014, produzido pela Comissão Europeia, começa por evocar explicitamente a ligação de dependência ou pelo menos aquela que se pretende transmitir que existe entre a UE e a República Centro-Africana, devido a oportunidade aí gerada pela crise: “The European Union is a key partner of the Central African Republic and the country's main donor (...). More than 50% of the Central Africans are in dire need of aid.”<sup>30</sup> No documento também é possível constatar que a crise de 2012 é descrita como o “culminar da instabilidade política que há muito se arrastava no país”, portanto, a necessidade da presença do parceiro chave (UE) seria uma espécie de “salvação” para o país africano. No documento também é possível constatar que as palavras mais usadas para “justificar” a presença da UE na crise Centro-Africana são as mesmas que as concebidas para a crise do Mali: ‘Apoio’, ‘ajuda’, ‘disposição’ (*support, Aid, willingness*), fazendo assim da UE um parceiro completo, dotado de capacidades, que alegadamente carecem o outro lado, numa lógica de assimetria acentuada.

Debruçando sobre a questão da repetição constante da expressão “key partner” nos documentos encontrados, pode ser interessante refletir sobre a ideia de as parcerias presumirem igualdade, o que de certo modo contradiz o ambiente de superioridade (ainda que a nível económico, de experiência em matéria de segurança e sobretudo de discurso) que aparenta estar aqui subjacente.

Na página<sup>31</sup> oficial do programa “Bêkou”, que significa esperança na língua Sango<sup>32</sup>, criado em 2014, a situação vivida na República Centro-Africana é abordada com base nos termos fragilidade e ainda como tendo sérias carências a nível de sectores considerados como sendo básicos pela UE. Perante o quadro descrito, a UE surge novamente como agente pronto a providenciar fundos económicos, tendo em vista a reconstrução do país num quadro geral: infraestruturas, saúde e educação. Aqui, podemos estar mais uma vez perante a oportunidade de a UE demonstrar a sua qualidade de parceiro eficaz, capaz, necessário e disposto a proporcionar uma reabilitação do país, aliada ao desenvolvimento que, de acordo com Kristalina Georgieva,<sup>33</sup> “são essenciais para fazer diferença numa situação de fragilidade como a que se vive na República Centro Africana”. Ainda no contexto de Bêkou, na nota introdutória é possível verificar que o país é visto pela UE como sendo “parte de uma emergência complexa, com grau considerável de carência económica, humanitária e política”.

---

<sup>30</sup> EC, 2014: 1

<sup>31</sup> Informação disponível em [https://ec.europa.eu/europeaid/trust-fund-bekou\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/trust-fund-bekou_en), consultado em 29.08.2017

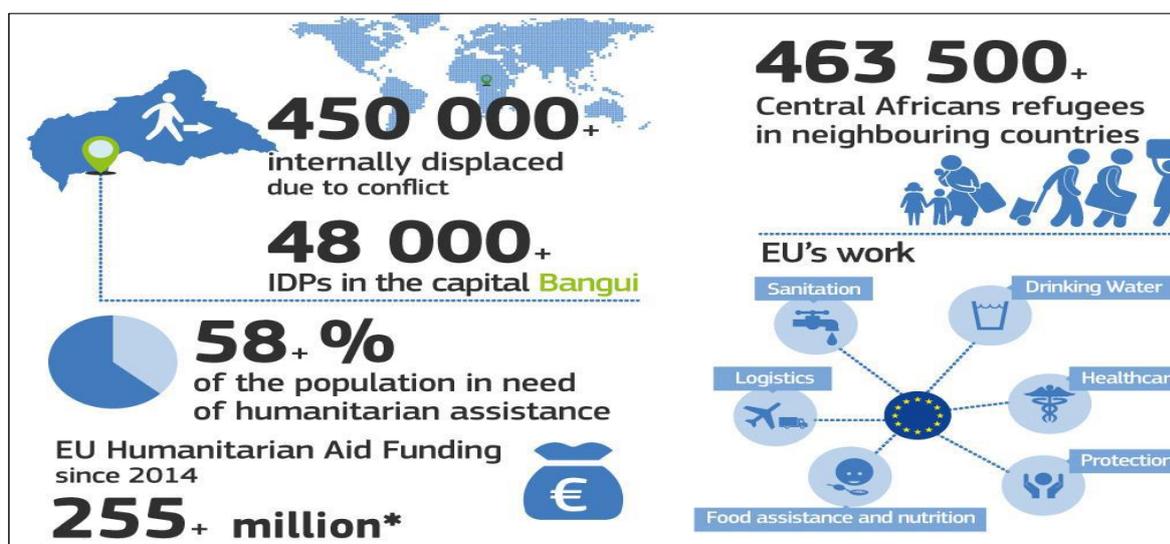
<sup>32</sup> Principal idioma falado na República Centro-Africana

