

Introdução: Segurança Humana e Desenvolvimento nas Relações UE-África

Pedro Seabra

Investigador no Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte-IUL) e Assessor no Instituto da Defesa Nacional (IDN).

Filipa Amaral

Investigadora no Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte-IUL).

Resumo

Nesta introdução estabelecemos os principais contornos do debate sobre as relações UE-África, com destaque para os desenvolvimentos institucionais mais recentes e para as ramificações mais significativas daí decorrentes ao nível da segurança humana e do nexó segurança-desenvolvimento. Numa primeira parte, procedemos à definição da problemática subjacente a esta temática, seguido de uma apresentação dos artigos selecionados que constituem este número da *Nação e Defesa*.

Palavras-chave: Segurança Humana; Desenvolvimento; UE-África; PCSD.

Abstract

Introduction: *Human Security and Development in EU-Africa Relations*

*In this introduction, we set out the main outlines of the debate on EU-Africa relations, highlighting the most recent institutional developments and the most relevant ramifications at the human security level and in terms of the security-development nexus. In the first part, we proceed to define the problematization underlying this topic, followed by a presentation of the selected articles that constitute this issue of *Nação e Defesa*.*

Keywords: *Human Security; Development; EU-Africa; PCSD.*

Artigo recebido: 21.11.2021

Aprovado: 22.11.2021

<https://doi.org/10.47906/ND2021.160.01>

Esta introdução visa estabelecer os principais contornos do debate sobre as relações União Europeia-África, com particular destaque para os desenvolvimentos institucionais mais recentes e para as ramificações mais significativas daí decorrentes ao nível da segurança humana e do nexos segurança-desenvolvimento. Numa primeira parte, procedemos à apresentação dos objetivos e problemática subjacente a este número da *Nação e Defesa*. Numa segunda parte, apresentamos o conjunto de artigos derivados da conferência internacional “Segurança e Desenvolvimento: Desafios para Portugal, Europa e África”, realizada no âmbito do projeto “Segurança Humana e Desenvolvimento nas relações UE-África: ODS, Migrações e Alterações Climáticas”, desenvolvido pelo Centro de Estudos Internacionais do Iscte-Instituto Universitário de Lisboa e pelo Instituto da Defesa Nacional, com financiamento do Instituto Camões I.P. O principal objetivo do presente número consiste em proporcionar um ponto de partida para uma reflexão mais ampla e aprofundada sobre as diferentes dimensões das relações contemporâneas entre a UE e África, evidenciando conexões entre questões eminentemente securitárias e prioridades ao nível do desenvolvimento.

A Nova Estratégia para a Parceria Entre a UE e África

Ao longo das últimas décadas, o continente africano tem demonstrado um forte crescimento e dinamismo devido a diversas iniciativas inovadoras representadas pela Agenda 2063 da União Africana (UA), como sejam a Zona de Comércio Livre Continental Africana – ou AfCFTA, African Continental Free Trade Area – o espaço de isenção de visto africano, um mercado digital único ou o mercado único dos transportes aéreos africanos. Em reflexo desta evolução, “em 2018, seis das dez economias que mais rapidamente cresceram no mundo foram africanas” (Comissão Europeia, 2020a, p. 1; União Africana, 2015). No entanto, a multiplicação deste tipo de iniciativas tem também acarretado desafios acrescidos em paralelo com a gestão de problemas estruturais pré-existentes. Com efeito, trinta e seis dos países mais frágeis do mundo continuam a ser africanos, ao mesmo tempo que muitos permanecem debilitados por conflitos e/ou a evidenciar problemas de governação. De igual forma, o continente continua a abrigar 390 milhões de pessoas que vivem abaixo do limiar de pobreza (Comissão Europeia, 2020a), sendo cada vez mais afetado pelas consequências das alterações climáticas, degradação ambiental e poluição. Os desafios do séc. XXI urgem por isso cada vez mais uma combinação eficaz entre a concretização de interesses coletivos e uma resposta holística face a problemas que ameaçam esses mesmos interesses.

