RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A COOPERAÇÃO ESTRATÉGICA NA PREVENÇÃO DE CONFLITOS EM ÁFRICA. A COOPERAÇÃO BIMULTILATERAL PARA UMA POLÍTICA DE SEGURANÇA REGIONAL.

Luís Manuel Brás Bernardino[192]

bernardino.lmb@hotmail.com

Resumo: Num contexto em que a globalização nos coloca novos desafios à cooperação internacional, em que os atores regionais e globais se aliam na procura de soluções sustentáveis para resolver os problemas da conflitualidade e do desenvolvimento no continente africano, a cooperação "bimultilateral" surge como uma inovadora e mais desafiante forma de contribuir para a prevenção e resolução de conflitos neste continente. Neste inovador quadro de cooperação, o envolvimento de uma miríada de atores "externos" parece ter na cooperação estratégica bimultilateral uma forma mais dinâmica, melhor articulada e proativa de procurar resolver os problemas das políticas de segurança em África para o futuro.

[192] Luís Manuel Brás Bernardino é Tenente-Coronel de Infantaria do Exército Português, habilitado com o Curso de Estado-Maior. Pós-Graduado em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa (UAL) é Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa (ISCSP-UTL) e Doutorado em História dos Factos Sociais na especialidade de Relações Internacionais pela mesma Universidade. Atualmente desenvolve investigação no Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-IUL) com um projeto de Pós-Doutoramento sobre as Arquitecturas de Segurança e Defesa Africanas. É Investigador doutorado no Observatório Político, membro da Direção da Revista Militar, membro da Direção da Comissão de Relações Internacionais da Sociedade de Geografia de Lisboa, sócio correspondente do Centro de Estudos Estratégicos de Angola (CEEA). Participa regularmente em seminários nacionais e internacionais e publica regularmente artigos em revistas da especialidade sobre a temática da segurança e defesa em África. Atualmente é Professor Doutorado de Estratégia e Relações Internacionais no Departamento de Estudos Pós-Graduados na Academia Militar em Portugal.

Palavras-Chave: Cooperação Internacional; Organizações Internacionais; Segurança e Defesa; Relações Internacionais; África.

Abstract: In a context in which globalization poses new challenges to the international cooperation, in which the regional and global actors if ally in the search for sustainable solutions to solve the problems of conflict and development on the African continent, the "bimultilateral"cooperation emerges as an innovative and more challenging way of contributing to the prevention and resolution of conflicts in Africa. In this innovative framework for cooperation, the involvement of a myriad number of "external" actors seems to have on the strategic bimultilateral cooperation a more dynamic, better articulate and proactive search to solve the political security problems in Africa for the future.

Keywords: International Cooperation; International Organization;Security and Defence; International Relations; Africa.

"*…before explaining how best to provide aid, it helps to understand why past efforts have not worked…[in Africa]…Thinking in long time frames is not easy for western governments, but they can do it when they have to, as they have shown with energy policy*…[ ]… *too many outside interventions have been undermined by the expectation of instant results*…"

Stephen Ellis, "*How to Rebuild Africa?*", Council on Foreign Relations, 2007, p. 155

Introdução

No atual contexto político-estratégico global aspolíticasexternas desenvolvidas pelos Estados confluem e confundem-se, muitas vezes, como as estratégias que estes desenvolvem no seio das Organizações onde pertencem, contribuindo para um constante "atrito"nas relaçõesentre os "interesses" dos Estados e as "incumbências" dasOrganizações. Aspecto que tende a produzir efeitos decisivos e congruentes ao nível da cooperação nos contextosregionais e mundial, constituindo por esse motivo, um sinal

ativo da emancipação e da relevância das Organizações face aos Estados, passando a seremconsiderados atores incontornáveis do atual Sistema Político Internacional.

Neste âmbito, num período em que se assiste a uma multiplicidade de relações organizacionais (diplomática, económica, comercial esegurança) entre os diversos atores na sociedade internacional, uma estratégia de cooperação que aposte na multilateralidade e na diversificação das formas de cooperação estratégica é particularmente importante para os estados e cumulativamente para as Organizações Internacionais (OI), pois a resiliência organizacional depende, em grande medida, da capacidade de adaptação aos novos paradigmas da globalização. Resiliência que se baseia na relevância política que os Estadosmembro lhes atribuem e da forma como dinamizam a cooperação através da operacionalização dos seus objetivos de açãoestratégica.

Assim, assumindo-se como vectores e instrumentos dos Estados, assiste-se atualmente a um renovado interesse das organizações, também por via da conjuntura da globalização, em desenvolverem políticas de cooperação mais proativas e participativas, em espaços de aparente reduzido interesse estratégico, nomeadamente em África e especialmente na região subsaariana. Neste cenário, estasconstituem-se como elementos ativos das dinâmicas do apoio ao desenvolvimento,da diplomacia e mais recentemente, da segurança e defesa, sendo por essa via, neste continente e em especial nesta região, considerados os atores "externos" da mudança,passando a constar nas agendas dos principais agentes da cena internacional, pois os fenómenos da segurança e do desenvolvimento Africano passaram a afetar o comércio global e a paz mundial e as Organizações são um dos seus principais agentes dinamizadores e operacionais.

Neste paradigma atual, as OI vêm assumindo um papel cada vez mais relevante na segurança, defesa e na melhoria das condições de vida das populações, adquirindo um protagonismo crescente no contexto da cooperação internacional global. Essa crescente relevância geopolítica decorre da evolução das sociedades nas suas várias vertentes (política, económica, social e militar) determinando a "necessidade" de constituir (reformular) essas organizações, assumindo características e fins específicos (especializados) que passaram a exigir, por parte dos estados, uma atenção especial no contexto das suas políticas externas, no sentido de se adequarem às novas realidades e aos interesses partilhados no"novo" contexto internacional. Pois que o equilíbrio

geoestratégico e geopolítico tende a evidenciara importância do papel das OI, em detrimento da ação centralizadora, fulcral e única dosEstados.