<sup>33</sup> Ex-Comissária da UE para a Cooperação Internacional, Ajuda Humanitária e Resposta a Crises, (CE, 2014)

Na Ficha técnica de Fevereiro de 2016 da CE, a UE reforça o compromisso que tem com o país: “*The EU is committed to comprehensively address the CAR crisis in all its dimensions: humanitarian, security, development and political*” ao mesmo tempo que afirma a necessidade de supervisionar *in loco* a gerência dos fundos: “a team of ECHO experts based in Bangui is closely monitoring the situation, assessing the needs and overseeing the use of funds by partner organizativos” (CE, 2016:2). No mesmo documento, a UE reafirma o papel preponderante que tem enquanto parceiro da CAR “The European Union – Commission and Member States – is the largest provider of relief assistance to the Central African Republic”

Outro fator a ter em conta no documento é a menção ao tema dos refugiados, na medida em que se destaca a ajuda singular da instituição nesse aspecto: “ a UE, isoladamente, contribuiu com cerca de 26 milhões de euros para os refugiados”. Também foram usadas palavras como *alone* e *provider*” de forma oportuna, tendo em vista enfatizar o papel preponderante que a UE assume perante a crise no país. Aqui, levanta-se novamente a questão de o discurso da UE perante esta missão estar associada à prevenção de fluxos de emigrantes provenientes da África, no caso CAR, em direção à Europa e conforme dito na fase introdutória da investigação, a segurança em África, pode e é certamente uma mais-valia para a Europa. Por outro lado, Nay concebe estas referências constantes ao tema dos refugiados na lógica de construção de um discurso que vai ao encontro daquilo que as sociedades ocidentais projetam tendo em vista o alcance da valorização das suas capacidades, enquanto atores.

Na imagem abaixo, é possível constar o quadro de ajuda abrangente, projetada discursivamente pela UE:



**Imagem 1. Plano de ajuda estratégico UE-CAR, no âmbito da missão MISCA. Fonte Comissão Europeia, ajuda humanitária e proteção civil<sup>34</sup>**

A imagem apresenta o quadro geral em que a UE, no âmbito da missão MISCA, insere a sua ajuda à CAR. E, torna-se interessante observar que o cenário de ajuda é abrangente, já que a situação é projetada como sendo alarmante “The humanitarian situation in CAR remains extremely serious (...) Some 2.7 million people – or more than half of the population – are in need of humanitarian assistance” (CE, 2016, 1). O repertório de palavras escolhido para descrever a situação apela à urgência de uma tomada de posição face à crise instaurada no país: “the situation is extremely serious”. Ainda em relação à ficha técnica da CE (2016) intitulada “ Central Africa Republic”, é dito que a República Centro Africana, em virtude dos desafios que tem pela frente, deverá estar na agenda da comunidade Internacional. Estas passagens discursivas podem ser integradas não só na securitização que a UE adota para estes cenários como também pode, eventualmente ser relacionado com o conceito de oportunidade, de Bretherton e Vogler.

A oportunidade insere-se aqui na medida em que o contexto estrutural descrito acima pode culminar na necessidade da presença da UE na RCA. Oportunidade essa que poderá contribuir, conseqüentemente, para evidenciar a *Actorness* da UE. Sobre este ponto, importa referir que a descrição feita da situação da RCA também poderá ser traduzida como capacidade da UE para identificar pontos de oportunidade, para o exercício da sua afirmação. Ainda neste documento, a UE destaca sempre a função de dador principal, que tem tido, ao longo da crise ocorrida no país : “from the European Commission to the Central African Republic amounted to €39 million in 2013, making the European Commission the country's main donor” (CE, 2016: 3). O mesmo documento também evidencia o facto de o país possuir défices noutros domínios, justificando mais uma vez a presença da UE, para ajudar a ultrapassar a situação: “*The Central African Republic is a country with poorly developed infrastructures*”.

