

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Mestrado em Relações Internacionais - Estudos Europeus

Da erradicação da pobreza à promoção da
segurança: impactos do 11 de Setembro de
2001 na política de cooperação para o
desenvolvimento da União Europeia.

O regresso a uma paz negativa?

Orientador: Dr. Augusto Rogério Leitão

Mestranda: Mónica Fernandes Piedade

Julho de 2009

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Mestrado em Relações Internacionais - Estudos Europeus

Da erradicação da pobreza à promoção da
segurança: impactos do 11 de Setembro de
2001 na política de cooperação para o
desenvolvimento da União Europeia.

O regresso a uma paz negativa?

Orientador: Dr. Augusto Rogério Leitão

Mestranda: Mónica Fernandes Piedade

121 653 caracteres / 18 558 palavras

Julho de 2009

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Prof. Doutor Augusto Rogério Leitão pelo apoio ao longo deste curso de Mestrado, pela confiança e pela força nos momentos de maior insegurança.

Agradeço também à Prof. Doutora Carmen Amado Mendes pelo apoio nos momentos de maior desespero, pela atenção e disponibilidade para nos receber e esclarecer dúvidas.

Ao Prof. Doutor João Gomes Cravinho por ter feito despertar e crescer o interesse pela área da cooperação para o desenvolvimento.

Aos meus pais, Inês e Adriano, por todo o apoio prestado desde início, permitindo assim chegar ao fim deste percurso.

Aos meus colegas e amigos, pelas palavras de incentivo e apoio ao longo deste percurso.

Finalmente agradeço ao meu amigo, companheiro e namorado, Carlos, pela compreensão, incentivo para continuar, e apoio a todos os níveis, sem o qual nada disto teria sido possível.

Sem a vossa ajuda e a vossa participação, esta caminhada não teria chegado ao fim.

A todos um grande Bem-haja.

RESUMO

Após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, as questões de segurança passaram para primeiro plano da política mundial alterando todos os aspectos da política internacional e das Relações Internacionais, influenciando a cooperação internacional para o desenvolvimento e alterando o *modus operandi* desta. Afirma-se que o crescente número de políticas a nível internacional guia-se por um autêntico processo de securitização fundamentalmente orientado por prioridades de segurança. A política de cooperação para o desenvolvimento está no cerne da acção externa da União Europeia, tal como a política externa, política de segurança e a política comercial. Na origem desta política encontra-se a associação de alguns países e territórios ultramarinos à Comunidade Europeia, mantendo-se a ligação mesmo após as independências na década de 60, com o objectivo de apoiar desenvolvimento sustentável nos países beneficiários da ajuda, através da erradicação da pobreza. No contexto pós-11 de Setembro, a declaração da "guerra contra o terrorismo" por parte dos Estados Unidos desencadeou uma mudança nas prioridades do desenvolvimento, passando o combate ao terrorismo para o primeiro lugar. Com base na análise de documentos oficiais que formam o quadro da política de desenvolvimento da UE e através do estudo de caso da África Subsaariana, esta investigação pretende compreender se existem novas formas em que o vínculo segurança-desenvolvimento tenha sido articulado pela UE neste contexto histórico. Pretende-se demonstrar que no contexto pós 11 de Setembro de 2001 a política de cooperação para o desenvolvimento da UE passou a estar subordinada aos seus interesses e preocupações de segurança, gerando um retorno a uma chamada paz negativa.

Palavras-chave: securitização, segurança humana, Estados Falhados, cooperação para o desenvolvimento, paz.

ABSTRACT

After the events of 9/11, security issues have moved to the forefront of world politics by changing all aspects of international politics and international relations. The new security agenda has influenced the international development cooperation, changing its modus operandi. It is said that the growing number of policies at international level shall be guided by a genuine process of securitization primarily driven by security priorities. The development cooperation policy is at the heart of the EU external action, such as foreign policy, security policy and trade policy. Behind this policy is the association of some countries and territories with the European Community, maintaining the connection even after the independence in the 60s, with the aim of supporting sustainable development in recipient countries of aid, through poverty eradication. In the post-September 11, the declaration of "war against terrorism" by the United States triggered a change in priorities of development, and put the fight against terrorism in the first place. Based on analysis of official documents that form the framework of development policy of the European Union, and through a case study of sub-Saharan Africa, this research seeks to understand whether there are new ways in which the security-development link has been articulated by the EU in this historical context. It is shown that in the post September 11, 2001, the EU development cooperation policy is tied to their interests and security concerns, generating a return to negative peace.

Keywords: securitization, human security, failed states, development cooperation, peace.

ABREVIATURAS

ACP (África, Caraíbas e Pacífico)

ADM (Armas de Destruição Maciça)

ALA (Ásia e América Latina)

APD (Ajuda Pública ao Desenvolvimento)

CAD (Comité de Ajuda ao Desenvolvimento)

CE (Comunidades Europeias)

CEE (Comunidade Económica Europeia)

ETA (Euskadi Ta Askatasuna)

IRA (Irish Republican Army)

PESC (Política Europeia de Segurança Comum)

PESD (Política Externa de Segurança e Defesa)

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico)

ODM (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio)

ONU (Organização das Nações Unidas)

OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte)

UE (União Europeia)

ÍNDICE

Agradecimentos	iii
Resumo	iv
Abstract	v
Abreviaturas	vi
Índice	1
Introdução	3
Capítulo1 – Enquadramento Teórico	10
1.1 – Conceptualização	10
1.2 – Da paz à paz negativa	24
Capítulo2 – Contextualização	29
2.1 – A cooperação internacional para o desenvolvimento no pós-11 de Setembro de 2001	29
2.2 – Relações Externas da UE: política de desenvolvimento e política de segurança	37
2.3 – O 11 de Setembro e a Europa	42
Capítulo 3 – Tendência securitária do desenvolvimento	45
3.1 – A União como actor de securitização	45
3.2 – Retórica securitária e securitizante	48
3.2.1 – Do desenvolvimento do Sul à segurança do Norte	49
3.2.2 – Condicionalidade de segurança	60
3.2.3 – Eligibilidade da ajuda	63

3.2.4 – Coerência das políticas externas	67
3.3 – Novos instrumentos financeiros e novos fluxos	72
Capítulo 4 – Estudo de caso: África Subsaariana	76
4.1 – Uma conflitualidade endémica	77
4.2 – Novos mecanismo e instrumento	79
4.2.1 – <i>African Peace Facility</i>	80
4.2.2 – Instrumento de Estabilidade	82
4.3 – Novas prioridades	83
Anexos	91
Anexo 1 – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	92
Anexo 2 – A conflitualidade em África	95
Anexo 3 – Índice dos Estados-Falhados 2007	96
Bibliografia	97

Introdução

As preocupações de segurança voltaram para o topo da agenda política mundial com os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, influenciando todos os aspectos da política internacional e das Relações Internacionais. Esta nova agenda de segurança influenciou também a cooperação internacional para o desenvolvimento (Michel, 2005:3). No rescaldo dos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, o *modus operandi* da cooperação para o desenvolvimento mudou.

O foco específico desta investigação é identificar o que mudou na prática da cooperação e que consequências teve esta mudança para a política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia (doravante UE). Este fenómeno recebeu a atenção de muitos académicos do desenvolvimento, da segurança e dos estudos internacionais, a nível da prática da cooperação internacional para o desenvolvimento, existindo no entanto poucos estudos sobre as consequências deste processo a nível da UE.

A ambição quanto a esta investigação é tanto teórica como empírica. A nível teórico, a teoria da securitização da Escola de Copenhaga serviu de ponto de partida. No entanto, revelou-se insuficiente para esta investigação. Propõe-se aqui um entendimento mais amplo do conceito de segurança, baseado no indivíduo e no conceito de segurança humana, ultrapassando o

âmbito da Escola de Copenhaga. Para isso, os estudos críticos de segurança, nomeadamente estudos de académicos como Ken Booth (1991; 2004), Keith Krause (1997) e Wyn Jones (2001), serviram o propósito da autora para compreender o processo a que chamaremos *sécurisation* ao nível da política de desenvolvimento da UE. Emprestado ao francês, utilizaremos este conceito no intuito de não confundir o leitor com a securitização entendida no âmbito de Copenhaga. Assim, esta "securitização" será o resultado de uma combinação de factores, observados ao longo da investigação, que incluem o aumento da linguagem de segurança nos documentos oficiais da política de desenvolvimento da UE, mudanças tanto a nível institucional como na prática ou nos fluxos da ajuda ao desenvolvimento, assim como o desvio dos objectivos de desenvolvimento e sua subjugação face a objectivos de segurança da União.

O propósito da investigação baseia-se em observar mudanças ao nível da linguagem utilizada em documentos oficiais que formam o quadro da política de desenvolvimento da UE. Para tal, são analisados os documentos oficiais considerados mais importantes pela autora que compõem o quadro e as orientações da política de desenvolvimento da UE¹. A comparação de documentos publicados antes e depois do 11 de Setembro de 2001 permite-nos verificar mudanças na retórica utilizada nesses documentos. O objectivo

¹ Foram escolhidos os documentos seguintes, como a súmula de processos de decisão sobre política de desenvolvimento da UE: Declaração sobre desenvolvimento de 2000, Consenso Europeu sobre desenvolvimento, Acordo de Cotonou e revisão do Acordo de Cotonou, Estratégia de Segurança Europeia, documentos oficiais do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (*Helping Violent Conflict e A Development Cooperation Lens on Terrorism*).

é determinar em que medida a política de desenvolvimento da UE passou a ser articulada na linguagem da segurança no mundo pós 11 de Setembro. A verificação de uma retórica de segurança crescente em documentos oficiais da política de desenvolvimento confirma o primeiro indício de um processo de securitização.

Decorrente da observação de uma crescente linguagem de segurança, onde conceitos como terrorismo, Estados Falhados e segurança se encontram repetidos frequentemente, podemos considerar também que o processo é verificado se existir uma ligação directa entre uma questão considerada ameaça, previamente securitizada, e novas questões tornadas ameaças ao desenvolvimento, formulado nos termos da política de desenvolvimento da UE. Neste caso, a ligação entre a ameaça terrorista, já securitizada, a insegurança trazida pelo subdesenvolvimento nos Estados Falhados e a política de desenvolvimento Europeia é mais um indício do processo enunciado anteriormente.

A par desta análise qualitativa efectuou-se uma análise mais empírica das mudanças a nível institucional, na prática e nos fluxos da ajuda para determinar a existência deste processo. A observação de mudanças institucionais, nas práticas reais e nos fluxos de ajuda, confirma a articulação crescente da política de desenvolvimento da UE nas questões de segurança depois do 11 de Setembro, e conseqüentemente, o próprio processo de

securitização desta política. As mudanças institucionais e o desvio dos fluxos de ajuda observados confirmam a crescente sobreposição da agenda de segurança à agenda de desenvolvimento. O processo confirma-se através do “desvio securitizante”, isto é, se os objectivos de segurança da UE (e do Norte em geral) se sobrepõem aos objectivos tradicionais da ajuda ao desenvolvimento (erradicação da pobreza, no Sul) na política de desenvolvimento da UE.

Com a análise das consequências do 11 de Setembro de 2001 a nível da política de desenvolvimento da UE, identifica-se que objectivos de segurança presentes nos documentos oficiais, pós-11 de Setembro, baseiam-se na percepção da paz como de ausência de conflitualidade, nos países receptores da ajuda. Esta consideração recorrente na retórica da ajuda torna-se a questão central para a segurança, tanto de doadores como de receptores da ajuda. Podemos então questionar-nos sobre um possível retorno à paz negativa, definida por Galtung (1996). Os objectivos a longo-prazo da ajuda ao desenvolvimento são substituídos por objectivos de curto-prazo, através da *hard policy* que substitui o tradicional *soft power*² característico da União.

Antes de começar, é necessário definir claramente o significado de alguns dos termos utilizados nesta investigação. Quando falarei da política de

² O termo foi usado pela primeira vez pelo professor de Harvard, Joseph Nye. Ele desenvolveu o conceito no seu livro de 2004, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (Soft Power: Os Meios para o Sucesso no Mundo da Política). É muitas vezes usado por autores como Frank Petiteville (2005; 2006) para caracterizar a acção externa da UE, um actor internacional sui generis.

desenvolvimento da UE, incidirá sobre a política de desenvolvimento da Comunidade Europeia. O principal objectivo desta tese não será apontar para a política de desenvolvimento ao nível dos Estados-Membros, mas sim a nível comunitário. No entanto, sabemos que os Estados-Membros coordenam as suas políticas sobre cooperação para o desenvolvimento com a Comunidade e consultam-se mutuamente sobre os seus programas de ajuda (Tratado CE, art. 180). Assim, todas as acções e declarações a nível da UE que visam harmonizar as acções dos Estados membros com as políticas acordadas a nível da UE, podem ser incluídas na análise qualitativa desta investigação. Por outro lado, e por não satisfazer o intuito da autora, não será usado o termo securitização entendido pela Escola de Copenhaga. Quando usado, este terá o mesmo significado do conceito de *sécurisation*, entendido como um processo, definido anteriormente.

Esta tese inicia-se então com um primeiro capítulo dedicado ao enquadramento teórico do tema, através da definição de conceitos-chave, como *sécurisation*, securitização, segurança e segurança humana, Estados-Falhados e paz. Caberá ainda uma curta clarificação da insuficiência da teoria da securitização da Escola de Copenhaga para esta investigação, levando-a mais além com o enquadramento teórico fornecido pelos estudos críticos de segurança, mais construtivistas, nomeadamente a Escola de Gales/Aberystwyth.

O segundo capítulo é constituído pela contextualização dos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, através das mudanças a nível da cooperação internacional para o desenvolvimento, dum análise do quadro das relações externas da UE, no qual a política de cooperação para o desenvolvimento da UE é parte integrante, e um breve visão do 11 de Setembro de 2001 pela Europa. Com este capítulo veremos que o fenómeno de securitização da cooperação para o desenvolvimento existe, abrindo as portas para uma reflexão sobre os efeitos do 11 de Setembro na política de desenvolvimento Europeia.

O terceiro capítulo aborda directamente o tema desta tese, reflectindo primeiro sobre a UE como actor de segurança e securitização credível, passando para a análise dos documentos oficiais, concluindo que existem indícios de um processo de securitização, tanto a nível retórico, dos fluxos e instrumentos financeiros, a nível institucional da política de desenvolvimento da UE, como a nível dos seus objectivos tradicionais, subjugando-os aos objectivos de segurança da própria União. Além disso, permite-nos perceber um entendimento diferente do que é considerado segurança, cabendo uma percepção de paz e segurança, como o conceito de paz negativa de Galtung (1996).

O último capítulo será inteiramente dedicado a análise do estudo de caso da África Subsaariana, ilustrando o processo de securitização observado até aí.

Para tal, a utilização de dados quantitativos, mapas e análise de novas instituições africanas foi imprescindível, levando à verificação de uma securitização da ajuda ao desenvolvimento da UE na África Subsaariana.

Capítulo 1 - Enquadramento teórico.

1.1 – Conceptualização.

Securitização: para além de Copenhaga.

A teoria da Escola de Copenhaga sobre securitização serviu de ponto de partida por ter introduzido o próprio conceito pela primeira vez. No entanto, não será suficiente e propõe-se aqui uma ampliação da definição proposta, nomeadamente através dos Estudos Críticos de Segurança. Ao longo das últimas décadas, novas abordagens em matéria de segurança surgiram desafiando as teorias realista e neo-realista.

Uma das abordagens mais influentes no seio dos teorizadores sobre segurança é articulada por Barry Buzan e Ole Waever (Buzan, Weaver e Wilde, 1998) conhecida como Escola de Copenhaga. O conceito de securitização é entendido por estes autores como o movimento que leva a política para além das regras do jogo estabelecidas e constitui o tema num tipo especial de política ou acima da política, tornando uma questão securitizada através de "actos de discurso" (*speech act*) (Buzan, Weaver e Wilde, 1998: 23, 26). Os actores de securitização - que podem ser Estados, organizações internacionais (OIs), organizações não-governamentais (ONGs) - utilizam a linguagem de segurança para convencer da natureza de uma

ameaça existencial. A securitização ocorre então quando o actor de securitização usa uma retórica de ameaça existencial e retira uma questão fora do contexto político tradicional onde deveria estar inserida (Buzan, Weaver e Wilde, 1998: 21).

A abordagem da Escola Copenhaga é útil nesta investigação para a análise discursiva conduzida pela autora e para verificar se os documentos oficiais estão impregnados da linguagem de segurança. No entanto, é insuficiente e redutora para a análise desta tese, como veremos através do enquadramento teórico. Se fosse aplicada estritamente a definição da Escola de Copenhaga, a política de desenvolvimento iria aparecer como uma ameaça que tem de ser abordada com urgência. No entanto, quer-se aqui explorar e perceber se a política Europeia de desenvolvimento é efectivamente utilizada como um meio para enfrentar ameaças. Propõe-se então que o quadro de securitização seja aplicado à política de desenvolvimento da UE, a fim de observar se as questões de segurança são cada vez mais colocadas na agenda do desenvolvimento, ou se a agenda de segurança inclui cada vez mais a política de desenvolvimento. Por outras palavras, propõe-se que o quadro da securitização seja visto como um processo politizado, isto é, entender um problema de segurança como um assunto de teoria política (*politicizing security*) (Booth, 2004: 14).

Para além da análise da linguagem de segurança, analisar-se-á uma vertente não explorada por esta escola: a conjugação de determinadas questões que se tornaram ameaças, neste caso ligadas à política de desenvolvimento da UE, com ameaças previamente reconhecidas como tal (o terrorismo neste caso). Será fácil compreender a ligação entre a ameaça terrorista, já securitizada, e a insegurança trazida pelo subdesenvolvimento nos chamados Estados frágeis, falhados e/ou colapsados, como veremos mais a frente, com a ligação à política de desenvolvimento Europeia.

Assim, o conceito de *sécurisation* deverá ser entendido como um processo que engloba um aumento da linguagem de segurança ao longo dos documentos oficiais da política de desenvolvimento da UE, mudanças tanto institucionais como na prática e nos fluxos da ajuda, a ligação entre ameaças previamente securitizadas e novas ameaças ligadas a política de desenvolvimento, e finalmente, uma subjugação e conseqüente desvio, dos objectivos centrais do desenvolvimento às questões e interesses de segurança da UE.

Segurança humana: um novo paradigma de segurança.

Partiremos do conceito de segurança definido por Robinson (2008: 1) como a ausência de ameaça. A noção de segurança como definida anteriormente torna-se insuficiente no contexto pós 11 de Setembro, necessitando-se de

uma reconceptualização devido a diversidade de ameaças existentes e a diversidade de meios para as combater. Durante quatro décadas, os governos definiram as suas políticas de segurança em termos realistas: segurança do Estado (segurança nacional), pelo Estado, através de meios militares e políticos, para fazer face a uma ameaça político-militar externa intencional. A ameaça era a superpotência e os membros do bloco antagonista; o risco era a guerra nuclear à escala planetária.

Os contributos para uma concepção de segurança centrada no homem remontam aos finais dos anos sessenta, a autores críticos do paradigma realista das relações internacionais. Entre finais da década de sessenta e início da década de noventa, surgem outras dimensões da segurança, designadamente os sectores não militares da segurança (sectores económico e ambiental), os sujeitos não estaduais da segurança (o indivíduo e os grupos) e a dimensão cooperativa da segurança.