A escolha de parceiros externos com vista a reforçar capacidades em falta ou investir em soluções partilhadas, reveste-se assim de particular importância, com a

UE a merecer particular atenção neste contexto. As relações entre a UE e África são formalmente enquadradas através de dois instrumentos: o *Acordo de Cotonou* – ou acordo de cooperação com os Países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) –, em vigor entre os anos 2000 e 2020, abrangendo as relações da UE com 79 países, dos quais 48 se situam na África Subsaariana¹; e a *Estratégia Conjunta África-UE*, acordada em 2007 enquanto mecanismo formal baseado em planos de ação periódicos. Perante este enquadramento, o programa da Comissão Europeia (CE) para 2020 salientou a importância da renovação e reformulação da parceria, de modo a possibilitar uma resposta mais concertada com África. Tal necessidade advém, primariamente, da vizinhança próxima e laços históricos que unem os dois continentes, o que inegavelmente se traduz em interesses igualmente comuns. Neste sentido, a CE apresentou em março de 2020 a comunicação conjunta intitulada “Rumo a uma estratégia abrangente para África”, baseada em cinco parcerias nas áreas da (1) transição ecológica e acesso energético, (2) transformação digital, (3) crescimento económico sustentável e criação de emprego, (4) paz, segurança e governação, e (5) migração e mobilidade. Nas palavras de Ursula von der Leyen, Presidente da Comissão Europeia, este documento representa:

“o roteiro que nos permitirá fazer avançar a nossa parceria para o patamar seguinte. África é o vizinho e parceiro natural da União Europeia. Juntos, podemos construir um futuro mais próspero, mais pacífico e mais sustentável para todos” (Comissão Europeia, 2020b).

Posteriormente, em março de 2021, o Parlamento Europeu reclamou também por uma nova parceria entre a UE e África para a próxima década, que afirmasse a necessidade de relações mais profundas entre as duas partes e que abandonasse a lógica de doador-beneficiário anteriormente prevalecente. O caminho apontado nesse sentido incluía colocar maior ênfase na centralidade do desenvolvimento humano, dando prioridade à educação e inclusão de mulheres e meninas, à melhoria dos cuidados de saúde e dos sistemas nacionais de saúde. Tais expectativas necessitam de ser enquadradas pela necessidade de apoio técnico e financeiro da UE, enquanto principal impulsionador da adaptação ao clima nos países africanos, bem como pelo apoio europeu a uma integração regional em África que contribua para a redução da dependência de importações externas, por via do AfCFTA. A proteção da saúde e dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como a garantia da dignidade

1 Embora prolongado informalmente até novembro de 2021, estava inicialmente previsto que o prazo de vigência do *Acordo de Cotonou* concluisse em fevereiro de 2020.

humana dos refugiados e migrantes, constavam também enquanto elementos adicionais que deveriam figurar proeminentemente aquando da adoção de uma nova parceria formal (Parlamento Europeu, 2021).

Neste âmbito, dois marcos institucionais cedo se apresentaram como fulcrais para a realização das ambições de uma parceria mais reforçada, nomeadamente a VI Cimeira UE-UA e a conclusão das negociações do novo acordo de parceria entre a UE e o grupo ACP, ambos inicialmente previstos para ocorrerem em 2020. Contudo, este objetivo de fazer um *reset* generalizado esbarrou invariavelmente em obstáculos conjunturais, tendo a realização de tais pontos de inflexão sido sucessivamente adiada por conta do contexto pandémico gerado pela COVID-19 e pelas diversas consequências daí decorrentes.

Segurança Humana e Desenvolvimento

Pese embora os avanços e recuos neste período mais recente das relações UE-África, é possível ainda assim identificar a prevalência de determinados conceitos-chave que continuam a ancorar o debate de forma recorrente e a ser suscitados de forma regular, quer enquanto objetivos em si mesmo, quer enquanto justificação para novas iniciativas conjuntas. As interconexões entre segurança humana e o nexu segurança-desenvolvimento assumem particular destaque a esse nível.

