

A NOVA ARQUITETURA AFRICANA DE
PAZ E SEGURANÇA: IMPLICAÇÕES
PARA O MULTILATERALISMO E
PARA AS RELAÇÕES DO BRASIL
COM A ÁFRICA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Secretário-Geral Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

PEDRO ESCOSTEGUY

A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África



Brasília, 2011

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Revisão:

Luisa da Silva Costa Cortes
Júlia Lima Thomaz de Godoy

Programação Visual e Diagramação:

Maurício Cardoso

Impresso no Brasil 2011

Ecosteguy, Pedro.

A nova arquitetura africana de paz e segurança :
implicações para o multilateralismo e para as
relações do Brasil com a África / Pedro Ecosteguy.
– Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
200p.

ISBN: 978.85.7631.316-8

1. Relações exteriores (Brasil e África). 2.
Multilateralismo. 3. Conselho de Paz e Segurança.
4. União Africana.

CDU 327.3(81:6)

Ficha catalográfica elaborada pela Bibliotecária
Sonale Paiva - CRB /1810

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.



Para a Isabel.





Nota introdutória

O presente trabalho foi submetido ao LV Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco em dezembro de 2009. Devido ao elevado número de inscritos naquele Curso de Altos Estudos, a tese só foi defendida em abril de 2011.

A nova arquitetura africana de paz e segurança (AAPS), tema central do trabalho, é uma obra em construção. Os diversos órgãos e instrumentos que a compõem encontram-se em plena evolução, inclusive na medida em que são testados em novas situações, como aquelas que ocorreram no Norte da África ao longo de 2011. A relação da nova AAPS com a ONU, outro tema central deste trabalho, também está sujeita a constantes ajustes.

Este trabalho, portanto, não reflete as mais recentes atualizações da nova AAPS, nem tampouco os últimos entendimentos alcançados com respeito ao seu lugar no sistema multilateral. A utilidade que o trabalho poderá ter para o leitor está na reflexão que apresenta sobre a origem e o sentido da nova AAPS, o seu impacto no sistema multilateral e os desafios que ela apresenta para a diplomacia brasileira.



Siglas utilizadas

AAPS	Arquitetura Africana de Paz e Segurança
ACH	Africa Clearing House
Acota	African Crisis Operations Training Assistance
Acri	African Crisis Response Initiative
Africom	Comando Militar para a África
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
Agoa	African Growth and Opportunity Act
Amib	Missão da União Africana no Burundi
Amis	Missão da União Africana no Sudão
Amisom	Missão da União Africana na Somália
AMU	União do Magrebe Árabe
ANC	African National Congress
APF	African Peace Facility
APR Forum	Fórum de Chefes de Estado/ Governo de países participantes do APRM
APRM	African Peer Review Mechanism
ARS	Alliance for the Re-liberation of Somalia
ASA	Cúpula África – América do Sul
ASF	Africa Standby Force (Força de Reserva Africana)
AU	African Union
Binub	Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi

Ceeac	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
Cedeao	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
Censad	Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara
CER's	Comunidades Econômicas Regionais
CEWS	Continental Early Warning System
CJTF-HOA	Combined Joint Task Force: Horn of Africa
Comesa	Mercado Comum da África Oriental e Austral
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPS	Conselho de Paz e Segurança da União Africana
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSDCA	Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África
Delbrasonu	Delegação do Brasil junto às Nações Unidas
DDRR	Desarmamento, Desmobilização, Reabilitação e Reintegração
DPA	Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas
DPA	Darfur Peace Agreement
DPKO	Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas
EAC	Comunidade da África Oriental
Easbricom	East African Standby Brigade Coordination Mechanism
Eccassf	Brigada da Ceeac
Ecomici	Missão da Cedeao em Côte d'Ivoire
Ecomog	Grupo de Monitoramento de Cessar-Fogo da Cedeao
Ecobrig	Brigada da Cedeao
Ecomil	Missão da Cedeao na Libéria
EU	European Union
Eurorecamp	Versão europeia do programa francês Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix
Focac	Foro de Cooperação China - África
G-8	Grupo das oito maiores economias, formado por Estados Unidos, Alemanha, Japão, Reino Unido, França, Itália e Canadá (antigo G-7), mais a Rússia
GPOI	Global Peace Operations Initiative
Ibas	Foro Índia, Brasil, África do Sul
ICC	International Criminal Court
Igad	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento

Maes	African Union Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros
MAP	Millenium Africa Recovery Plan
Minuci	Missão das Nações Unidas em Côte d'Ivoire
Minurcat	Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade
Minurso	Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental
Minustah	Missão das Nações Unidas no Haiti
Monua	Missão de Observação das Nações Unidas em Angola
Monuc	Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo
Narc	North Africa Regional Capability
Nepad	Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano
OAU	Organization of African Unity
OEA	Organização dos Estados Americanos
OPDSC	Órgão para a Política, Defesa e Cooperação em Segurança da SADC
ONU	Organização das Nações Unidas
Onub	Missão das Nações Unidas no Burundi
Onuc	Missão das Nações Unidas no Congo
Onumoz	Missão das Nações Unidas em Moçambique
Otan	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OUA	Organização da Unidade Africana
PCRD	Post Conflict Reconstruction and Development
Planelm	Unidade de planeamento da ASF
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSC	Peace and Security Council
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SADCBRIG	Brigada da SADC
SGNU	Secretário-Geral das Nações Unidas
Ticad	Tokyo International Conference on African Development
TFG	Governo Federal de Transição da Somália
TSCTI	Trans-Sahara Counterterrorism Initiative
TPI	Tribunal Penal Internacional
UA	União Africana
UE	União Europeia

