

AS LIÇÕES RETIRADAS DA CHEGADA DA CHINA À REPÚBLICA DO JIBUTI

Patrick Ferras

INTRODUÇÃO

Um grande número de empresas, organizações e atores internacionais sucumbiu aos encantos do *tweet*, à comunicação instantânea, sem reflexão, para marcar presença na *net* e veicular uma imagem de reatividade e de compreensão dos acontecimentos. Todos parecem esquecer aquele passo da análise que vai da fonte à exploração e modo de difusão da informação. O apelo do curto prazo e da chamada de atenção a todo o custo não é novo, mas tem consequências graves ao mais elevado nível de um Estado. Revela a vontade de dominar os média, mais do que de refletir sobre o que transmitem, como conviria a uma política afirmativa e clara. As derrapagens são, então, frequentes e as *fake news* e os erros de interpretação tornaram-se moeda corrente. A atualidade dos últimos meses de 2019 demonstra-o. Os erros exibem, regra geral, a ausência de política, de estratégia definida e ambiciosa. Será que vimos o Presidente Xi Jinping *tweetar* como Donald Trump? E, não obstante, a China é agora a maior potência económica mundial.

O Corno de África sublinha esta disfuncionalidade comportamental dos dirigentes internacionais. No Jibuti, um pequeno país de 23 mil quilómetros quadrados, atropelam-se os atores militares americanos, chineses e franceses. Outros estão presentes (alemães, espanhóis, italianos) mas, com um peso ínfimo sobre os acontecimentos atuais, são relegados para um papel de segunda ordem. A União Europeia (UE) transformou-se num terminal multibanco

RESUMO

Desde 2000 que o Império do Meio vem expondo a sua estratégia para África nas declarações e planos de ação dos fóruns de cooperação China-África e nos textos sobre política africana. A França, sustentada no seu passado colonial, e os Estados Unidos, sempre belicosos, parecem surpreendidos com o sucesso da China. Em 2017, a instalação de uma base militar chinesa no Jibuti exacerbou a rivalidade com os Estados Unidos. No entanto, o acontecimento deveria ser ocasião para uma reflexão sobre a presença militar estrangeira no Corno de África e em toda a África.

Palavras-chave: Jibuti, Estados Unidos, China, França.

ABSTRACT

LESSONS LEARNED BY THE ARRIVAL OF CHINA TO THE DJIBOUTI REPUBLIC

Ever since 2000 the Middle Empire has been disclosing its strategy for Africa in the declarations and action plans of China-Africa cooperation forums, as well as in texts on African policy. France, backed by its colonial past, and the ever-bellicose US, seem surprised by China's success.



In 2017, the installation of a Chinese military base in Djibuti inflamed the rivalry with the US. The event, however, should provide an opportunity for reflection on the maintenance of foreign military presence in the Horn of Africa and Africa in general.

Keywords: Djibuti, United States, China, France.

à disposição dos atores africanos; mantém o apoio financeiro a numerosos e variados programas, mas não desenha uma perspectiva global real nem mostra coesão no seu conjunto. A chegada da China ao Jibuti surpreendeu os incondicionais de uma política estrangeira cristalizada no passado (a França) e os instigadores da «Global War on Terror» (os Estados Unidos). Porém, o Fórum de Cooperação China-África (FCCA) nasceu em 2000 e o projeto

das Novas Rotas da Seda¹ é conhecido desde 2013. O Jibuti faz parte do segmento «África». Os livros e ensaios dedicados à relação entre a China e África são numerosos. As críticas ao Império do Meio também. Mas o rolo compressor chinês não pode ser detido, porque é fruto de uma estratégia, de uma política. Os adversários agitam-se em vão, muitas vezes com argumentos pouco convincentes. Os chineses escutam as críticas dos africanos nos fóruns e sabem adaptar-se, considerando parte dos comentários dos parceiros. Publicaram dois documentos de política chinesa para o continente, em 2006² e em 2015³. A França, segundo o Presidente Macron (discurso de Uagadugu, em 2017), já não tem política africana e a política americana para África remonta a 2012⁴. O secretário de Estado Bolton terá anunciado um novo texto há cerca de um ano mas, por enquanto, não está redigido ou não foi publicado⁵.

A fim de compreender a hegemonia da China no Jibuti, regressaremos, num primeiro momento, ao texto de 2015 sobre a política africana da China. Esclarecerá os fundamentos da política chinesa, anunciados e acessíveis a todos.

Seguidamente, dedicar-nos-emos a mostrar como dois atores militares, a França e os Estados Unidos, graças à arrogância e à falta de antecipação, viram a sua posição enfraquecer desde a última década.

Por fim, a nossa análise proporá algumas pistas de reflexão centradas no Jibuti e no Corno de África, no quadro da rivalidade China-Estados Unidos-França.

A POLÍTICA AFRICANA DA CHINA

A evolução das relações entre África e a China obrigou a segunda a anunciar oficialmente a sua nova política para o continente. Resulta dos cinco primeiros fóruns de cooperação China-África (FCCA), iniciados em 2000 e realizados a cada três anos, alternativamente, na China e em África. Não é anódino citar os Estados que acolheram estas cimeiras: Etiópia (2003), Egito (2009) e África do Sul (2015); o Senegal organizará o evento em 2021. Todos têm uma relação muito forte com a China. Recordemos a visita de Xi Jinping ao Senegal em julho de 2018 e os acordos económicos então assinados. A Etiópia representa um dos países mais importantes do continente e a sede da União Africana (UA) é em Adis Abeba. O Egito mantém-se um Estado influente em África e no Médio Oriente e o Canal de Suez é estratégico para o transporte marítimo que a China desenvolve em grande escala⁶. A África do Sul, não obstante uma economia em desaceleração, continua

um dos pesos-pesados do continente e faz parte do fórum BRICS (que inclui ainda o Brasil, a Rússia, a Índia e a China). Nenhum dos locais de encontro foi escolhido ao acaso, pois é sobre os Estados que a China difunde a sua influência e a sua política. Todas as cimeiras de cooperação China-África saldaram-se por uma declaração e um plano de ação. É uma abordagem estruturada e eficaz. Permite trabalhar durante três anos, um período mínimo para o lançamento de projetos e a antecipação das respetivas realizações. Os documentos são assinados por todos os parceiros⁷ e representam um conjunto de acordos, de compromissos fáceis de verificar na aproximação da cimeira seguinte. Haverá aqui, portanto, matéria de reflexão: a China criou uma verdadeira estratégia e os seus documentos de política africana não só a apoiam como são coerentes com o projeto das Novas Rotas da Seda.