Os elementos da análise geopolítica e a geoestratégia nos espaços regionais e o jogo de interesses dos estados passaram assim a estar associados às dinâmicas das organizações, pois não parece ser possível saber o que se passa numa determinada região sem conhecer as estratégias das Organizações Regionais (OR), mas também não será possível interagir com estas, sem conhecer as políticas externas dos seus estadosmembros. Segundo este paradigma de reciprocidade, parece-nos importante fazer uma análise crítica sobre a cooperação dos países e das organizações na vertente da segurança e no apoio ao desenvolvimento e determinar quais os impactos no atual contexto regionalAfricano.

Esta abordagem sistémico-conceptual tem assim como objetivo maior a identificação do enquadramento necessário à adopção de estratégias de cooperação no seio das organizações, pois estas desempenham atualmente um papel relevante no quadro da segurança e da defesa global, pelo que importará analisar a evolução nas suas múltiplas vertentes, principalmente as que de uma forma direta ou indirecta mais contribuem para a segurança coletiva e comitantemente para o apoio ao desenvolvimento em África, nomeadamente aONU, que escolhemos para ilustrar este paradigma.

Uma breve abordagemsobreo conceito de "Organização Internacional"

Numa primeira abordagem, parecem evidentes as características que diferenciam as "Organizações Internacionais" dos outros tipos de organizações, constatando-se que segundo Rodrigo Tavares (2010, 10-12), a classificação proposta pelas NUno capítulo VIII da sua Carta, nomeadamente os Art.º 52º e 53º, referem uma projetada classificação em função dos seus estatutos, normativo jurídico e das suas capacidades estratégicas, apontando num quadro resumo (muito sintético e sem explicação subjacente ao racional) aquelas que pudemos designar por "Organizações Regionais" ou "Organizações Sub-Regionais" (capítulo VIII) e as "Outras Organizações" (extra capítulo VIII). Estas características contribuem de uma forma quase decisiva e pragmática para a sua credibilidade, influência e projeção estratégica junto da comunidade internacional, funcionando como que uma marca ou um registo de credibilidade em função das suas características e objectivos. Neste contexto, constitui especial interesse analisarmosos aspetos jurídico-legais e as capacidades estratégico-operacionais, bem como a sua ação estratégica,os principais objetivos políticos nos contextos regionais de inserção ou de

influência, e os fundamentos derivados da ação na política internacional, sabendo-se que deveremos considerá-los como atores relevantes do sistema global e principais dinamizadores da conjuntura estratégica contemporânea onde estão inseridas.

Os conflitos que se tem desenvolvido ao longo do último século têm sido predominantemente de natureza local/regional, salvo duas exceções conhecidas que se revelaram guerras globais, embora o catalisador específico tenha consistido em manifestações beligerantes em áreas bem precisas de uma região do globo, estando associado a motivos políticos que se generalizavam, ou a questões de alianças existentes (ou que se formaram após o início do conflito), tornando-os de dimensão mundial, embora de natureza regional. O inovador paradigma da conflitualidade africana transportou os conflitos para o interior dos Estados e projectou nas Organizações Regionais Africanas (ORA) as responsabilidades de promover a gestão desses conflitos, dinamizando a sua relevância no atual contexto securitário em África, materializado naAPSA, onde estasreceberam um "mandato" dos Estadosmembro para exercerem a autoridade de restabelecer a paz e contribuir para o desenvolvimento regional.

Os processos de cooperação em África envolvem os atores que têm maior visibilidade global e que atualmente estão presentes nosprincipais contextos regionais, bem como as organizações que não adquiriram ainda este estatuto, mas que desenvolvem estratégias e contribuem para a segurançae desenvolvimento do continente e que se constituem potencialmente como os principais agentes da governabilidade sustentado neste continente, e quecolaboram estrategicamente com as suas parceiras Africanas.

Atendendo a que vivemos atualmente profundas mudanças socio-económico-políticas no mundo, os estados estão"obrigados" a definir novas estratégias de abordagem dos múltiplos problemas e riscos que os ameaçam. Neste quadro, as organizações ao partilharem os objetivos que estiveram na origem da sua criação, cooperam com os Estados, principalmente através de novas políticas, estratégias e metodologias de abordagem dos problemas. Esta cooperação acontecenuma fase em que se assiste a uma adaptação estrutural às novas realidades conjunturais e onde as organizações assumem, em contextos mais complexos e de elevada conflitualidade, a primazia da ação estratégico-operacional, pois os Estadosmembro transferiram para estas entidades regionais/globais parte da sua soberania, nomeadamente no quadro da sua segurança e da defesa.

Neste contexto, ao procurarmos encontrar uma definição abrangente para o que se entende por "Organização Internacional" que satisfaça e integre estes paradigmas, encontramos uma dificuldade prévia relativamente às consideráveis diferenças de estrutura, objeto e competências que existem entre as diferentes OI. Assim, a quase generalidade de doutrinas existentes inclina-se para uma definição genérica e por vezes, pouco rigorosa, definindo como"…*associações voluntárias de Estados, estabelecidas por acordos internacionais, dotadas de órgãos permanentes, próprios e independentes, com o objetivo de gerir interesses coletivos capazes de expressar uma vontade juridicamente distinta dos seus membros*…" (Vallejo, 1997, 41-42).

A conceptualização académica apresentada por Velasco Vallejoneste enquadramento teórico-doutrinário faz referência aos quatro elementos principais que permitem diferenciar as OI de outras entidades afins, que são: uma composição essencialmente interestatal, uma base jurídica própria, uma estrutura orgânica permanente e independente e ainda uma autonomia jurídica. Quanto à "…*composição essencialmente estatal*…", constata-se que as OI estão constituídas por Estados soberanos (ou entidades com idêntico estatuto) o que permite distingui-las de outras entidades internacionais como as confederações de Estados, ou mesmo os Estados federais. Esta característica leva a que em diversos encontros multilaterais se possam confundir as OI como Organizações Intergovernamentais ou Transnacionais e leva a que na definição dos seus objetivos possam existir estratégias integradoras e mais abrangentes para resolução dos problemas globais.

