



A UNIÃO EUROPEIA CHEGOU AO CONGO: *THE TIME WAS NOW!*

Ana Isabel Xavier

*Coordenadora do projecto "Crescer Cidadão" e Co-Formadora do projecto piloto.
Secretária da Direcção da DECIDE.*

*Bolseira de Doutoramento da Fundação para a Ciência e Tecnologia, desde Outubro de 2004.
Investigadora residente do CEUNEUROOP – II da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
Formadora em formação cívica, educação para a cidadania, paz, democracia e desenvolvimento.*

Nunca como depois do 11 de Setembro de 2001 se falou tanto no burden-sharing na gestão de conflitos, manutenção e consolidação da paz. E nunca como desde 2003 a União Europeia (UE) tem testado as suas capacidades civis e militares de uma forma tão relevante para o reforço da sua projecção enquanto actor global. Com a operação Artemis, na República Democrática do Congo (RDC), a UE estreou um novo modelo de colaboração com a Organização das Nações Unidas (ONU), assumindo a Política Externa de Segurança e Defesa (PESD) como o instrumento de gestão de crises por excelência. A análise da forma como o processo foi despoletado e a avaliação e primeiro balanço da missão são retratados neste artigo.

O ano de 2003 fica na história das relações entre a UE e a ONU por, pelo menos, duas razões: a apresentação, por Javier Solana, da Estratégia Europeia em matéria de segurança (EES), em que o multilateralismo se afigura como o princípio-guia da relação entre as duas organizações no combate ao terrorismo internacional, proliferação de armas de destruição maciça, crime organizado, tráfico de armas e pessoas, imigração ilegal e existência de Estados fracos ou falhados; e o convite da ONU à UE para intervir na RDC com uma missão em nome próprio em matéria de prevenção e gestão de conflitos.

Dois factos complementares, aos quais não foi alheio o trajecto que a ONU e a UE vinham já a trilharem em paralelo com outras três áreas de cooperação: assistência humanitária (a Comunidade Europeia é uma fonte importante de financiamento dos programas das NU, agências especializadas e fundos); Direitos Humanos (a Comissão Europeia goza de estatuto de observador na Comissão dos Direitos Humanos das NU e participa activamente no terceiro comité da Assembleia Geral dedicada aos assuntos humanitários, sociais e culturais); e luta contra o terrorismo (a UE adoptou, na cimeira extraordinária de 21 de Setembro de 2001, um plano de acção contra o terrorismo em resposta directa aos atentados às Torres Gémeas, seguindo-se depois uma série de medidas reforçadas pelo 11 de Março de 2004).

Especificamente no que concerne à prevenção e gestão de conflitos, a Comissão foi das primeiras apoiantes à implementação do relatório do painel das NU sobre as operações de paz (o conhecido Relatório Brahimi de Agosto de 2000), subscrevendo na íntegra a abordagem de *peace-building* apresentada no relatório assente em mecanismos de alerta precoce (*early-warning*). Para além disso, na sua Comunicação

sobre a Prevenção de Conflitos, adoptada em Abril de 2001, a Comissão Europeia reforçou a importância da cooperação com as NU nesta área e definiu o objectivo de um diálogo mais estruturado entre a Comunidade Europeia e as NU no objectivo comum da prevenção de conflitos.

Não admira, por isso, que, face à agitação que se registava na RDC e à incapacidade material das NU em lutar contra as milícias na região de Bunia, o secretário-geral Kofi Annan tivesse solicitado à União o comando da Missão da Organização das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUC). É assim que, fundamentada pelo capítulo VII da Carta das NU, o Conselho de Segurança adopta a resolução 1484, a 30 de Maio de 2003, legitimando a operação Artemis com um mandato a ser posteriormente alvo de uma acção comum por parte do Conselho Europeu, a 5 de Junho de 2003.

Javier Solana, em conjunto com vários países europeus, preparam então uma força multinacional Interina de urgência (FMIU), para desembarcar em Bunia, capital de Ituri, com quatro objectivos de acção: a estabilização do território em termos de segurança; a resolução da crise humanitária que então assolava a região; a protecção do aeroporto; e o auxílio aos deslocados que se encontravam nos campos de refugiados em Bunia.