A soberba de um grande número de atores acerca dos propósitos da política africana chinesa e a ausência de reflexão sobre os textos escritos são significativas do atraso acumulado e das críticas inconsequentes às posições do Império do Meio. Um belíssimo exemplo é a Cimeira de Dacar impulsorada pelos franceses em 2013. É exatamente o contrário de uma estratégia coerente. Reúne cada vez menos atores⁸ e as suas conclusões, depois do encontro inicial, apenas existem num documento que reúne as intervenções dos convidados e que é publicado dois meses antes da cimeira seguinte. O que, para efeitos de investigação e de reflexão, é bastante surpreendente. No plano intelectual e no da visibilidade internacional, são cimeiras inúteis e onerosas.

A política africana da China publicada em 2015⁹ está em «harmonia» com a declaração das cimeiras de 2015¹⁰ e de 2018¹¹. A 4 de dezembro de 2015, em Joanesburgo, na cerimónia de abertura, o Presidente Xi Jinping dirigiu-se ao conjunto de Estados africanos e declarou que «O governo e o povo chineses felicitam-se e orgulham-se do fundo do coração pelas conquistas de desenvolvimento alcançadas por África». Recordando os princípios da «cooperação win-win e do desenvolvimento comum» baseados na «sinceridade, no pragmatismo, na amizade e na franqueza», propôs «elevar a parceria estratégica sino-africana de tipo novo ao nível da parceria de cooperação estratégica global». Esta nova abordagem assentará em cinco pilares: 1) a igualdade e a confiança mútuas no plano político; 2) a cooperação win-win no plano económico; 3) os intercâmbios e a inspiração mútua no plano cultural; 4) a solidariedade e a assistência mútuas no plano securitário; 5) a cooperação e a coordenação nos assuntos internacionais.

Assim, nesta parceria de cooperação estratégica global sino-africana, «a China pretende trabalhar juntamente com África» para levar a cabo dez grandes programas de cooperação: 1) um programa de industrialização; 2) um programa de modernização agrícola; 3) um

A SOBERBA DE UM GRANDE NÚMERO DE ATORES
ACERCA DOS PROPÓSITOS DA POLÍTICA AFRICANA
CHINESA E A AUSÊNCIA DE REFLEXÃO
SOBRE OS TEXTOS ESCRITOS SÃO SIGNIFICATIVAS
DO ATRASO ACUMULADO E DAS CRÍTICAS
INCONSEQUENTES ÀS POSIÇÕES
DO IMPÉRIO DO MEIO.

programa de infraestruturas; 4) um programa de cooperação financeira; 5) um programa de desenvolvimento verde; 6) um programa de facilitação do comércio e do investimento; 7) um programa de redução da pobreza e de bem-estar social; 8) um programa de saúde pública; 9) um programa de trocas culturais e humanas; 10) um programa de paz e segurança. A simples leitura destes programas e das explicações dadas no texto da alocação sublinha pontos fundamentais. O dirigente chinês faz um balanço muito duro do estado presente de África. Di-lo diplomaticamente, mas sem reservas, e os chefes de Estado africanos só podem concordar. Nenhum documento aberto americano, europeu ou francês faz um tal ponto da situação. Mas a análise chinesa abre-se a soluções sob a forma de programas, que cobrem a totalidade das funções de um Estado: indústria, agricultura, luta contra a pobreza, saúde, desenvolvimento, infraestruturas. A «paz e a segurança», pelo contrário, não são mais do que um desses programas, sem prioridade exagerada, sem chavão¹² do tipo «Defesa, Diplomacia, Desenvolvimento»:

«A China doará à União Africana, sem contrapartidas, uma ajuda de 60 milhões de dólares para apoiar a construção e as operações da Força Permanente Africana¹³ e da Capacidade Africana de Reação Imediata a Crises (CARIC). A China tomará uma parte ativa nas operações das Nações Unidas de manutenção da paz em África e apoiará os países africanos nos seus esforços visando reforçar as suas capacidades em matéria de defesa nacional, de luta antiterrorista, de luta antimotim, de controlo aduaneiro e de gestão e controlo de migrantes»¹⁴.

Para a China, não há ingerência (um dos Cinco Princípios de Coexistência Pacífica); há, pelo contrário, uma injeção financeira, uma participação nas operações de manutenção da paz¹⁵ (OMP, papel internacional) e um apoio capacitante. A China não considera a participação em outras operações que não as autorizadas e mandatadas pelas Nações Unidas e exclui totalmente operações militares como os ataques americanos na Somália ou os franco-americanos em Barkhane¹⁶. Em compensação, contempla a venda de armamento para apoio aos meios de luta africanos.

A estratégia chinesa incide sobre muitos domínios e aponta para as numerosas fraquezas do continente. África nem sempre conseguiu integrar-se na globalização, apesar dos mil milhões de ajuda ao desenvolvimento, dos empréstimos, das doações, da anulação da dívida¹⁷. Os atores africanos veem-se praticamente obrigados a dirigir-se a um novo credor que, pormenor não despidendo, se tornou na primeira potência económica. Com vergonha de pedir ainda mais ajuda aos parceiros ocidentais, sem conseguir justificar qualquer lógica na sua utilização, só lhes restava olhar para o Oriente. O desconhecimento dos financiadores tradicionais da realidade do continente, ao qual se acrescenta a culpabilidade de ex-colonizadores, impediram a antecipação da viragem. O grande regresso da Rússia à cena africana e a abertura dos Estados do continente a essa corte confirmam-se na Cimeira Rússia-África de outubro de 2019. Em matéria de

armamento, muitos países já se voltaram para a China e se aproximaram da Rússia. O Mali e o Burkina Faso são exemplos da memória curta dos responsáveis políticos africanos, mas também da falta de peso dos diplomatas franceses e das missões militares de defesa associadas. Estas últimas concentram-se no «conselho em estratégia, em doutrina e em recursos humanos», e pouco alcançam em contratos de armamento. As próprias Missões de Treino da União Europeia (na sigla inglesa, EUTM) formam batalhões equipados por outras potências, não europeias. Esta ausência de realismo geopolítico é particularmente desconcertante quando analisamos o investimento francês nas operações no Sahel.