A designada "…*base jurídica própria*…", pois são considerados sujeitos de direito e devem a existência a um ato jurídico prévio, regulamentado em acordo e exterior à própria Organização. Usualmente, este acto jurídico criador adota a forma de um tratado multilateral negociado geralmente no decorrer de uma conferência intergovernamental, pelo que estará sujeito às normas próprias do Direito dos Tratados[193] em consonância com o Direito Internacional.

Trata-se por fim, de deter uma "…*autonomia jurídica própria*…" que possui um caráter convencional e institucional em que o "Acordo" criador/fundador frequentemente adotará uma forma solene e inclusivamente e dá-se uma denominação especial e simbólica para

[193]Art.º 5º do Convénio de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações ou entre Organizações.

marcar a sua transcendência (cartas, pactos, constituições e estatutos). O estabelecimento de organizações através de "Tratados Internacionais" permite distingui-las de outras estruturas internacionais sobretudo das Organizações Não-Governamentais (ONG) em que a base jurídica está constituída por um ato de Direito Internacional[194] (Tavares, 2010, 4-6).

E por fim, possuir uma "…*estrutura orgânica permanente e independente*…" em que refere uma estrutura constituída por diversos órgãos fixos e organicamente definidos, em que a permanência é assumida pelos órgãos administrativos que permitem o funcionamento continuado da Organização, ao passo que os restantes órgãos podem reunir-se periodicamente, não têm caracter permanente. Este carácter de permanência pode aparecer destacado no próprio Tratado Constitutivo (Art.º 28.1) pois estes órgãos, que são distintos e independentes daqueles que possuem os Estadosmembro (Art.º 7), estão encarregues de gerir os interesses coletivos e de operacionalizar as estratégias adotadas de acordo com as orientações políticas e o poder que lhes advém das suas capacidades e da legislação (Santos, 2007, 241-255).

Assim, com a variedade de OIexistentes, não é possível falar de uma estrutura institucional típica e única, mas sim numa estrutura padrão baseada genericamente nos seguintes órgãos: uma assembleia plenária na qual estão representados todos os estadosmembros, um órgão director, de composição restrita e que assegura o governo da Organização e ainda um secretariado encarregue da administração da organização. Os dois primeiros órgãos geralmente são formados por representantes dos governos dos países membro, enquanto o terceiro está integrado por funcionários profissionalizados internacionais. A consignada "…*autonomia jurídica própria*…" justifica-se por possuírem uma personalidade jurídica própria, diferente em relação aos seus Estadosmembro e necessária para o cumprimento dos fins para as quais foram criadas dentro dos normativos jurídicos próprios. Reconhece-se desta forma às OI a capacidade para serem titulares de direito e obrigações próprias, quer nas relações com outros sujeitos internacionais, quer na relação intra-organização designada por personalidade jurídica internacional quer ainda no exercício das suas funções no território do Estado, personalidade jurídica de Direito Interno (Art.º 104).

[194]Resolução Nº228/50 de 27 de Fevereiro de 1050 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

Independentemente da personalidade jurídica que adquiriram no conjunto das nações, o mais importante e o que ressalta são as ações e o papel desenvolvido no apoio aos Estados e na salvaguarda dos direitos e necessidades das populações, onde lhe confere, nomeadamente na África Subsaariana a valência de um papel central. Assim, as OR e OI devem ser consideradas no contexto das soluções multidimensionais para os problemas do Estado e agem como vetores estratégicos de projeção dosseus interesses, embora no contexto atual Africano esta aprendizagem ainda agora tenha começado...

O papel das Organizações Internacionais na segurança e desenvolvimento em África

A cooperação internacional assumiu ao longo dos tempos diferentes propósitos e revestiu-se de múltiplos instrumentos, estando sempre presente no contexto das Relações Internacionais, quer ao nível do diálogo entre Estados (Diplomacia) ou no quadro das relações no seio das OI.

Contudo, temos assistido aos Estados a delegarem nas Organizações supranacionais algum do seu poder de intervenção e de decisão (além de recursos), o que alguns autores chamam de uma "*transferência de soberania*" (cada vez mais visível no quadro da segurança/defesa e da economia) implicando a definição de estratégias e políticas congruentes e vistas numa perspetiva de estratégia nacional, onde se definem em cada momento, as prioridades e os recursos do Estado e se articulam numa cooperação bimultilateral de geometria variável. Pretende-se assim alertar para uma nova e mais complexa realidade no quadro da cooperação internacional, pois em determinadas conjunturas regionais é frequente encontrarmos países e organizações em quadros de cooperação multidimensionais em que, em cada momento, os vetores estratégicos de cooperação são ajustados em função dos interesses dos Estados, em que a cooperação bimultilateral tornou-se no melhor instrumento do Estado e da Organização para uma mais efectiva cooperação estratégica.

Os modelos sistémicos defendidos por MortonKaplan(Santos, 2007, 170-171) abordam a noção de equilíbrio e de interactividade, relativizando a estabilidade e as mudanças dinâmicas de um conjunto de variáveis multidimensionais em determinados contextos, sujeita a pressões e relações de interesses por parte de atores (regionais ou globais) bem como de agentes conjunturais. Neste sistema, a presença das OI constitui uma constante e introduz diversas variáveis, que "*perturbam e condicionam*" o sistema, constatando-se segundo Henry Kissinger que "…*todos os sistemas internacionais parecem possuir uma*

simetria inevitável…" pois que *"…uma vez estabelecida é difícil imaginar como a história teria evoluído se outras opções [ou actores] tivessem sido tomadas ou mesmo se tivesse sido possível…*" (2002, 19).

Este paradigma contemporâneo parece aplicar-se conceptualmente à presença constante das OI nos sistemas regionais de prevenção de conflitos e de apoio ao desenvolvimento, projetando o poder e influência que lhe advém da sua legitimidade global e dos recursos que são normalmente muito superiores ao da soma das partes em conflito. Contudo, se partirmos da definição genérica de Organização Internacional, segundo Michel Virally, que a refere como "*…associação estabelecida entre os seus membros, dotada de um aparelho permanente de órgãos, com vista a realização de objetivos através da cooperação…*"(1991).