Composta por cerca de 1800 soldados, foi a França que liderou no papel de "nação-quadro" nesta operação, com o General Neveux a assumir a gestão do Comando da operação da UE, o General Thonier na qualidade de Comandante das forças e Aldo Ajello como Representante Especial da União para a região dos grandes lagos. A França assumiu também a localização, em Paris, do Centro de planificação e condução das operações, enquanto que os centros de Operações ficaram situados em Entebbe no Uganda e em Bunia. Outros países contribuíram com tropas de combate, militares, como o Reino Unido, enquanto que a Bélgica e a Alemanha contribuíram com forças não combatentes, associando-se ainda a África do Sul, o Brasil e o Canadá como contribuintes não europeus. Tónica manifesta, portanto, na cooperação concertada.

A operação conheceu o seu *terminus* a 1 de Setembro de 2003, sendo que, a 6 de Setembro do mesmo ano, Bunia ficou definitivamente sob a égide da MONUC, após terem saído os últimos elementos europeus. Na sua generalidade, a operação foi considerada um sucesso, cumprindo os objectivos para os quais se tinha proposto. De facto, a situação na capital Bunia melhorou significativamente em termos de segurança, diminuindo em muito a ameaça dos grupos organizados e milícias armadas contra a população civil, com as negociações com o governo interino a darem os seus frutos. O incremento das condições de segurança permitiu o conseqüente retomar da ajuda humanitária e o regresso dos mais de 200 000 deslocados à cidade onde habitualmente viviam. O regresso à normalidade foi progressivo, sobretudo em termos económicos, com a crescente abertura dos mercados.

Neste sentido, o balanço desta missão foi deveras positivo, considerando mesmo Aldo Ajello que a operação pautou pela rapidez de resposta, no evitar de um massacre de proporções descontroladas, contribuindo em muito para criar as condições necessárias para dar um novo impulso ao processo político até então irremediavelmente suspenso. O que de mais positivo também se subtrai é que a UE permanece ainda em Ituri a apoiar o processo de paz na região, através de programas de cooperação e reconstrução vários, em cooperação com o Banco Mundial, na coordenação de um programa pluriregional com vários países, para além dos fundos da Comissão accionados a partir do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) para a prevenção de conflitos nos países ACP.

Desde logo, a 2 de Setembro de 2003 (já após a saída formal da UE da RDC) foi assinado um programa de cooperação que assegura à RDC 205 milhões de euros, por um período de 5 anos, orientado para o reforço das infra-estruturas políticas, económicas e sociais. O mesmo é dizer que, através deste acordo, se garantiu o apoio às instituições para a transição democrática e reforço do Estado de direito e da justiça, através do incremento da administração pública, do sistema judiciário, da polícia e da transparência do sistema eleitoral.

Neste sentido, pode afirmar-se que a missão na RDC foi, de facto, pioneira e valiosa em termos de lições para acções futuras. Em muitos dos sucessos materializados, foram evidentes alguns limites à operação, que eram previstos já *ab initio*. Não foram indiferentes a insuficiência das capacidades militares europeias, sobretudo no que concerne a uma maior interoperabilidade entre as forças armadas europeias e a uma instrumentalização mais coerente das tecnologias de informação e das comunicações de longa distância.

De resto, as grandes falhas da missão, parecem ter sido sobretudo duas, ambas por falta de meios e/ou por falta de visão estratégica na definição do mandato. A primeira, refere-se à circunscrição geográfica da operação de Bunia, limitando necessariamente os objectivos à cidade e arredores como se de um “bunker” sagrado se tratasse. A segunda, relacionada com a circunscrição temporal, no sentido em que a duração do mandato de poucos meses não permitiria senão essa mesma circunscrição geográfica e uma estabilização aparente em que desmilitarização não acarretaria necessariamente desarmamento, nem pacificação *a la long*. Por estas duas grandes razões, tornou-se claro que à FMIU teria necessariamente que se suceder uma renovada missão da ONU como força internacional mais evidente em termos de capacidade militar de intervenção e em alcance numérico.

De todo o modo, a operação Artemis fica, de facto, para a história, como a primeira operação de gestão de crises completamente autónoma de qualquer outro actor influente na cena internacional. A operação Artemis provou que a União pode responder de forma rápida a uma situação de emergência num curto espaço de tempo, num teatro de operações exigente em termos de logística e distante da sua área de influência estratégica residual. Conseguiu ainda assumir a sua utilidade na estabilização e protecção em África ao abrigo dos mandatos das NU. The Time was Now! E o agora fez-se em 2003!