Os pontos da política africana desenvolvidos acima encontram-se no documento de política africana da China (apoio à paz e segurança em África, aprofundamento da cooperação militar e apoio do esforço africano contra as ameaças não convencionais à segurança). Encontramo-los também na declaração do FCCA de 2018, que no preâmbulo recorda que as «duas partes (China e África) se congratulam pela implementação integral e eficaz dos dez programas de cooperação e do plano de ação de Joanesburgo (2016-2018)». Na secção «paz e segurança» lemos acerca do apoio financeiro à arquitetura da paz e segurança, das ajudas militares, da cooperação e da participação nas OMP. A China vai ainda mais longe, criando o Fórum China-África sobre a Paz e a Segurança, uma plataforma de reforço das trocas sino-africanas em matéria de paz e de segurança (ponto 6.1.4). Implementará 50 projetos de ajuda na área da segurança no quadro da Belt and Road Initiative (BRI) e nos domínios da manutenção da ordem pública, das operações de manutenção da paz da ONU e da luta contra a pirataria e o terrorismo (6.1.1). Anuncia a sua vontade de trabalhar para dinamizar o intercâmbio de visitas dos responsáveis da defesa e das forças armadas e intensificar a cooperação em questões de treino e exercícios conjuntos, luta antiterrorista, busca e salvamento, e redução das catástrofes (ponto 6.1.5).

A estratégia chinesa nas suas relações com África não deveria surpreender ninguém; é clara e está bem divulgada. Da observação dos encontros entre dirigentes africanos e Xi Jinping fica-se com uma ideia precisa dos interesses de ambas as partes¹⁸.

O Estado africano da República do Jibuti concentra desde há alguns anos elementos das forças armadas dos três grandes atores militares internacionais. A chegada dos militares chineses (2017) ao pequeno território provocou fricções e rivalidades. Os objetivos e os meios mobilizados permitem compreender as diferenças entre estes três atores militares e a sua estratégia.

AS TÁTICAS FRANCESAS E AMERICANAS VS A ESTRATÉGIA CHINESA

A República do Jibuti, situada no Corno de África, é um dos 55 membros da UA, a organização política e económica do continente¹⁹. Território de 23 mil quilómetros quadrados com uma população de menos de um milhão de habitantes, o Jibuti sonha tornar-se a Singapura de África. É, ao mesmo tempo, um porto importante na região

e uma base militar internacional. A posição geográfica, à entrada do mar Vermelho, a alguns passos da Península Arábica e, portanto, do Iémen, atrai os Estados e as organizações internacionais que desejam o respeito pela liberdade dos mares e, conseqüentemente, do comércio mundial. A luta contra a pirataria provocou a mobilização de forças navais, de coligações (UE²⁰, Organização do Tratado do Atlântico Norte²¹, forças internacionais sob comando americano²²) e de forças nacionais sem comando unificado (China, Rússia). Estas ações marítimas foram completadas pela mobilização de meios de informação e de luta contra grandes navios a partir de aeronaves de combate (Japão, Alemanha, Estados Unidos) no Jibuti.

Há três atores principais a mobilizar forças militares consideráveis.

A FRANÇA, UM VELHO ATOR MILITAR

A base no Jibuti é a mais importante das instalações francesas no estrangeiro, apesar de nos últimos dez anos os seus efetivos²³ terem descido para metade. Estas forças

A BASE NO JIBUTI É A MAIS IMPORTANTE
DAS INSTALAÇÕES FRANCESAS NO ESTRANGEIRO,
APESAR DE NOS ÚLTIMOS DEZ ANOS OS SEUS
EFETIVOS TEREM DESCIDO PARA METADE.

(FFDj) articulam-se em torno de um estado-maior das forças armadas, um regimento de forças armadas do ultramar, um destacamento da aviação ligeira do exército de terra, uma base aérea, uma base naval e um centro de treino de combate e de treino no

deserto. Usam principalmente aviões de defesa aérea *Mirage 2000-5* (quatro), um avião de transporte tático *C160 Transall*, helicópteros (cinco) e meios de infantaria (*AMX 10 RC*, *VAB*, canhões de 155mm, morteiros de 120mm). Alguns elementos de apoio (saúde, telecomunicações, combustível) completam os meios das FFDj.

As FFDj constituem uma plataforma estratégica, operacional e logística na costa oriental de África. O outro vetor da sua missão é a cooperação bilateral e regional.

A República Francesa e a República do Jibuti assinaram o Tratado de Cooperação em Matéria de Defesa em 21 de dezembro de 2011. O documento foi objeto de um projeto de lei autorizando a sua ratificação pela Assembleia Nacional e apresentado pelo ministro dos Negócios Estrangeiros (21 de novembro de 2012 – formalidade puramente administrativa, considerando a fraca evolução do texto!). O tratado substituiu dois textos importantes:

- o protocolo provisório de 1977²⁴ relativo às condições de estacionamento das forças francesas no território da República do Jibuti e aos princípios da cooperação militar;
- e a convenção de 3 de agosto de 2003 que fixava o montante da renda francesa no Jibuti.

Como explicou o Presidente Sarkozy²⁵, era necessário rever os acordos de defesa com os parceiros africanos. Eram documentos possivelmente controversos por datarem da independência, ou seja, por serem maioritariamente dos anos 1960. Dever-se-ia considerar o novo contexto estratégico, as necessidades da França e dos seus parceiros no continente.