Estamos assim perante um dos principais atores do sistema internacional atual, criado para complementar a ação dos seus Estadosmembro no alcançar dos seus objetivos primários, nomeadamente os relacionados com a segurança, o progresso e bem-estar dos cidadão ou, num sentido mais global, através da influência geopolítica e geoestratégica, no desenvolvimento económico e financeiro e a concertação político-diplomática nos fóruns de decisão multilaterais. Neste contexto, Rodrigo Tavaresapresenta-nos, com base na tabela (1.2) do capítulo VIII da Carta das NU, um conjunto de atributos e capacidades no âmbito da segurança, que estas entidades devem possuir para desenvolver as suas atividades à luz do consenso internacional, salientando "*…allianceorganizationswhose prime mandate is to containanddiffusethreatsoriginated outsider theirjurisdictionalarea; thatoperate out-of-area, thathavethe legal operationalcapacity to deploysecuritymissions outsider thegeographicalspaceformedbytheirmemberstatesand agencies whosecriteria for membership does notabidebyanygeographicalproximity rule andthereforecannotbecalled "regional"…*" (Tavares, 2010, 9).

Assim, estas características globais tendem a agrupar e a orientar a sociedade internacional para a tipologia de organizações atuais e a sistematizar a sua ação nos contextos regionais onde operam. As OI passaram a ser elementos de um sistema proactivo e multidimensional de alcance global, que tem ainda como factor central o Estado, que constitui ainda o vetor primordial das Relações Internacionais. Contudo, os Estados vêm transferindo para estas entidades algumas das suas "*necessidades estratégicas*" e "*competências de soberania*", pois, que para fazer face a ameaças e riscos

globais,estes elegeram as OI como vetores prioritários de ação estratégica. Este paradigma parece ser mais evidente no âmbito da segurança e da defesa, particularmente em conjunturas de elevada complexidade político-estratégica, onde os Estados não dispõem de capacidades para fazer face à conflitualidade e ao subdesenvolvimento.

A interdependência sistémica entre estes atores leva-nos a analisar os fenómenos sociais numa perspetiva mais integrada, crítica e objetiva, assumindo-se a "*geopolítica crítica*" como instrumento privilegiado de análise da ação dos Estados e das Organizações no contexto atual das Relações Internacionais. No entanto, o facto dos Estadosmembro continuarem a ter divergências no seio das Organizações não retira a estas o grau de importância que vêm adquirindo na cena internacional,pois os Estados continuam a ser um palco privilegiado para que os seus países membros exponham as ideias e pontos de vista perante uma audiência global, permitindo-lhes perfilar os seus direitos em contexto de maior adversidade, dificuldade e de procurar convergências político-estratégicas.

Deste modo, independentemente na sua natureza política, económica ou militar e dos seus sucessos ou insucessos, as OI continuam a ser motivadas pela procura de uma "nova" ordem político-económica/social que aumente as possibilidades de progresso e desenvolvimento dos seus países. Como sabemos os elementos geopolíticos e a relação com o Estado geraram um conjunto de práticas e matérias de representação que servem não apenas os Estados mas também as Organizações. Este pensamento é corroborado por Marques Bessa e Mendes Dias (2007, 57) que salientam a importância das fronteiras no contexto atual daPolítica Internacional e reconhecem a necessidade de aprofundar o conhecimento sobre uma «*geopolítica crítica*» que sirva os interesses dos Estados e que constitui, em sua opinião, o mecanismo atual do jogo dos interesses no seio das Organizações.

Como se depreende, os diferentes países membros das OI têm um peso geopolítico diferente na cena internacional (nomeadamente nos contextos regionais de intervenção). A esta diferença de estatuto não é indiferente a política e estratégias definidas pelas organizações, das quais as principais potências globais fazem parte, e também porque as políticas e estratégias acompanham os interesses as potências, sendo elas também os seus principais contribuintes (financeira e politicamente). Todavia, de uma forma geral, considera-se que as organizações de natureza política têm desempenhado uma influência estratégica global que fica aquém das expectativas do cidadão comum, salvo em alguns

sectores especializados ligados ao desenvolvimento económico, à saúde e à educação. Por outro lado, as organizações militares, de um modo geral associadas às parcerias com as potências globais, têm tido uma forte influência estratégica na cena internacional e vêm intervindo ativamente na resolução dos conflitos regionais que subsistem no mundo ao longo das últimas décadas, concretamente no continente Africano (Gazibo, 2010, 56-57).

Assim, constatamos que o grau de importância das Organizações Transnacionais advém, em larga medida, da possibilidade de atuarem em contraposição (e alguns casos como complemento) das antecessoras, tais como "*grupos de opinião*" e "*grupos de pressão*", pois tratando-se de atores de origem privada multinacional, procuram atingir os seus objetivos exercendo a sua atividade em vários países (independentemente das suas fronteiras) e de diferentes formas. Estas dividem-se fundamentalmente em dois grupos: as que desenvolvem a sua ação influenciando a opinião da sociedade, como é o caso das centrais sindicais e organizações religiosas e as que podem constituir normalmente em "*grupo de opinião*" ou em "*grupodepressão*" e que apoiam no seio da sociedade civil como agentes da moralização e vetores espontâneos de concentração das vontades populares, salvaguardando as particularidades destas diferentes organizações.

Neste contexto, estas últimas têm conseguido obter resultados mais significativos quando conseguem canalizar para a sua causa o apoio da opinião pública internacional. Este apoio é muito volúvel e volátil em virtude da sua fixação num objetivo ser de duração limitada, na linha do que é a opinião pública na atualidade, fruto da evolução das tecnologias de informação, sendo facilmente "desviada" ou "condicionada" por "*lobbies*", normalmente relacionado com o poder instituído. Por outro lado, as que correspondem ao aparecimento de novos poderes económicos, que pela sua dimensão em termos sociais e humanos, têm um grande impacto social (e político) no sistema contemporâneo e constituem-se como fortes grupos de pressão e agentes da mudança moral e da mentalidade nas sociedades modernas.