UIC	União de Cortes Islâmicas da Somália
Unamid	Missão Híbrida da União África e das Nações Unidas em Darfur
Unamir	Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda
Unamsil	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
Unavem I, II e III	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola I, II e III
Unitaf	Força Tarefa Unificada para a Somália
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia
Unmil	Missão das Nações Unidas na Libéria
Unmis	Missão das Nações Unidas no Sudão
Unoci	Operação das Nações Unidas em Côte d'Ivoire
Unogbis	Escritório das Nações Unidas de Apoio à Construção da Paz na Guiné-Bissau
Unomil	Missão de Observadores das Nações Unidas na Libéria
Unomsil	Missão de Observadores das Nações Unidas em Serra Leoa
Unosom I e II	Operação das Nações Unidas na Somália I e II
Unowa	Escritório das Nações Unidas para a África Ocidental
Untag	Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição na Namíbia
Zopacas	Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

Sumário

Introdução, 17

Tratamento do Tema, 18

Esquema pormenorizado do trabalho, 19

Capítulo I - Fatores que influíram na transição da Organização da Unidade Africana para a União Africana, 29

1.1 - Fases do envolvimento da ONU em operações de manutenção da paz na África, 30

1.2 - Instabilidade e a formação de uma nova agenda africana, 36

1.3 - Um pacto com o Ocidente?, 39

1.4 - O protagonismo da África do Sul e da Nigéria, 40

Capítulo II - A União Africana e a nova arquitetura africana de paz e segurança, 49

2.1 - Conselho de Paz e Segurança (CPS), 50

2.2 - Comissão da União Africana, 52

2.3 - As Comunidades Econômicas Regionais (CER's), 54

2.4 - Conselho dos Sábios (Panel of the Wise), 56

2.5 - Sistema Continental de Alerta Antecipado (Continental Early Warning System - CEWS), 58

2.6 - Força de Reserva Africana (African Standby Force - ASF), 59

- 2.7 - Fundo da Paz, 62
- 2.8 - Outros elementos da nova AAPS, 62
 - 2.8.1 - Programa de Fronteiras da UA, 62
 - 2.8.2 - Declaração relativa ao marco para uma resposta da OUA a mudanças inconstitucionais de governo, 63
 - 2.8.3 - Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (African Peer Review Mechanism - APRM), 64
 - 2.8.4 - Declaração solene sobre uma política comum africana para defesa e segurança, 65
 - 2.8.5 - Marco para a reconstrução e o desenvolvimento em situações de pós-conflito (African Union framework on post conflict reconstruction and development - PCRDR), 67

Capítulo III - O envolvimento de atores externos, 69

- 3.1 - A "nova corrida para a África" (new scramble for Africa), 69
- 3.2 - Estados Unidos, 71
- 3.3 - União Europeia, 77
- 3.4 - G-8 e G-8 ++, 80
- 3.5 - China, 83
- 3.6 - Outros atores, 87
 - 3.6.1 - Rússia, 87
 - 3.6.2 - Japão, 88
 - 3.6.3 - Índia, 89

Capítulo IV - As relações entre a União Africana e as Nações Unidas, 91

Capítulo V - Riscos e desafios inerentes ao novo ativismo africano no campo da paz e segurança, 111

- 5.1 - A legalidade das ações da UA e CER's no campo da paz e segurança, 112
- 5.2 - A perspectiva de diluição da legitimidade da ONU, 118
- 5.3 - "Soluções africanas para problemas africanos": injustiça e ônus irrealista?, 121
- 5.4 - "Soluções africanas para problemas africanos": autonomia ou dependência?, 123

Capítulo VI - O exame de alguns casos concretos, 129

- 6.1 - Burundi, 129

6.2 - Sudão, 132

6.2.1 - A reação africana ao indiciamento e o mandado de prisão emitido pelo Tribunal Penal Internacional contra o Presidente Omar al-Bashir, 137

6.3 - Somália, 140

6.4 - Comores, 146

6.5 - Mudanças inconstitucionais de governo, 150

Capítulo VII - A nova arquitetura de paz e segurança no contexto dos objetivos brasileiros em matéria de política externa, 153

7.1 - A aproximação do Brasil com a África durante o Governo Lula: a busca de uma parceria com o continente africano, 153

7.2 - Algumas modalidades de cooperação do Brasil com a África em matéria de manutenção da paz e segurança no continente africano, 157

7.3 - O Brasil e o sistema multilateral de segurança coletiva, 159

7.4 - Perspectivas para a cooperação entre o Brasil e a UA, inclusive no que diz respeito à aproximação entre a ONU e a UA, 162

Conclusão, 169

Comentários finais, 175

Bibliografia, 179



Introdução

A nova arquitetura africana de paz e segurança (AAPS), composta por diversos órgãos e instrumentos, entre os quais a União Africana (UA) e seu Conselho de Paz e Segurança (CPS), bem como a Força de Reserva Africana (ASF), faz parte de um conjunto de ações lançadas ao longo dos últimos dez anos com o intuito de permitir à África assumir as rédeas do seu destino e promover a sua regeneração. Mediante a nova AAPS, a África adotou compromissos bem definidos e vem demonstrando crescente ativismo na sua implementação. Em resposta, potências ocidentais têm envidado esforços no sentido de promover a capacitação africana no campo da paz e segurança. Ganhou densidade, também, o debate sobre a cooperação entre as Nações Unidas e a UA.

A estratégia africana é, no entanto, alvo de questionamentos. Não falta quem identifique nela o aprofundamento da dependência da África em relação ao Ocidente. As implicações do novo ativismo africano no campo da paz e segurança para o multilateralismo são, também, motivo de críticas e preocupações.