Os artigos 2.º e 4.º do tratado de 2011 sublinham a vontade de cooperação em matéria de defesa, num contributo para a paz e a segurança duradouras, com a possibilidade de trocas de opinião, de informação e de instrução para avaliar ameaças e agressões armadas. É igualmente referido que «a Parte francesa participa com a Parte jibutiana no policiamento do espaço aéreo e na vigilância das águas territoriais segundo modalidades particulares». Embora a França possa colaborar no policiamento do espaço aéreo, as capacidades operacionais são extremamente limitadas e insuficientes perante uma ameaça séria. A presença de quatro caças de defesa aérea não permite enfrentar uma ameaça H24²⁶ e ainda menos uma agressão armada de um vetor militar ou civil com um objetivo no território jibutiano (um avião comercial desviado ou um caça-bombardeiro pilotado por um terrorista, por exemplo). Em relação à vigilância das águas territoriais, os meios de transporte marítimo não estão adaptados para responder a um qualquer perigo. O termo «participa» utilizado neste artigo 4.º não deve esconder a relativa modéstia de meios para fazer face a ações exteriores que exijam um envolvimento redobrado.

«A Parte francesa compromete-se a transferir para a Parte jibutiana, pela presença das forças francesas estacionadas, uma contribuição fixa de 30 milhões de euros por cada ano civil». O compromisso financeiro está em vigor desde 2003. O interesse para a República do Jibuti, que beneficia das «garantias americana e etíope»²⁷, não reside no formato ou no envolvimento militar francês mas, prioritariamente, nessa contribuição financeira²⁸. O tratado é, portanto, um documento pouco realista no plano operacional mas um excelente compromisso financeiro para a parte jibutiana. Resta saber se a presença francesa ainda é atual e se oferece as oportunidades e o ambiente operacional incontornáveis que o justifiquem, numa altura em que a influência política e militar parece desvanecer-se.

O ATOR AMERICANO

Desde 1977 que a França detinha o monopólio da presença militar no Jibuti. O atentado de 11 de setembro de 2001 e a estratégia da «Global War on Terror – GWOT» levaram os Estados Unidos a ponderar uma instalação militar. Os atores internacionais, membros ou não de coligações, como a NATO ou outras, europeias, precipitaram-se para o único porto seguro e capaz de abastecer meios navais na região. O Jibuti pôde contar com o sinal de confiança que a presença francesa transmitia às restantes marinhas.

Seguiu-se uma chegada maciça de atores militares e a obrigação de partilhar o território e as infraestruturas. Instalou-se uma cooperação²⁹ alimentada pelas autoridades jibutianas. A renda, ou contribuição, paga pelos Estados Unidos é de cerca de 70 milhões de dólares por ano.

Neste momento, três potências mobilizam meios aéreos militares no aeroporto civil-militar do Jibuti (Ambouli): a França, os Estados Unidos e o Japão³⁰. As infraestruturas mais substanciais são as dos americanos.

O estado-maior americano, o Combined Joint Task Force – Horn of Africa, nasceu em 2002 e foi progressivamente crescendo em instalações e meios mobilizados. Em 2006 tinha apenas alguns aviões de transporte e hoje acolhe caças e quatro mil membros das forças armadas. Depois de alguns problemas aeronáuticos³¹, os Estados Unidos destacaram *drones* para um segundo terreno. O aeroporto de Chabelley, que apenas servia, até à década precedente, de pista de socorro para os meios aéreos franceses, foi transformado, em poucos meses, numa das duas plataformas americanas³² em África com capacidade para ataque e espionagem por *drones* (na Somália e no Iémen).

Hoje, os Estados Unidos são o principal ator militar na República do Jibuti. A base americana pertence ao Comando Americano para África (na sigla inglesa, AFRICOM) sediado em Estugarda (na Alemanha).

Não obstante, foram surpreendidos pela chegada de outra potência militar: a China.

UM DETONADOR CIVIL-MILITAR CHINÊS

Embora a base chinesa tenha sido inaugurada em 2017, comporta hoje poucos meios militares. Anunciada com uma capacidade de dez mil pessoas, as infraestruturas limitam-se, por enquanto, a um máximo de cinco mil homens³³. Nos próximos anos, as forças chinesas não deixarão de exigir espaços de treino (campos de tiro, terrenos para manobras) e uma capacidade de receção de meios aéreos a tempo inteiro. O princípio chinês de não ingerência na política dos Estados não deixa pensar numa atividade militar importante. Em contrapartida, a base permitirá a colocação de contingentes chineses de missões de manutenção da paz e a evacuação de cidadãos (cf. os problemas encontrados pelas autoridades chinesas na altura da crise líbia). A única pista no interior do complexo mede 400 metros e possibilitará apenas a aterragem de helicópteros. Se compararmos os três atores militares presentes no Jibuti, impõem-se duas observações:

- Os Estados Unidos e a França mobilizaram meios militares consequentes para duas missões diferentes (GWOT e Tratado de Cooperação em Matéria de Defesa). A presença militar chinesa é de fraca envergadura e poderá crescer sem atingir os níveis franceses e americanos. Segundo o princípio de não ingerência, serão meios de treino ocasionais e não ofensivos.
- A chegada de militares chineses foi precedida de uma lógica económica estruturada, refletida e publicada. Neste plano económico, os Estados Unidos e a França acusam um atraso de reflexão e de antecipação. A França, presente no território desde 1862, tratou-o durante muito tempo como uma coutada. Esse comportamento resultou na fraqueza do tecido empresarial gaulês no Jibuti. Os Estados Unidos, chegados com estrondo em 2002, têm a luta contra o terrorismo regional como principal objetivo. Para eles, o Jibuti não é uma oportunidade de investimento comercial.

Assim, constatamos que a China desenvolve uma estratégia, enquanto os Estados Unidos e a França estão atrasados e limitam-se a táticas. Neles, não existe uma reflexão

profunda e de longo alcance sobre a região. A China, por encarar as fragilidades da economia jibutiana, desenvolveu projetos ambiciosos que inevitavelmente atraíram os líderes políticos e económicos do país.