A forma particular como as grandes multinacionais canalizam os seus investimentos influencia a natureza do desenvolvimento económico a nível mundial, podendo afetar de forma muito significativa a estrutura económica de um país ou de uma região, nomeadamente através da monopolização da gestão estratégica de determinados recursos vitais. O resultado dessa influência é de uma forma geral inversamente proporcional ao desenvolvimento económico e social do país alvo pois segundo Assis Malaquias (2011,

12), se uma multinacional de valor significativo pretender instalar-se num país de parcos recursos económicos e sociais, pela mais-valia que representa, constitui por si só uma forte pressão capaz de a levar a obter das fontes de poder, condições impensáveis de obter numa potência económica, citando como exemplo a pressão que as petrolíferas internacionais exercem sobre o Estado.

A cooperação bimultilateral em África. O papel das Nações Unidas

Sabemos que quadros ou modelos de cooperação são multidimensionais e estrategicamente adaptáveis aos contextos das relações internacionais, existindo duas formas tipicamente estratificadas de cooperação: a bilateral e a multilateral. A primeira (bilateral) é aquela que envolve directamente os Estados e que estabelece uma relação biunívoca do sentido e do fluxo da cooperação, podendo integrar diversificados quadros e áreas de cooperação e obedece a uma logica de compromisso entre o cooperante e o destinatário da cooperação, em que o Estado cooperante é também quem define as estratégias, prioridades e montantes ou serviços da ajuda a atribuir. Por sua vez, a cooperação multilateral desenvolve-se em contextos regionalizados ou globalizados, envolvendo organizações ou associações de países, numa sinergia integradora e multidimensional, onde os países cruzam os seus interesses numa plataforma supranacional que integra, otimiza e dinamiza a cooperação, no sentido de em primeiro lugar, corresponder aos anseios dos Estadosmembro e por outro lado, aos propósitos e objetivos para que foi criada, obedecendo a uma logica de quadros estratégicos rígidos e demasiadamente estratificados na forma e no modo de conduzir a cooperação, dificultando assim ajustamentos, ou a resposta a situações de oportunidade, que só se consegue com uma cooperação bimultilateral.

As OI têm atualmente o continente africano como destino privilegiado das suas intervenções estratégicas no sentido de contribuir para a consolidação de capacidades próprias dos africanos, em prol de um desenvolvimento sustentado e de uma segurança mais participada e principalmente mais eficaz. Porem os atores ditos globais como são, por exemplo a ONU (entre outras) através das suas agências e organismos especializadas, desenvolvem estratégias e alinharam os seus objetivos por metas internacionalmente aceites, como são a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio.

Às NU cabe por norma internacional as funções de regulação e aferição dos mecanismos de ajuda global, bem como o estabelecimento de parâmetros legais para o comportamento dos Estados e das Organizações num contexto global. Estas intervenções podem ir desde a imposição de sanções económicas e o auxílio às políticas económicas ou cambiais, às intervenções "robustas" com meios militares, em prol da paz (*peacekeeping* e *peacemaking*), podendo incluir medidas para a prevenção de conflitos regionais e de catástrofes humanitárias (genocídios ou refugiados/deslocados) e ainda apoio à reconstrução pós-conflito (*peacebuilding*).

Apesar de se pretender destacar nesta abordagem o papel das NU, existem um conjunto de outros atores no Sistema Político Internacional, especialmente organizações, que prestam, em vários domínios, um tributo fundamental para a segurança e para o desenvolvimento sustentado neste continente. Estes atores globais, por via das intervenções no reforço do trinómio "segurança-defesa-desenvolvimento", constituem-se nos atores externos da mudança em África, desempenhando um papel importante na recuperação das economias regionais. Estas OI intervêm em África principalmente ao nível do apoio ao desenvolvimento sustentado, em áreas como a erradicação da pobreza, o combate às doenças e no apoio à "*goodgovernance*".
No entanto, em face da proliferação dos conflitos regionais, as questões da segurança vêm assumindo uma maior preponderância, interferindo diretamente nas políticas de cooperação com os Estados e as ORA. Consequentemente, estes e outros atores de oportunidade, alinhados em parcerias de cooperação de geometria variável, participam na definição de estratégias e de objetivos relacionados diretamente com o reforço das suas capacidades, tendentes a proporcionar um clima de segurança, estabilidade e de desenvolvimento regional (Pourtier, 2010, 37-40).

Neste quadro, as OI constituem-se nos designados "agentes externos" da mudança em África, sendo consideradas, por alguns especialistas, como os atores privilegiados e os parceiros mais credíveis que os Estados Africanos e as ORA têm ao dispor para desenvolverem projetos e garantir o suporte das estratégias de apoio ao desenvolvimento e de segurança para o continente.

Constamos contudo uma especialização nas áreas de apoio, denotando uma vocação estratégica para uma maior especialização, onde a cooperação caracteriza-se por uma multidimensionalidade e uma maior abrangência nos sectores e nas formas de

intervenção, bem para além da vertente do financiamento direto a projetos ou de doação de material bélico e assessoria militar direta. Neste contexto, o complemento e o equilíbrio entre o apoio ao desenvolvimento, por via da "*goodgovernance*" e da "Democratização" dos regimes políticos tornou os mercados e as oportunidades globais, contribuindo para o reforço da segurança humana e para projetar as Forças Armadas como instrumento do Estado, ao serviço dos seus interesses, onde quer que estes se manifestem.

O fortalecer das componentes de defesa e segurança, normalmente por via da RSSD do Estado, sem as integrar nos outros "pilares Democráticos" do Estado de Direito (Legislativo, Executivo e Judicial) implica criar desequilíbrios e assimetrias, que pode degenerar em golpes de Estado "palacianos" ou conflitos regionais de consequências imprevisíveis. Neste sentido, as ações de cooperação estratégica das Organizações passam pelo reforço das medidas económicas, pelo suporte à "Democratização", pelo apoio às intervenções militares de africanos em África, integrando mecanismos de cooperação estratégica com parceiros credíveis na gestão de conflitos e frequentemente, assumindo a resolução dos dilemas de desenvolvimento e de segurança. Complementarmente consegue-se através da implementação de programas de longo prazo, com projetos bem estruturados e realizáveis, pois o verdadeiro desenvolvimento sustentado é um desenvolvimento evolutivo e por isso de longo prazo, onde a integração dos mecanismos de apoio ao desenvolvimento e segurança se revelam fulcrais para o êxito das estratégias sustentáveis.