O presente trabalho pretende discutir as opções feitas pela África em matéria de paz e segurança à luz do interesse brasileiro em ampliar a sua presença no continente africano e aprofundar a cooperação Sul-Sul. O autor procurará sublinhar que o Brasil, ao posicionar-se em relação à AAPS, deve permanecer atento à necessidade de minimizar o risco de esvaziamento do

multilateralismo e de maximizar fatores positivos que conduzam a um maior grau de autonomia para a África, de maneira a capacitá-la como parceira efetiva na configuração de uma nova ordem política global.

Tratamento do tema

Entre os aspectos a serem desenvolvidos no trabalho, enumerem-se: a) as circunstâncias históricas que levaram à transição da Organização da Unidade Africana (OUA) para a UA; b) o teor dos estatutos e os contornos das estruturas da nova AAPS; c) o envolvimento de atores externos em temas de paz e segurança na África de modo geral e, especificamente, na operacionalização da nova AAPS; d) as relações da UA com a ONU sob o amparo do Capítulo VIII da Carta da ONU; e) os riscos e desafios inerentes ao novo ativismo africano no campo da paz e segurança, bem como as implicações da nova AAPS para o multilateralismo; f) a avaliação de casos concretos e emblemáticos, nos quais se podem observar as potencialidades da nova AAPS e os desafios a serem superados na sua efetivação; e g) o significado da nova AAPS no contexto do estreitamento das relações do Brasil com a África.

O foco recairá nos aspectos políticos de iniciativas no campo da paz e segurança na África. O trabalho não se aprofundará, portanto, nos aspectos técnicos e logísticos de operações de manutenção da paz no continente.

O trabalho pretende apresentar uma visão de como as opções feitas na África com respeito à promoção da paz e segurança enquadram-se no sistema multilateral. Para tanto, recorrerá a alguns exemplos de intervenções africanas sem, no entanto, pretender apresentar uma exposição exaustiva de todas as iniciativas lançadas pela UA e outras organizações sub-regionais africanas no campo da paz e segurança.

No tocante à discussão sobre a aplicação do Capítulo VIII da carta da ONU, o autor restringir-se-á a exemplos de cooperação envolvendo organizações africanas, ainda que ciente dos precedentes estabelecidos para outras regiões.

A relevância funcional e a utilidade do trabalho para a diplomacia brasileira derivam da importância atribuída pela política externa brasileira ao estreitamento das relações com a África e ao fortalecimento do multilateralismo. Dada a centralidade dos temas de paz e segurança na agenda africana, é inevitável que o tema figure, cada vez mais, em propostas de cooperação lançadas no contexto das relações do Brasil com a África.

Ao mesmo tempo, o novo ativismo africano em matéria de paz e segurança tem implicações para o multilateralismo. À medida que avança a discussão sobre o papel da nova AAPS e a cooperação entre a União Africana e as Nações Unidas, o Brasil deverá ter em mente tanto o objetivo de defender e fortalecer o multilateralismo, quanto o de aprofundar as relações com a África, ajudando a capacitá-la como parceira efetiva na construção de um mundo multipolar.

Esquema pormenorizado do trabalho

O Primeiro Capítulo examinará os fatores que influíram na transição da OUA, formada em 1963, para a UA, lançada em 2002. Abordará, inicialmente, o impacto das circunstâncias históricas nas opções feitas pela OUA no campo da paz e segurança. Diante do intervencionismo das grandes potências durante a Guerra Fria, a ênfase da OUA recaiu na descolonização, na manutenção das fronteiras coloniais, na defesa da soberania e no princípio da não interferência. Assim, o trabalho da OUA no campo da paz e segurança restringiu-se, em larga medida, a exercícios de mediação e ao envio de pequenas missões de observadores.

A percepção africana da insuficiência dessa conduta acentuar-se-ia, no entanto, nos anos 90, diante da proliferação de graves conflitos no continente e da relutância dos poderes ocidentais em envolverem-se em operações de manutenção da paz na África, sobretudo após a mal-sucedida intervenção na Somália, em 1993. Esse período culminou com o genocídio em Ruanda, tragédia que, mais do que qualquer outro evento, aprofundou desconfianças africanas com respeito à disposição ocidental para afirmar a responsabilidade do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) pela manutenção da paz e segurança no continente africano.

Apesar de o CSNU ter voltado a autorizar grandes missões de paz no continente africano a partir do final dos anos 90, não se dissipou a noção de que faltaria àquele órgão a vontade política para reagir efetivamente a todos os conflitos africanos. Contribuíram para reforçar essa noção a tendência dos Membros Permanentes do CSNU a autorizarem missões africanas apenas em situações relativas às suas esferas de influência, bem como o contraste observado entre meios e recursos disponibilizados para a manutenção da paz e segurança na África, de um lado, e, do outro, para lidar com os conflitos nos Bálcãs, em um primeiro momento, e, após o 11 de setembro de 2001, para a chamada “Guerra contra o Terror”.

Nesse ambiente de proliferação de conflitos e incertezas sobre o compromisso ocidental com a manutenção da paz e segurança na África, lideranças africanas passariam a afirmar a necessidade de buscar “soluções africanas para problemas africanos”. Ganhava força no âmbito das discussões africanas um novo discurso de regeneração continental. Na nova agenda africana, paz e segurança passariam a ser apresentados como elementos indissociáveis e interdependentes de desenvolvimento, governança democrática e estabilidade, crescimento econômico e cooperação internacional.