O primeiro conceito de segurança humana permite descentrar o debate da dimensão militar e nacional e reconhecer a interligação entre as dimensões económicas, sociais, políticas, ambientais e culturais, nacionais e internacionais na proteção das pessoas e na garantia dos seus direitos fundamentais – na senda da definição avançada pela ONU na década de 1990 e da criação da Comissão da Segurança Humana em 2003. Nesse sentido, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou em setembro de 2012 a Resolução 66/290, reiterando a definição de segurança humana enquanto “abordagem para ajudar os Estados-Membros a identificar e enfrentar os desafios generalizados e transversais à sobrevivência, subsistência e dignidade das suas populações”. As suas diversas aplicações devem assim tentar manter um entendimento comum sobre determinados pressupostos, incluindo: (1) o direito a viver em liberdade e dignidade, livre da pobreza e desespero; (2) uma abordagem securitária centrada nas pessoas, compreensiva, abrangente e adaptada aos diversos contextos; e (3) interligações entre a paz, o desenvolvimento e os direitos humanos, considerando, de igual forma os aspetos civis, políticos e económicos, assim como, os direitos sociais e culturais (ONU, 2012).

O nexu segurança-desenvolvimento, por sua vez, caracteriza-se frequentemente pela confluência de preocupações tradicionais de segurança com políticas gerais de desenvolvimento, e tem recebido particular importância por parte da UE desde o

lançamento da *Estratégia Europeia em Matéria de Segurança: uma Europa Segura num Mundo Melhor* (2003) e do *Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento* (2005). A partir destes documentos, a UE passou a reconhecer que não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e segurança e que, sem desenvolvimento e erradicação da pobreza, não pode haver paz sustentável. Como tal, a subsequente *Estratégia Global* (2016) promoveu o conceito de “abordagem integrada”, chamando a atenção não só para a gestão de crises, mas também para a prevenção e capacitação dos parceiros, bem como para a lógica de parceria e apropriação (*ownership*), de modo a ligar melhor a prevenção e resposta às crises com um desenvolvimento mais sustentável. Esta abordagem por via do financiamento de programas de ajuda humanitária de emergência, mitigação de riscos, segurança e desenvolvimento e missões de paz/segurança pressupõe, por sua vez, uma articulação constante entre a EuropeAid e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE).²

A mesma lógica de integração entre segurança e desenvolvimento continuou a ser expressa através da operacionalização da Política Comum de Defesa e Segurança (PCSD), baseada na coordenação das missões civis e operações militares com as delegações locais da UE e a respetiva integração com os instrumentos políticos da cooperação para o desenvolvimento. No entanto, autores como Anderson e Williams (2011), Keukeleire e Raube (2013), ou Winn e Lewis (2017) têm também alertado de forma insistente para um possível processo de “securitização” da política de desenvolvimento da UE. O conceito de “securitização”, inicialmente desenvolvido por Buzan, Waever e De Wilde (1998), refere-se a uma politização exacerbada de áreas que não estão tradicionalmente associadas a questões de segurança, conferindo-lhes um enquadramento de perigosidade ou ameaça, e à subsequente priorização e adoção de políticas e medidas excecionais para resolver os problemas identificados. Por outro lado, a integração do conceito de segurança humana nas políticas de segurança e desenvolvimento nacionais e internacionais tem implícito o desafio de coordenação de um conjunto diverso de setores e agentes cuja ação deveria ser à partida mais complementar. Em vez disso, a investigação empírica tem demonstrado os constrangimentos na construção e implementação de abordagens que respondam de modo integrado a desafios económicos, políticos, ambientais e sociais e a persistência de medidas e programas setoriais que geram resultados limitados ou contraditórios nos países parceiros da UE. Esta situação adquire maior com-

2 O organograma da Comissão Europeia neste domínio tem conhecido mudanças nos últimos anos. A anterior Direção-Geral de Desenvolvimento e Cooperação – EuropeAid (DEVCO) resultou por si só da fusão das antigas Direções Gerais da EuropeAid (AIDCO) e Desenvolvimento (DEV). Foi, entretanto, renomeada Direção-Geral da Cooperação Internacional e Desenvolvimento (DEVCO) em 2015 e posteriormente, Direção-Geral das Parcerias Internacionais (INTPA) em 2021.