Nos anos 90, o trabalho de Keith Krause (1997) chamou a atenção para conceitos como abrangência (*broadening*) e aprofundamento (*deepening*), recuperados por Ken Booth (2004). Este, propôs uma revisão das concepções tradicionais de segurança (crítica a soberania estatal como objecto referente de segurança exclusivo, introduzindo a práxis emancipatória), expandindo a agenda de segurança para além da ortodoxia militar e estadista (2004:14). O artigo de Booth de 1991 "*Security and*

emancipation” tornou-se o ponto de viragem para uma abordagem mais holística e não estadual da segurança. Assim, os chamados estudos críticos sobre segurança (*Critical Security Studies*) ganharam pouco a pouco voz.

Assim, a Escola de Copenhaga e a sua concepção da segurança, impede o entendimento do conceito de segurança humana, pois segundo esta, a segurança só pode ser entendida através da segurança nacional, negando a existência de conceitos como segurança individual ou segurança internacional (Weaver, 1994 :48-50). Para esta investigação, esta Escola revelou-se insuficiente, obtendo-se então pela análise mais construtivista da segurança.

Na década de noventa os factos criam um debate alargado do conceito, avançando-se com novos conceitos, designadamente os de segurança societal e de segurança humana. Este último foi consagrado oficialmente pelo Relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. No relatório, é proposta a substituição da abordagem tradicional da segurança estadual, nacional, territorial e militar, por uma nova abordagem assente na segurança das pessoas³ (PNUD, 1994: 23).

³ «La sécurité humaine n'est pas question d'armement, mais une question de vie humaine et de dignité» (PNUD, 1994: 23).

De acordo com Amartya Sen, o conceito de segurança humana remete para a redução e eliminação das inseguranças que põem em risco a vida humana (Sen, 1999: 8). A definição foi ampliada pela Comissão de Segurança Humana:

“Human security in its broadest sense embraces far more than the absence of violent conflict. It encompasses human rights, good governance, access to education and health care, and ensuring that each individual has opportunities and choices to fulfil his or her own potential...Freedom from want, freedom from fear and the freedom of the future generations to inherit a healthy natural environment – these are the interrelated building blocks of human, and therefore national security” (Annan, 2000: 4).

Esta nova abordagem assenta nos seguintes pressupostos: as pessoas como objecto da segurança, o que implica a separação entre a segurança do indivíduo e a segurança do Estado; universalidade, transnacionalidade e diversidade das ameaças; a interdependência das componentes da segurança. A abordagem da segurança centrada no Estado afigura-se-nos inadequada para um sistema político que não é um Estado nem terá de ser um super-Estado, mas do qual se espera um papel activo e coerente na sociedade internacional. Assim, este novo conceito de segurança adequa-se à realidade que é a União Europeia, assim como às novas ameaças prevalentes no pós Guerra-Fria.

Estando a segurança do indivíduo e das populações em geral no centro das questões de segurança, torna-se necessário mencionar as fontes desta

insegurança no sistema internacional (Renner, 2005: 5). Com o fim da Guerra Fria muitas colónias conheceram a independência de forma formal. No entanto, estes novos Estados independentes não estariam preparados para sobreviver num mundo de Estados soberanos, incapazes de criar as condições necessárias para fornecer bens às suas populações, tanto a nível político, económico e social, como é o exemplo flagrante do continente africano. Após a independência, os novos Estados africanos tiveram de lidar com o problema da sobrevivência num sistema de política internacional baseado em Estados soberanos.

A nível externo, a sobrevivência destes Estados dependia do apoio internacional. Os Estados reconhecidos internacionalmente foram capazes de constituir alianças, desenvolver um sistema económico de trocas comerciais, utilizando a sua própria moeda, atraindo novos recursos como a ajuda ao desenvolvimento. Também ficaram, de certa forma, isolados e protegidos dos perigos de ataque pelos seus países vizinhos e da ameaça de proliferação de grupos dissidentes no seu próprio território (Clapham, 1996). No entanto, o apoio internacional dependia de vários factores: em primeiro lugar, o reconhecimento internacional do Estado soberano; em segundo lugar, as relações especiais com os antigos poderes coloniais; em terceiro lugar, o apoio estratégico das superpotências durante a Guerra Fria; em quarto lugar, a ajuda económica. O problema põe-se a partir do momento em que a ajuda internacional diminui ou deixa de existir, levando ao colapso

destes Estados, tornando-se Estados Falhados. Estes não vão conseguir salvaguardar as condições mínimas para as suas populações: paz doméstica, a lei e a ordem, e boa governação.

Novas guerras e novas ameaças: Estados Falhados, frágeis, colapsados.

Importa portanto que consideremos agora a natureza dos conflitos que têm predominado na cena internacional. Um novo tipo de guerras⁴ emergiu a partir da década de oitenta, caracterizado pela diluição da fronteira clássica entre guerra, crime organizado, desrespeito grave dos Direitos Humanos e pela diluição do poder tradicional, do uso da violência, explicado em parte pela privatização da segurança:

“The new wars occur in situations in which state revenues decline because both of the decline the economy as well as the spread of criminality, corruption and inefficiency, violence is increasingly privatized both as a result of growing organized crime and the emergence of paramilitary groups, and political legitimacy is disappearing” (Kaldor, 1999: 5).

O fim da fronteira leste-oeste conduziu, por um lado, a um vazio estratégico e de poder e, por outro, ao fim da autarcia de uma zona geográfica. A retirada das superpotências de zonas de risco permitiu a expressão por meios violentos de conflitos antes latentes, designadamente de natureza identitária. Da desagregação do poder totalitário soviético resultou ainda um

⁴ Mary Kaldor analisa o caso da guerra na Bósnia-Herzegovia (1992-1995) como exemplo deste novo tipo de guerras

composto de Estados frágeis, e, por isso, com condições favoráveis à expansão de actividades ilícitas. Também é nesta época, e como consequência deste ambiente internacional que nasce a componente militar da UE com vista a participação em missões de Petersberg⁵, como veremos mais adiante nesta investigação.

De acordo com João Marques de Almeida, assessor do actual Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, e anterior Director do Instituto de Defesa Nacional, os Estados Falhados partilham quatro características. Em primeiro lugar, nestes Estados o governo central perdeu o seu controle e autoridade sobre seu território e é, portanto, incapaz de garantir a paz, lei e ordem. Em segundo lugar, os Estados Falhados são caracterizadas por *warlord politics*: a violência é necessária para controlar a distribuição da riqueza e da construção de alianças políticas. Isto torna difícil a distinção entre grupos rebeldes e forças governamentais. Em terceiro lugar, as tragédias humanitárias nos Estados Falhados, causadas pela pobreza extrema, a fome e doenças são generalizadas. Os Direitos Humanos e o respeito pelas normas democráticas são comumente subvertidos. Em

⁵ As «missões de Petersberg» fazem parte integrante da política europeia de segurança e de defesa (PESD). Foram incluídas expressamente no Tratado da União Europeia (artigo 17.º) e abrangem: as missões humanitárias ou de evacuação dos cidadãos nacionais, de manutenção da paz, de forças de combate para a gestão das crises, incluindo operações de restabelecimento da paz. Estas missões foram instituídas pela Declaração de Petersberg, adoptada na sequência do conselho ministerial da UEO, realizado em Junho de 1992. Nos termos desta declaração, os Estados-Membros da UEO decidem colocar à disposição da UEO, mas igualmente da NATO e da União, unidades militares provenientes dos diversos ramos das suas forças convencionais.

quarto lugar, as partes combatentes são financiadas, em grande parte, pelo dinheiro proveniente de sequestro, tráfico, prostituição e contrabando. Assim, o estado de anarquia, serve de fachada para o crime organizado (Almeida, 2007: 41).

Antes do 11 de Setembro de 2001, os Estados Falhados constituíam tanto um problema humanitário como uma ameaça à segurança regional, nomeadamente para os seus vizinhos. No entanto, não foi considerada uma questão crucial para a segurança internacional (DFID, 2005a: 10). As percepções relativas aos Estados Falhados mudaram drasticamente com os acontecimentos de 11 de Setembro. No rescaldo dos ataques terroristas, a ameaça do terrorismo tem trazido à luz do dia o fracasso de Estados-Nação e a importância destes ultrapassando a sua anterior dimensão humanitária. Os Estados Falhados deixam de representar perigos apenas para si próprios e os seus vizinhos e tornam-se ameaçadores para o mundo inteiro⁶ (Rotberg, 2002: 127). Por outras palavras, os Estados Falhados tornaram-se uma ameaça estratégica global.

Tendo em conta o impacto do 11 de Setembro, e mais tarde os atentados terroristas em Madrid e Londres, é importante sublinhar que os primeiros ataques em larga escala pela Al-Qaeda tiveram lugar em África, mais especificamente na África Oriental, em 1998, quando as embaixadas

⁶ Tradução livre da autora. No original: "*Failed states pose dangers not only to themselves and their neighbours but also to peoples around the globe*". Rotberg, 2002: 127.

americanas em Nairobi e Dar es Salaam foram bombardeadas. Levanta-se então a questão de saber se o continente africano é um fornecedor do terrorismo internacional. Como já referido, os Estados Falhados oferecem muitas vantagens para a proliferação de tendências terroristas (Mehler, 2006: 557). Em primeiro lugar, não têm capacidade para impor autoridade na totalidade do território e nas suas fronteiras, permitindo que os grupos terroristas se instalem no país, normalmente de forma remota a capital, para treinar e preparar atentados. Em segundo lugar, as economias de guerra existentes nos Estados Falhados oferecem excelentes oportunidades de branqueamento de capitais, para o tráfico e o contrabando. Em terceiro lugar, a incapacidade de gerar um estado de segurança permite criar um ambiente para o exercício dos ataques. Finalmente, uma população em desespero, alienada, em grande parte jovem, e muitas vezes radicalizada, constitui um campo amplo e fácil de recrutamento para actividades terroristas.

A África Subsaariana é palco de uma combinação de Estados Falhados, frágeis e/ou colapsados, como veremos no último capítulo. Além disso, o terrorismo internacional requer dois factores adicionais: ideias mobilizadoras e unificadoras, tal como as oferecidas pelo fundamentalismo islâmico, e agitadores que abusam destas ideias, com o objectivo de organizar uma poderosa força terrorista para combater um inimigo externo comum (Rotberg, 2002: 129). Todos sabemos da existência da corrente islamista em

países da África Subsaariana, podendo desenvolver-se neles células de terrorismo islâmico, entre outros tipos, da existência de tráfico ilegal de armas e mercadoria, gerando criminalidade e insegurança (Antil, 2006: 585-587). Há também evidência de que agentes da *Al Qaeda* puderam utilizar a Libéria como santuário, entre 1998 e 2002; juntamente com o déspota-tornado presidente Charles Taylor, a organização esteve aparentemente envolvida no tráfico de diamantes da vizinha Serra Leoa (Renner, 2005: 10). Assim, torna-se evidente a escolha desta região do globo, para a análise das consequências do 11 de Setembro a nível da política de desenvolvimento da UE.

O círculo vicioso da segurança e do desenvolvimento.

A insegurança descrita nos Estados Falhados tem como outra consequência a impossibilidade de gerar desenvolvimento nesses Estados. A ligação entre segurança e desenvolvimento torna-se clara. A ligação entre segurança humana e terrorismo fácil de perceber, pelo facto do terrorismo ter sempre alvos civis nos seus ataques, resta identificar que tipo de desenvolvimento está ligado à segurança humana.

Embora muitas vezes o discurso do Presidente Truman sobre o subdesenvolvimento como uma ameaça seja considerado como o ponto de partida para pensar no desenvolvimento como instrumento de segurança,

alguns autores alegam que a política de desenvolvimento está indissociavelmente ligada com a ideia de segurança ligada a governação liberal ocidental desde o século XVIII (Duffield, 2007). O tipo de desenvolvimento que se enquadra nesta formulação do que representa a segurança humana é o chamado "Desenvolvimento Sustentável", definido pela Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento em 1987, como um "desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades" (Adams, 1993: 208). O conceito abrange três dimensões: a dimensão económica, a dimensão ambiental e a dimensão humana.

A luz desta definição, a prática do desenvolvimento abraçou uma perspectiva humana, focada nas pessoas que não só dá prioridade ao desenvolvimento humano em vez do desenvolvimento do Estado, como separou este desenvolvimento humano da ligação directa que tinha com crescimento económico (PNUD, 1996: iii). Assim, o desenvolvimento deixou de ser meramente sinónimo de progressão quantitativa da produção, e tornou-se numa noção relativa que implica um aumento de bem-estar social, mudanças estruturais e a mutação da própria sociedade (Teulon, 1994: 175), num objectivo de médio-longo-prazo. De acordo com este conceito de segurança, o indivíduo torna-se o objecto de segurança que tem de ser protegido contra todas as formas de insegurança.

Segundo Nuno Severiano Teixeira, Ministro da Administração Interna durante o XIV Governo Constitucional de Portugal, segurança e desenvolvimento são “duas faces da mesma moeda” (Severiano Teixeira, 2008: 7). Este afirma ainda que “a segurança é uma condição fundamental do desenvolvimento (...) mas se não houver desenvolvimento, está em causa a própria segurança” (idem, 5). É afirmado vezes sem conta que a segurança é uma condição prévia para o desenvolvimento e vice-versa (Dochas, 2007). A própria UE, aquando a Presidência Portuguesa, reconheceu a relação entre segurança e desenvolvimento e reiterou que é impossível esperar a verificação de desenvolvimento sustentável sem paz e segurança. Ainda acrescenta que sem desenvolvimento e erradicação da pobreza não será de facto possível obter “paz sustentável” (Cravinho, 2009: 1). Esta interdependência é captada através da famosa citação de Kofi Annan que exprime que não há desenvolvimento sem segurança, nem segurança sem desenvolvimento (Annan, 2004: viii). O nexó entre a ajuda, segurança e desenvolvimento não deixa margem para dúvidas.

No contexto das guerras internas nos PVD, a promoção da segurança é uma parte substancial para o desenvolvimento, pois o conflito tem custos pesados de desenvolvimento pelo que a promoção da segurança é fundamental. Por outro lado, os padrões de desenvolvimento são um elemento importante para evitar conflitos, é fundamental para a consecução da segurança. Esta

combinação significa a existência de um ciclo vicioso de falta de desenvolvimento conducente ao conflito levando novamente à impossibilidade de desenvolvimento (Stewart, s/d; 2004).

A ligação entre a segurança e o desenvolvimento como uma condição prévia para a transformação sustentável da sociedade é muitas vezes negligenciada e de facto, não tem sido reconhecida nem concedido o nível necessário de reflexão e de prioridade na África (Aderinwale, 2006). As questões de desenvolvimento estão intrinsecamente ligadas às questões de segurança. É essencial para o desenvolvimento assim como o próprio desenvolvimento também é condição *sine qua non* da segurança nos Estados fracos (Cravinho, 2007:138). Ao nível europeu, além da paz e segurança serem encaradas como condição necessária ao desenvolvimento em África (UE, 2003), os conflitos africanos determinam a segurança europeia, qEur através dos fluxos migratórios, qEur pela ligação ao tráfico de armas e recursos naturais, redes terroristas e crime organizado (Ferreira, 2005:13). Podemos observar este tipo de situação em muitos países da África. A nova visão do continente, mais securitária, moldou a forma como é prosseguida a política externa para África, ampliando o campo da segurança para as actividades diplomáticas, militares e de desenvolvimento (Bachmann e Hönke, 2008).

1.2 – da paz à paz negativa?

Com o realismo, a segurança era entendida como segurança do Estado, defendido a todo o custo, nomeadamente através da máquina militar. Entendia-se a paz como ausência de guerra e confronto directo entre Estados, ou paz negativa (Galtung, 1996). As ameaças provinham dos outros Estados no sistema internacional. Surgiram novos pensamentos sobre segurança, colocando a segurança internacional para além de uma perspectiva *mainstream* focada nos Estados e na segurança entendida como uma situação, para os Estados, que gira entorno de ameaças, uso da força ou neutralização da força militar (Walt, 1991: 212).

Para esta investigação, esta abordagem crítica faz todo o sentido: aproxima-se da definição de segurança humana proposta pelo PNUD, o objecto de referência a ser segurado deixou de ser o Estado para ser o indivíduo, a pessoa humana, e contempla a segurança como um processo que requer a emancipação dos indivíduos e da sociedade das ameaças estruturais (Burke, 2007: 6). A opção pela abordagem mais construtivista nos estudos críticos sobre segurança é explicada pela forma como entendem o conceito: é uma construção social, cujo objecto de referência é o indivíduo, inserindo o conceito de segurança humana que abarca uma variedade de ameaças à vida, na qual a pobreza é sem dúvida a mais significativa (Thomas, 2007:7).

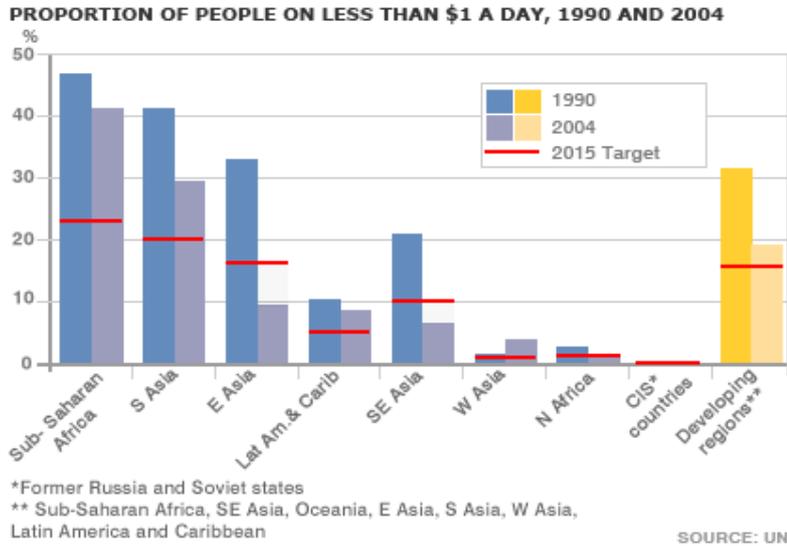
Relembramos que esta investigação centra-se no fenómeno do desenvolvimento, entendido como desenvolvimento sustentável só

conseguido através da segurança humana. Como vimos, a segurança dos indivíduos só pode ser atingida através da erradicação de ameaças estruturais, onde a pobreza e os conflitos são as mais significativas (Booth, 1991: 319). Estas ameaças são entendidas como violência estrutural e directa, respectivamente, processada nos cidadãos de um Estado (Galtung, 1990; 1996). A ausência de tais ameaças culminaria numa chamada paz positiva ou negativa, consoante o caso (*Ibid.*, 1996).

É através desta concepção da paz que a autora se interroga ao longo desta investigação. Deixou-se o paradigma realista e a intervenção puramente militar para um entendimento de segurança humana onde as ameaças estruturais seriam combatidas através de instrumentos de *soft policy*, no longo-prazo. Não nos podemos esquecer dos ODM (anexo 1) e do compromisso assumido até 2015⁷. Como vemos com os Gráficos 1 e 2, a região da África Subsaariana ainda está longe de conseguir realizar sequer o primeiro objectivo de erradicação da pobreza, continuando num estado de pobreza extrema em 2004.