Apesar das críticas ocidentais à chegada de militares chineses, estes não têm qualquer intenção de se lançar em aventuras militares, que deixam aos Estados Unidos e à França. Os longos envolvimento dos

ocidentais, como o provam os atoleiros Afeganistão, Iraque e Sahel, são arcados com custos militares e diplomáticos muito elevados. Em nome do princípio da não ingerência e de neutralidade, a China soube preservar as suas hipóteses de ser o fator de saída da crise. Os contratos económicos celebrados são numerosos e frequentemente registam-se nas zonas onde os ocidentais deixaram uma pegada militar.

A CHINA, POR ENCARAR AS FRAGILIDADES DA ECONOMIA JIBUTIANA, DESENVOLVEU PROJETOS AMBICIOSOS QUE INEVITAVELMENTE ATRAÍRAM OS LÍDERES POLÍTICOS E ECONÓMICOS DO PAÍS.

A CHINA SUBLINHA AS FRAQUEZAS DOS OCIDENTAIS

ENTRE A HERANÇA DO PASSADO E OS VELHOS HÁBITOS

A manutenção da sua presença militar em África releva da vontade da França ainda desempenhar um papel. O Jibuti acolhe uma das suas quatro bases ativas³⁴ desde as independências que, ainda assim, são minimais em efetivos e missões. As FFDj são as mais expressivas, mas a diversidade de atores militares estrangeiros entretanto chegados à pequena república deveria fazer repensá-las. Neste momento, a manutenção da base jibutiana garante principalmente a contribuição financeira ao Estado africano. A recente cooperação francesa com a Etiópia é apresentada como um novo fôlego e motivação, recusando-se assim a redução do dispositivo, que o assemelharia às restantes bases³⁵ gaulesas. A França é auxiliada nesta política militar por uma UE que não procura comprometer-se excessivamente no Corno de África. Apesar da grande operação Atalanta³⁶, de duas missões (EUTM e EUCAP) e de numerosos programas (no domínio da segurança marítima), a UE não quer ser polícia de África. A sua lógica é a lógica da ONU. Além disso, financia o crescimento da apropriação africana das problemáticas da paz e da segurança. A europeização da base do Jibuti poderia ter sido uma solução complementar. Contudo, nunca foi avaliada e teria, certamente, o veto francês, não obstante o custo da implantação (efetivos, obsolescência prematura dos materiais, «aluguer»).

No plano puramente militar, o Jibuti continua interessante para o treino de forças francesas, no local ou antes de serem projetadas noutros teatros de operações (devido às infraestruturas, condições climáticas e traquejo das tropas). Já em relação a armamentos ou materiais de guerra, constata-se que a república africana não contrata com empresas francesas. E as doações (helicópteros em segunda mão cedidos pela Arábia Saudita...) não acarretarão, sequer, grandes compromissos políticos e económicos; serão apenas meios tortuosos de equipar a baixo custo. A cooperação francesa é, pois,

pouco frutuosa e limita-se à formação ou à colocação de oficiais ou suboficiais junto das autoridades militares jibutianas. Há um curioso paradoxo em estar-se ligado ao Jibuti por um tratado renovado em 2011 e não se ter com ele qualquer relação militar privilegiada. Assim, a política de cooperação é relativamente pouco equilibrada e a balança pende para as autoridades do Estado anfitrião, sobretudo se acrescentarmos a contribuição anual de 30 milhões de euros.

Apesar de todas estas provas, a França continua a desenvolver este conceito de uma presença militar importante, numa altura em que os desafios no Jibuti são europeus e não apenas franceses. Sublinhe-se, então, a ambiguidade da sua política externa, ora franco-francesa ora europeia, conforme os interesses do momento.

UMA FALTA DE CULTURA AFRICANA, DE CONHECIMENTO DOS ATORES REGIONAIS E CONTINENTAIS

A França permanece resolutamente virada para as suas antigas colónias, apesar de algumas iniciativas de diplomacia económica e de visitas do chefe de Estado que poderiam abrir outros horizontes. Encontramos esta fraca ambição e este desconhecimento do conjunto do continente africano nas universidades francesas, onde os estudos sobre África não são muito procurados. A falta de visibilidade de uma instituição como o Laboratório das Áfricas no Mundo (LAM)³⁷ completa este abandono, esta fraqueza, esta perda de saberes africanos, esta falta de difusão. A necessidade de França pelos africanos ainda é real, enquanto a necessidade de África pela França continua secundária. A África Oriental ou o Corno de África mostra esta ausência de investimento, embora um grande número de economias exiba um crescimento interessante e necessidades que poderiam satisfazer as empresas francesas. Esta situação não é recente. O Jibuti é uma colónia muito antiga, independente desde 1977, e a marca francesa é pouco visível. A evidência é ainda mais gritante desde a chegada da China, que se apoderou de um

A CHINA TORNOU-SE UM ATOR CHAVE NO JIBUTI E NÃO PRECISOU DE MUITO TEMPO PARA COMPREENDER A FORMA DE NEGOCIAR EM ÁFRICA.

grande número de mercados. Apesar das críticas, agora é demasiado tarde; a estratégia chinesa existe e adapta-se às necessidades dos países beneficiários e nomeadamente ao Jibuti, com um porto de águas profundas vital para as economias limítrofes. A China

tornou-se um ator chave no Jibuti e não precisou de muito tempo para compreender a forma de negociar em África. Aqui não há elefantes brancos. Os financiamentos seguem um ciclo que as empresas chinesas conhecem e que lhes gera ganhos. A China soube jogar a carta africana a estes três níveis: Estado, comunidades económicas regionais e continente.

Quantas obras abordam, hoje, a África sob o ângulo regional e/ou continental? Na França, nenhuma, e em língua inglesa, muito poucas. Este nível não interessa a priori a ninguém, nem mesmo a investigadores. E, todavia, podemos, poderíamos aler as ambições africanas e os níveis de responsabilidade prestes a serem estabelecidos

sob os nossos olhos. Um dos pontos principais abordados por ocasião da cimeira da UA em Niamey, em julho de 2019, foi o princípio da subsidiariedade entre o nível continental e o regional. Apesar do lançamento da zona africana de livre-câmbio, estes níveis continuam atuais, nomeadamente para a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS).