Os entendimentos da África com o Ocidente ganhariam contornos de um pacto: a África assumiria compromissos nos campos da democracia, boa governança, direitos humanos, paz e segurança, em troca do perdão de dívidas, do melhor acesso aos mercados, do aumento da assistência oficial ao desenvolvimento e, de grande relevância para este trabalho, do apoio à nova AAPS.

No contexto da nova agenda africana, conceitos como “segurança humana” e “não indiferença” ganhariam defensores entre as lideranças continentais. Esses conceitos contrastavam com a ênfase da OUA na não interferência que, de acordo com uma corrente de pensamento, havia tornado aquela Organização uma observadora silenciosa das atrocidades cometidas por alguns dos seus Estados-membros.

A nova agenda africana contou, inicialmente, com apoio em países como Senegal, Argélia, Moçambique, Tanzânia, Egito e Etiópia. O autor destacará, no entanto, o papel de dois gigantes regionais – África do Sul e Nigéria –, cujo protagonismo foi fundamental na construção e consolidação de algumas das iniciativas centrais dessa agenda, como a Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África e a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (Nepad), culminando na transição da OUA para a UA.

No caso da África do Sul, a motivação para o protagonismo regional proveio do reconhecimento da conveniência de superar desconfianças regionais remontando ao passado intervencionista do regime aparteidista e à dimensão da economia sul-africana em relação aos seus vizinhos. No caso da Nigéria, o histórico de rivalidades experimentadas em meio ao entorno francófono e a experiência adquirida nos anos noventa nas intervenções da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao) na Libéria e em Serra Leoa consolidaram a percepção da necessidade de aprimorar a cooperação regional no campo da paz e segurança. O

envolvimento na renovação do arcabouço regional africano forneceu uma oportunidade de facilitar a inserção internacional dos dois países, mediante a projeção de liderança regional.

Posteriormente, uma vez alcançado um grau suficiente de consenso em torno da nova agenda africana, observar-se-ia um envolvimento crescente na sua promoção por parte de outros países, com o mesmo intuito de projetar liderança regional. É o caso, por exemplo, de Angola que demonstra particular interesse pelo campo da paz e segurança. O grau de compromisso com a nova AAPS tornar-se-ia, aliás, elemento importante na consolidação de credenciais de candidatos africanos no contexto de uma eventual expansão do CSNU.

O Segundo Capítulo será dedicado à exposição das estruturas e estatutos da nova AAPS. O trabalho examinará o ato constitutivo da União Africana, adotado em 2000, e outros atos correlatos, culminando com o lançamento da UA, em 2002. Prevaleceu a visão gradualista de Thabo Mbeki e Olusegun Obasanjo, baseada na progressiva consolidação de normas e valores, em contraposição à proposta imediatista de Muammar Kadafi de criação dos “Estados Unidos da África”.

A UA passaria a reconhecer oito Comunidades Econômicas Regionais (CER’s), caracterizadas como *building blocks* da integração continental. A interação entre a UA e as CER’s nem sempre tem sido fácil, levando o ex-Presidente da Comissão Africana, Alpha Konaré, a denunciar a “cacofonia” resultante do arranjo. Apenas em 2008 foi possível concluir um Memorando de Entendimento entre a UA e as CER’s sobre cooperação no campo da paz e segurança.

Além da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, do Conselho Executivo (composto por Ministros de Estado) e do Comitê de Representantes Permanentes, a UA conta com uma Comissão, composta por um Presidente, um Vice-Presidente e oito Comissários temáticos, um deles dedicado à promoção da paz e segurança. O trabalho contemplará alguns dos obstáculos a serem superados para que a Comissão da União Africana adquira a capacidade de gerenciamento necessária para atender às demandas que lhe são dirigidas.

Entre os órgãos da UA mais diretamente associados à nova AAPS, destaca-se o Conselho de Paz e Segurança da UA. Lançado em 2004, com 15 membros rotativos (sem limites para a reeleição), o CPS possui mandato robusto, que lhe permite, consoante o Artigo 4(h) do Ato Constitutivo da

UA, recomendar à Assembleia da UA intervenções em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. O mandato estende-se à autorização de operações de manutenção da paz e sanções no caso de mudanças inconstitucionais de governo.

O Protocolo que criou o CPS prevê a criação de uma Força de Reserva Africana, composta de cinco brigadas, correspondentes às regiões Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro da África. O planejamento original determina que todas as brigadas sejam capazes de desdobramento em missões de paz multidimensionais complexas até meados de 2010. Na prática, o desenvolvimento observado tem sido desigual, em função de discrepâncias de capacidade sub-regional.

O mesmo protocolo estabelece, também, um Conselho dos Sábios, composto por personalidades africanas eminentes, cujo trabalho concentrar-se-ia na mediação de conflitos; um Sistema Continental de Alerta Antecipado; e um Fundo da Paz.

Guardam ligação também com o campo da paz e segurança, o Programa de Fronteiras da UA; a Declaração relativa ao marco para uma resposta da OUA a mudanças inconstitucionais de governo; o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares; a Declaração solene sobre uma política comum africana para defesa e segurança; e o Marco da UA sobre Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito.

O Terceiro Capítulo dedicar-se-á ao envolvimento de atores externos em temas de paz e segurança na África de modo geral e, especificamente, na operacionalização da nova AAPS. O contexto desse capítulo será a “nova corrida para a África”, expressão que caracteriza a disputa por recursos naturais e influência na África que se tem observado nos últimos anos. Na análise da literatura sobre essa “nova corrida”, percebe-se a opinião pública africana dividida entre o receio de que ocorra uma retomada do intervencionismo da época da Guerra Fria e o reconhecimento de que o renovado interesse pela África possibilita o aumento do poder de barganha das lideranças continentais.