⁷ Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio nasceram das grandes conferências internacionais dos anos 90, sobre população, meio ambiente, género, Direitos Humanos, desenvolvimento social. Seu grande mérito é integrar os compromissos assumidos nessas conferências numa grande agenda mundial de desenvolvimento, definindo metas claras, prazos nos quais devem ser cumpridas e indicadores do progresso alcançado por cada região, país, comunidade do planeta. Existem oito ODM, dezoito Metas e mais de quarenta Indicadores que descrevem o que é necessário ser feito para reduzir a pobreza e atingir o desenvolvimento sustentável em 25 anos (1990-2015). Todos os 191 Estados-Membros das Nações Unidas assumiram o compromisso de concretizá-los. Os líderes definiram alvos concretos, como reduzir para metade a percentagem de pessoas que vivem na pobreza extrema, fornecer água potável e educação a todos, inverter a tendência de propagação do VIH/SIDA e alcançar outros objectivos no domínio do desenvolvimento (UN, 2000).

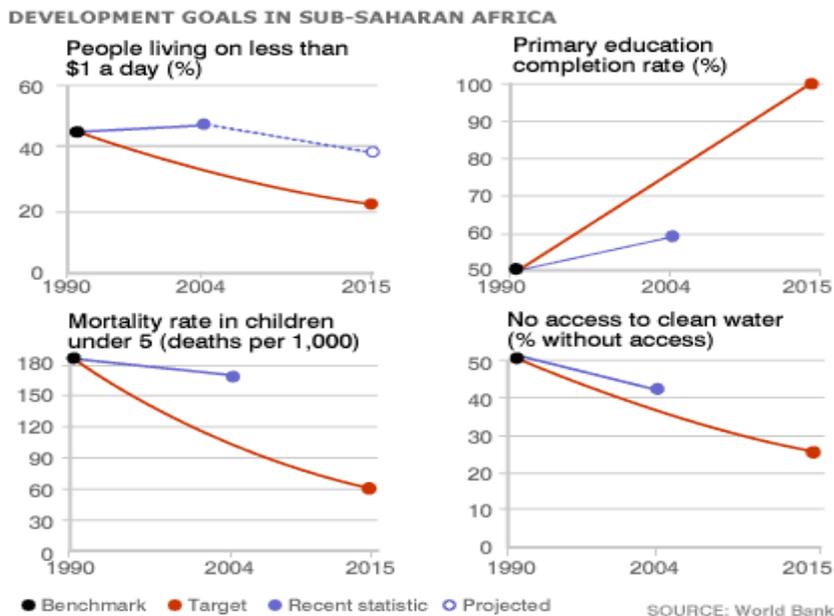
Gráfico 1



Fonte: United Nations

www.un.org

Gráfico 2: Metas de desenvolvimento para a África Subsaariana.



Fonte: Banco Mundial

www.worldbank.com

Sob a perspectiva de um conceito mais amplo de segurança, a guerra ao terrorismo ameaça marginalizar a luta contra a pobreza, desviando recursos financeiros e capital político já escassos, das causas fundamentais da insegurança, como veremos nos seguintes capítulos. Observa-se uma proliferação da linguagem de segurança assim como uma prática cada vez mais interventiva, através da criação de novos instrumentos securitários, novos fluxos da ajuda, e uma subordinação crescente de uma *soft policy* como a política de desenvolvimento a uma agenda de segurança operacionalizada no curto-prazo (ver capítulo 3). Podemos questionar-nos então sobre um retorno à percepção da paz como paz negativa.

Capítulo 2 - Contextualização

2.1 – A cooperação internacional para o desenvolvimento no pós-11 de Setembro de 2001.

Partiremos aqui da premissa de que os doadores têm vindo a utilizar a política de desenvolvimento para outros fins que não o desenvolvimento em si. A política externa e de ajuda ao desenvolvimento sempre foi uma *soft policy* ao serviço do *soft power* característico da União e dos Estados doadores na prossecução dos objectivos militares e comerciais (Howell, 2005: 123). Na época da Guerra Fria, a política de ajuda ao desenvolvimento foi incorporada no quadro de rivalidade bipolar e com o fim da guerra, a supremacia da democracia liberal libertou esta política dos constrangimentos criados pelas rivalidades ideológico-políticas. Os governos ocidentais começaram a colocar questões de governança na agenda para o desenvolvimento de forma explícita, tornando os Direitos Humanos, a Democracia e o Estado de Direito, na condicionalidade da ajuda (Guia ONGD, 2005: 2). A ênfase deslocou-se da intervenção humanitária nas chamadas "novas guerras"⁸ (Kaldor, 1999) para a resolução e reconstrução pós-conflito,

⁸ Ocorrem com maior incidência em Estados colapsados, vêm contrastar com um tipo de conflitualidade de matriz vestefaliana, também apelidadas de "conflitos de baixa intensidade", guerras privatizadas ou guerras informais. Nestas novas guerras não é fácil de estabelecer na prática a distinção entre o privado e o público, o estatal e o não estatal, o informal e o formal, o que se faz por motivos económicos ou políticos. Trata-se de guerras que atenuam as distinções entre pessoas, exércitos e governos (Duffield, 2001: 13 -14), que resultam – e ao mesmo tempo originam – um esbatimento das fronteiras que anteriormente se consideravam rígidas e bem definidas. A sociedade civil é simultaneamente o palco e o

levando ao fortalecimento do Estado de Direito, à construção de instituições representativas e à melhoria da capacidade estatal (Duffield, 2001). Esta abordagem trouxe a questão da “boa governação” como um objectivo essencial da política de desenvolvimento. Além disso, surgiu a visão de um Sul sinónimo de fonte de criminalidade internacional, de terrorismo e conflito que contribui para a instabilidade global.

O impacto dos acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 criaram uma nova atmosfera a nível mundial. Os ataques a Nova Iorque e Washington trouxeram a questão da segurança de volta para o topo da agenda política internacional. Esta nova era traz consigo um conjunto de novas alegações sobre a política internacional. Afirma-se que o crescente número de políticas a nível internacional guia-se por um autêntico processo de securitização (aqui entendido nos termos da Escola de Copenhaga) fundamentalmente orientado por prioridades relacionadas com a segurança e interesses securitários. Torna-se necessário lembrar que não se procura saber se este processo de securitização existe ou não a nível internacional. Parte-se das afirmações e estudos recolhidos ao longo da investigação, onde esse processo aparece como um facto.

alvo da violência organizada, que ocorre na esfera privada, privatizando a violência, os seus espaços ou territórios de actuação, os seus actores e as suas vítimas. O recurso a novas tecnologias (como telemóveis e internet), os novos métodos utilizados para obtenção de controlo político, a criação e manutenção de um clima de ódio, medo e insegurança, constituem algumas das principais características que distinguem este tipo de violência.

Num mundo de militarização crescente e de proliferação dos conflitos armados, a ênfase dada à segurança e à "guerra contra o terrorismo", liderada pelos Estados Unidos, tornou-se fundamental para definir elementos da política internacional. Esta agenda de segurança mundial também influencia em grande medida a cooperação internacional para o desenvolvimento. É neste contexto histórico e político (internacional) que o tema desta investigação deve ser percebido. O 11 de Setembro de 2001 e a declaração da "guerra contra o terrorismo" por parte dos Estados Unidos, desencadeou uma mudança nas prioridades de desenvolvimento, estando o combate ao terrorismo no centro das atenções.

Não se procura afirmar que surgiu uma relação entre desenvolvimento e segurança, a nível internacional ou da UE, pois como vimos no primeiro capítulo, sempre existiu e é explícita, tanto pelos doadores na articulação das suas estratégias, como na investigação a nível das Relações Internacionais. Pretende-se compreender se existem novas formas em que esse vínculo tenha sido articulado pela UE no contexto pós 11 de Setembro de 2001. Isto é, se a UE tem a percepção que a sua política de cooperação para o desenvolvimento está cada vez mais subordinada aos seus interesses e preocupações sobre segurança, gerando um retorno a preocupações de segurança para obter uma paz negativa.

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 afectaram profundamente os direitos dos mais pobres⁹ (RoA Report: 2006, p. 9) (RoA - *Reality of Aid* - principal iniciativa internacional não-governamental Norte/Sul, centrada na análise da erradicação da pobreza nas políticas e práticas internacionais de ajuda). A guerra contra o terrorismo gerou enormes pressões para tornar a segurança nacional a chave dos objectivos da política externa da maior parte dos países doadores, subordinando a política de desenvolvimento e as operações de paz aos interesses nacionais. Na era pós 11 de Setembro, centrada na segurança, a pobreza e os conflitos violentos dos países do Sul passaram a ser vistos cada vez mais como ameaças à segurança do Norte. A ajuda ao desenvolvimento passou a ser cada vez mais encarada sob o prisma dos interesses da política externa do Norte, como uma ferramenta para se defenderem destas ditas ameaças.

A existência de um elo segurança-desenvolvimento é evidente. Se o desenvolvimento leva à paz, então desenvolvimento sustentável é sinónimo de segurança. A ameaça de conflitos, intra ou inter-estatais, está à mercê da capacidade de produzir desenvolvimento, pois impede reivindicações e revoltas nos PVD (Aderinwale, 2006: 99). A ajuda ao desenvolvimento é

⁹ Outras ONGs também se pronunciaram sobre o assunto. Num relatório de 2004 intitulado "The Politics of Poverty: Aid in the New Cold War", a Christian Aid lançou uma forte crítica ligando a ajuda a "guerra contra o terror", advertindo que, apesar da ameaça real de terrorismo, as medidas dos governos para proteger os seus cidadãos não devem e não podem ser conjugadas com a linguagem e o orçamento da ajuda" (Christian Aid, 2004: 2). O relatório argumenta que a crescente politização da ajuda ameaça os objectivos de redução da pobreza e apela a um reequilíbrio da agenda internacional (Christian Aid, 2004: 24).

fundamental para este se realizar. Levanta-se no entanto a questão de saber se a ajuda é providenciada para concretizar objectivos de desenvolvimento ou para satisfazer os interesses do doador. Podemos verificar que o 11 de Setembro redefiniu os interesses dos Estados Unidos, tanto em África, como no Paquistão cuja ajuda tinha sido suspensa após os testes nucleares de 1998 (Petrik, 2008: 1).

Depois dos ataques de 11 de Setembro, a ajuda dos Estados Unidos guiou-se por interesses securitários, no sentido de combater o terrorismo internacional. No entanto, não é este o objectivo central da ajuda ao desenvolvimento. Segundo o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (doravante CAD), os Estados doadores deveriam focar a sua ajuda na prevenção das condições que permitem a ascensão de conflitos, desmotivando a própria ascensão de grupos armados ao terrorismo (OCDE, 2003: 11). Acrescenta ainda que as prioridades escolhidas pelos doadores poderão surtir efeitos na distribuição de recursos, desviando-os para fins outros que o desenvolvimento em si.

Ao nível normativo, a maior parte das ONGs de ajuda afirmam que a segurança, ao tornar-se um princípio orientador central para o desenvolvimento no Norte, poderá ser prejudicial no Sul para o objectivo global de redução da pobreza e da segurança mundial (Beall *et al.*, 2006: 51). Uma das vozes mais críticas tem vindo da Action Aid, argumentando

que dar prioridade aos interesses de segurança sobre objectivos humanitários poderá condenar os esforços de desenvolvimento e desviar fundos para outras áreas. Subjugar princípios fundamentais como os Direitos Humanos à guerra contra o terrorismo, poderá enfraquecer o poder de negociação dos Estados doadores com os países onde não existe a chamada boa governação (Cosgrave, 2004).

Outros têm apresentado o eixo segurança-desenvolvimento como benigno ou até mesmo positivo. A promoção da segurança é fundamental para o desenvolvimento pois este é um elemento importante para evitar conflitos; sendo assim o desenvolvimento é fundamental para existir segurança (Stewart, 2004: 278). Assim, o futuro da ajuda ao desenvolvimento reside na interdependência entre segurança e desenvolvimento (Picciotto, 2004: 543). Estes autores, na tendência de pensamento sobre cooperação para o desenvolvimento anterior ao 11 de Setembro de 2001, e coerente com o Consenso de Monterrey¹⁰, promovem a ideia de uma situação onde a ajuda

¹⁰ Na resolução nº 54/196 das Nações Unidas, ficou decidida a realização de uma Conferência sobre Financiamento para o Desenvolvimento, em Março de 2001, no México, destinada a debater questões importantes relacionadas com os sistemas monetário, financeiro e de comércio, a nível nacional e internacional. O mesmo processo representou o culminar de um longo caminho que a comunidade internacional desenvolveu e enquadra-se no processo de reforma do sistema de cooperação internacional e das próprias Nações Unidas, num contexto de crescente globalização e interdependência entre os países. Trata-se de um processo inovador, uma vez que envolveu o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, a Organização Mundial do Comércio, assim como o sector empresarial e a própria sociedade civil. Simboliza, igualmente, a prova do empenhamento da comunidade doadora, por um lado e dos países beneficiários da ajuda, por outro, na procura de fontes de financiamento inovadoras e alternativas, na criação de um novo espírito de parceria e de um novo conceito de cooperação para o desenvolvimento. Do longo processo negocial, surgiu o importante documento de consenso a que se designou de "*Monterrey Consensus*". (IPAD, 2009).

pode servir os interesses de segurança tanto de doadores como beneficiários. Segundo as declarações de G. W. Bush em 2002, a ajuda ao desenvolvimento tornou-se na resposta ao terrorismo (Krueger e Malecková, 2003: 119) apesar de em 2006 expressar algumas dúvidas sobre isso (Perl, 2007).

Desde 2001, vários doadores tomaram medidas sem precedentes para alterar o mandato de base e os princípios orientadores dos seus programas de ajuda, em resposta aos interesses da política externa. A mudança nas prioridades de desenvolvimento dos Estados Unidos e a tendência para a militarização da ajuda são os mais significativos (RoA Report, 2006: 10). A assistência ao desenvolvimento dos Estados Unidos passou a ser encarada como um recurso estratégico para os seus interesses de segurança e "guerra contra o terror". Segundo Andrew Natsios, Administrador da USAID, o próprio mandato da agência mudou. A ajuda passou a ser um poderoso instrumento de aliança com os Estados Unidos, podendo até ajudá-los a combater o terrorismo (Natsios, 2004). Segundo Putzel (2006) não é nenhuma surpresa, dada a administração e agenda geopolítica dos Estados Unidos da época.

A quase totalidade do aumento da assistência militar, económica e Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) dos Estados Unidos entre 2002 e 2004 foi para países de importância geoestratégica para estes, sendo os níveis desta

ajuda praticamente iguais ao total dos fluxos da ajuda dos Estados Unidos para o resto do mundo (Woods, 2005a e 2005b). Embora os doadores não reafectaram a ajuda pré-existente para as prioridades da segurança nacional após 2001, muitos criaram novas doações orçamentais complementares para cumprir os compromissos decorrentes da guerra ao terror (Moss, *et al.*, 2005). As tendências desde 2001 demonstram um desvio significativo destes novos recursos da ajuda para as prioridades da política externa dos países doadores, especialmente no Afeganistão e Iraque.

Torna-se claro que o processo de securitização da política internacional influenciou em muito a cooperação internacional para o desenvolvimento. Não é surpreendente dado o contexto internacional da última década, mas coloca um grave perigo: tornar questões securitárias a prioridade tanto da agenda de desenvolvimento como de segurança (Beall *et al.*, 2006: 53). O (re)aparecimento da segurança do Norte ou "segurança global" como objectivo primário do desenvolvimento é claramente uma resposta à insegurança sentida pelo Norte no pós 11 de Setembro, o que levou a que o desenvolvimento em si se tornasse cada vez mais imprescindível para a agenda de segurança. Resta saber se focar os objectivos de segurança é a solução, ou se não é mais do que "tratar sintomas" (Dollar, 2003). Estas tendências na cooperação internacional para o desenvolvimento receberam críticas por parte da comunidade de doadores (BOND, 2003; Oxfam, 2003; Christian Aid, 2004) e impulsionou um debate nos círculos académicos.

Pretendeu-se aqui introduzir o leitor para o tema e apresentar a pesquisa dentro de campo em que se situa a questão da investigação. Já vimos que o processo de securitização da cooperação para o desenvolvimento decorre a nível internacional, mas o que acontece com a política de desenvolvimento da UE? Também se tornou securitizada? Que consequências sofreu esta política? Em segundo lugar, fez-se um breve panorama da bibliografia existente sobre o tema. A securitização da cooperação internacional para o desenvolvimento recebeu uma enorme atenção mas o mesmo não aconteceu com as pesquisas sobre este fenómeno a nível da União Europeia.

2.2 - As relações externas da UE: política de desenvolvimento e política de segurança.

A política de desenvolvimento está no cerne da acção externa da UE, como a política externa, política de segurança e a política comercial. Desde o seu início nos 50 anos, a União criou uma rede de relações com o resto do mundo através de uma política comercial comum, da concessão de ajuda ao desenvolvimento e da celebração de acordos formais de comércio e cooperação com os países ou grupos regionais de países (CE, 2004). A defesa tornou-se um aspecto importante da UE que procura promover e manter a estabilidade no mundo. Colabora estreitamente com outros países e organizações internacionais para lutar contra o terrorismo, a criminalidade

internacional, o tráfico de droga, a imigração ilegal e enfrentar questões globais como o ambiente. Os acordos entre a UE e os seus parceiros globais representam também um quadro para o diálogo político e contêm uma cláusula que permite à União suspender ou cancelar a assistência ou o comércio se o país parceiro violar os Direitos Humanos. Além disso, desde 2003, os novos acordos incluem uma cláusula em que os seus parceiros se comprometem à não-proliferação de armas de destruição maciça.

Ao longo dos últimos quinze anos, a União tem desempenhado um papel internacional relevante na intensificação dos esforços políticos e de segurança. Os conflitos que eclodiram na Europa após a queda do Muro de Berlim, em 1989, convenceram os dirigentes da UE da necessidade de uma efectiva acção conjunta. Mais recentemente, a luta contra o terrorismo internacional reforçou essa convicção. O princípio de uma política externa e de segurança foi formalizada em 1992 pelo Tratado de Maastricht¹¹ (CE, 2007:7). Ao abrigo deste Tratado, e com a revisão pelo Tratado de Amsterdão, em vigor desde 1999, a UE tem desenvolvido uma Política Externa e Segurança Comum (PESC) que lhe permite ter uma acção comum quando os interesses da União, como um todo, estão em jogo (UE, 1993).

No âmbito da guerra nos Balcãs e conflitos que têm eclodido em África nos anos 90, foi então criada uma Política Europeia de Segurança e Defesa

¹¹ Tratado de Maastricht http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_pt.htm

(PESD), como parte da Política Externa e Segurança Comum (PESC). A PESD emergiu num período conturbado do pós-Guerra Fria, no qual permanecia a incerteza, a indefinição e a imprevisibilidade. Na edificação de uma nova ordem internacional era fundamental que a UE se afirmasse como um actor pro-activo. A componente militar da União Europeia vai então desenvolver-se com vista à participação em missões Petersberg¹² (missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo as missões de restabelecimento da paz) (Conselho Europeu, 2007: 12).