A AAPS é um dos maiores programas da UA. Procura encontrar soluções africanas para os problemas africanos. A primeira fase é o «silenciamento das armas até 2020». Se, no papel, está tudo preparado, o batismo de fogo da Força Africana e da Capacidade Africana de Resposta Imediata às Crises (CARIC), os dois instrumentos à disposição da UA, ainda não teve lugar. As duas principais razões são a falta de ambição africana e a vontade francesa de intervir na sua coutada. A UA teria podido apoiar-se no Processo de Nouakchott³⁸ para o fortalecimento da Força Africana e da CARIC. Este fraco interesse africano deixou o melhor à França, que aproveitou para redefinir a sua mobilização militar e criar a operação Barkhane. Ignorando as estruturas existentes, lançou um dispositivo, certamente eficaz, que continua a tratar de modo paternalista as suas relações com os Estados da África Ocidental e Central. Assim, o programa da AAPS não serve senão para o financiamento de exercícios, reuniões e projetos. Nenhuma realidade operacional veio confirmar a vontade de se apropriar dos mecanismos da paz e da segurança.

A França serve-se, por vezes, do nível continental ou regional quando não se interessa por uma dada problemática ou se necessita de contrariar outra potência. Foi o que aconteceu com a chegada dos russos à República Centro-Africana. Então, apoiou abertamente os esforços da UA para o acordo de paz, para minimizar a influência da Rússia. Todavia, ainda que o resultado possa parecer positivo a muito curto prazo, a Rússia regressará. A recente Cimeira Rússia-África em Sochi, em outubro de 2019, é disso prova suplementar³⁹.

Estes diferentes exemplos mostram que, na ausência de uma política africana clara e definida, o papel da França continuará ambíguo e criticado e que muitas portas se fecharão nas negociações económicas. A declaração do Presidente Macron em Uagadugu, em 2017, de que a França não tem política africana mostra como as decisões ou os compromissos se sucedem sem qualquer estratégia. Para um Estado com uma parte da história em comum com África, a atitude não cria confiança junto de numerosos parceiros.

A França aproveita-se facilmente da debilidade das instituições africanas, nomeadamente da AAPS. Joga também com a desconfiança dos Estados africanos em relação às organizações regionais e continentais. Dificilmente cria uma visão do continente no seu todo, ocupada que está a olhar principalmente para as antigas colónias. O exemplo mais realista e ilustrativo desta perda de influência é o Fórum de Dacar, que pretende ser um local de reflexão sobre a paz e a segurança em África. Lançado em 2013, atrai cada vez menos autoridades, mas muitos espectadores, para uma produção intelectual próxima do zero. O quadro que segue resume a diferença entre as cimeiras que dão frutos e as muitas cimeiras pouco proveitosas e muito onerosas.

Cimeira	Data	Presença de chefes de Estado
Dacar	2018	2
Rússia-África	2019	40
China-África	2018	53

A República do Jibuti acolhe outro ator principal das relações internacionais.

A INICIATIVA AMERICANA: UM REGRESSO A UMA PEQUENA GUERRA FRIA

Maya Kandel⁴⁰ mostrou nos seus inúmeros ensaios que a África é importante para os Estados Unidos mas não é uma prioridade.

O AFRICOM foi lançado em 2007 e está operacional desde 2008. O estado-maior central encontra-se sediado em Estugarda, na Alemanha. Reconsiderou uma entidade esquecida pelo Central Command⁴¹, o Combined Joint Task Force Horn of Africa (CJTF – HOA), implantado no Jibuti desde 2002. Uma segunda instalação militar está a ser construída no Níger. Estes dois pontos de apoio oferecem uma visibilidade sem precedentes às forças americanas para intervir. Daqui partem os *drones* que operam nas regiões em crise (Sahel, Iémen, Somália). O aumento da capacidade de intervenção do CJTF – HOA no Iémen e na Somália foi progressivo. Em 2006 tinha menos de mil pessoas e alguns aviões; hoje conta com cerca de 4500 militares e meios modernos e adaptados à região⁴².

A CHEGADA DA CHINA, PORÉM, NUM CONTEXTO DE RIVALIDADE E DE COMPETIÇÃO COMERCIAL, NÃO FOI APRECIADA PELA PRIMEIRA POTÊNCIA MUNDIAL.

A cooperação e a competição com as forças francesas existem, mas sem real consequência. As missões americanas e francesas são completamente diferentes. A chegada da China, porém, num contexto de rivalidade e de competição comercial, não foi

apreciada pela primeira potência mundial. Os Estados Unidos terão parecido querer jogar ao braço de ferro ou mostrar os dentes, mas a situação estará agora mais calma, com o Jibuti a recordar que a China e os Estados Unidos são ambos seus parceiros. Além disso, o contingente militar chinês é relativamente modesto. O objetivo da China é poder mobilizar tropas no quadro da participação nas operações de manutenção da paz e repatriar os seus cidadãos em caso de crise. O envolvimento militar não está em cima da mesa.

CONCLUSÃO

No seu pequeno território, o Jibuti concentra as tropas de três grandes atores militares, provocando rivalidade e competição.

O Jibuti está ligado às Novas Rotas da Seda chinesas. É um imperativo económico para esta pequena república. As suas forças armadas, em número reduzido e pouco eficazes,

não são suficientes para deter os apetites regionais. Assim, precaveu-se ao assinar (1977) e ao renovar (2011) um tratado de defesa com a França. Desde 2002 acolhe igualmente forças americanas, no contexto da luta contra o terrorismo. Está, assim, no coração das relações internacionais, às portas do oceano Índico, a alguns quilómetros da Península Arábica e à entrada de uma via marítima principal.

As críticas acerca da constituição de uma base militar chinesa na República do Jibuti foram virulentas, mas abrandaram. A «força tranquila chinesa» estava certa sobre as impetuosas análises a curto prazo dos ocidentais. A China trabalha no tempo longo e, portanto, é fácil estudar a sua estratégia. Descortinar uma lógica nos exames de curto prazo ou nos *tweets* é que é mais difícil.