Desde 1996, os Estados Unidos mantêm programas de treinamento de soldados africanos para atuação em operações de manutenção da paz. O *African Crisis Response Initiative – Acri*, lançado naquele ano, foi sucedido, em 2002, pelo *African Crisis Operations Training Assistance – Acota*, o qual, por sua vez, foi integrado ao *Global Peace Operation Initiative – GPOI*, lançado em 2004, com vista a treinar 75 mil soldados no mundo

inteiro até 2010, com ênfase na África. Paralelamente, os EUA adotaram iniciativas voltadas especificamente para a chamada “Guerra contra o Terror”, tais como a *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative – TSCTI*, lançada em 2005, destinado a capacitar Estados saarianos a patrulhar fronteiras e combater atividades terroristas. Mais recentemente, o anúncio em 2007 de que os EUA pretendiam instalar um novo Comando Militar – Africom – em solo africano, foi recebido com desconfiança por lideranças africanas.

O ativismo da União Europeia com respeito ao aumento da capacidade africana em matéria de paz e segurança não tem sido menos intenso. A cooperação nesse campo é uma das prioridades assinaladas na “Parceria Estratégica” entre a África e a União Europeia, celebrada na Cúpula de Lisboa, no final de 2007. Além de financiar operações de manutenção da paz africana e medidas visando à consolidação da nova AAPS mediante o *African Peace Facility*, fundo estabelecido em 2003, a UE incorporou recentemente o *Recamp*, programa francês de treinamento de tropas, ao *Eurorecamp*. Tem mostrado, também, disposição para envolver-se diretamente em algumas situações, conforme se observou em 2003 e 2006 na República Democrática do Congo e, mais recentemente, em 2007, no Chade e na República Centro-Africana.

No âmbito do G-8, o apoio à nova AAPS manifestou-se, pela primeira vez, no *Africa Action Plan*, adotado em 2002. Desde então, o tema tem figurado constantemente nas deliberações daquele agrupamento com respeito à África. Em 2004, foi lançado o *Africa Clearing House – ACH*, mecanismo pelo qual se pretende coordenar as ações dos diversos países doadores, tanto dentro quanto fora do G-8, em relação à nova AAPS. Nos últimos anos, o Brasil foi convidado a participar das reuniões do ACH.

O trabalho abordará, também, a atuação da China na África nos últimos anos. Embora o foco da política externa chinesa para a África não recaia sobre temas de paz e segurança, à medida que se intensifica a presença da China na África, torna-se progressivamente mais difícil para a diplomacia chinesa evitar pronunciar-se e envolver-se nas discussões continentais sobre paz e segurança. Isso ficou evidente no tocante ao conflito na região de Darfur, no Sudão, em relação ao qual a China, abandonando a sua tradicional postura de não interferência, teria pressionado o Governo do Sudão a aceitar a presença em solo sudanês de missão híbrida da ONU e da UA, a Unamid. Ao mesmo tempo, a China vem aumentando a sua participação em operações de manutenção da paz da ONU na África.

A presença na África da Rússia, Japão e Índia também merecerá comentários. A Rússia procura dar renovado alento à sua presença na África, após o relativo distanciamento observado no início do período pós-Guerra Fria. O Japão mantém uma iniciativa diplomática abrangente para a África desde 1993, o *Tokyo International Conference on African Development – Ticad*. A Índia, além de possuir larga experiência em matéria de operações de manutenção da paz na África, convocou, em 2008, uma Cúpula Africana, cuja declaração inclui diversos elementos de cooperação em matéria de paz e segurança.

O Quarto Capítulo tratará das relações da UA com a ONU, sob o amparo do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, que versa sobre a cooperação entre a ONU e as organizações regionais. O recurso ao Capítulo VIII vem ganhando espaço na agenda na ONU desde que figurou, de forma proeminente, na “Agenda pela Paz” do ex-SGNU Boutros Boutros-Ghali, de 1992.

Inicialmente, advogava-se que a “descentralização” decorrente do recurso ao Capítulo VIII, além de aliviar o fardo do CSNU, resultaria em uma maior “democratização” das relações internacionais. Nos últimos anos, o debate sobre as relações entre a ONU e as organizações regionais tem focado cada vez mais a África, tendo em vista o predomínio das questões africanas na agenda de paz e segurança e as “necessidades especiais” do continente. Nesse contexto, passou a ser ressaltado o valor da contribuição da UA para a manutenção da paz e segurança em termos da sua proximidade em relação a conflitos no continente africano, bem como da sua capacidade de intervir rapidamente e preparar o terreno para futuras operações da ONU.

Diversas ações vêm sendo desenvolvidas pela ONU para implementar um plano de ação de dez anos para a capacitação da UA, endossado no *Outcome Document* da Cúpula de 2005, tais como o estabelecimento de um núcleo dentro do Departamento de Operações de Manutenção da Paz voltado para o apoio a operações da mesma natureza da UA. Observa-se, também, o estreitamento da coordenação política entre o CSNU e o CPS.

A principal reivindicação da UA no tocante à cooperação com a ONU em matéria de paz e segurança é o financiamento de operações de manutenção da paz da UA com recursos do orçamento regular da ONU. Essa proposta, que já havia sido objeto de recomendações tanto no relatório do “Painel de Alto Nível sobre Riscos e Desafios”, em 2004, quanto do relatório do ex-SGNU Kofi Annan, “*In Larger Freedom*”, em 2005, é tratada em

relatório lançado no final de 2008, produzido por painel formado por Ki-moon e liderado por Romano Prodi para tratar das “modalidades de apoio a operações de manutenção da paz da UA”.