Em suma, a forma como a situação da República Centro-Africana é projetada, bem como a eficácia pré-concebida associada à presença da UE no país, está presente em todas as fontes analisadas. A ficha informativa da Comissão Europeia intitulada *The EU engagement with the Central African Republic*, de Maio de 2014, consta a afirmação de que “the challenges faced by the CAR are so complex and interconnected that only a comprehensive approach, focused on security, humanitarian aid, stabilization and development of cooperation could result” (SEAE:2014). Aqui, a UE não só assume um quadro construído com base no pressuposto de que é o responsável pela mudança necessária na RCA como também realça, à semelhança dos documentos anteriores, a sua pretensão de impulsionar

---

<sup>34</sup> Fonte disponível em: [http://ec.europa.eu/echo/news/more/314+303/2459\\_en](http://ec.europa.eu/echo/news/more/314+303/2459_en), consultado em 01.09.2017

aí um desenvolvimento ‘sustentável’. Este documento, à semelhança de todos os outros, concentra em si uma combinação deliberada de léxico propício à projeção da UE enquanto ator generoso, eficaz e bem-sucedido, como também apresenta um quadro, de aspetos que fazem dos países da República Centro-Africana e do Mali um ambiente onde vigora a desordem, o insucesso, o sofrimento e a escassez nos mais diversos domínios que culminam na consideração de serem “Estados falhados”. Esta forma de a UE conceber os Estados africanos em crise, no caso concreto a República Centro-Africana, mas também, como vimos antes, o Mali, está intimamente ligada ao que Nay (2013) chama de “Centrismo Ocidental”<sup>35</sup>.

O autor considera que o próprio discurso político virado para o Estado ‘falhado’ centra-se mais em pontos como o desempenho dos políticos, o envolvimento das forças políticas que desafiam o Estado, subvalorizando as estruturas informais que são igualmente importantes e essenciais para o desenvolvimento da sociedade. Adicionalmente, o autor considera que as ameaças à paz e à segurança internacional muitas vezes conotadas a Estados ditos frágeis não tem uma fundamentação empírica consistente, já que a maioria dos estudos orientados a esse respeito “produzem versões anedóticas e superficiais” nas abordagens feitas. Da parte das instituições internacionais há também, na ótica do autor, uma escassez de análise aprofundada, de base comparativa, capazes de produzir mais evidências empíricas sobre o assunto, (Nay, 2013: 8 e 9).

Outro argumento amplamente realçado pela UE nas fontes selecionadas sobre as missões MISCA e AFISMA prende-se com o receio da propagação dos conflitos a nível regional. Esta constatação é feita com base na repetição constante de que é necessário “ajudar esses países a repor a ordem e a evitar a proliferação dos conflitos para os países vizinhos” (CE, 2013). A título de exemplo temos o documento *Estratégia de desenvolvimento para a zona de Sahel* onde a região é descrita como sendo de “risco face ao extremismo violento, radicalização, tráfico ilícito e ameaças de segurança ligadas ao terrorismo”, (SEAE, 2011: 1).

Para além disso, e atendendo não só à missão MISCA, como também à AFISMA, as ações da *Al Qaeda* no Magrebe Islâmico (AQIM) de acordo com o documento, representam uma espécie de “santuário” de terroristas no Norte do Mali, cujo alvo principal é o Ocidente. Aqui, podemos estar perante um quadro construído pela UE, tendo em vista a afirmação da sua presença no domínio da segurança e defesa. Sobre o ponto, Erik Brattberg e Mark Rhinard (2012) concluem que a UE é um ator mais de carácter emergente, por se encontrar na fase embrionária e não propriamente autónomo no combate ao terrorismo. Na base disso, segundo os autores, pode estar o facto de a UE não ter ainda uma identidade definida nessa área. Os autores realçam ainda a importância dos conceitos Oportunidade,

---

<sup>35</sup> Centrar a abordagem da ordem social e da estabilidade política na lógica dos preceitos do Ocidente (Nay, 2013: 8)

Capacidade e Presença de Bretherton e Vogler (2006) assim como consideram oportuna a aplicação dos conceitos reconhecimento, autoridade, autonomia e coesão de Jupille e Caporaso (1998) para perceber a dinâmica da *Actorness* da UE no âmbito do combate ao terrorismo.