Serve a PESD para o envio de militares ou policiais em zonas de crise para conduzir operações humanitárias e de paz, de gestão de crises e até mesmo tentativa de conciliar as partes em conflito. As operações militares são executadas por uma força de reacção rápida da União, separada da NATO, mas com acesso aos seus recursos. As primeiras missões PESD foram realizadas na ex-Jugoslávia. Dado que a UE não tinha força militar própria, os seus países membros só poderiam intervir sob a égide das forças da ONU e da OTAN.

A estrutura da UE assente em pilares, com base jurídica em quatro tratados¹³, consolidou uma lógica de separação traduzida na quase

¹² Missões de Petersberg. O primeiro exercício de gestão de crises para testar estruturas e procedimentos realizou-se em Maio de 2002. http://europa.eu/scadplus/glossary/petersberg_tasks_pt.htm

¹³ Tratado CE, Tratado CEEA, Tratado CECA, Tratado da União Europeia.

inexistente articulação inter-pilares. Na sequência dos actos terroristas de 11 de Setembro de 2001, o Conselho Europeu, reunido em sessão extraordinária em 21 de Setembro do mesmo ano, decidiu intensificar o empenho da União na luta contra o terrorismo através abordagem coordenada e interdisciplinar que incorporasse todas as políticas da União, desenvolvendo, inclusive a PESC e tornando a PESD operacional (Conselho Europeu, 2001: 1-3). A necessidade desta abordagem coordenada foi reafirmada pelos líderes Europeus em Sevilha, em Junho de 2002, que saudaram os progressos realizados desde o 11 de Setembro no sentido de incorporar a luta antiterrorismo em todos os aspectos da política de relações externas da União. De acordo com a Declaração relativa ao contributo da PESC, incluindo a PESD, para a luta contra o terrorismo, a prevenção de conflitos e no aprofundamento do diálogo com países terceiros.

Como outra vertente da política externa da UE, a política de desenvolvimento tem por objectivo erradicar a pobreza através do desenvolvimento sustentável e atingir os ODM. As origens da política de desenvolvimento da UE advêm da associação de certos países e territórios ultramarinos à Comunidade Europeia, criada em 1957. Muitos destes ganharam a sua independência durante a década seguinte e era do interesse de ambas as partes, países Europeus e os países recém-independentes, continuar a trabalhar em conjunto num novo contexto criado pelas Convenções de Yaoundé de 1963 e 1969 (Holland 2002, pp. 27-32).

O clima internacional do início dos anos 70 conduziu a mudanças profundas na política de desenvolvimento da Comunidade. Essas mudanças foram reflectidos na primeira Convenção de Lomé¹⁴. Este foi também o momento em que a cooperação com os países do Magrebe e do Machereque foi reforçada, e em que a CEE chegou a Ásia e a América Latina. Em meados da década de 70, a assistência e cooperação para o desenvolvimento, inicialmente concentradas em África, foram alargadas à Ásia, América Latina e os aos países do Leste e Sul do Mediterrâneo. O objectivo subjacente é sempre apoiar o crescimento e desenvolvimento nos países beneficiários para poderem erradicar a pobreza (Conselho Europeu, 2004).

Embora os primórdios da política comunitária de desenvolvimento possam estar associados à data da assinatura do Tratado de Roma, é somente a partir do Tratado de Maastricht de 1993 que a cooperação para o desenvolvimento da Comunidade tem desfrutado de uma base jurídica (artigos 177 a 181 do Tratado CE¹⁵). Tal como previsto pelo Art. 177, a meta da política comunitária de desenvolvimento é incentivar o desenvolvimento sustentável para erradicar a pobreza nos países em desenvolvimento e integrar estes países na economia global.

¹⁴ Convenção de Lomé de 1975, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_5_1_pt.htm.

¹⁵ Tratado CE (UE, 2006a).

A acção da UE no desenvolvimento baseia-se no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, assinado em 20 de Dezembro de 2005, no qual os Estados-Membros da UE, o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão definem a sua visão comum em relação ao desenvolvimento (UE, 2006b). Como o maior fornecedor de ajuda ao desenvolvimento no mundo, a União Europeia está fortemente empenhada nos últimos anos em melhorar a eficácia da ajuda. Juntos, a UE e os seus Estados-Membros fornecem mais de 55% de toda a ajuda ao desenvolvimento internacional (IPAD, s/d).

Ficou claro com esta secção que é através o seu conhecido *soft power* (Haine, 2004) que a UE apoia a prevenção e resolução pacífica de conflitos armados, no sentido de promover um desenvolvimento sustentável, com o objectivo de atingir os ODM a tempo.

2.3 – O 11 de Setembro e a Europa

Na Europa, os atentados foram vistos como uma barbárie, actos de pura violência e desprezo pela vida humana. Um vasto número de nações chorou as suas vítimas por entre os escombros do World Trade Center. A Europa não foi excepção. Mas para os Europeus, o 11 de Setembro teve consequências, que, relacionadas com a crise de segurança generalizada, condicionam a forma como a Europa tenciona resolver os novos desafios. Desde muito cedo ficou provado que os terroristas que levaram a cabo as

acções de 11 de Setembro, provinham de células da rede de Bin Laden na Europa. Em vários países Europeus¹⁶ foram detidos e interrogados suspeitos pertencentes á rede terrorista, foram investigadas contas bancárias, e desmantelados possíveis atentados (Graff, 2001: 29).

Parecia que a Europa estava à procura do seu lugar. Antes dos atentados, a Europa começava a dar os primeiros passos na busca de uma diplomacia comum¹⁷. Depois de ter reagido de forma disciplinada e unida aos atentados, a Europa como que paralizou. Poder-se-ia dizer que a Europa agiu por intermédio das suas capitais. Londres agiu de imediato, Paris e Berlim reagiram e prometeram agir. Todos os governos Europeus declararam a sua solidariedade com os americanos e a sua disponibilidade em prestar auxílio, através de uma acção concertada e legitimada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Mas a União, como tal, não teve nem voz nem estratégia. A União Europeia ainda não detinha os meios necessários para poder actuar a uma só voz, daí que se tivesse assistido a um protagonismo das suas capitais (e não de Bruxelas) e a uma correria para Washington.

¹⁶ Reino Unido, Bélgica, França, Alemanha, Espanha, Holanda, República Checa, Suíça, Itália e Bosnia-Herzegovina. (Graff, 2001: 29).

¹⁷ No Kosovo, conseguiu agir condignamente, mesmo sob liderança dos Estados Unidos. Conseguiu evitar uma nova crise na Macedónia e reagiu de forma positiva ás investidas unilateralistas da Administração Bush. Conseguira também criar uma plataforma comum no Médio Oriente, tentando ocupar o lugar deixado vago pela retirada norte-americana. Estava também a pôr de pé uma força de intervenção rápida para dar consistência à sua política externa. Tudo isto foi posto em causa com os atentados de 11 de Setembro.

Para os governos Europeus, esta pode ter sido uma oportunidade para redefinir o seu posicionamento internacional. Resumindo, a União Europeia não tem capacidade militar para fazer face aos desafios da campanha no Afeganistão e apenas parece poder coordenar polícias e sistemas judiciais. A partilha de informação continua a ser uma prerrogativa nacional (Motta, s/d: 20). No entanto, os atentados de 11 de Setembro accionaram um projecto de cooperação contra o terrorismo, as redes de tráfico ilegal e o crime organizado, e lançaram a ideia da criação de um mandato de captura internacional.

Após o enquadramento geral proposto no primeiro capítulo, onde nos foi possível perceber o quadro desta investigação, a proposta conceptual e teórica, foi exposta a contextualização histórica e geográfica na qual será desenvolvida esta teseneste segundo capítulo. Passaremos agora para um terceiro capítulo mais empírico onde tentaremos descobrir os efeitos do 11 de Setembro especificamente na política de ajuda ao desenvolvimento da União Europeia, através da análise documental, institucional e a nível dos fluxos da ajuda, apoiando-nos na base conceptual e teórica proposta na primeira parte.

Capítulo 3 – Tendência securitária do desenvolvimento

Após um segundo capítulo onde coube uma contextualização aprofundada da situação internacional no pós-11 de Setembro e uma apresentação das políticas de desenvolvimento e de segurança da UE, este capítulo terá uma abordagem mais empírica das mudanças trazidas pelos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 em dois momentos. Primeiro, serão analisados documentos oficiais onde a linguagem de segurança é utilizada e onde existe uma clara ligação entre terrorismo, (in)segurança e (sub)desenvolvimento. Num segundo momento, serão apontadas mudanças na prática do desenvolvimento, tais como mudanças institucionais e financeiras. Para começar, é necessário perceber se a própria UE é um actor de securitização credível.

3.1 - A União como actor de securitização.

Indo um pouco ao encontro da teoria da securitização da Escola de Copenhaga, podemos identificar factores que influenciam a possível securitização de uma questão: institucionalização da questão, as ameaças serem tidas como reais para a audiência, o facto do actor de securitização ser considerado relevante na área da segurança, e o facto do actor ter acesso aos meios de comunicação necessários para transmitir a sua mensagem. Se uma ameaça é persistente e recorrente, a resposta a esta

tornar-se-á institucionalizada (Buzan *et al.*, 1998: 27). Alguns sectores tal como a política de desenvolvimento já foram institucionalizados a nível da UE ou a nível dos Estados-Membros. Assim alguns sectores como este último serão alvos fáceis de uma securitização pela UE.

O actor também tem de persuadir um público e deve ter em conta se a sua percepção de ameaças corresponde à da audiência. O facto de aludir a ameaças que foram previamente muito graves na história da Europa acrescenta poder de persuasão para os argumentos deste actor. Devido à sua história, aos perigos e ameaças securitárias que enfrentou com os seus parceiros no mundo em desenvolvimento, a UE demonstra claramente que é um actor credível que consegue convencer a audiência da necessidade de intervir face a ameaça iminente. Ao longo das seguintes secções vou exemplificar esta situação, nomeadamente através da análise da Estratégia de Segurança Europeia.

Como já mencionado, em sociedades políticas democraticamente estruturadas como nos Estados-Membros da UE, esta transmite a sua mensagem para a população de todos os Estados-Membros e convence-a da urgência da ameaça. Se isto falhasse não haveria aceitação para elevar as várias questões de um ponto além das regras normais da política. Este processo poderia ser obstruído por parte dos governos nacionais e pelos meios de comunicação, como foi por exemplo a recente rejeição do Tratado

Constitucional. As circunstâncias que rodearam a ratificação do Tratado Constitucional sugerem que a UE ainda carece de força em áreas importantes. A falta de uma verdadeira esfera pública e a possível consequente falta de legitimidade da UE poderiam prejudicar o processo de securitização.

O terrorismo é uma ameaça já securitizada a nível da UE, nos termos de Copenhaga. Depois dos atentados de Madrid e Londres, em 2004 e 2005, e à luz da guerra ao terrorismo no pós 11 de Setembro, o problema tornou-se uma preocupação a nível mundial. Os actos terroristas têm por objectivo atingir os valores da nossa civilização, e não o Estado independente e a sua política interna, como o fazem a ETA ou o IRA. Assim, nenhum país seria capaz de lutar contra a ameaça por si só e o Estado já não seria o principal objecto de referência. Assim sendo, o problema do terrorismo tornou-se urgente, cabendo à UE um papel relevante na defesa dos valores ocidentais, no entender da autora. A UE é ainda um actor com cada vez maior peso a nível securitário, desde a criação da PESC, da PESD e fala-se até de uma possível independência face à NATO, assim como a criação de um exército próprio a nível Europeu.

À luz desta análise, e relembro o nexo entre segurança e desenvolvimento, sublinhando o peso da política de desenvolvimento da UE, parece que a União poderá ser um actor credível de securitização, tanto pelo

seu poder de argumentação, como pelo seu poder sancionário através da condicionalidade. Passaremos agora para uma análise mais concreta, através da análise de documentos e da prática da política de ajuda ao desenvolvimento da União, para percebermos como se desenvolveu este processo de securitização.

3.2 – Retórica securitária e “securitizante”.

Foram escolhidos os documentos considerados mais relevantes na formulação do quadro da política de desenvolvimento da União, emitidos entre 2000 e 2005, podendo assim ser analisada a retórica usada antes e depois do 11 de Setembro de 2001 e ver se houve alguma mudança. A escolha destes documentos é fundamentada no facto de ter havido várias declarações e outros documentos meramente declaratórios, sendo que os documentos escolhidos são o produto final dos anteriores, agora com carácter vinculativo. Por outro lado, a análise de documentos do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento torna-se relevante para observar a actuação da Comissão a nível da política de desenvolvimento, fora do contexto institucional específico da UE.

Ao compararmos documentos que formam o quadro da política de desenvolvimento da UE, antes e depois do 11 de Setembro, verifica-se uma linguagem baseada na segurança cada vez mais presente. Se segurança e

desenvolvimento estão interligados, tal como se observou no primeiro capítulo, pode-se verificar essa interdependência nas declarações e acordos da UE. No entanto, aquilo que muda depois dos acontecimentos de Setembro de 2001, é o facto de haver uma forte tendência para que os interesses securitários da União sejam sobrepostos aos objectivos da política de desenvolvimento desta.

3.2.1 – Do desenvolvimento do Sul à segurança do Norte.

Partiu-se de uma primeira declaração, datada de 2000, que tinha por objectivo definir uma estratégia clara e coerente para a política de cooperação para o desenvolvimento da então intitulada Comunidade Europeia, a fim de maximizar o valor que esta tem neste domínio, melhorar a qualidade e o impacto das suas intervenções e responder aos novos desafios mundiais. Também nesta é confirmado o compromisso do Tratado para a erradicação da pobreza como o principal objectivo da política de desenvolvimento da Comunidade. Afirma-se ainda que as estratégias de redução da pobreza devem contribuir para

"a consolidação da paz e prevenção de conflitos nos países em desenvolvimento, bem como para o reforço da democracia, a integração progressiva na economia mundial, para uma maior sensibilização para os aspectos sociais e ambientais com vista ao desenvolvimento sustentável, a igualdade entre homens e mulheres, e reforço das capacidades dos intervenientes públicos e privados" (UE, 2007c: 11).

Esta primeira declaração também prevê seis áreas em que a acção da Comunidade deve ser reorientada, mas nenhuma destas está relacionada à segurança. No entanto, “a prevenção de conflitos e gestão de crises” foram indexadas como um das questões horizontais que devem ser objecto de uma atenção sistemática, ou seja, questões que devem ser integradas em todos os aspectos da cooperação para o desenvolvimento (UE, 2007c: 6). Mas como já foi dito, a ligação entre segurança e desenvolvimento sempre existiu de alguma forma, sendo indissociáveis: não há segurança sem desenvolvimento e não há desenvolvimento sem segurança.

A segurança não desempenhou um papel significativo neste declaração, ou seja, a linguagem usada não estava impregnada por preocupações e objectivos de segurança, o que não a tornou “securitizável”. Tendo em conta que esta declaração, em conjunto com as disposições do Tratado, formam o quadro principal para a condução da política de desenvolvimento da UE, é discutível dizer que questões de segurança não eram prioridade nessa época e que a política de cooperação para o desenvolvimento foi orientada por os objectivos de desenvolvimento tradicionais e normais, tais como a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável. Veremos o que mudou desde então no seguimento deste capítulo.

O objectivo primordial para a política de desenvolvimento da Comunidade começou pela erradicação da pobreza no mundo. Ao longo dos anos,

começou-se a questionar se este ainda deveria se manter como objectivo principal. A resposta não foi evidente, dado as novas prioridades que têm surgido para a acção externa da UE e as pressões sobre a política de cooperação para o desenvolvimento. Por conseguinte, a Comissão lançou uma iniciativa para a revisão da presente declaração, que foi finalizado pelo adopção do Consenso Europeu para o Desenvolvimento, em 2006.

Num relatório emitido durante o debate, a Comissão afirmou que "um número importante de pontos da Declaração de 2000 devem ser reiterados por razões de credibilidade e relevância. Uma política de longo prazo não deve ser sujeita a mudanças radicais todos os cinco anos". No entanto "um reposicionamento é necessário para garantir a própria sobrevivência da cooperação para o desenvolvimento num contexto turbulento em que as novas prioridades, particularmente a questão da segurança, estão a atrair a atenção do público e dos decisores políticos¹⁸" (Comissão Europeia, DG Desenvolvimento, 2005: 21). Isto demonstra claramente que a Comissão reconhece o perigo da política de desenvolvimento passar a ser subordinada às prioridades e objectivos de segurança.

Depois de anos de debate e de mudanças drásticas no ambiente internacional, a UE adoptou uma nova declaração sobre a política de

¹⁸ Tradução livre da autora. No original: "*a repositioning is needed to ensure the very survival of development cooperation in a turbulent context where new priorities, particularly the issue of security, are attracting the attention of the public and the political decision-makers*" (Comissão Europeia, DG Desenvolvimento, 2005: 21).

desenvolvimento. A 20 de Dezembro de 2005, o Presidentes da Comissão, do Parlamento Europeu e do Conselho assinaram o "Consenso Europeu". Pela primeira vez em cinquenta anos de cooperação, o consenso define o quadro de princípios comuns no âmbito do qual a UE e os seus Estados-Membros terão de implementar as suas políticas de desenvolvimento num espírito de complementaridade (UE, 2006b: 2). O principal incentivo por detrás da aprovação do Consenso Europeu era o de melhorar a eficácia da ajuda através de uma maior coordenação e harmonização entre os Estados-Membros e o nível comunitário.

O principal objectivo da política de desenvolvimento da UE continuou a ser a redução da pobreza e a consecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. No entanto, "a fragilidade dos Estados" foi introduzida como uma das áreas em que a Comunidade teria de se concentrar (UE, 2006b: 4) pois representa ainda hoje um obstáculo para o desenvolvimento dos países pobres. No entanto, o fenómeno dos Estados frágeis recebeu a atenção de políticos, diplomatas e académicos por todo o mundo, exactamente após os ataques do 11 de Setembro de 2001. Tornou-se óbvio que Estados frágeis e falhados representavam uma grande ameaça para a segurança do Norte. Assim, a introdução desta princípio pode ser interpretado como uma resposta da Europa aos novos desafios e ameaças de segurança que o mundo enfrentou depois dos ataques de 2001, e como a contribuição da Europa

para a "guerra contra o terror" através de novas medidas da política de desenvolvimento.

É na segunda parte do documento que a orientação política para a implementação da visão comum da UE sobre o desenvolvimento é apresentada. Um dos princípios para a implementação desta visão é o "princípio da concentração", que "irá guiar a Comunidade, em todos os seus países e programas regionais" (UE, 2006b: 11) através da qual a Comunidade irá lidar com as áreas de actividade em que tem a vantagem comparativa. Uma destas áreas é "a prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados" (UE, 2006b: 14). Pela primeira vez são oficialmente proclamadas para as áreas em que a Comunidade vai realizar a sua política de desenvolvimento.

A introdução destes princípios não é suficiente para afirmar que a política de cooperação para o desenvolvimento foi alvo de securitização. O principal objectivo da cooperação para o desenvolvimento da UE continua a ser a erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, incluindo a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento Milénio (ODMs) (UE, 2006b: 2). No entanto, a inclusão da "fragilidade dos Estados" como um princípio comum, e a "prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados", como uma das áreas de actividade da Comunidade, não pode ser percebida fora do contexto do pós 11 de Setembro. Certamente que a política de

desenvolvimento pode contribuir para a prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados do mundo em desenvolvimento e certamente que o desenvolvimento não é possível sem paz e estabilidade.