A oposição sistemática dos Estados Unidos à China irrita bastante os atores africanos. A França já não faz sonhar. Todos os Estados de África procuram uma diversidade de atores e de investimentos. O Jibuti soube apelar aos países do Golfo, à China, à França, à UE e aos Estados Unidos.

A França, se readaptasse o seu dispositivo no Jibuti ou simplesmente europeizasse essa base, estratégica para os interesses europeus, abandonaria o papel de polícia de África, já sem razão de ser. Se acompanhasse o fortalecimento da AAPS com ajuda e apoio militar permitiria a aceleração da apropriação africana. **RJ**

TRADUÇÃO: MARTA AMARAL

Data de receção: 30 de novembro de 2019 | Data de aprovação: 7 de janeiro de 2020

Patrick Ferras Doutorado em Geopolítica e presidente da associação Stratégies Africaines. Antigo oficial superior da Força Aérea Francesa.

> Stratégies africaines | 30 rue Paul Langevin, 38400 Saint-Martin-d'Hères, França | patferras@gmail.com

NOTAS

¹ Belt and Road Initiative (BEI). Cf. FRANKOPAN, Peter – *Les nouvelles routes de la soie*. Bruxelas: Nevicata, 2018.

² NIQUET-CABESTAN, Valérie – «La stratégie africaine de la Chine». In *Politique Étrangère*. N.º 2, 2006, pp. 361-374.

³ «LA POLITIQUE de la Chine à l'égard de l'Afrique». Le Ministère des Affaires Étrangères de la République populaire de Chine. 5 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/zftt/fra/zfgx/dfzc/t1321596.htm>.

⁴ THE WHITE HOUSE – «Stratégie des

États-Unis à l'égard de l'Afrique subsaharienne». Washington, DC. Junho de 2012. Tradução não-oficial. Disponível em: <https://photos.state.gov/libraries/djibouti/328671/french-pdfs/us-strategy-sub-saharan-africa-french.pdf>.

⁵ BOLTON, John – «Nouvelle stratégie de l'Administration Trump en Afrique: sillocution du conseiller à la Sécurité nationale Monsieur l'ambassadeur John R. Bolton». In *Ambassade des États-Unis Dakar*. 13 de dezembro de 2018. Disponível em: [\[-en-afrique-allocation-du-conseiller-a-la-securite-nationale-monsieur-lambassadeur-john-r-bolton\]\(https://sn.usembassy.gov/fr/nouvelle-strategie-de-ladministration-trump-en-afrique-allocation-du-conseiller-a-la-securite-nationale-monsieur-lambassadeur-john-r-bolton\).](https://sn.usembassy.gov/fr/nouvelle-strategie-de-ladministration-trump-</p></div><div data-bbox=)

⁶ A sua importância é vital para as Novas Rotas da Seda (Belt and Road Initiative).

⁷ Em 2018, 53 Estados africanos estiveram presentes na China. Dois ausentes: a República Árabe Sarauí Democrática (RASD), que não é reconhecida pela China, e o único Estado africano que não reconhece a República Popular da China (a Suazilândia, agora Eswatini) e sim Taiwan.