## Conclusões

Os conceitos presença e oportunidade desenvolvidos por Bretherton e Vogler são fundamentais para o exercício de a *Actorness* da UE junto dos parceiros africanos, em matéria de segurança e defesa, na medida em que ambos são incorporados na política externa da UE, tendo em vista as demandas da governação internacional. Aqui, fala-se não só da busca do reconhecimento além-fronteira, que define o conceito *Actorness* como também na transposição de valores e normas associados à instituição. No caso dos países africanos, a possível implementação de valores da UE, quando ocorre faz-se preferencialmente por via de tratados firmados entre parceiros, em acordos bilaterais e não no quadro da UA.

A existência de conflitos no Mali e na República Centro-Africana pode ser observada numa perspetiva oportuna para um ator como a UE, em termos de presença reconhecida enquanto ator global no setor da segurança. Neste sentido, ao longo do trabalho observou-se que a questão da segurança tem uma ampla abrangência nos documentos que serviram de fontes, tendo em conta a securitização de temas relacionados com o desenvolvimento, que se implicam na estabilidade social, política e económica das populações do Sahel.

Quanto aos objetivos propostos para esta dissertação:

Foi possível contextualizar as intervenções da UE em África em matéria de segurança e defesa, na medida em que ficou claro o facto de que esse posicionamento surgiu não só como parte resultante das aspirações da política externa da UE, mas também pelo vínculo mantido com o continente africano ao longo dos anos. Conforme visto nos documentos analisados o tema segurança em África também se afigura como preocupação para a Europa. Aqui, pode destacar- a proximidade geográfica do Mali à Europa. Os fluxos migratórios, o extremismo aliado ao terrorismo, sobretudo no Mali, poderá ter impulsionado a necessidade de presença da UE nesse local, no âmbito da missão AFISMA.

Em relação à identificação dos termos centrais para a construção dos critérios de oportunidade e de presença em documentos produzidos pela UE no âmbito da colaboração com UA, nas missões AFISMA e MISCA, reconhece-se o seguinte: os termos que se relacionam à presença da UE são: abordagem abrangente, ajuda urgente, desenvolvimento aliado à segurança, restauro da estabilidade, construção de infraestruturas e ainda a implementação de medidas a médio e longo prazo, tendo em vista à ajuda que os países necessitam: no que toca à oportunidade, os termos mais usados foram estes: restauro da estabilidade política, o compromisso de ajudar a neutralizar o crime organizado, a menção constante à capacidade económica que a UE detém, enquanto evidencia as fragilidades económicas como no défice de expertise possuído pelo parceiro UA. Promover a melhoria das práticas governamentais e capacidade institucional, são também termos frequentemente

usados pela UE, que remetem para o conceito de oportunidade, desenvolvido por Bretherton e Vogler.

Aqui também se pode acrescentar o facto de a UE, no âmbito das fontes analisadas se autointitular com frequência como parceiro-chave, quer do Mali, como para a RCA. E, neste ponto estamos novamente na esfera do conceito oportunidade. Importa realçar que o facto de a UE atuar, ainda que discursivamente como parceiro de eleição tanto do Mali como para a RCA, poderá ajudar não só na afirmação em África como também na construção da sua Actorness perante outros atores internacionais.

Outra constatação importante a fazer prende-se com a participação singular e ativa de a França nas duas missões. Verificou-se que à semelhança da UE, também a França, em termos discursivos, se assume como parceiro com disponibilidade para ajudar, mas fá-lo tendo em conta a demanda dos parceiros africanos e no quadro das relações que mantém com as suas antigas colónias.