No caso Africano, na vertente da segurança, mais concretamente no apoio à implementação de um sistema de segurança regional e continental abrangente e complementar, existe uma cumplicidade positiva (considerada ainda como insuficiente e parcialmente inoperativa) entre as OI e as ORA com vista a garantir as condições para se desenvolverem projetos no âmbito do reforço das capacidades operacionais, financeiras e logísticas dos Estados Africanos, contribuindo para o "*African Regional Ownership*". Neste princípio, as sinergias atuais entre os sistemas regional africano e mundial conduziram este continente a implementar, após 2002, uma arquitectura de segurança pan-continental, garantida pela complementaridade na interligação entre Organizações em diferentes níveis.

Esta conjuntura favorável e conciliadora de sinergias e mecanismos visam criar as condições próprias aos africanos para resolverem os seus dilemas de segurança e de

desenvolvimento, criando um espaço ideal para a intervenção estratégica e de longo prazo da comunidade mundial em África. No entanto, existem alguns autores que defendem que a constituição de uma "nova" África sem conflitos e em paz, com tolerância na diversidade e sustentada por uma economia de mercado, com forte responsabilização social, está dependente da maior "Democratização" do Estado e do justo equilíbrio entre a segurança regional e o desenvolvimento, apoiado e em cooperação estratégica com as OI (Roque, 2005, 27). Neste paradigma, estas organizações, sendo consideradas como os atores externos da mudança, são também os principais responsáveis pelos sucessos e fracassos das políticas de segurança em África.

A Organização das Nações Unidas e a relação com o espaço Africano

As Nações Unidas pretendem desempenhar no atual processo de globalização, o equilíbrio político-estratégico entre os países e as regiões e entre as OR e as organizações supranacionais, na defesa dos princípios de igualdade e justiça social, atuando no mundo como a entidade supraestatal que "avalia e determina" as principais medidas adoptadas para o desenvolvimento sustentado e para a segurança global. Os atuaisEstadosmembro das NU, soberanos e de pleno direito, formalmente iguais entre si, apesar de se reconhecer que existe uma categoria de "grandes" Estados que tem "especiais" responsabilidades pela manutenção da ordem no Sistema Político Internacional e que estes, por via da ONU, o fazem multilateralmente, com menor ou maior empenho, nomeadamente em África.

As NU comportam órgãos principais órgãos subsidiários, expressões empregues na própria Carta Constitutiva (Artº 7º) que são os principais mecanismos de ação da organização. A par dos órgãos principais e dos órgãos subsidiários das NU, existem organismos que lhe estão diretamente dependentes, sem no entanto se poder considerar que fazem parte dela. Apesar de ser reconhecida a importância prática de alguns corpos da organização, nomeadamente aAGe o CS, sendo conveniente refletir sobre as suas características essenciais e avaliar a sua pertinência no atual contexto global da segurança e defesa.

Com características organizacionais distintas, as NU intervêm por "*dever e direito*" na resolução dos desequilíbrios no mundo, na busca de soluções pacíficas para os conflitos inter e intraestatais. Por esse motivo, pretende conciliar a vontade internacional na atuação em situações relacionadas com o subdesenvolvimento e a instabilidade regional, acorrendo por norma, a regiões com menores índices de desenvolvimento e de maior

registos de conflitos inter e intraestatais, nomeadamente em África e muito especialmente na região subsaariana, onde desenvolveem meados de 2014,dez das dezasseis missões em todo o mundo, envolvendo mais de 45 mil efetivos (militares, polícias e civis)[195].

Nas intervenções em prol da paz e da segurança mundial, nomeadamente em África, a ONU concilia uma capacidade logística robusta, recursos financeiros e administrativos avultados e quando necessário, um aparelho militar e policial muito significativo, com a legitimidade intrínseca que lhe é conferida pelo mandato da sua "Carta Constitutiva". A Carta constitui atualmente o documento fundamental nas Relações Internacionais e tem como objetivo essencial a "…*manutenção da paz e da segurança internacional*…", sendo por essa via considerada como a plataforma de sustentação político-legal para se desenvolverem ações nos Estados e nas regiões em conflito.

Nas NU a essência dos problemas discutidos assumiu, por vocação, uma natureza global, impondo-se para a sua resolução a cabal implementação de soluções inovadoras igualmente globais. Neste princípio, sendo África constantemente referida nos vários relatórios produzidos como "…*desproporcionalmente afetada por problemas de natureza globalizada*…",o continente carece de uma intervenção mundial e principalmente concertada, alinhando todos os esforços na busca de uma solução global pois um inovador paradigma da conflitualidade exige uma nova estratégia de abordagem da cooperação internacional, nomeadamente no seio das NU.

Para resolver a desarticulação estratégica entre a teoria e a prática necessitam de modelos abrangentes e globais de transformação para a estabilidade e de implementação de estratégias multidisciplinares, multilaterais, principalmente através da aplicação de programas de desenvolvimento sustentado de longo prazo. Fátima Moura Roquerefere a este propósito, uma vasta lista de áreas de intervenção para uma "*Estratégia de Desenvolvimento Sustentado a Longo Prazo*", necessária à reabilitação dos Estados Africanos salientandoque a transformação para uma "…*nova África depende essencialmente da consolidação do Estado-nação e da democratização das sociedades*…", com reflexos directos na cooperação na área da segurança (2005, 34).