No entanto, se a política de desenvolvimento é usada para abordar a fragilidade dos Estados (e para evitar conflitos) como um problema de segurança para o Norte e para os doadores (a UE neste caso), então a política de desenvolvimento não serve o seu proclamado objectivo de ajudar os países pobres, mas sim proteger os interesses de segurança da UE (Youngs, 2008: 422). Devemos sublinhar aqui que os interesses dos doadores em muitos dos chamados Estados frágeis ou falhados, são encarados sob o prisma da ameaça potencial destes últimos ao interesses de segurança do Norte no pós 11 de Setembro (RoA Report, 2006: 7). Ao fornecerem o meio adequado para a proliferação de minorias rebeldes, na origem de grupos terroristas, são considerados uma real ameaça para a Europa. Podemos concluir que estas novidades representam os sinais de securitização da política de desenvolvimento da UE.

Tendo em conta o contexto em que "a fragilidade dos Estados" é prevista como um dos princípios e das áreas de actividade da política de desenvolvimento comunitária, pode-se afirmar que isto aconteceu com o objectivo de proteger os interesses de segurança da UE, usando a política de desenvolvimento, pelo menos em certa medida, de forma diferente às

normais regras e práticas de elaboração e execução da política de desenvolvimento.

Por outro lado, este processo de securitização justificaria a imposição de condições e medidas relacionadas com segurança no domínio da política de desenvolvimento que não seriam consideradas a regra neste domínio político. Esta ligeira alteração na retórica rumo à segurança, seguida por mudanças na prática concreta da política de desenvolvimento, são analisadas nesta tese. Essas mudanças não só acompanhariam apenas a retórica e confirmariam o processo, mas representariam também novos indicadores deste processo. A introdução da nova área sobre prevenção de conflitos e fragilidade dos Estados e deste novo princípio comum (fragilidade dos Estados) na política comunitária de desenvolvimento é, desde já, uma confirmação parcial do processo de securitização da política de desenvolvimento da UE.

O caso é ainda mais flagrante quando analisamos os documentos do CAD. Como principal organismo através do qual a OCDE trata de assuntos relacionados à cooperação com os países em desenvolvimento. É também um fórum essencial de grandes doadores bilaterais, onde trabalham em conjunto para aumentar a eficácia dos seus esforços comuns para apoiar o desenvolvimento sustentável. Composto por 23 membros, dos quais 22 são os maiores doadores bilaterais e o 23º é a Comissão Europeia, encarregada

da política de desenvolvimento a nível da UE, os membros partilham de alguns objectivos referentes à conduta de seus programas de ajuda. Para este fim, as chamadas "linhas de orientação" (*guidelines*) foram preparadas para os praticantes do desenvolvimento tanto na teoria como na prática.

A análise dessas orientações é de grande valor analítico para esta investigação, pois os membros do CAD são obrigados a segui-las, com poder vinculativo, pertencendo ao grupo de documentos que enquadram e orientam a política de desenvolvimento da UE. Além disso, as orientações do CAD são importantes porque confirmam o argumento trazido desde início, de que o processo de securitização da política de desenvolvimento da UE reflete a tendência a nível internacional, descrita no segundo capítulo.

A ajuda ao desenvolvimento relacionada com os conflitos, prevista pelo documento *Helping Prevent Violent Conflict* de 2001, é encarada sob o prisma do pré-11 de Setembro, e pensada em consistência com o consenso de Monterrey, promovendo a ideia de uma situação *win-win* em que o auxílio pode servir os interesses de segurança de ambos, doadores e receptores. No entanto, no novo documento de 2003, *A Development Cooperation Lens on Terrorism*, foi atribuído um papel completamente diferente à política de desenvolvimento. Embora a prevenção do terrorismo possa ser visto como uma parte mais vasto de esforços de prevenção de conflitos, a retórica na

qual o papel da política de desenvolvimento é enquadrado neste documento, aponta para a mudança nas prioridades.

Embora o nexos segurança-desenvolvimento seja interpretado de forma positiva no documento de 2001, a ligação tem assumido outra forma neste segundo documento. A cooperação para o desenvolvimento é vista como um meio para abordar as ameaças iminentes de terrorismo mundial, provindas do Sul em direcção ao Norte. Neste documento, é a segurança do Norte que se torna um princípio orientador central para o desenvolvimento dos países do Sul (OCDE, 2003: 11). O principal incentivo para o uso da política de cooperação para o desenvolvimento no combate a ameaças terroristas decorrentes do mundo em desenvolvimento, não é a segurança e posterior desenvolvimento do Sul global, mas a protecção dos países financiadores do terrorismo. Isso representa a aplicação da política de desenvolvimento para a consecução dos interesses e preocupações de segurança dos doadores.

A securitização da política de desenvolvimento, neste caso, é conseguida através da articulação entre determinadas questões, como pobreza e (sub)desenvolvimento, com outra ameaça previamente reconhecida como tal (terrorismo) no espectro de segurança. O CAD utiliza a linguagem ao criar um pacote retórico sobre terrorismo, aliando-o com condições que se enquadram no âmbito do domínio das preocupações da cooperação para o desenvolvimento para "securitizar" a política de cooperação para o

desenvolvimento. Este documento não só usa a retórica como também anuncia medidas concretas que confirmam esta mudança na retórica. Ao aplicar esta declaração, leva a implicações para as áreas-chave da política e dos programas que podem exigir às agências doadoras e aos seus governos a reformulação das abordagens para os esforços já em curso. Poderá assim implicar mudanças nas prioridades, incluindo as dotações orçamentais e os níveis e definições dos critérios de elegibilidade da APD (ibid.).

Indícios desta mudança a nível retórico também são visíveis nos próprios acordos com os países em desenvolvimento. O Acordo de Cotonou de 2000 já representava uma nova abordagem e uma nova etapa na parceria UE-ACP, conservando os principais instrumentos da parceria (instituições, instrumentos financeiros, etc.). Tinha por objectivo reforçar a dimensão política da parceria, para proporcionar flexibilidade e confiança com os países ACP nas responsabilidades adicionais. Propunha a redução e eventual eliminação da pobreza e a integração progressiva dos países ACP na economia global, para além do objectivo de desenvolvimento sustentável como previsto no art. 1º do Acordo de Cotonou (Comissão Europeia, 2000: 6) e, nesse sentido, não difere das anteriores convenções de Lomé. É necessário aqui lembrar que a cooperação entre os Estados ACP e a Comunidade Europeia remonta à própria criação desta e é um aspecto particularmente importante da política de desenvolvimento e das relações

externas em geral da União Europeia, baseando-se no sistema de Convenções de Lomé há mais de duas décadas.

A parceria ficou baseada em cinco pilares interdependentes, um dos quais era a dimensão política (Comissão Europeia, 2000: 8). Nesta inserem-se as políticas de consolidação da paz, prevenção e resolução de conflitos, formuladas no art. 11º (Comissão Europeia, 2000: 9). A parceria neste campo concentrou-se em iniciativas regionais e em como construir capacidades locais. Também estavam previstas disposições para garantir que os recursos financeiros não fossem desviados dos objectivos de desenvolvimento. Portanto, tais políticas deveriam servir como uma condição prévia para o desenvolvimento.

O objectivo deste secção é explorar se tem havido qualquer resultado na prática do processo de securitização, ou seja, se houve qualquer mudança institucional, ou nas práticas reais (*modus operandi*) e fluxos de ajuda. Procura-se observar a introdução de qualquer novo instrumento (financeiro) e/ou programa de cooperação que aponte para a política de desenvolvimento cada vez mais utilizada para o cumprimento das prioridades e interesses de segurança da UE. Depois de um problema ser retoricamente adoptado e inserido na agenda política, este tem de afectar a política em causa para que possa ser eficaz na prática. Caso contrário, as actividades só foram retoricamente “securitizadas” sem nenhuma aplicação prática.

As implicações práticas deste processo de securitização são de grande relevância para esta tese, porque confirmam que o processo está efectivamente a acontecer. Dessa forma, essas mudanças institucionais e mudanças nas práticas e fluxos da ajuda, representam indicadores de securitização. Se as alterações relacionadas com segurança no Acordo de Cotonou resultam da introdução da condicionalidade de segurança nas relações ACP-UE, esta novidade institucional confirma a retórica utilizada num acordo oficial, e portanto, representa um indicador indirecto do processo de securitização. Resta saber quais são as mudanças concretas no domínio da política de desenvolvimento (ou que afectem a política de desenvolvimento) que confirmam o processo acima explorado e que apontam para a subordinação cada vez maior da política de desenvolvimento à agenda de segurança da UE.

3.2.2 – A condicionalidade de segurança.

A introdução desta condicionalidade nas relações com os países em desenvolvimento representa uma clara implicação prática e um indicador da securitização da política de desenvolvimento da UE. O uso da luta contra o terrorismo como uma sistemática característica do diálogo político com os países em desenvolvimento representa um claro indicador da retórica securitária da cooperação para o desenvolvimento. A retórica é seguida pela

revisão da condicionalidade política da UE para incluir medidas contra-terroristas. A integração sistemática de uma cláusula sobre cooperação na luta contra o terrorismo e as armas de destruição maciça em todos os acordos assinados com os países em desenvolvimento (Gavas, 2006: 5) implica a aplicação automática dessa cláusula, nas relações com o mundo em desenvolvimento e, por conseguinte, a alteração do conjunto institucional dos programas de cooperação. Além disso, a cooperação na luta contra a proliferação de ADM (Revisão do Acordo de parceria de Cotonou de 2005, art. 11b) representa actualmente um elemento essencial do acordo, o que significa que representa uma condição obrigatória para a ajuda e para a cooperação com o respectivo país.

A comunidade de doadores advertiu contra esta nova insistência na condicionalidade de segurança, argumentando que esta tem potencial para abrir a porta para a utilização dos fundos de desenvolvimento para fins de segurança e aumenta a necessidade de acompanhar de perto como os fundos são usados (APRODEV, 2005: 20). Defende-se que os programas de ajuda deveriam estar ligados ao desempenho contra a redução da pobreza e não ao desempenho global contra o objetivos de segurança (DFID, 2005).

Com a revisão do acordo em 2005, várias alterações foram implementadas. As que suscitaram mais polémica são alterações ao art. 11º sobre a luta

contra o terrorismo e sobre a cooperação na luta contra a proliferação de Armas de Destruição Maciça. A Declaração de Madrid adoptada na Cimeira UE-América Latina e Caraíbas, foi a primeira a ligar a ajuda e os acordos comerciais com os países ACP com a sua vontade para cooperar em matéria de segurança. A Declaração também afirmou que "o compromisso dos países para combater o terrorismo de forma permanente" seria um factor que influenciaria as relações da UE com estes (Conselho Europeu, 2004).

Esta política foi posta à prova em Fevereiro de 2005 durante os cinco anos de revisão do Acordo de Cotonou com os 78 países ACP. A luta contra a proliferação de ADM tornou-se um elemento essencial do acordo. A UE comprometeu-se a fornecer aos Estados ACP recursos adicionais para além do Fundo Europeu para o Desenvolvimento para levar a cabo esta medida (Robinson, 2005: 16). Para a luta contra o terrorismo foi adicionado um novo artigo sobre a cooperação. Clive Robinson (2005: 17) adverte que esta insistência na "condicionalidade de segurança" pode levar a que os fundos de desenvolvimento sejam usados para fins de segurança e aumenta a necessidade de monitorizar de perto como são gastos os fundos. Mais uma vez, a introdução de novas cláusulas confirmam os sinais claros de um processo de securitização da política de desenvolvimento da UE, duramente criticado pela comunidade de ajuda (RoA Report, 2006: 10) que defende que os programas de ajuda devem servir os objectivos de erradicação da pobreza e não os objectivos globais de segurança (DFID, 2005).

3.2.3 – Elegibilidade da ajuda.

Esta secção baseia-se na análise das orientações do CAD e é particularmente importante por dois motivos: primeiro, mostra como o desenvolvimento a nível internacional afecta a política Europeia de desenvolvimento; em segundo lugar, mostra como a retórica e o processo securizante são seguidos pelo desenvolvimento na prática. Como já foi dito no debate sobre as orientações do CAD, o documento de 2003 não só usa a retórica para securitária na política de desenvolvimento, mas anuncia medidas concretas que confirmam esta mudança na retórica, como possíveis implicações para as definições da critérios de elegibilidade da ajuda (OCDE, 2003: 11).

Desde Setembro de 2001, os mandatos da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento têm sido alterados, bem como a atribuição da ajuda ao desenvolvimento distorcida de modo a reflectir as prioridades da política externa de alguns doadores importantes para prevenir e combater o terrorismo, no sentido de proteger os interesses de segurança do Norte (RoA Report, 2006: 10). Em 2001, a Comissão começou a elaborar os documentos de estratégia nacional, destinados a fornecer um abordagem mais coerente para as relações externas com países terceiros. O problema é que, em nome da estabilidade, da segurança e da prevenção de conflitos, a ajuda pode acabar mais

rapidamente impulsionada pelos interesses de segurança do doador do que pelas necessidades de desenvolvimento do destinatário.

A mudança nos mandatos da ajuda nos países doadores tem sido acompanhada por um aceso debate no seio do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE para expandir os critérios para aquilo que constitui a actividade da ajuda. Desde 1969, os doadores acordaram no seio do CAD quais os critérios comuns e detalhados para os gastos dos doadores que podem ser considerados como Ajuda Pública ao Desenvolvimento em relação ao objectivo de APD de 0,7% do seu RNB (UE, 2005: 3). Isto é significativo se pensarmos que os actuais critérios para a APD já são bastante amplos (Roa Report, 2006: 11). Explicitamente excluídos desses critérios são a ajuda militar e aspectos relacionados com a manutenção da paz (*peacekeeping*) (OCDE, 2001: 40). No entanto, os doadores têm permissão para incluir um número de áreas afins, tais como a assistência para desmobilização de soldados, formação em procedimentos aduaneiros e de controlo das fronteiras, luta contra o narcotráfico, eliminação de armas e minas terrestres, bem como a formação das forças policiais nas funções de polícia civil (Mollett, 2004: 1-3).

Em março de 2005, o CAD relatou os resultados da última ronda de discussões sobre se as novas áreas de auxílio poderiam ser classificadas como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (CAD/OCDE, 2005). Chegou-se a

acordo para alargar a elegibilidade a seis items, apesar de não ser consensual¹⁹. Sem surpresa, a comunidade da ajuda alertou que não haveria mais margem para discussões, com o princípio de “*no further erosion*”, mas também poderia ser um caso para explorar a elegibilidade das despesas militares já autorizadas (Robinson, 2005: 25). No entanto, não é sugerido que a comunidade internacional não deve fornecer os recursos necessários para enfrentar conflitos e preocupações de segurança, mas que ao incluir novas despesas para um mais vasto leque de actividades de cariz militar nas operações de paz ou para a prevenção do terrorismo, só vai diluir o entendimento que o público tem sobre a finalidade da ajuda. Iria-se efectivamente desviar recursos, já escassos da APD destinados à erradicação da pobreza (RoA Report, 2006: 14).

Com esta secção pretendeu-se demonstrar que as mudanças dos critérios de elegibilidade da ajuda ao desenvolvimento são importantes para esta investigação. Estes critérios são criados pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento do qual a Comissão Europeia é membro, representando a política de cooperação para o desenvolvimento a nível Europeu. O processo de securitização também está presente nos documentos do CAD,

¹⁹ Alargou-se a elegibilidade a seis items: 1) Gestão das despesas através do aperfeiçoamento da segurança civil e fiscalização controle democrático de orçamento, gestão, prestação de contas e auditoria das despesas de segurança; 2) Reforçar o papel da sociedade civil no sistema de segurança para ajudar a garantir que é gerida de acordo com as regras democráticas e os princípios da responsabilização, da transparência e da boa governança; 3) reforma do sistema de segurança para melhorar a governabilidade democrática e o controlo civil; 4) Apoio a legislação para prevenir o recrutamento de crianças soldados; 5) Controlar, impedindo e reduzindo a proliferação das armas pequenas e leves; 6) actividades para a paz civil, prevenção e resolução de conflitos (CAD / OCDE, 2005).

representado pelas fortes pressões para alterar mandatos da ajuda no sentido de permitir a inclusão de programas de segurança (ou seja, militar, defesa e reforma dos programas do sector de segurança) como elegíveis para ser financiados pelos fundos do desenvolvimento.

No entanto, dada a retórica encontrada nas orientações do CAD, no contexto pós 11 de Setembro, a tendência para alteração de mandatos de forma a reflectir as prioridades da política externa dos doadores e as pressões sobre o CAD para ampliar ainda mais critérios de elegibilidade, no sentido de abranger novos programas de cooperação militar, pode ser visto como implicações práticas e reflexões do processo de securitização descrito anteriormente.

Isto afecta com certeza a política de desenvolvimento da UE, especialmente se nos lembrarmos que existe uma forte pressão exercida pelos Estados-Membros da UE para rever os critérios do CAD com o objectivo de integrar as preocupações de segurança (Gavas, 2006: 5). Esta preocupação está intimamente ligada à percepção da segurança e paz como ausência de conflitualidade e violência física. Mais uma vez, temos indícios de um retorno ao conceito de paz como uma paz negativa. Dado estas alterações na ajuda ao desenvolvimento, podemos verificar uma securitização institucional e um desvio securitizante dos objectivos da ajuda ao desenvolvimento, como indicadores de securitização da política de desenvolvimento da UE.

3.2.4 – Coerência das políticas externas.

A maioria dos estudos existentes sobre este tema prende-se com os esforços da UE para integrar todas as políticas externas para o quadro das relações externas da União. Assim, grande parte dos autores levantam preocupações sobre o facto desta integração levar a subordinação da política de desenvolvimento para interesses de segurança e da política externa da UE (Balleix, 2005: 81).

Para esta análise, foi escolhida a Estratégia de Segurança Europeia (ESE) aprovada pelo Conselho em Dezembro de 2003. Torna-se relevante para esta investigação porque tem implicações para a espinhosa questão da relação entre desenvolvimento e política externa e de segurança. Este documento é de grande importância para a análise porque ao discutirmos a política Europeia de segurança e o seu lugar no quadro geral das políticas externas da UE, este toca o papel da política de cooperação para o desenvolvimento na mudança do ambiente de segurança que trouxe novas ameaças e desafios mundiais. No documento, “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, adoptou-se uma definição bastante mais ampla de segurança humana (incluindo a pobreza e as doenças), mas incide especialmente sobre o terrorismo, as armas de destruição maciça, os conflitos regionais, os Estados fracassados e/ou falhados e o crime organizado (Conselho Europeu,

2003). Com esta nova abordagem do que é entendido por segurança humana, a escolha de um enquadramento teórico baseado nos estudos críticos de segurança faz todo o sentido.

A ESE, acordada em Dezembro de 2003, foi saudada por muitos como uma "abordagem holística e de compreensão abrangente da segurança e como uma resposta ao que é visto como o unilateralismo da estratégia de segurança dos Estados Unidos"²⁰ (Robinson, 2005: 11). Como afirma a própria estratégia, não existe um único país que seja capaz de resolver sozinho problemas complexos. As ameaças deixaram de ser puramente militares e não podem ser combatidas só militarmente (Conselho Europeu, 2003: 7). Assim, a política de segurança não é apenas uma questão de capacidades militares mas baseia-se na capacidade de utilizar, o mais rapidamente possível, uma combinação de instrumentos civis e militares para desarmar as duas crises, política e socioeconómica, antes destas crises se tornarem violentas.