Neste contexto pode-se frisar que o desejo de afirmação enquanto ator global no domínio de segurança, por parte da UE encontra nas lacunas de atuação da UA (a nível económico, de *expertise* e também pela cultura da não intervenção praticada no continente), ambiente propício ao desenvolvimento das suas práticas, já que a UE é um reconhecido ator no plano económico, mas no papel da defesa e segurança, os passos dados são relativamente recentes e, como tal, a busca desse reconhecimento pode de certa forma impulsionar relações de subordinação à UA.

No que toca às limitações da investigação, possíveis contributos e recomendações, há que destacar que as instituições UA e UE são díspares em termos de dados para investigação. Isto é, se por lado a UE tem um vasto leque de informações disponibilizadas, com a UA não tive o mesmo grau de informação, por este motivo, optei por analisar apenas documentos produzidos pela instituição europeia. No entanto, a UA juntamente com instituições como a ECOWAS, poderá num futuro próximo, tornar as suas ferramentas de atuação em situações de defesa e segurança mais eficazes, de forma a colmatar as necessidades do Continente, alcançando “African solution for African problems”. Para reflexão, coloco a seguinte questão: desenvolvimento da “African Solution to african problem”, se por um lado confere autonomia e progresso à UA, por outro, não limitaria os pressupostos de uma cooperação sólida, mantida com a UE?

## Bibliografia

- Aggestam, L. (2008), "Introduction: ethical power Europe?", *International Affairs*, 84 (1), pp. 1-11.
- Bellal, A. (2014), "Central African Republic: From Conflict to Chaos and Back Again?", in Casey-Maslen, S. (ed), *The War Report 2013*, Oxford University Press.
- Brattberg, E., & Rhinard, M. (2012), "The EU as a global counter-terrorism actor in the making", *European Security*, 21(4), pp. 557-577.
- Bagoyoko, N., & Gibert, M. V. (2009), "The linkage between security, governance and development: the European Union in Africa", *The Journal of Development Studies*, 45(5), pp. 789-814.
- Bickerton, C. J. (2007), "The perils of performance: EU foreign policy and the problem of legitimization", *Perspectives*, 15(1), pp. 24-42.
- Biscop, S., & Renard, T. (2010), "The European Union as a security actor: Cooperative multilateralism", *Security and Human Rights* 2010 no. 1, pp. 12-17.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Chebakova, A. (2008, September) "Theorizing the EU as a global actor: a constructivist approach", in The Maturing European Union – ECSA-Canada Biennial Conference Paper, pp. 1-16.
- Cunliffe, Philip (2017), "The doctrine of the 'responsibility to protect' as a practice of political exceptionalism", *European Journal of International Relations*, 23, (2), pp. 466-486.
- Da Conceição-Heldt, E., & Meunier, S. (2014), "Speaking with a single voice: internal cohesiveness and external effectiveness of the EU in global governance", *Journal of European public policy*, 2 (7), pp. 961-979.
- Europeia, U. (1992). Tratado da União Europeia. Jornal Oficial nº C, 191.
- Fairclough, N. (2003), *Analysing discourse: Textual analysis for social research*, Psychology Press.
- Faleg, G., & Blockmans, S. (2012), "The EU's re-engagement as a security actor: Fresh start or still sleepwalking", CEPS Commentary, 12 July 2012.
- Farrell, M. (2005), "A triumph of realism over idealism? Cooperation between the European Union and Africa", *European Integration*, 27(3), pp. 263-283.
- Flick, U. (Ed.). (2013). *The SAGE handbook of qualitative data analysis*. Sage.
- Joffé, G. (2011). "A Primavera Árabe no Norte de África: origens e perspectivas de futuro". *Relações Internacionais (R: I)*, (30), 85-116.
- Laursen, F. (2010). "The EU as an International Political and Security Actor after the Treaty of Lisbon: an academic perspective", in Jean Monnet Conference on the Lisbon Treaty, May (pp. 25-26).
- Manners, I. (2002). "Normative power Europe: a contradiction in terms?", *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.
- Melly, P., & Darracq, V. (2013). "A new way to engage? French policy in Africa from Sarkozy to Hollande". Chatham House, 1, 1-25.
- MDG Africa Steering Group. (2008). *Achieving the Millennium Development Goals in Africa*. New York, United Nations.