Outra perspetiva defende que se devem globalizar as soluções e regionalizar os contributos e as estratégias, pois o "…*reforço das capacidades da ONU, enquanto*

[195] [*http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml*]

organização de segurança coletiva, passa também pela «regionalização» e descentralização da sua acção…", aspeto que reforça a necessidade de se desenvolverem estratégias integradas, bimultilaterais e centradas no vetor da segurança sustentada e do Estado de Direito, pois este elemento é central na construção da paz e do desenvolvimento sustentado em África.

Exige-se em todos os casos uma maior complementaridade estratégica e um maior compromisso sustentado entre a ONU e as ORA, pelo princípio da responsabilidade mútua, para a construção de uma paz e estabilidade durável em África que envolve também o Estado Africano. Importa porém salientar que as NU estão mais vocacionadas para realizar operações como entidade líder e não para apoiar ou suportar o envio de tropas ou outros meios, das ORA ou dos Estados nas suas missões, apesar de aceitar contributos dos Estados membro, incluindo dos países Africanos, sendo que a "*AU/UN Hybrid Operations in Darfur"* (UNAMID) representa a excepção à regra, com a participação numa missão "híbrida" no quadro da UA e com relativo grau de sucesso no plano táctico-operacional.

Assim, apesar de se verificar uma tendência crescente para se obter nesta área, uma divisão do trabalho estratégico, principalmente na vertente global da cooperação para o desenvolvimento e segurança, envolvendo alguns atores consideradas "credíveis" no atual Sistema Político Internacional, constata-se que as NU continuam a liderar as principais missões de paz no mundo, não se subalternizam ou atuando em complemento de outras OI ou OR. Contudo, vimos assistindo gradualmente a um crescimento do número e do volume das intervenções em áreas onde não detinham qualquer participação na última década, revelando uma nova dinâmica que obriga a uma melhor partilha do trabalho estratégico, nomeadamente em África.

São latentes as questões que se prendem com o financiamento, a igualdade de voto na AG, a composição equilibrada e representativa do CS, a alteração do direito de veto, operacionalização de uma força de intervenção rápida e a jurisdição do Tribunal Internacional, entre outros aspectos com reflexo na atual conjuntura Africana. São neste momento grandes as expectativas face aos limites até onde se poderá estender a ação das NU, embora o excessivo entusiasmo surgido após a queda do muro de Berlim, não tenha encontrado eco em resultados práticos, embora o número de missões de paz em África tenha sido significativo. É contudo de esperar que a ação da ONU, quer direta quer através

da cooperação estratégica com as OR, seja cada vez mais uma realidade e uma necessidade para ambas as partes, onde o envolvimento de novos atores e especialmente dosEstados se faz noutro enquadramento conjuntural.

Pensamos que o continente Africano continuará a desempenhar um papel central nas missões das NU em prol do desenvolvimento e da segurança, sendo contudo importante renovar e fortalecer as alianças e as estratégias de abordagem aos problemas do continente,e envolver os parceiros regionais, pois as ORA vêm assumindo um papel preponderante nas dinâmicas regionais.

A Carta das NU estabelece como atribuições e competências globais da organização o desenvolvimento económico e social sustentado ao nível global. Para concretizar esta missão foram criados vários organismos, programas e fundos especializados na concessão de auxílio aos países subdesenvolvidos ou como mais recentemente se refere, países em vias de desenvolvimento. Este auxílio está particularmente vocacionado para a assistência técnica, para as doações e assessoria a projetos, para a ajuda humanitária de emergência e em determinadas situações de crise humanitária a para a ajuda alimentar de emergência. As formas de ajuda simbolizam as diferentes estratégias de apoio ao desenvolvimento no continente, uma estratificação da panóplia de ações desenvolvidas pelos estados e organizações, resultando, na sua de maioria, em estratégias sem "estratégia", de ações desconexas que apenas surtem efeito no imediato e não acrescentam valor ao desenvolvimento, não produzem um desenvolvimento sustentado.

As NU intervêm não só ao nível da prevenção e da resolução dos conflitos e no apoio ao desenvolvimento sustentado, como vimos, tendo mais recentemente sentido a necessidade de abrir outras vertentes de cooperação estratégica numa postura mais interventiva e assumindo parcerias conjunturais com os atores regionais. Procura-se com esta abordagem intervir numa fase em que os conflitos terminaram ou estabilizaram e se torna necessário participar no terreno em apoio desses Estados, em ações de emergência humanitária e motivada para apoio às populações, auxiliando na recuperação pós-conflito e alinhando as sinergias mundiais de apoio à reconstrução e recuperação dos Estados saídos de conflitos.

Nesse âmbito, merece especial realce, no seio das NU, a criação da "*United Nations Peacebuilding Commission*" como organização fulcral no auxílio aos países saídos de crises ou conflitos, congregando a ajuda internacional em apoio das populações, do

Estado e em parceria estratégica com as organizações e demais atores que operam na região. Neste intuito, nasceu em 11 de Outubro de 2006, na sede das NU a entidade que faltava em praticamente todas as situações pós-conflito nos Estados Africanos, permitindo, como vimos na Guiné-Bissau (2011/2012), congregar esforços no âmbito da reforma do Estado, nomeadamente na vertente da Reforma do Sector da Segurança e da Defesa (RSSD).

A Comissão das Nações Unidas para o "*peacebuilding*" foi criada para auxiliar os Estados saídos das crises a restabelecer a paz e o equilíbrio democrático pelas vias "padrão" e segundo mecanismos estereotipados ocidentais. Neste intuito, a Comissão gere os recursos atribuídos (materiais e financeiros) e colocados ao dispor das NU pelos doadores da Comunidade Internacional, focalizando a sua atenção na reconstrução dos Estados, das instituições públicas, garantindo um impulso ao desenvolvimento destes países e contribuindo para o bem-estar social.

Contudo, a mudança da natureza dos conflitos fez surgir, também nestes espaços, várias interrogações, dificultando à sociedadeinternacional a compreensão das causas principais dos conflitos e o consequente estabelecimento de padrões eficientes de ajuda humanitária, bem como impedindo a adoção de relações diplomáticas estáveis ou mesmo compreender e implementar as dinâmicas dos processos de resolução de conflitos, dentro dos modelos que vinham sendo aplicados noutras partes do globo, como já referimos.