Esta combinação implica a utilização de uma ampla gama de instrumentos da política de desenvolvimento, política externa, económica, ambiental e o conjunto clássico da política securitária que consiste na cooperação policial, cooperação "inteligente" e, em caso extremo, uma intervenção militar

²⁰ Tradução livre da autora. No original: *"holistic and comprehensive understanding of security and as a response to what is seen as the unilateralism of the US security strategy"* (Robinson, 2005: 11).

(Conselho Europeu, 2003: 7). Consequentemente, a ESE apela para uma mais estreita articulação dos diversos instrumentos da política externa da UE, bem como para os esforços para orientá-los para os objectivos da política de segurança. Mas a Estratégia adverte-nos dizendo que se a UE quiser fazer uma contribuição correspondente ao seu potencial, precisa então de ser "mais activa, mais coerente e mais capaz" (Conselho Europeu, 2003: 11). Em última análise, prioriza a intervenção militar e dá pouca atenção a meios não militares de lidar com os desafios de segurança.

No sentido de desenvolver maior coerência, a ESE apela à junção dos diferentes instrumentos e capacidades: programas de ajuda Europeus, Fundo Europeu de Desenvolvimento, capacidades militares e civis dos Estados-Membros e de outros instrumentos, afirmando que "tudo isto pode ter um impacto sobre a nossa segurança e sobre a de países terceiros. A segurança é a primeira condição para o desenvolvimento. Os esforços diplomáticos, de desenvolvimento, as políticas comerciais e ambientais, deveriam seguir a mesma agenda" (Conselho Europeu, 2003: 13). Como podemos ver, a nova Estratégia de Segurança Europeia recomenda que a política externa e de segurança deve conjugar-se mais estreitamente com a política de desenvolvimento.

Aqui, deparamo-nos com a questão que levantou preocupações entre a maioria dos autores citados na revisão bibliográfica sobre este tema de

investigação - se os esforços da UE para melhorar a coerência das suas relações externas pode conduzir à subordinação da política de desenvolvimento às prioridades e interesses de segurança da UE (ver Mackie e Rossini, 2004; Woods, 2005a; Beall *et al.*, 2006; Gavas, 2006; Robinson, 2005).

A Estratégia de Segurança Europeia apelou para a articulação da política de desenvolvimento com a segurança Europeia e a política externa. Neste sentido, a linguagem usada para enquadrar o papel da política de desenvolvimento nesta estratégia é um sinal claro de securitização de política de desenvolvimento da UE. Devemos sublinhar que está claramente escrito que a segurança dos países receptores da ajuda é imprescindível para a própria segurança da União. Mais uma vez, os interesses de segurança da UE tendem a sobrepor-se aos objectivos de desenvolvimento e segurança nos países receptores da ajuda. As tentativas da UE para reforçar a coerência no âmbito das relações externas têm provocado inquietação entre as agências de desenvolvimento regionais em perceber se a assistência ao desenvolvimento da UE vai ficar subordinada a segurança, receio ao qual a Comissão Europeia tem procurado responder (Comissão Europeia, 2004).

Na terceira parte do documento, "Implicações políticas para a Europa", (Conselho Europeu, 2003: 11), a Estratégia convida a que toda a gama de instrumentos para a gestão de crises e prevenção de conflitos seja

empregada, inclusive instrumentos políticos, diplomáticos, militares e civis, actividades comerciais e de desenvolvimento. Assim, as actividades de desenvolvimento são vistas como um dos instrumentos de gestão de crises e prevenção de conflitos. Esta é uma óbvia utilização da linguagem de segurança que leva a política de desenvolvimento fora do espectro usual da política de desenvolvimento. Assim, os actores de securitização, neste caso os patrocinadores da Estratégia, empregam a retórica que trata da política de desenvolvimento de uma maneira diferente às regras normais das práticas de elaboração e de execução da política de desenvolvimento, justificando a imposição de condições e medidas relacionadas com segurança no domínio da política de desenvolvimento que não são consideradas a norma neste domínio político. No entanto, é necessária uma confirmação nas mudanças da prática da política visada, neste caso a política de desenvolvimento.

As mudanças institucionais para atribuir uma maior coerência entre os instrumentos que visem a segurança e as metas da ajuda ao desenvolvimento, podem empurrar considerações de desenvolvimento para o fim da agenda. Actualmente, a UE tem racionalizado a ajuda orçamental das suas relações externas, canalizando-a através da EuropeAid, em vez de o fazer através de quatro diferentes direcções-gerais. As mudanças constitucionais são mais susceptíveis de afectar estas modalidades. Ao nível político, foi proposto um Ministro dos Negócios Estrangeiros Europeu, com

assento tanto no Conselho como na Comissão, que estaria encarregado das políticas externas. Ao nível institucional, o orçamento da UE reagruparia todos os itens da política externa sob o título "A UE como parceiro mundial". O resultado é que, paralelamente à política externa e de segurança, a ajuda ao desenvolvimento poderia sair debilitada a nível institucional devido à mudança nas prioridades da UE.

3.3 – Novos instrumentos e novos fluxos financeiros.

A criação do novo quadro para o financiamento da ajuda externa parece confirmar as preocupações expressas anteriormente sobre mudanças institucionais no sentido de que a maior coerência entre os instrumentos que visem objectivos de segurança e de ajuda ao desenvolvimento poderiam empurrar questões relacionadas com desenvolvimento para o fim da agenda. Assim como no caso de outras mudanças institucionais que visam o reforço da coerência da política externa, esta novo quadro financeiro representa uma tendência que confirma a retórica prosseguida no ESE.

A Comissão Europeia substituiu a gama de instrumentos financeiros para a entrega da ajuda externa por um quadro mais simples e eficaz. Em vez da diversidade de instrumentos geográficos e temáticos, o novo quadro é composto de apenas seis instrumentos, sendo quatro deles novos: um Instrumento de pré-adesão (IPA), um Instrumento Europeu de Vizinhança e

Parceria, um Cooperação para o Desenvolvimento e instrumento de Cooperação Económica (CDCE) e um Instrumento de Estabilidade.

O que suscitou controvérsia foi o facto de que o maior instrumento (CDCE), destinado à contribuição da União para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, está definido para ter uma menor percentagem de despesas em relação aos instrumentos relacionados com segurança, até 2013. No entanto, os aumentos para a pré-adesão e de vizinhança de países e para a estabilidade são maiores e estão a cargo da parcela de auxílios atribuídos ao instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Económica. A comunidade de doadores expressou preocupações quanto a esta evolução afirmando que "se a UE está seriamente comprometida no desenvolvimento e na realização dos ODMs, a percentagem atribuída aos CDCE deveria aumentar, pelo menos, proporcionalmente ao aumento do orçamento global das relações externas" (Robinson, 2005: 22). Mais uma vez, a mesma dúvida surge, ao colocar em questão o peso da política de desenvolvimento face aos interesses de segurança. A porta está aberta para a subjugação dos objectivos de desenvolvimento aos objectivos securitários.

Desta análise normativa e "linguística" ficam várias observações. Toda a retórica encontrada ao longo destes documentos, tanto da UE como do CAD, é baseada nas questões de segurança no pós 11 de Setembro de 2001. Se já existiam preocupações securitárias na política de desenvolvimento, estas

eram a favor da segurança dos países beneficiários da ajuda. Após os ataques terroristas de 2001, as preocupações de segurança passam a ser relacionadas com a própria segurança da UE, em detrimento do desenvolvimento dos países mais pobres beneficiários da ajuda. A segurança nos países em desenvolvimento tornou-se crucial para a própria segurança da União, ao contrário do que acontecia até aí, onde a segurança dos países em desenvolvimento era crucial para o desenvolvimento destes.

Estas alterações representam um bom exemplo do aumento do uso da linguagem de segurança com a intenção de contratar uma política de desenvolvimento ao serviço de outras questões que não o desenvolvimento, ou seja, com a intenção de usar a política de desenvolvimento para fazer face aos problemas de segurança da UE. Estas novidades não foram introduzidas com o objectivo principal de aumentar a segurança e o desenvolvimento do mundo em desenvolvimento, mas sim para proteger a segurança e os interesses de segurança da própria UE. Pode-se então afirmar que a linguagem usada nos documentos oficiais, relacionada com a segurança, levou a uma retórica securitária e securitizante da política de desenvolvimento da UE que levou por sua vez a mudanças institucionais e nos fluxos da ajuda, em favor dos interesses securitários do Norte, mais precisamente da UE, assim como um desvio securitizante dos objectivos da política de ajuda ao desenvolvimento da UE, fenómenos considerados desde

início pela autora, como indicadores do processo de securitização da política de desenvolvimento da União Europeia.

No próximo e último capítulo, através do estudo de caso da África Subsaariana, observaremos na prática a incidência do processo descrito até aqui, nesta região.

Capítulo 4 – estudos de caso: África Subsaariana.

Este último capítulo tem por objectivo ilustrar o processo de securitização até aqui observado, através da realidade da África Subsaariana. A escolha desta região do globo torna-se óbvia quando olhamos para a triste realidade do continente africano. Este continua a ser palco de conflitos endémicos, de pobreza e instabilidade, tanto a nível interno como regional. É por esta razão que se torna ilustrativo do processo até aqui investigado, pois esta região torna-se um foco de insegurança tanto para o continente africano como para regiões vizinhas, neste caso a Europa, seja pelos conflitos regionalizados, as vagas de refugiados e imigrantes decorrentes destes, seja pela insegurança interna dos países da região que possibilita a alimentação de tendências terroristas. Devido à instabilidade crônica, fluxos de refugiados e outros efeitos colaterais, o mundo tem interesse óbvio em evitar a irrupção de conflitos violentos e terminar as guerras em andamento o mais rápido possível.

Neste capítulo, serão primeiro analisados dois novos instrumentos financeiros criados no pós-11 de Setembro, com o intuito de promover a segurança em África e assim promover o desenvolvimento: o Mecanismo de apoio à paz em África (Conselho de Ministros ACP-CE de 2003) que representa um caso claro de reafecção de recursos da ajuda para fins de segurança e o Instrumento de Estabilidade (Parlamento Europeu e Conselho em 2006) que representa a

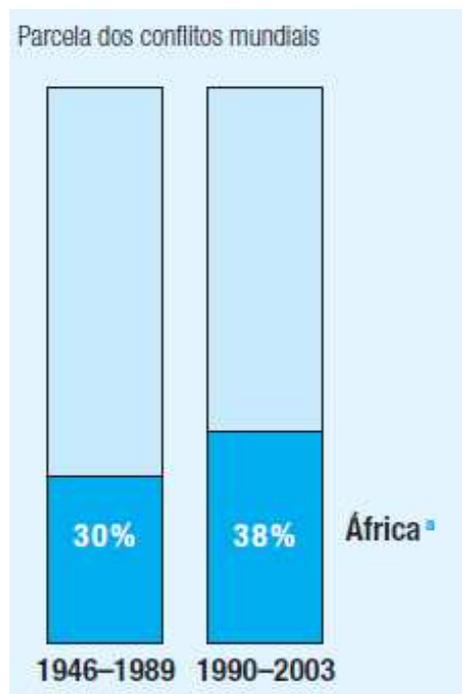
replicação deste caso sobre a perspectiva de longo prazo. Seguir-se-á uma breve análise da distribuição dos fundos comunitários para objectivos de segurança e de desenvolvimento.

4.1 – Uma conflitualidade endémica

Como vimos até agora, existe uma clara ligação entre a segurança e o desenvolvimento. O continente africano continua a ser anfitrião da insegurança e de subdesenvolvimento como resultado de conflitos endémicos (anexo 3), prolongados e sem resolução, que acabaram por criar condições que desafiam intervenções para a segurança a nível nacional, regional e mesmo a segurança internacional. Os conflitos em África especialmente desde o final da Guerra Fria, na década de 1990 têm estimulado esforços para trazer governos estáveis, seguros e efectivos. As causas desta conflitualidade foram variadas. Estes vão desde disputas étnicas, territoriais, o controlo sobre recursos, factores externos, a fragilidade política dos regimes e movimentos rebeldes. Desde 1990, vários Estados africanos colapsaram, deixando-os nas mãos dos chamados “Senhores da Guerra”, e em alguns casos nas mãos da comunidade internacional. Podemos incluir nestes a Somália, a Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo (RDC) e o Burundi.

O continente também tem testemunhado pelo menos três genocídios. Um deles tem sido reconhecido publicamente, outro ignorado e sem uma adequada resposta internacional ou continental. O primeiro foi no Ruanda entre Abril e Junho de 1994, seguido pelo contínuo mas não reconhecido genocídio no leste da RDC. Mais recentemente, evidências apontam para um outro massacre na região ocidental do Sudão, no Darfur, desde Outubro de 2004. Finalmente, o cenário prolongado de conflitualidade continua a dominar grande parte da África, como a Argélia, Angola, o Sudão, norte do Uganda, RDC, Etiópia e Eritreia, Somália, Libéria, Serra Leoa, e, mais recentemente, na Guiné, Costa do Marfim e Congo-Brazzaville. Entre 1990 e 2003, os países pobres representaram mais de metade dos países e territórios que foram palco de conflitos violentos. Cerca de 40% dos conflitos mundiais ocorrem em África (Figura 1), incluindo alguns dos mais sangrentos das duas últimas décadas. O continente africano tem o maior número de refugiados a nível mundial. Estimado em mais de 8 milhões em 2006, mais de 23 milhões são deslocados internos (ACNUR, 2006). Os conflitos em África são também responsáveis pela propagação da guerra relacionada com doenças em muitos dos seus Estados.

Figura 1: os conflitos mundiais deslocam-se para África.



Fonte: Relatório do PNUD 2005

4.2 – Novos mecanismos e instrumentos

Os Estados propensos ao conflito constituem uma imensa ameaça, não só para os seus próprios cidadãos, mas também para a comunidade internacional. São um terreno natural para senhores da guerra, redes criminosas e grupos extremistas à procura de explorar um vazio de governação. Do Afeganistão à África Ocidental e mais longe, o desmoronamento do Estado abre a porta à criação de paraísos para grupos que constituem ameaças à segurança das populações locais, e à incubação de ameaças transfronteiriças ligadas a fluxos de refugiados, tráfico de armas, economia da droga e doenças. Os Estados frágeis são importantes para lá

das suas fronteiras, em parte porque não têm capacidade de controlar eficazmente os seus territórios, que podem tornar-se paraísos seguros para terroristas e organizações criminosas (Döring, 2007: 36-44).

É neste contexto que surgiram os esforços para chegar a um mecanismo de resposta credível de segurança a nível continental. Neste contexto, o desenvolvimento foi seguido de perto pela ajuda estrangeira prorrogado principalmente pelo Ocidente no sentido do reforço da defesa e segurança. Podemos desde já identificar que, ao basear-se na premissa de que a segurança é um pré-requisito para o desenvolvimento, intrínseco ao Acordo de Cotonou, a UE financiou operações militares africanas no Burundi e na Costa de Marfim em 2002 e 2003. Este tipo de discurso não só foi uma excepção à regra, como revolucionou a prática da cooperação para o desenvolvimento da UE. Esta mudança fulcral foi mais tarde institucionalizada num acordo entre a União e os ACP: o Mecanismo de apoio à Paz em África, já em uso no Darfur e no Chade.

4.2.1 - *African Peace Facility*

A decisão de criar este mecanismo (*African Peace Facility*), lançado no seio da parceria UE-ACP, aparece no seguimento de um mandato confiado pelo Conselho, na sua sessão de 21 de Julho de 2003, como resposta a um pedido formulado pela Cimeira da União Africana (UA) reunida em Maputo,

de 4 a 12 de Julho de 2003 (UE, 2007a). Aparece como um esforço da UE para estabelecer uma cooperação baseada na facilitação de soluções africanas para os problemas deste continente. A UE previu assim uma dotação financeira que visa reforçar a capacidade da União Africana para a realização de operações de apoio e de manutenção da paz em África. A Comissão lançou 250 milhões de Euros para este programa, através do qual a CE financiou operações de manutenção de paz empreendidas pela União Africano (UA).

Este montante pode assim ser mobilizado para financiar os custos que são assumidos pelos países africanos com vista à mobilização das respectivas forças de manutenção da paz em um ou mais países africanos (custos de transporte, de estada e de desenvolvimento das capacidades das forças militares), não sendo contudo destinadas a cobrir as despesas militares ou de armamento. O mecanismo de apoio à paz baseia-se no princípio de plena autonomia da operação pelos países africanos. Visa um apoio às operações de manutenção da paz organizadas pelos países africanos em África, bem como o reforço das capacidades da emergente estrutura de segurança: a União Africana. Tais operações são organizadas e executadas pelos organismos da UA e/ou por organizações sub-regionais. A UA assume assim um papel central no processo de decisão sobre tais operações (UE, 2007a).

A aprovação desta subvenção suscitou controvérsia no seio da União Europeia. Os Estados-Membros, financiadores da ajuda ao desenvolvimento em África, viram-se obrigados a reduzir em 1,5% a atribuição destinada ao desenvolvimento de cada país africano consignada no Fundo Europeu de Desenvolvimento, apesar de esta parcela não se qualificar como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (Gavas, 2006: 6). Assim, encontramos aqui explícita uma reafecção de recursos destinados à política de desenvolvimento da UE em África para objectivos de segurança no continente africano. A introdução deste mecanismo marca a introdução de uma dimensão militar decisiva na política de cooperação para o desenvolvimento (Balleix, 2005: 81). Isto remete-nos mais uma vez para as considerações iniciais da autora sobre um regresso em busca de uma paz negativa

4.2.2 - O Instrumento de Estabilidade

Outro instrumento vem reforçar esta última observação. O Instrumento de Estabilidade foi instituído para proporcionar ajuda financeira durante o período de 2007-2013, garantindo condições estáveis para o desenvolvimento humano e económico e a promoção dos Direitos Humanos, da Democracia e das liberdades fundamentais no âmbito da política da União Europeia em matéria de relações externas. Segundo o Consenso Europeu para o Desenvolvimento, já discutido no capítulo anterior, este instrumento

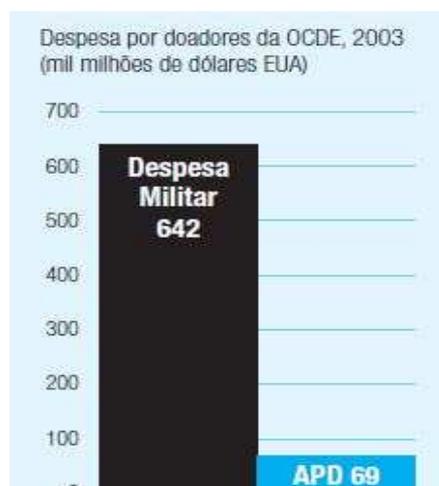
deverá contribuir para uma abordagem global da prevenção em matéria de fragilidade dos Estados, de conflitos, de catástrofes naturais e de outros tipos de crises. Os seus objectivos são a resposta a crises a fim de restabelecer a condição para regular e ajuda a cooperar a enfrentar desafios e ameaças transfronteiriças, a nível global e regional, ameaças tecnológicas e proliferação de armas (UE, 2007b).