O relatório Prodi, que deverá balizar as discussões sobre o tema no futuro próximo, recomenda que recursos do orçamento regular sejam canalizados para operações de manutenção da paz da UA desde que haja um acordo prévio relativo à sua futura transformação (*blue-hatting*) em uma missão da ONU. Propõe, também, a consolidação dos fundos de apoio à capacitação ora em funcionamento, bem como a padronização dos relatórios exigidos da Comissão da UA em contrapartida ao recebimento de recursos.

Em linhas gerais, no entanto, o relatório adota um tom de cautela com respeito àquilo que se pode esperar do recurso ao Capítulo VIII na África. Caberia, na visão apresentada, maximizar os pontos fortes da UA, habilitando-a a lidar com exigências de pequena escala e estabelecer uma primeira linha de ação que preceda missões da ONU de larga escala, sem, no entanto, criar a percepção de que a ONU esteja subcontratando a manutenção da paz à UA.

O Quinto Capítulo analisará os riscos e desafios inerentes ao novo ativismo africano no campo da paz e segurança. Não obstante o otimismo daqueles que identificam, na construção da nova agenda africana de paz e segurança, um movimento permitindo à África assumir as rédeas do seu destino, não faltam vozes, dentro e fora do continente, dispostas a questionar os processos em andamento. Esse capítulo avaliará alguns dos argumentos contra as opções recentes feitas pela África em matéria de paz e segurança.

Um dos alertas mais contundentes diz respeito ao risco de que a ênfase em soluções regionais africanas provoque o esvaziamento do sistema multilateral. Por um lado, a leitura dos dispositivos dos estatutos da UA e demais CER's relativos à autorização do uso da força revela mensagens ambíguas, que tendem a desafiar a primazia do Conselho de Segurança da ONU nesse campo. Por outro, a capacitação africana oferece aos países doadores e ao CSNU uma desculpa confortável para evitar o envolvimento direto em situações de conflito na África.

A exigência de buscar-se “soluções africanas para problemas africanos” resultaria em uma inversão de responsabilidades, na qual o fardo da manutenção da paz e segurança seria largado nos ombros de organizações desprovidas dos meios necessários. O resultante desdobramento de missões precárias contribuiria para minar a credibilidade do exercício da manutenção da paz.

Na opinião de diversos analistas, à luz da escassez de recursos disponíveis no continente, os compromissos que a UA vem assumindo em matéria de paz e segurança seriam irrealistas e insustentáveis. O discurso da capacitação africana como alternativa ao envolvimento ocidental na manutenção da paz e segurança no continente promoveria, ademais, nas palavras de Adebajo, uma “nova aristocracia da morte”¹, na qual vidas de soldados ocidentais valem mais que as de não ocidentais.

Ao invés de aumentar a autonomia do continente, os novos arranjos apenas aprofundariam a dependência africana em relação ao Ocidente, e abririam novas oportunidades para a imposição de agendas por parte dos países doadores. Em função dessa realidade, a UA ver-se-ia obrigada a assumir responsabilidade por missões sobre as quais exerce escasso controle.

A denúncia da imposição de agendas termina por transcender o campo da paz e segurança, pairando sobre a totalidade da nova agenda africana. Assim, seria ingênua a expectativa de que o Ocidente venha a cumprir plenamente a sua parte na nova “parceria” com a África. Compromissos em matéria de democracia, direitos humanos e boa governança deveriam ser assumidos por se tratarem de valores positivos, não no anseio de obter contrapartidas.

Essa linha de raciocínio só faz realçar a complexidade da situação na qual se encontra a África. Por um lado, ao buscar renovar suas instituições, atualizar conceitos e redefinir sua relação com os países desenvolvidos, lideranças africanas são acusadas de ingenuidade. Por outro, cabe reconhecer que a marginalização experimentada pelo continente reduz a sua margem de manobra, e que a nova AAPS faz parte de uma estratégia para manter o Ocidente envolvido na manutenção da paz e segurança na África. O trabalho procurará refletir sobre as formas em que essa estratégia pode contribuir para aumentar ou diminuir a dependência africana.

O Sexto Capítulo examinará casos concretos e emblemáticos, nos quais se podem observar as potencialidades da nova AAPS e os desafios a serem superados na sua efetivação, bem como na consolidação da cooperação com a ONU e com os demais parceiros da comunidade internacional.

Será estudada a Missão da União Africana no Burundi – Amib, a primeira da nova organização. Lançada em 2003, com tropas da África do Sul, Etiópia e Moçambique, a Amib foi eventualmente substituída, em 2004, por missão da ONU, a Onub. A Amib é citada, com alguma frequência, como um caso

¹ ADEBAJO, *From global apartheid to global village*, 2009, p. 26.

exemplar de parceria entre a UA e a ONU, ao ter ajudado a criar as condições para o envolvimento da ONU no Burundi.

Merecerá comentários a intervenção da UA no pequeno arquipélago das Comores em 2008, atendendo ao pedido do Governo daquele país, de maneira a derrubar um grupo rebelde que se instalara na Ilha de Anjouan após a realização de eleições consideradas ilegais, com vista à restauração da ordem constitucional no país.

Outros dois casos a serem estudados encontram-se em pleno andamento e são frequentemente caracterizados como “testes” que, na visão de alguns, a incipiente AAPS não estaria ainda preparada para enfrentar.