- Nay, O. (2013). "Fragile and failed states: Critical perspectives on conceptual hybrids". *International Political Science Review*, 34(3), 326-341.
- Norheim-Martinsen, P. M. (2011). "Our work here is done: European Union peacekeeping in Africa". *African Security Review*, 20(2), 17-28.
- Okemuo, G. (2013). "The EU or France? The CSDP Mission in Mali the Consistency of the EU Africa policy". *Liverpool Law Review*, 34(3), 217-240.
- Olsen, G. R. (2008). "Coherence, consistency and political will in foreign policy: The European Union's Policy towards Africa". *Perspectives on European politics and society*, 9(2), 157-171.
- Olsen, G. R. (2009). "The EU and military conflict management in Africa: for the good of Africa or Europe?". *International Peacekeeping*, 16 (2), 245-260.
- Olsen, G. R. (2014). "Fighting terrorism in Africa by proxy: the USA and the European Union in Somalia and Mali". *European Security*, 23(3), 290-306.
- Olsen, G. R. (2015). "'Great power' intervention in African armed conflicts". *Cambridge Review of International Affairs*, 28(2), 229-245.
- Furness, M., & Olsen, G. R. (2016). "Europeanisation and the EU's comprehensive approach to crisis management in Africa". *European Politics and Society*, 17(1), 105-119.
- Pinto, A. S. (2014). O Sahel no contexto da segurança europeia. IDN Brief.
- Santos, L. I. V. G. (2011). *A arquitetura de paz e segurança africana*. Fundação Alexandre de Gusmão.
- Saraiva, L. E. (2012). "Africa development and the reinforcement of european security". *Nação e Defesa*. N.º 131 – 5.ª Série, pp. 47- 77
- Shepherd, A. J. (2015). "The European Security Continuum and the EU as an International Security Provider". *Global Society*, 29(2), 156-174.
- Smith, M. E. (2008). *The Accidental Strategist: Military Power, Grand Strategy, and the EU's Changing Global Role*. Mitchell Working Paper Series. Edinburgh: Edinburg Europa Institute.
- Union, A. (2007). A Joint Africa-EU Strategy
- Vines, A. (2010). "Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa". *International affairs*, 86(5), 1091-1108.
- Furness, M., & Olsen, G. R. (2016). "Europeanisation and the EU's comprehensive approach to crisis management in Africa". *European Politics and Society*, 17(1), 105-119.
- Wright, N. (2011). "The European Union: What kind of international actor?". *Political Perspectives*, 5(2), 8-32.
- Zwolski, K. (2009). "The European Union as a security actor: Moving beyond the second pillar". *Journal of contemporary European research*, 5 (1), 82-96.

## Webgrafia

- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:r12101>, consultado a 24.08.2017
- <http://www.peaceau.org/en/topic/the-african-peace-and-seceumurity-architecture-apsa>, 23.02.2016
- [https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy\\_pt](https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt) consultado a 19.05.2017
- <https://www.publico.pt/2017/02/07/mundo/noticia/o-sahel-concentra-todas-as-criises-do-mundo-1761024>, consultado em 26.3.2017

[http://www.usfca.edu/uploadedFiles/Destinations/College\\_of\\_Arts\\_and\\_Sciences/Undergraduate\\_Programs/Peace\\_and\\_Justice\\_Studies/Student\\_Research/Central%20African%20Republic.pdfm](http://www.usfca.edu/uploadedFiles/Destinations/College_of_Arts_and_Sciences/Undergraduate_Programs/Peace_and_Justice_Studies/Student_Research/Central%20African%20Republic.pdfm), consultado a 21.06.2017

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ct.html> consultado a 29.07.2017

<https://eucap-sahel-mali.eu/> , consultado a 30.07.2017

<https://eutmmali.eu/en/about-us/#>, consultado a 25.12.2016

<http://www.anpocs.com/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt29-1/9109-integracao-e-seguranca-nas-relacoes-entre-a-uniao-europeia-e-os-balcas-ocidentais/file>, consultado a 25.09.2017