Com este instrumento, à excepção de alguns elementos de operações de apoio à paz, a maioria da ajuda entregue é qualificada elegível como APD. Isto significa que uma parcela da ajuda ao desenvolvimento da UE será desviada até 2013 para esse novo instrumento, que em nenhuma parte faz menção da erradicação da pobreza, principal objectivo da política de desenvolvimento da UE. De facto, 2060 milhões de Euros serão afectados a este instrumento para contemplar medidas de cooperação para o desenvolvimento, entendidas como ajuda em situações de emergência e crise que constituam uma ameaça aos valores democráticos e à segurança das pessoas (UE, 2007b). Com este instrumento, fica ilustrada a afirmação do capítulo anterior sobre a expansão da elegibilidade da ajuda ao desenvolvimento, ao considerar que objectivos que nada têm a ver com a erradicação da pobreza e tudo a ver com segurança sejam elegíveis para a APD.

4.3 – Novas prioridades.

Ao analisarmos os níveis da ajuda ficamos com uma ideia mais acertada das intenções e dos interesses subjacentes dos doadores. Mais precisamente, se compararmos as despesas militares com a ajuda ao desenvolvimento podemos ver que por cada dólar investido na ajuda ao desenvolvimento, outros 10 são gastos em orçamentos militares (Figura 2). Nenhum país pertencente ao grupo dos G8 tem um rácio de despesa militar para a ajuda inferior a 4:1 (PNUD, 2005). Este rácio cresce até muito para além destes números, para o Reino Unido e Estados Unidos por exemplo (Figura 3). Quando os países ricos do Norte proclamam e reconhecem cada vez mais que as ameaças à segurança estão ligadas à pobreza global e desigualdade este nível de despesa associado à despesa militar, em comparação à despesa com a ajuda, não faz sentido. Há uma extraordinária desproporção entre orçamentos militares e necessidades humanas. A quantia que os países ricos gastam actualmente com o VIH/SIDA, uma ameaça à segurança humana que custa 3 milhões de vidas por ano, representa a despesa de três dias em equipamento militar (PNUD, 2005: 94).

Figura 2: Despesa militar versus ajuda ao desenvolvimento.



Fonte: Relatório do PNUD 2005.

Figura 3: Despesa militar excede a ajuda ao desenvolvimento nos países ricos.

Parcela da despesa governamental, 2003 (%)

Pais	APD	Despesa militar
Austrália	1.4	10.7
Áustria	1.1	4.3
Bélgica	2.7	5.7
Canadá	1.2	6.3
Dinamarca	3.1	5.7
Finlândia	1.6	5.4
França	1.7	10.7
Alemanha	1.4	7.3
Grécia	1.4	26.5
Irlanda	2.1	4.6
Itália	0.9	9.8
Japão	1.2	5.7
Luxemburgo	3.9	4.8
Holanda	3.2	6.5
Nova Zelândia	1.2	6.3
Noruega	4.1	8.9
Portugal	1.0	10.0
Espanha	1.3	6.7
Suécia	2.8	6.4
Suíça	3.5	8.5
Reino Unido	1.6	13.3
Estados Unidos	1.0	25.0

Fonte: Relatório do PNUD 2005.

Na União Europeia, os gastos militares foram de 358 dólares *per capita* para a defesa e 61 dólares para a ajuda externa. As prioridades orçamentais em muitos países ricos não reflectem, nem um compromisso adequado com os ODM, nem uma resposta coerente aos desafios de segurança colocados pela pobreza maciça e pelas profundas desigualdades globais. A discrepância entre orçamentos ligados à segurança e orçamentos de desenvolvimento coloca em cheque a viabilidade financeira dos ODM. Se o aumento de 118 mil milhões de dólares na despesa militar, entre 2000 e 2003, tivesse sido afectado à ajuda, a ajuda ao desenvolvimento representaria agora cerca de 0,7% do RNB dos países ricos, meta que todos concordaram atingir. No entanto, podemos observar que as ameaças de segurança continuam muito reais e que os governos dos países desenvolvidos têm de continuar a enfrentá-las (PNUD, 2005: 95). Contudo, podem ser levantadas questões legítimas, como saber se o progresso militar é a resposta mais eficaz. O investimento de mais capital político no desarmamento negociado e de menos capital financeiro em equipamento militar poderia aumentar a segurança e libertar recursos para o desenvolvimento. Se a guerra contra a pobreza é uma prioridade, é simplesmente inacreditável que os governos atribuam um peso tão pequeno aos orçamentos da ajuda destinados a salvar vidas.

Resumindo, desde o 11 de Setembro de 2001, os fundos associados a objectivos específicos de desenvolvimento foram desviados e transformados em novos fundos e instrumentos para a segurança e a paz no continente africano. Tal foi identificado através da criação de um novo mecanismo para a paz em África, e de um novo instrumento. Os números esclarecem-nos também sobre as prioridades dos doadores da ajuda, mais particularmente da União Europeia, ao reflectirem prioridades de segurança em vez de objectivos de desenvolvimento. Assim podemos concluir que na prática, a política e os fundos destinados ao desenvolvimento, em África particularmente, foram desviados para servir interesses securitários da UE. Deste modo, a retórica securitizante e securitária afirmada no capítulo anterior é aplicada na prática efectiva da ajuda ao desenvolvimento em África, podendo-se então denunciar uma securitização da política de desenvolvimento da UE, na África Subsaariana.

CONCLUSÕES

A agenda de segurança alterou-se com os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001, influenciando um espectro de políticas a nível internacional. Esta investigação permitiu identificar as mudanças ocorridas não só a nível da cooperação internacional para o desenvolvimento, mas sobretudo a nível da política de cooperação para o desenvolvimento da União Europeia. Ao apoiar-se numa vertente da Escola de Copenhaga, e fazendo uso dos Estudos Críticos sobre Segurança, esta investigação demonstrou uma mudança tanto teórica como empírica no que toca à percepção da segurança e do desenvolvimento. Com uma abordagem mais construtivista e crítica da segurança e do desenvolvimento, relativamente ao que era entendido pela corrente realista, esta investigação trouxe um nova perspectiva relativamente à ajuda ao desenvolvimento.

A introdução e repetição constante de novos conceitos e áreas, assim como uma alteração da retórica rumo à segurança em documentos oficiais que formam o quadro da política de desenvolvimento, tal como “a fragilidade dos Estados” e a “prevenção de conflitos”, demonstra uma preocupação da UE em proteger os seus próprios interesses de segurança e representam indícios de um processo de securitização da política de desenvolvimento a nível europeu. A articulação de questões como pobreza e (sub)desenvolvimento

com ameaças previamente reconhecidas como tal, como o terrorismo, reforça a ideia de uma securitização desta política.

A introdução de uma condicionalidade de segurança em acordos sobre ajuda ao desenvolvimento, assim como a ampliação dos critérios de elegibilidade da ajuda reflectindo as prioridades dos doadores, no sentido de abranger novos programas de cooperação militar, vem reforçar a ideia de um processo de securitização da ajuda ao desenvolvimento europeia. As mudanças institucionais para atribuir maior coerência entre os instrumentos que visem a segurança e as metas da ajuda ao desenvolvimento, assim como a criação de novos instrumentos e novos fluxos da ajuda, empurraram as considerações sobre desenvolvimento para o fim da agenda, subjugando-as às questões sobre segurança.

Estas alterações representam um bom exemplo do aumento do uso da linguagem de segurança com a intenção de contratar uma política de desenvolvimento ao serviço de outras questões que não o desenvolvimento, ou seja, com a intenção de usar a política de desenvolvimento para fazer face aos problemas de segurança da UE. Estas novidades não foram introduzidas com o objectivo principal de aumentar a segurança e o desenvolvimento do mundo em desenvolvimento, mas sim para proteger a segurança e os interesses de segurança da própria UE. Pode-se então afirmar que a linguagem usada nos documentos oficiais, relacionada com a

segurança, levou a uma retórica securitária e securitizante da política de desenvolvimento da UE que levou por sua vez a mudanças institucionais e nos fluxos da ajuda, em favor dos interesses securitários do Norte, mais precisamente da UE, assim como um desvio securitizante dos objectivos da política de ajuda ao desenvolvimento da UE, fenómenos considerados desde início pela autora, como indicadores do processo de securitização da política de desenvolvimento da União Europeia.

Com o exemplo da África Subsaariana, observou-se uma reafecção de recursos destinados ao desenvolvimento para objectivos de segurança neste continente. A introdução de um mecanismo para a paz em África marca o início da dimensão militar na política de cooperação para o desenvolvimento da UE. Com o Instrumento de Estabilidade, uma parcela dos fundos destinados à ajuda ao desenvolvimento é desviado para operações de apoio à paz, não havendo menção em nenhuma parte da erradicação da pobreza. Assim, a retórica securitária e o desvio securitizante afirmados ao longo desta investigação, existem na prática efectiva da ajuda ao desenvolvimento.

Com este interesse vincado na paz e na conclusão dos conflitos em África, como objectivo primordial e a curto-prazo da ajuda ao desenvolvimento europeia, podemos concluir que há um “regresso ao passado” em busca de uma paz negativa.

ANEXOS

Anexo 1: Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Objectivo 1: Erradicar a pobreza extrema e a fome.

Meta 1. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população cujo rendimento é inferior a um dólar por dia

Meta 2. Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção de população afectada pela fome

Objectivo 2: Atingir o ensino primário universal.

Meta 3. Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário

Objectivo 3: Promover a igualdade de género e a capacitação das mulheres

Meta 4. Eliminar a disparidade de género no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015

Objectivo 4: Reduzir a mortalidade infantil

Meta 5. Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de crianças com menos de 5 anos

Objectivo 5: Melhorar a saúde materna

Meta 6. Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna

Objectivo 6: Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças

Meta 7. Até 2015, parar e começar a inverter a propagação do HIV/SIDA

Meta 8. Até 2015, parar e começar a inverter a tendência actual da incidência da malária e de outras doenças graves

Objectivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental

Meta 9. Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais

Meta 10. Reduzir para metade, até 2015, a percentagem de população sem acesso permanente a água potável

Meta 11. Até 2020, melhorar significativamente a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados

Objectivo 8: Criar uma parceria global para o desenvolvimento

Meta 12. Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório

Meta 13. Satisfazer as necessidades especiais dos Países Menos Avançados

Meta 14. Satisfazer as necessidades especiais dos países sem litoral e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento

Meta 15. Tratar de forma integrada o problema da dívida dos países em desenvolvimento, através de medidas nacionais e internacionais, por forma a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo

Meta 16. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens trabalho condigno e produtivo

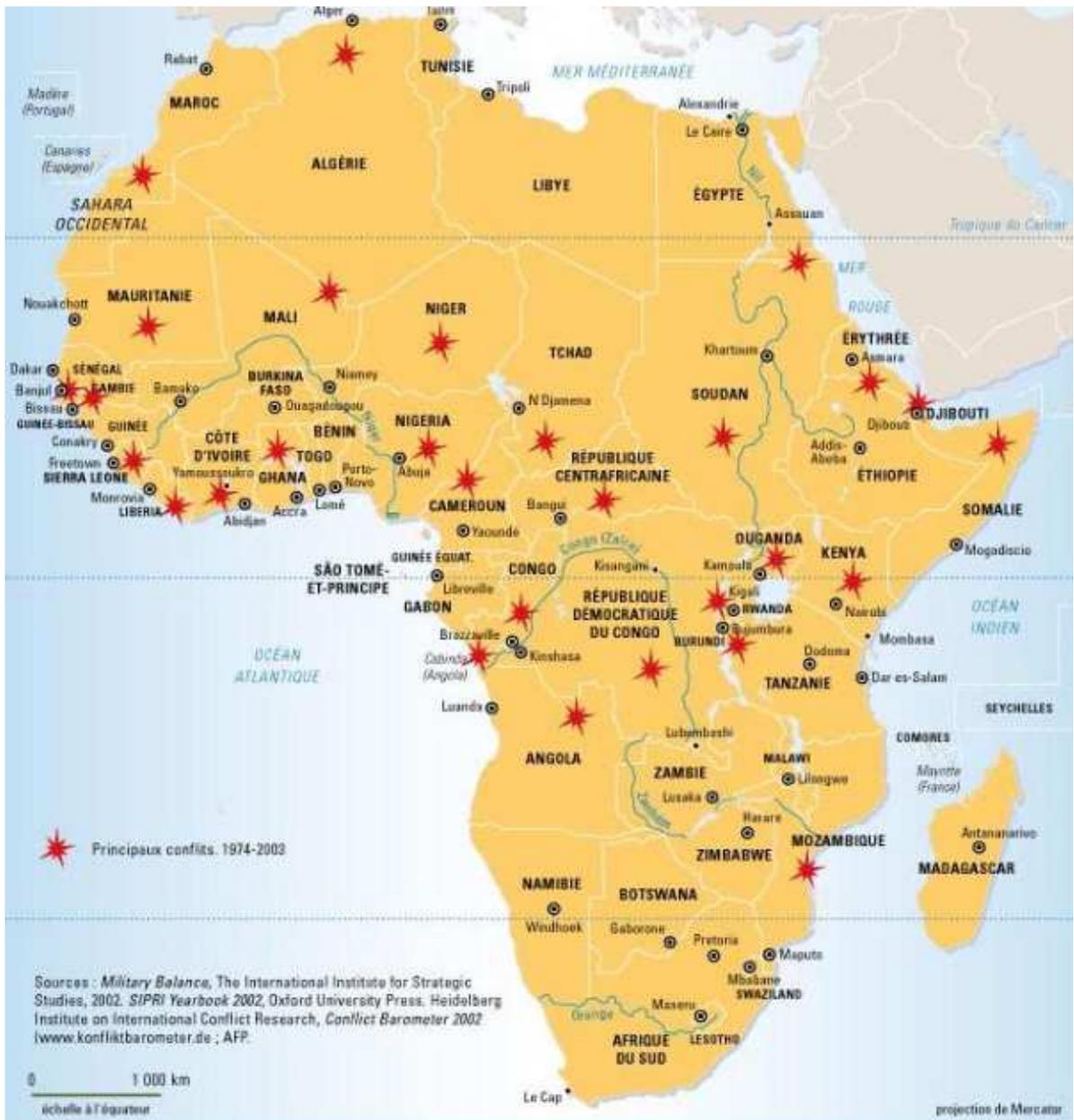
Meta 17. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, aos países em desenvolvimento

Meta 18. Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e comunicação

Fonte: IPAD (Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento)

http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=221&Itemid=253.

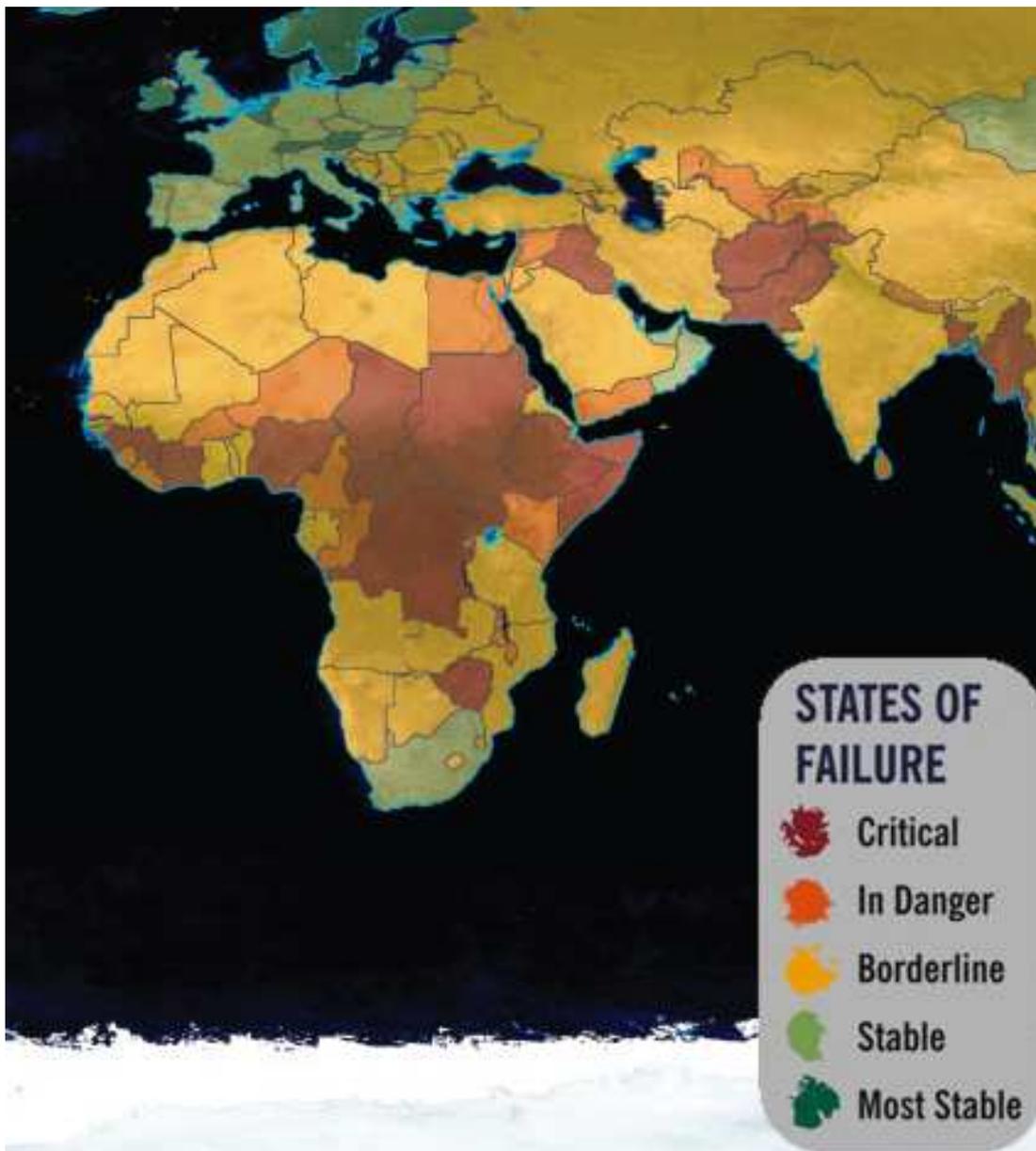
Anexo 2: A conflitualidade em África.



Fonte: *Questions Internationales*, 5, Janvier-Février 2005. Paris: La Documentation Française.

<http://www.diploweb.com/cartes/qi5afrique.jpg>

Anexo 3: Índice dos Estados Falhados 2007.



Fonte: *Foreign Policy*.

www.ForeignPolicy.com

BIBLIOGRAFIA

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) (2006) *Refugees by Numbers 2006 edition*. 1-20. Disponível em http://www.unhcr.ch/include/fckeditor/custom/File/PublicStatist/Statistiques/RefugeeByNumbers_e.pdf. [5 de Março de 2009].

Adams (1993) "Sustainable Development and the Greening of Development Theory" in Shuurman, F.J. (ed.) *Beyond the Impasse: New Directions in Development Theory*. London: Zed Books. 207-222.

Aderinwale, Ayodele (2006) "The Securitization of Development Aid" in RoA Report (2006) *The Reality of Aid. Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*. Part II - Africa. London: Zed Books. 88-106. Disponível em <http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=9> [19 de Janeiro de 2009].