Em 2004, a UA enviou uma missão de paz, a Amis, para procurar conter o conflito em Darfur, no Sudão. Não tardou para que se tornasse evidente a insuficiência da Amis no contexto da dimensão do território e do agravamento do conflito. Diante de uma intensa campanha internacional de denúncias das atrocidades cometidas em Darfur, e após a aplicação de enorme pressão sobre o Governo do Sudão, bem como sobre o da China – vista por muitos como protetora dos interesses sudaneses no CSNU –, foi lançada, em 2007, a Unamid, missão “híbrida”, conduzida conjuntamente pela ONU e pela UA.

O trabalho avaliará o desdobramento da Unamid, com especial atenção para as implicações que essa missão experimental poderá ter para a nova AAPS, bem como para o futuro da cooperação entre a ONU e a UA no campo da paz e segurança.

Outro caso emblemático é o da Somália, onde a UA lançou uma operação de paz, a Amisom, no início de 2007, pouco depois do ingresso no país de tropas etíopes, com apoio estadunidense, destinadas a combater “forças extremistas” e apoiar o “Governo Federal de Transição” que buscava se afirmar. Pouco depois do lançamento da missão, ainda no começo de 2007, o CSNU reconheceu que o objetivo da Amisom seria contribuir para estabilizar a situação na Somália, com vista ao possível desdobramento de uma missão da ONU. Desde então, a despeito de sucessivas solicitações da União Africana, o CSNU vem adiando uma decisão nesse sentido, não obstante o patrocínio da ONU a um processo de paz no país, lançado com a assinatura do Acordo de Djibouti, em agosto de 2008. Após anunciar, em resolução adotada em janeiro de 2009, a sua “intenção” de enviar uma missão da ONU para substituir a Amisom, o CSNU optou por endossar proposta de fornecimento de pacote de apoio logístico à combatida Amisom,

condicionando a perspectiva de maior engajamento na Somália a avanços no processo político e ao aprimoramento das condições de segurança no país.

Será comentada, também, a abordagem adotada pela UA em relação a mudanças inconstitucionais de governo, levando em conta a sucessão de golpes de estado havidos no continente entre 2008 e 2009.

O Sétimo Capítulo examinará a nova AAPS no contexto dos objetivos brasileiros em matéria de política externa. A premissa é o objetivo do Brasil de ampliar a sua presença no continente africano, aprofundando a cooperação Sul-Sul e a parceria com a África na configuração de uma nova ordem política global; bem como o imperativo de fortalecer o sistema multilateral de segurança coletiva.

Neste contexto, o Brasil tem demonstrado interesse e disposição para cooperar com a África em matéria de paz e segurança. Serão citados exemplos e perspectivas de cooperação no campo bilateral, bem como no âmbito da CPLP, da Zopacas e da Cúpula África – América do Sul (ASA).

Será avaliada, também, a possibilidade de cooperação no campo da paz e segurança com a União Africana, a qual, aliás, tem sinalizado o seu interesse em receber a ajuda do Brasil na efetivação da nova AAPS.

Mesmo que o Brasil não venha a assumir protagonismo na consolidação da nova AAPS, o autor considera importante que participe do processo e desenvolva um diálogo fluido com a UA. Caberá refletir sobre as formas de influência que o Brasil pode exercer, diante da ambiguidade das implicações da nova AAPS para o multilateralismo. Nesse contexto, será examinada a hipótese de que o fortalecimento da cooperação entre a União Africana e as Nações Unidas oferece uma oportunidade para minimizar o risco do esvaziamento do multilateralismo e maximizar fatores positivos, que conduzam a um maior grau de autonomia da África.

Capítulo I – Fatores que influíram na transição da Organização da Unidade Africana para a União Africana

Em 1963, no auge da Guerra Fria, 30 Estados africanos independentes criaram a Organização da Unidade Africana. A agenda da nova organização era ambiciosa, ao incluir a coordenação de esforços nos campos, entre outros, da economia, educação, saúde, ciência e defesa². Na prática, diante do intervencionismo das grandes potências que vigorava naquele período, a OUA notabilizou-se pela defesa da integridade territorial, da descolonização, da soberania e do princípio da não intervenção.

Algumas das iniciativas da OUA relativas à defesa da integridade territorial e da descolonização foram reconhecidas como exitosas. Durante a guerra civil na Nigéria (1967 – 1970), por exemplo, a OUA teve um papel relevante no apoio à preservação da unidade territorial nigeriana. A OUA foi capaz, também, de articular e sustentar uma longa campanha visando à aceleração da descolonização no continente africano.

A OUA não demonstrou desenvoltura, no entanto, na construção de uma arquitetura institucional voltada para a paz e segurança. As iniciativas lançadas nesse campo, com a exceção da operação de manutenção da paz

² Tornar-se-ia ainda mais ambiciosa em 1991, com a adoção do tratado constitutivo da Comunidade Econômica Africana (CAE), que entrou em vigor em 1994. O tratado determina um cronograma de integração regional, que inclui a eliminação gradual de barreiras ao comércio e a harmonização de políticas fiscais, financeiras e monetárias, resultando na criação da Comunidade em seis etapas, ao longo de 34 anos.

desdobrada no Chade, entre 1979 e 1982, que chegou a contar com cerca de 3.500 soldados, restringiram-se a exercícios de mediação e ao envio de pequenas missões de observadores. Apesar da OUA ter contado, entre 1964 e 1979, com uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem e, a partir de 1993, com um Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, as intervenções da OUA no campo da paz e segurança foram desenvolvidas, em larga medida, segundo critérios formulados em caráter *ad hoc*. Foram descartadas propostas mais robustas, relativas à formação de uma Organização de Defesa Africana (1975) e de uma Força de Defesa Africana (1979)³.