Por esse motivo, África constitui-se atualmente numa região que apresenta uma elevada taxa de conflitualidade intrínseca, especialmente quando nos referimos às constantes mudanças de governos, ao refluxo de conflitos regionais e aos problemas das economias e das populações, onde as fronteiras geográficas traçadas nos mapas da geopolítica não correspondem às fronteiras étnico-culturais vigentes, em que mais uma vez, a "segurança" é elemento estratégico do desenvolvimento. Fatores que originam um constante atrito entre os que estão nas fronteiras do espaço que lhes pertence por tradição e do espaço que ocupam por obrigação, criando uma dificuldade acrescida para a boa governação dos Estados e para a intervenção concertada da sociedade internacional e das Organizações.

Este aparentemente insignificante, mas evidente e perene aspeto, tem originado uma constante conflitualidade entre povos, no espaço regional, que aliada à luta pelo acesso privilegiado aos designados "recursos de conflito" constituem os fatores para ser

considerada a região no mundo onde a conflitualidade aumentam e o Índice de Desenvolvimento Humano diminui, levando a uma intervenção estrategicamente mais concertada das NU com as OR, pois o apoio bimultilateral ao "*African Regional Ownership*" parece ser a política de segurança mais adequada para contribuir para o futuro de África.

Conclusões

A globalização trouxe outros desafios para a relação entre Estados-Organizações e dinamizou o vetor da cooperação multilateral, agindo muitas vezes em complemento da cooperação bilateral que sempre existiu. Assim, a cooperação multilateral proliferou e levou à criação de estruturas dedicadas onde os interesses dos Estados pudessem ser articulados, levando ao surgimento de organizações de diferente amplitudes e propósitos que serviam de tabuleiro para jogar os múltiplos interesses dos Estados membro. Neste quadro, a cooperação multilateralpassou a agregar mais recursos e outras dinâmicas nos processos de cooperação, que normalmente não dispunham de recursos financeiros, humanos e materiais suficientes para realizarem os seus objectivos, tais como acontece com a principal OI que intervém atualmente em África, combinando a cooperação na vertente do apoio ao desenvolvimento regional e na área da segurança e da defesa

Assim, nas dinâmicas entre Estados e Organizações, o grau de complexidade nas relações pessoais-organizacionais em contextos de crise e o incremento do número crescente de atores globais, levou à necessidade de se definirem novas formas de estabelecer e orientar a cooperação na relação Estado-Organização (Estados-Organizações), implicando o surgimento da inovadora e mais desafiante cooperação bimultilateral. Esta inovadora forma de cooperação passou a ser visto como uma resposta para este desafio de complexidade, em que se procura, em cada momento, privilegiar ou otimizar a relação Estado-Organização, numa lógica de melhor entender, intervir e contribuir para os problemas de segurança e desenvolvimento, pois as relações pessoais ultrapassam as vontades políticas e a cooperação diplomática bilateral é vetor de excelência para a cooperação multilateral, estando normalmente associado a uma maior legalidade, legitimidade e quantidade de recursos (financeiros e materiais).

Esta a inovadora cooperação bimultilateral surge como uma forma mais adaptável, dinâmica e prática de conduzir a cooperação no seio dos Estados e das Organizações, permitindo uma maior aproximação entre os múltiplos atores num quadro de ajuda ao

desenvolvimento e de reforço das condições de segurança multidimensional, levando a uma melhor compreensão entre os valores do Estado e os compromissos vinculados na Organização. Este novo paradigma de cooperação transporta-nos, em África, para uma desafiante redefinição das estratégias de cooperação, obrigando a uma maior compromisso com as organizações africanas e a uma aposta reforçada na ligação com os EstadosAfricanos, o que implica a necessidade de ter uma melhor compreensão das realidades conjunturais no continente e ajustar o modelo de cooperação à realidade deste continente,que só é possível através da cooperação bimultilateral na ligação entre Organizações eEstados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BESSA, António Marques e DIAS, Carlos Manuel Mendes (2007) – O Salto do Tigre – Geopolítica Aplicada. Lisboa. Editora Prefácio.

COQUERY-VIDROVITCH, Catherine (2011) –PetitHistoire de L'Afrique. L'Afrique au Sud du Sahara de la préhistoire à nos jours, Paris: Éditions La Découverte.

DOWDEN, Richard (2010) – Africa. Altered States, Ordinary Miracles, New York: Public Affairs, 2010.

DUBRESSON, Alain e MOREAU, Sophie (2011) – L'Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement, Paris: Collection U - Armand Colin, 3éme Edition.

ELLIS, Stephen (2007) – How to Rebuild Africa?. Council of Foreign Affairs, September/October 2007. Disponivelem: *http://www.cfr.org/africa/rebuild-africa/p8961*

GAZIBO, Mamoudou (2010) – Introduction à la Politique Africaine. Deuxième Edition Revue et Augmentée, Canada: Presse de l'Université Montréal, Québec.

POURTIER, Roland (2010) - Afrique Noires, Paris: Hachette Livres, 2éme Edition.

KISSINGER, Henry (2002) – Diplomacia. Lisboa: Editora Gradiva, 2ª Edição.

ROQUE, Fátima et al. (2005) – O Desenvolvimento do Continente Africano na Era da Mundialização. Lisboa: Editora Almedina.

SANTOS, Vítor Marques dos (2007) – Introdução à Teoria das Relações Internacionais, Editora Instituto Superior Ciências Sociais e Politicas. Lisboa. 1ª Edição.

TAVARES, Rodrigo (2010) – Regional Security. The Capacity of International Organizations.Routledge. London.

THOMSON, Alex (2010) - An Introduction to African Politics, New York, Editions Routledge.

VALLEJO, Manuel Diez de Velasco (1997) – Las OrganizacionesInternacionales, 10ª Edicion.Madrid: Editorial Tecnos, pp. 21-41.

VIRALLY, Michel (1991) – Le Droit International au service de la Paix, de la Justice et du Développement. Paris: Editions A. Pedone.