Almeida, João Marques de (2006) "Failed states in Western Africa, international security and the European Union". Working Paper. 37-54. Lisboa: IPRI (Instituto Português de Relações Internacionais) Disponível em http://www.ipri.pt/publicacoes/working_paper/pdf/3-JMA.pdf. [27 de Maio de 2009].

Annan, Kofi (2000) "Secretary-General Salutes International Workshop on Human Security in Mongolia." Two-Day Session in Ulaanbaatar, May 8-10, in Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*. Chapter 1, Human Security Now. 1-19. New York: CHS.

Annan, Kofi (2004) "A more secure world: ower share responsibility". *Report of the High-level Panel on Threats Challenges and change*. New York: United Nations.

Antil, Alain (2006) "L'Afrique et la 'guerre contre la terreur'". *Politique Etrangère* (3). 583-556. Paris: Institut Français des Relations Internationales.

Bachmann, Jan; Hönke, Jana (2008) "Fragile States and the Securitisation of Donor Policies. Transformation, Appropriation, and Social Effects on Target Societies: The Case of Kenya". Paper prepared for the 49th International Studies Association Annual Conference. 26 a 29 Março. San Francisco. Panel: Securitization of Development or Developmentalization of Security II: Local realities and critical perspectives. 5-16. Disponível em www.allacademic.com//meta/p_mla_apa_research_citation/2/5/2/9/0/pages252908/p252908-2.php. [25 de Fevereiro de 2009].

Balleix, Corinne (2005) *La politique Européenne de coopération au développement*. Paris: Fondation Robert Schuman.6-89.

Beall, Jo *et al.* (2006) "On the Discourse of Terrorism, Security and Development". *Journal of International Development*. 18, 51–67.

BOND (British Overseas NGOs for Development) (2003) "Global Security and Development". BOND Discussion Paper. London: BOND).

Booth, K. (1991) "Security and self: reflections of a fallen realist" in Krause, K.; Williams, M. (eds.). *Critical securities studies: concepts and cases*. Minneapolis: University of Minneapolis, 83-119.

Booth, K. (1997) "Security and emancipation". *Review of International Studies*, 17 (4). 313-326.

Booth, K. (2004) *Critical security studies and world politics*. London: Lynne Rienner.

Burke, A. (2007) "What security makes possible: some thoughts on critical security studies". Working Paper 2007/1. Canberra: Department of International Relations. 1-32. Disponível em

http://www.humansecuritygateway.com/documents/CIAO_Burke_criticalsecuritystudies.pdf. [17 de Maio de 2009].

Buzan, Waever, Wilde (1998) *Security: a new framework for analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.

Christian Aid (2004) "The Politics of Poverty: Aid in the New Cold War". Disponível em <http://www.christianaid.org.uk/indepth/404caweek/>. [4 de Janeiro de 2009].

Clapham, Christopher (1996) *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. Cambridge: Cambridge University Press. 77-105.

Comissão Europeia (2004) "Um protagonista a nível Mundial. As Relações Externas da União Europeia. A Europa em Movimento". Direcção-Geral da Imprensa e da Comunicação. Julho. Disponível em <http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/47/pt.doc>. [12 de Março de 2009].

Comissão Europeia (2007) "A União Europeia no Mundo. A política externa da União Europeia". Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias Disponível em

<http://ec.Europa.eu/publications/booklets/move/67/pt.pdf>. [17 de Março de 2009].

Conselho Europeu (2001) "Conclusões e Plano de Acção do Conselho Europeu Extraordinário de 21 de Setembro de 2001" (SN 140/01). Disponível em

http://www.consilium.Europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/concl-bxl.p1.pdf. [13 de Fevereiro de 2009].

Cosgrave, John (2007) "The impact of the War on Terror on aid flows". Disponível em http://www.actionaid.org/docs/terror_aid.pdf. [27 de Janeiro de 2009].

Comissão Europeia (2000) "Acordo de Parceria entre os Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico e a comunidade Europeia e os seus Estados-Membros assinado em Cotonu, em 23 de Junho de 2000". *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 317, 15 de Dezembro de 2000. Parte I- Disposições Gerais, Título I – Objectivos, Princípios e Intervenientes, Artigo 1º - Objectivos da Parceria. Disponível em http://ec.Europa.eu/Europeaid/work/procedures/legislation/legal_bases/documents/accord_cotonou_2000_pt.pdf. [12 de Janeiro de 2009].

Comissão Europeia (2004) "Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013". Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. COM (2004) 101 final. Bruxelas, 10 de Fevereiro de 2004. Disponível em ftp://ftp.cordis.lu/pub/era/docs/com2004_0101_en.pdf. [27 de Janeiro de 2009].

Comissão Europeia (2005) "Consultation on the Future of UE Development Policy". DG Desenvolvimento. Disponível em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Isseus_Paper_EN.pdf. [15 de Janeiro de 2009].

Comissão Europeia (2006) "Acordo de Cotonou". *Acordo de Parceria ACP-UE*. 23 de Junho de 2000, revisto no Luxemburgo a 25 de Junho de 2005. Luxemburgo: Office for Official Publications of European Communities. Disponível em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/Cotonou_EN_2006_en.pdf. [27 de Janeiro de 2009].

Conselho Europeu (2003) *A secure Europe in a Better World. European Security Strategy*. 12 de Dezembro de 2003. Bruxelas. Disponível em <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. [2 de Fevereiro de 2009].

Conselho Europeu (2004) *Declaração sobre a luta contra o Terrorismo*. Bruxelas, 25 de Março de 2004. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/79644.pdf [7 de Fevereiro de 2009].

Cravinho, João Gomes (2009) "Desenvolvimento em segurança". Nunca de Antes: Anuário do Instituto de Defesa Nacional. 1-6. Disponível em http://www.idn.gov.pt/CURSOS-cdn/auditores/documentos/TextosApoio/Seguranca_Desenvolvimento_Africa_ProfDoutorJoaoCravinho.pdf. [27 de Maio de 2009].

Cravinho, João Gomes (2007) "The EU's development policies are still out of step with its security role". *Europe's world* (6), Verão 2007, 137-139. Disponível em http://www.europesworld.org/Portals/0/PDF_version/EW6_FINAL.pdf [17 de Maio de 2008].

DFID (2005a) *Why we need to work more effectively in fragile states*. London: Department for International Development. Disponível em <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/fragilestates-paper.pdf>. [10 de Janeiro de 2009].

DFID (2005b) *Fighting poverty to build a safer world: a strategy for security and development*. Março. Londres: Department for International Development . Disponível em <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/securityforall.pdf>. [7 de Janeiro de 2009].

Dochas (2007) "What happened to human security?". Discussion paper document about Dochas, Ireland, the UE and the Human Security Concept. Dochas (Irish Association of Non-Governmental Development Organisations). April. 1-7. Disponível em http://www.dochas.ie/documents/Human_Security_note.pdf. [27 de Fevereiro de 2009].

Dollar, David (2003) "Eyes wide open: on the targeted use of foreign aid." *Harvard International Review*. Primavera 2003, 48-52.

Döring, Stephan (2007) "The European Union's Policy regarding peace and security in Sub-Saharan Africa since the end of the Cold War: concepts and implementation". Tese de Mestrado. Monterey, California: Naval Postgraduate School. 24-45. Disponível em <http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA470064&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>. [24 de Maio de 2009].

Duffield, Mark (2001) *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*. New York: Zed Books .

Duffield, Mark (2007). *Development, Security and Unending War. Governing the World of People*. Cambridge: Polity Press.

Ferreira, Patrícia Magalhães ; Cardoso, Fernando Jorge (2005) *A África e a Europa. Resolução de conflitos, governação e integração regional*. Lisboa: publicações IEEI.

Galtung, J. (1990) "Cultural violence". *Journal of Peace Research*, 27 (3), 291-305.

Galtung, J. (1996) *Peace by peaceful means. Peace and conflict, development and civilization*. Oslo: International Peace Research Institute.

Gavas, Mikaela (2006) "EC Aid: At the Forefront of Poverty Reduction or Global Security". *The Reality of Aid: Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*. Parte VI. Londres: Zed Books. 267-273.

Disponível em
<http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=1>. [29 de Dezembro de 2008].

Graff, James (2001) "A network of terror", *TheTime*. 5 de Novembro de 2001.

Haine, Jean-Yves (2004) "Conflict and Security. The EU's soft power. Not hard enough?". *Georgetown Journal of International Affairs*. Inverno-Primavera. Washington: Georgetown University. 1-77. Disponível em <http://journal.georgetown.edu/issues/ws04/hainelocked.pdf> . [27 de Janeiro de 2009].

Howell, Jude 2005 "Policy Arena. The global war on terror, development and civil society". *Journal of International Development*. 18-1, 121 – 135.

IPAD (s/d) *Política comunitária de Cooperação para o Desenvolvimento*. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?Itemid=220&id=119&option=com_content&task=view. [28 de Novembro de 2008].

Kaldor, Mary (1999) *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.

Krause, K. (1997) "From strategy to the foundation of critical security studies: concepts and cases" in Williams, M.; Krause, K. (eds.) *Critical*

Security Studies: concepts and cases. Minneapolis: University of Minneapolis. 33-59.

Krueger, Alan B.; Malecková, Jitka (2003) "Education, Poverty and Terrorism: is there a causal connection?" *Journal of Economic Perspectives*. 17-4, 119-144. Disponível em <http://www.krueger.princeton.edu/terrorism2.pdf>. [8 de Fevereiro de 2009].

Mackie J.; Rossini C. (2004) "A changing EU: what are the development implications? Challenges facing the EU's new political leadership". *InBrief*, 8. Abril. 1-8. Maastricht: ECDPM (European Centre for Development Policy Management). Disponível em [http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/DC1D1F0A1FAB9FD2C1256E7C0046C7F0/\\$FILE/InBrief%2008_e_JM_CR.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/DC1D1F0A1FAB9FD2C1256E7C0046C7F0/$FILE/InBrief%2008_e_JM_CR.pdf). [6 de Janeiro de 2009].

Mehler, Andreas (2006) "Les oligopolies de la violence en Afrique de l'Ouest". *Politique Etrangère* (3). 557-568. Paris: Institut Français de Relations Internationales.

Michel, L. (2005) "The European Union Development Policy at a crossroads". Londres: Overseas Development Institute. Disponível em

http://www.odi.org.uk/events/mdgs_2005/meeting_24feb/michel.pdf. [7 de Fevereiro de 2009].

Mollett, H. (2004) "Official Development Assistance (ODA): Conflict and Security Issues". Draft Discussion Paper for CONCORD (European NGO Confederation for relief and development).

Moss, Todd; Roodman, David; Standley, Scott (2005) "The global war on terror and U.S. Development Assistance: USAID allocation by country, 1998-2005". Working Paper 62. Centre for Global Development. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1114154. [8 de Janeiro de 2009].

Motta, Gonçalo Ferraz de Lima Sanchez da (s/d) "Política externa Norte-Americana pós 11 de Setembro." CIARI (Centro de Investigação e Análise em Relações Internacionais). Disponível em http://www.ciari.org/investigacao/pe_UEa_pos-11set.pdf. [20 de Janeiro de 2009].

Natsios, Andrew S. (2004) "Foreign Assistance in the Age of Terror". Speech to The U.S. Institute for Peace. Disponível em <http://www.usaid.gov/press/speeches/2004/sp040421.html>. [24 de Janeiro de 2009].

Oxfam (2003) "Beyond the Headlines: An Agenda for Action to Protect Civilians". *Oxfam Campaign Reports Series*. Oxford: Oxfam Publishing.

OCDE (2001) "Helping Violent conflict. International Development". *DAC Guidelines and Reference Series*. Paris: Publicações OCDE. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/1886146.pdf>. [29 de Janeiro de 2009].

OCDE (2003) "A Development Co-operation Lens on Terrorism. Key entry points for action". *DAC Guidelines and Reference Series*. Paris: Publicações OCDE. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/17/4/16085708.pdf>. [10 de Janeiro de 2009].

Parlamento Europeu (1999) "A quarta Convenção de Lomé: panorâmica geral". Disponível em http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_5_1_pt.htm. [14 de Dezembro de 2008].

Perl, Raphael F. (2007) "National Strategy for Combating Terrorism: Background and Issues for Congress". *Congress Research Service - CRS Report for Congress*. 1-19. Disponível em <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL34230.pdf>. [23 de Janeiro de 2009].

Petiteville, Frank (2005) *L'Union Européenne, acteur international ?* Paris : L'Harmattan.

Petiteville, Frank (2006) *La politique Internationale de l'Union Européenne*. Paris : Presses de Sciences-Po.

Petrik, Jaroslav (2008) "Securitization of Official Development Aid. Analysis of current debate". International Peace Conference, 14-19 Julho 2008, Lueven – Bélgica. Conflict Resolution and Peace-Building Commission. Disponível em <http://soc.kulueven.be/iieb/ipraweb/papers/Securitization%20of%20Official%20Development%20Aid.pdf>. [03 de Fevereiro de 2009].

Picciotto, R. (2004) "Aid and conflict: the policy coherence challenge". *Conflict, Security and Development*. 4-3, 543–562.

Plataforma Portuguesa das ONGD (2005) *Guia das ONGD da Plataforma*. Lisboa: Plataforma Portuguesa das ONGD.

PNUD (1994) *Rapport Mondial sur le Développement Humain 1994*. Paris: Economica.

PNUD (1996) *Human Development Report 1996*. New York: United Nations Development Programme/Oxford University Press.

PNUD (2005) "Cooperação internacional numa encruzilhada: Ajuda, Comércio e Segurança num Mundo Desigual". *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005*. Lisboa: Ana Paula Faria Editora.

Putzel, James (2006) "Cracks in the US empire: unilateralism, the 'war on terror' and the developing world". *Journal of International Development*. 18, 69-85.

Renner, Michael (2005) "Segurança redefinida" in Renner, M.; French, H.; Assadourian, E. (eds.) (2005) *Estado do mundo 2005*. Capítulo 1. 3-21. World Watch Institute. Salvador: Universidade Livre de Mata Atlântica Editora. Disponível em <http://www.worldwatch.org.br/edm2005.htm>. [23 de Março de 2009].

RoA Report (2006) *The Reality of Aid. Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*. Disponível em <http://www.realityofaid.org/roa.php> [24 de Janeiro de 2009].

RoA Report (2006) "Conflict, Security and Development". *The Reality of Aid. Focus on Conflict, Security and Development Cooperation*. Part I – Introduction. Political Overview. Londres: Zed Books. 4-44. Disponível em

<http://www.realityofaid.org/roareport.php?table=roa2006&id=1>. [29 de Dezembro de 2008].

Robinson, Clive (2005) "Whose Security? Integration and integrity in EU policies for security and Development". Assessment prepared for the Association of World Council of Churches related Development Organisations in Europe (APRODEV) in Klingebiel, Stephan (ed.) *New interfaces between security and development : changing concepts and approaches*. Studies 13. Bonn: German Development Institute (DIE - DEutsches Institut für Entwicklungspolitik). 1-33. Disponível em http://www.aprodev.net/main/files/Whose_security.pdf. [3 de Fevereiro de 2009].

Robinson, Paul (2008) *Dictionary of International Security*. Cambridge: Polity Press.

Rotberg, Robert I. (2002) "Failed States in a World of Terror". *Foreign Affairs*. Julho/Agosto. 1-13.

Sen, Amartya K. 1999. *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Stewart, Frances (2004) "Development and Security". *Conflict, Security &*

Development. 4-3, 261-288.

Severiano Teixeira (2008) "Europa, África e os Desafios à Segurança Internacional". *Intervenção de S. Exa. o Ministro da Defesa Nacional de Portugal no Instituto Superior Politécnico e Universitário de Moçambique (ISPU)*. Maputo, 27 de Março de 2008. Disponível em http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/C28351DE-BDC3-408C-B9F1-8E4DA8619683/0/Mo%C3%A7ambique_final.pdf. [27 de Fevereiro de 2009].

Teulon, Frédéric (1994) "O Terceiro Mundo: quatro quintos do mundo. As características do subdesenvolvimento". *Crescimento, crises e desenvolvimento*. Lisboa : Publicações Dom Quixote. 174-212.

UE (1993) "Tratado da União Europeia". TÍTULO V. Disponível em http://Eurllex.europa.eu/pt/treaties/dat/12002M/htm/C_2002325PT.000501.html#anArt11.

UE (2005) "Perguntas e Respostas: O 'Pacote ODM' (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio) da Comissão". *MEMO/05/124*. Bruxelas, 12 de Abril. Disponível em <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/124&format=PDF&aged=1&language=PT>. [17 de Dezembro de 2008].

UE (2006a) "Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia". *Jornal Oficial da União Europeia*, C321 E/1. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/oj/2006/ce321/ce32120061229pt00010331.pdf>. [17 de Março de 2009].

UE (2006b) "O Consenso Europeu. Declaração conjunta do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros Unidos com o Conselho, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia sobre a política de desenvolvimento da União Europeia". *Jornal Oficial da União Europeia*, 2006/C 46/01, 24.2.2006. Disponível em http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/European_consensus_2005_en.pdf. [29 de Janeiro de 2009].

UE (2007a) "Mecanismo de apoio à paz em África" . Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r12529.htm> [3 de Março de 2009].

UE (2007b) "Instrumento de estabilidade". Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/l14171.htm> [3 de Março de 2009].

UE (2007c) "Declaração do Conselho e da Comissão, de 20 de Novembro de 2000, respeitante à política de desenvolvimento da Comunidade Europeia, com base na Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento

Europeu, de 26 de Abril de 2000, sobre o mesmo tema". Disponível em <http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r12001.htm>. [5 de Janeiro de 2009].

UN (2000) "Declaração do Milénio". Cimeira do Milénio, Nova Iorque, 6-8 Setembro. Lisboa: United Nations Information Centre. 1-20. Disponível em <http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. [7 de Novembro de 2008].

Walt, S. (1991) "The renaissance of security studies" *Mershon International Studies Review*, 41, 211-239 in Villa, Rafael Duarte (2008) "Segurança Internacional e Normatividade: é o liberalismo o ela perdido dos Critical Security Studies?" *Lua Nova*, 73. São Paulo: Lua Nova. 95-122. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n73/n73a05.pdf>. [24 de Março de 2009].

Weaver, Ole (1994) "Securitization and Desecuritization", in Lipschultz, Ronnie D. (ed.) *On Security*. New York: Columbia Un. Press. 54-57.

Woods, Ngaire (2005a) "Reconciling effective aid and global security? Implications for the emerging international development architecture". Global Governance Program, Working Paper 2005/19. Oxford: University College Oxford. Disponível em <http://www.globaleconomicgovernance.org/docs/Woods%20and%20Researc>

h%20Team%20_%20Reconciling%20Aid%20and%20Security.pdf. [03 de Janeiro de 2009].

Woods, Ngaire (2005b) "The shifting politics of foreign aid". *International Affairs*, 81 (2), 393-409. Disponível em <http://www.globaleconomicgovernance.org/wp-content/uploads/Shifting%20Politics%20of%20Aid%20by%20Woods.pdf> [27 de Dezembro de 2008].

Youngs, Richard (2008) "Fusing Security and Development: Just another Euro-platitude?" *European Integration*, 30 (3). London: Routledge. 419-437.