plexidade em contextos de conflito e pós-conflito, onde uma grande diversidade de agentes – instituições internacionais, agências de cooperação, ONG – intervêm, frequentemente com lógicas de atuação distintas (Tschirgi, 2005). Mais recentemente, alguns autores têm inclusive questionado a centralidade do próprio conceito de segurança humana na ação externa europeia perante a utilização de estratégias que não parecem assentar de todo nesses mesmos pressupostos – e.g., Mawdsley (2019). Estes diferentes desafios têm-se feito notar cada vez mais em vários domínios. Por um lado, a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODS) enfoca recorrentemente na necessidade de formulação de políticas e programas de cooperação internacional nas áreas da segurança e desenvolvimento que respondam aos desafios de construção da paz, justiça e instituições eficazes, contribuindo assim para a segurança humana em termos gerais (ODS 16). Contudo, é também evidente um maior esforço no sentido de se tentar expandir o âmbito e modalidades de intervenção de forças armadas e forças de segurança, com vista a permitir que a sua atuação se estabeleça de forma mais linear enquanto possível condição *sine qua non* para o desenvolvimento visado. Tal enquadramento possibilitaria, por sua vez, uma melhor integração de outros tipos de capacitação de parceiros, no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), gerando um eixo combinado segurança-defesa-desenvolvimento potencialmente mais efetivo.

Por outro lado, desde as Primaveras Árabes de 2010/2011 e as intervenções militares no Norte de África e no Médio Oriente, a intensificação dos fluxos migratórios dirigidos à Europa tem suscitado tensões várias que têm condicionado a ação externa da UE e a própria política interna dos seus Estados-membros. O contraste entre a tendencial securitização das fronteiras e as políticas de auxílio humanitário tem levado a uma redefinição das exigências dos Estados-membros e das políticas promovidas pela UE, assim como a alterações profundas nas relações entre as duas margens do Mediterrâneo. A consequente externalização das respostas europeias – sejam elas militares, humanitárias ou económicas – deve ser assim tomada em consideração como parte de uma abordagem crítica da relação entre securitização interna dos movimentos migratórios, proteção dos grupos e pessoas especialmente vulneráveis e sua integração nos vários contextos nacionais europeus.

Segurança Humana e Desenvolvimento nas Relações UE-África

Ao longo da última década, o nexó entre segurança e desenvolvimento tornou-se um elemento chave da ação externa europeia, tendo sido criados instrumentos e programas que visam responder a crises e conflitos de modo integrado, considerando dimensões sociais, económicas, políticas e ambientais. O debate sobre os pressupostos e resultados desse tipo de políticas e programas, a coordenação entre atores

e as respostas aos desafios emergentes, apresenta-se fundamental para a construção de respostas que garantam a proteção das populações e dos seus direitos.

Neste âmbito, o presente número da *Nação e Defesa* pretende promover o debate sobre a integração entre segurança e desenvolvimento, com particular enfoque na sua manifestação via cooperação no domínio da defesa e ao nível do domínio das migrações. Os artigos que se seguem procuram contribuir para uma reflexão sobre políticas e programas quer nacionais, quer europeus que integram questões de segurança e desenvolvimento com vista a contribuir de modo mais efetivo para a segurança humana. A sua seleção advém do debate despoletado na supracitada conferência, através da transformação das comunicações de vários oradores e participantes em artigos publicados para este efeito.

O primeiro artigo da autoria de João Pedro Saldanha Serra proporciona um balanço detalhado sobre como onexo segurança/desenvolvimento tem sido incorporado na implementação da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) de Portugal, em termos das atividades levadas a cabo com parceiros Lusófonos. É atribuída particular ênfase à forma como este domínio específico da Defesa Nacional poderá ser crescentemente elegível como APD, em demonstração da dupla função que modalidades atuais de capacitação de segurança assumem.