- 8** A cimeira de 2018 reuniu dois chefes de Estado: o do Senegal, país anfitrião, e o da Gâmbia. Esta ausência de reconhecimento não impediu certas organizações de encontrar um grande interesse na reunião, sem que nenhuma declaração ou plano de ação fossem anunciados.
- 9** «LA POLITIQUE de la Chine à l'égard de l'Afrique».
- 10** «DÉCLARATION du Sommet de Johannesburg du Forum Sur La Coopération Sino-Africaine». FOCAC. 15 de dezembro de 2015. [Consultado em: 23 de outubro de 2019]. Disponível em: https://www.focac.org/fra/ljhy_2/tsjxstieit/1324348.htm, consultada a 23 outubro 2019.
- 11** «DÉCLARATION de Beijing: Construire une communauté de destin Chine-Afrique encore plus solide». FOCAC. 12 de setembro de 2018. [Consultado em: 23 de outubro de 2019]. Disponível em: https://focacsummit.mfa.gov.cn/fra/hyqk_2/t1594325.htm.
- 12** *Slogan francês dos 3D*, pálida cópia do título de uma obra coletiva surgida em outubro de 2010. «Défense, diplomatie et développement: repenser l'action extérieure». In *Politique américaine*. N.º 17, IFRI, 2010.
- 13** Inclui a Força Africaine en Attente.
- 14** «LA POLITIQUE de la Chine à l'égard de l'Afrique».
- 15** Que, em mais de 80%, se desenrola em solo africano! A China participa pouco nas OMP. Tem apenas cerca de 2500 efetivos mobilizados.
- 16** Operação francesa no Sahel.
- 17** MEDEF – Relatório do Medef internacional. Para uma redefinição da parceria entre a Europa e África (documento não acessível a todos; fevereiro de 2019).
- 18** A retranscrição das entrevistas entre o Presidente Xi Jinping e os chefes de Estado africanos no sítio dos fóruns China-África (FCCA) é enriquecedora e impressionante. As visitas regulares das autoridades chinesas a África sublinham os seus objetivos. Assim, o ministro dos Negócios Estrangeiros efetuou uma visita ao Jibuti, ao Egito, à Eritreia, ao Burundi e ao Zimbabué, de 7 a 13 de janeiro de 2020.
- 19** O Jibuti é também membro do Mercado Comum da África Austral e Oriental (COMESA) e da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), que aí está sediada.
- 20** Missão Atalanta.
- 21** Até 2016, uma força da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) patrulhava essas mesmas águas (operação Ocean Shield).
- 22** A Combined Maritime Force (CMF) opera através de duas forças multinacionais: a Combined Task Force (CTF) 150 e a CTF 151. A primeira tem como missão participar na luta contra os tráficos e atividades ilícitas ligadas ao terrorismo e garantir a segurança dos espaços marítimos no mar Vermelho, no golfo de Adém, no oceano Índico e no golfo de Omã, e a segunda é uma força que desenvolve operações de luta contra a pirataria ao largo do Corno de África.
- 23** Em 2006, os efetivos eram de 2800 militares.
- 24** Assinado a 27 de junho de 1977, dia da independência da República do Jibuti.
- 25** 2007-2012.
- 26** H24: capacidade para reagir a qualquer momento.
- 27** O porto do Jibuti trata de praticamente 90% das importações e exportações etíopes. É vital para este Estado e uma situação problemática no Jibuti poderia ser um fator de intervenção.
- 28** Em 2008, na altura do problema fronteiriço com a Eritreia, as autoridades jibutianas consideraram que a França não demonstrara pressa em ajudá-los na crise. Este aspeto negativo junta-se a outros ressentimentos, em que o mais antigo é a neutralidade francesa na guerra civil de 1991-1994, considerada um abandono pelo poder jibutiano. São elementos ainda muito presentes nas autoridades jibutianas e participam do recuo de influência da França e do seu estatuto de potência de segunda categoria no Jibuti.
- 29** Termo de guerra económica composto a partir das palavras *cooperação* e *competição*.
- 30** Os japoneses decidiram a participação no GWOT e depois da mobilização de meios navais desde finais de 2008-inícios de 2009, ocupam uma pequena parte do aeroporto, onde estacionam os seus meios aéreos (P3 Orion – dois aparelhos de patrulha marítima) envolvidos na luta contra a pirataria e o terrorismo.
- 31** Acidentes de *drones*, perturbações de voos internacionais e regionais.
- 32** O Níger deverá acolher uma base americana muito importante, atualmente em construção.
- 33** Entrevista no Jibuti em maio de 2018. Se estes efetivos forem confirmados, a presença militar chinesa seria superior à dos Estados Unidos.
- 34** Dacar (350 militares), Jibuti (1450), Libreville (350) e Abijã (900).
- 35** Efetivos de 350 militares, como em Dacar e em Libreville, parecem-nos muito suficientes.
- 36** Esta operação militar e diplomática, lançada em 2008, pretende lutar contra a insegurança no golfo de Adém e no oceano Índico.
- 37** Situa-se em Bordéus e sucedeu ao Centre d'Étude d'Afrique Noire (CEAN).
- 38** FERRAS, Patrick – «Le traitement du renseignement de sécurité au sein de l'Union africaine». In KLAOUSEN, Patrick, ed. – *Renseignement et évaluation des performances*, p. 280. Limoges: Lavauzelle, 2017. Lançado em 2013, o Processo de Nouakchott tem por finalidade reforçar a cooperação securitária e a operacionalização da AAPS na região do Sahel.
- 39** «SOMMET Russie-Afrique à Sochi: un nouveau salon de l'armement?». TV 5 Monde. 24 de outubro de 2019. Disponível em: <https://information.tv5monde.com/afrique/sommet-russie-afrique-sochi-un-nouveau-salon-de-l-armement328536>.
- 40** KANDEL, Maya – «Stratégie américaine en Afrique: les risques et contradictions du light footprint». In *Froggy Bottom*. 17 de janeiro de 2015. [Consultado em: 8 de novembro de 2019]. Disponível em: <https://froggybottomblog.com/2015/01/17/strategie-americaine-en-afrique-les-risques-et-contradictions-du-light-footprint>.
- 41** Um outro grande comando americano que gere, nomeadamente, as operações no Afeganistão e no Iraque.
- 42** Entrevista com um diplomata ocidental no Jibuti, outubro de 2018.

BIBLIOGRAFIA

BOLTON, John – «Nouvelle stratégie de l'Administration Trump en Afrique: s'locution du conseiller à la Sécurité nationale Monsieur l'ambassadeur John R. Bolton». In *Ambassade des États-Unis Dakar*. 13 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://sn.usembassy.gov/fr/nouvelle-strategie-de-ladministration-trump-en-afrique-allocation-du-conseiller-a-la-securite-nationale-monsieur-lambassadeur-john-r-bolton>.

«DÉCLARATION de Beijing: Construire une communauté de destin Chine-Afrique encore plus solide». FOCAC. 12 de setembro de 2018. [Consultado em: 23 de outubro de 2019]. Disponível em: https://focacsummit.mfa.gov.cn/fra/hyqk_2/t1594325.htm.

«DÉCLARATION du Sommet de Johannesburg du Forum Sur La Coopération Sino-Africaine». FOCAC. 15 de dezembro de 2015. [Consultado em: 23 de outubro de 2019]. Disponível em: https://www.focac.org/fra/ljhy_2/tsjsxtieit/t1324348.htm, consultada a 23 outubro 2019.

FERRAS, Patrick – «Le traitement du renseignement de sécurité au sein de l'Union africaine». In KLAUSEN, Patrick, ed. – *Renseignement et évaluation des performances*, p. 280. Limoges: Lavauzelle, 2017.

FRANKOPAN, Peter – *Les nouvelles routes de la soie*. Bruxelas: Nevicata, 2018.

KANDEL, Maya – «Stratégie américaine en Afrique: les risques et contradictions du light footprint». In *Froggy Bottom*. 17 de janeiro de 2015. [Consultado em: 8 de novembro de 2019]. Disponível em: <https://froggybottomblog.com/2015/01/17/strategie-americaine-en-afrique-les-risques-et-contradictions-du-light-footprint>.

«LA POLITIQUE de la Chine à l'égard de l'Afrique». Le Ministère des Affaires

Etrangères de la République populaire de Chine. 5 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/zflt/fra/zfgx/dfzc/t1321596.htm>.

NIQUET-CABESTAN, Valérie – «La stratégie africaine de la Chine». In *Politique Étrangère*. N.º 2, 2006, pp. 361-374.

«SOMMET Russie-Afrique à Sochi: un nouveau salon de l'armement?». TV 5 Monde. 24 de outubro de 2019. Disponível em: <https://information.tv5monde.com/afrique/sommet-russie-afrique-sotchi-nouveau-salon-de-l-armement328536>.

THE WHITE HOUSE – «Stratégie des États-Unis à l'égard de l'Afrique subsaharienne». Washington, DC. Junho de 2012. Tradução não-oficial. Disponível em: <https://photos.state.gov/libraries/djibouti/328671/french-pdfs/us-strategy-sub-saharan-africa-french.pdf>.