O segundo artigo, da autoria de Aimée-Noël Mbiyozo, foca-se, por sua vez, na crise migratória de 2015, com vista a proporcionar uma visão do continente africano sobre o processo de securitização levada a cabo pelos diferentes países europeus e instituições comunitárias. Argumenta-se que a resposta excessivamente securitizada por parte da Europa tem sido largamente desproporcional e gerado efeitos consideráveis, colocando os migrantes em riscos elevados, impactando as agendas comerciais e de desenvolvimento mais latas entre ambas as partes, assim como a concretização das próprias ambições regionais africanas.

O terceiro artigo, da autoria de Ana Isabel Xavier, reflete sobre um dos pilares mais marcantes da abordagem institucional da UE para lidar com a crise de migração e refugiados, nomeadamente o destacamento de missões e operações de PCSD para identificar, capturar e destruir os navios usados por contrabandistas e traficantes. Em particular, são destacados os casos específicos das missões navais EUNAVFOR MED Sophia e IRINI, enquanto reflexo da inexistência de uma política comum em matéria de asilo e imigração.

O quarto e último artigo, da autoria de Susana Ferreira, explora o corredor migratório do Mediterrâneo enquanto ecossistema rico em desigualdades de desenvolvimento, onde confluem fatores de instabilidade interna e internacional. Neste contexto, é questionado até que ponto a resposta da UE e dos seus diferentes Estados-membros se coaduna ou não com o dever de assistir aos migrantes, previsto em acordos e regras internacionais pré-existentes, que deveriam proporcionar um mínimo de segurança jurídica à proteção dos indivíduos.

Em conjunto, os artigos citados não esgotam todas as possíveis ramificações que o tema das relações UE-África abarca atualmente. No entanto, proporcionam ainda assim um roteiro instigante para compreender a complexidade e densidade inerentes a estas questões, bem como os desafios que os seus múltiplos desdobramentos multifacetados poderão gerar a médio e longo prazo.

Bibliografia

- Anderson, S. e Williams, J., 2011. *The Securitization of Development Policy or the Developmentalization of Security Policy? Legitimacy, Public Opinion, and the EU External Action Service (EAS)*. Comunicação apresentada na European Union Studies Association Conference, Boston, 3-5 de março de 2011.
- Buzan, B., Wæver, O. e de Wilde, J., 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Comissão Europeia, 2020a. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho: Rumo a uma estratégia abrangente para África*. JOIN (2020) 4 final PT. Comissão Europeia/ Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, 9 de março, Bruxelas. [online] Disponível em EUR-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0004&from=PT> [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Comissão Europeia, 2020b. UE abre caminho a uma parceria mais forte e mais ambiciosa com África. *Comissão Europeia* [online], Comunicado de Imprensa, 9 de março, Bruxelas. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/IP_20_373 [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Keukeleire, S. e Raube, K., 2013. The security-development nexus and securitization in the EU's policies towards developing countries. *Cambridge Review of International Affairs*, 26(3), pp. 556-572.
- Mawdsley, E., 2019. South-South Cooperation 3.0? Managing the consequences of success in the decade ahead. *Oxford Development Studies*, 47(3), pp. 259-274.
- Organização das Nações Unidas (ONU), 2012. *Resolution adopted by the General Assembly on 10 September 2012. Follow-up to paragraph 143 on human security of the 2005 World Summit Outcome*. A/RES/66/290, 25 de outubro de 2012. [online] Disponível em: <https://undocs.org/A/RES/66/290> [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Parlamento Europeu, 2021. Parlamento define estratégia para uma nova parceria UE-África. *Parlamento Europeu* [online], Comunicado de Imprensa, 25 de março, às 19:43. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20210322IPR00522/parlamento-define-estrategia-para-uma-nova-parceria-ue-africa> [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Tschirgi, N., 2005. Security and Development Policies: Untangling the Relationship. *European Association of Development Research and Training Institutes (EADI)*.
- União Africana, 2015. *Agenda 2063: A África que queremos*. União Africana [online]. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/36204-doc-agenda2063_popular_version_po.pdf [Acedido em: 20 de outubro de 2021].
- Winn, N e Lewis, A., 2017. European Union Anti-Piracy Initiatives in the Horn of Africa: Linking Land Based Counter-Piracy with Maritime Security and Regional Development. *Third World Quarterly*, 38(9), pp. 2113-2128.