Nessas condições, a OUA não foi capaz de formular respostas à altura da proliferação de conflitos no continente africano que marcou o fim da Guerra Fria, em países como a Somália, Burundi, Ruanda, Libéria, Serra Leoa e República Democrática do Congo. Essa percepção foi aguçada no contexto da política do Ocidente, adotada naquele momento histórico, de abdicação da participação direta em operações de manutenção da paz no continente africano.

1.1 – Fases do envolvimento da ONU em operações de manutenção da paz na África

Adebajo e Landsberg identificam três fases do envolvimento da ONU em operações de manutenção da paz na África. A Missão das Nações Unidas no Congo (Onuc), que se estendeu de 1960 a 1964, e que chegou a contar com 20 mil soldados, marca a primeira fase. Apesar de ter sido iniciada com base em um convite do Governo congolês, com o intuito de protegê-lo da interferência externa, não tardou para que a Onuc percebesse-se no meio de uma guerra civil, cujos principais atores contavam com o apoio das potências rivais da Guerra Fria.

Nessas condições, a missão desenvolveu-se em um ambiente carregado de controvérsias. O assassinato do líder congolês Patrice Lumumba foi atribuído pelo bloco soviético e diversos países africanos à incapacidade da Onuc de protegê-lo. Após a chegada ao poder de Joseph Mobutu, com apoio ocidental, a Onuc embarcou em sua primeira missão de *enforcement*, em 1963, para reincorporar a província secessionista de Katanga ao Congo⁴.

³ ABOAGYE, 2007, p. 1.

⁴ ADEBAJO e LANDSBERG, 2001, p. 166.

A Onuc custou a vida do então SGNU, Dag Hammarskjöld, morto em um misterioso acidente de avião durante visita ao país. Com o fim da missão, em 1964, iniciou-se um período de mais de duas décadas no qual o CSNU recusou-se a autorizar missões importantes na África.

A segunda fase identificada por Adebajo e Landsberg ocorre com o fim da Guerra Fria, e estende-se ao longo dos anos noventa. Nesse período, a “euforia” inicial resultante das intervenções exitosas na Namíbia e em Moçambique diminuiu com as frustrações em Angola e no Saara Ocidental e foi superada de vez em virtude das debacles observadas na Somália e em Ruanda⁵.

O Grupo das Nações Unidas de Assistência à Transição (Untag) cumpriu papel relevante, entre 1989 e 1990, ao assegurar condições para a realização das eleições que marcaram a independência da Namíbia. A Missão das Nações Unidas em Moçambique (Onumoz, 1992 – 1994) é, também, reconhecida pelo papel que cumpriu na promoção da paz naquele país.

Essas duas missões contrastam com as intervenções da ONU em Angola e no Saara Ocidental. Neste último caso, a Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (Minurso), lançada em 1991, continua até hoje observando o impasse entre o Governo do Marrocos e a Frente Polisario.

Já em Angola, as quatro missões lançadas – as Missões de Verificação das Nações Unidas I, II e III (Unavem I, II e III; respectivamente 1989 a 1991, 1991 a 1995, e 1995 a 1997) e a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (Monua, 1997 a 1999) – não foram suficientes para evitar o retorno intermitente de conflitos abertos. A guerra civil naquele país só terminaria em 2002, com a morte de Jonas Savimbi.

O maior impulso para a futura revisão do pensamento africano sobre paz e segurança, no entanto, viria das experiências traumáticas ocorridas na Somália e em Ruanda, em 1993 e 1994.

Em 1991, Siad Barre, autocrata que governara a Somália desde 1968, pressionado por *warlords* que desafiavam o seu poder, fugiu de Mogadíscio, levando à eclosão de uma violenta guerra civil no país. Em abril de 1992, foi estabelecida a Operação das Nações Unidas na Somália – I (Unosom I), com o objetivo precípuo de assegurar corredores humanitários. Diante da deterioração da situação, o CSNU autorizou, em dezembro do mesmo ano, a Força Tarefa Unificada (Unitaf), que chegou a contar com cerca de 38 mil

⁵ ADEBAJO e LANDSBERG, 2001, p. 165.

soldados, 25 mil dos quais estadunidenses, e que se converteu na base da Unosom II, lançada em março de 1993.

Após um ataque conduzido pela guerrilha liderada por Mohamed Farah Aideed, que resultou na morte de 24 soldados paquistaneses, os Estados Unidos lançaram, unilateralmente, uma operação para capturar Aideed. A desastrosa missão resultou na morte de 18 soldados estadunidenses e de cerca de mil somalianos, a maioria dos quais civis. Imagens divulgadas dos corpos de soldados estadunidenses geraram indignação na opinião pública dos EUA. Diante desse quadro, o Governo Clinton adotou a Diretriz Presidencial 25, pela qual foram determinadas diversas restrições à participação dos Estados Unidos em futuras operações de manutenção da paz.

A decisão teria consequências nefastas para Ruanda, situação que seria “*tragically and erroneously viewed through a tainted Somali prism*”⁶. Seis meses após a debacle somaliana, Washington lideraria campanha contrária a uma resposta robusta da ONU ao genocídio no pequeno país da África central.

Em agosto de 1993, após três anos de confrontos entre a Frente Patriótica Ruandesa (RPF), composta, em sua maioria, por integrantes da minoria tutsi, e o Governo de Juvenal Habyarimana, dominado por hutus, foi concluído um acordo de paz para Ruanda, sob os auspícios da OUA. O CSNU autorizou, em seguida, a Missão de Assistência das Nações Unidas em Ruanda (Unamir), com 2.500 capacetes azuis.

Em abril de 1994, a derrubada do avião de Habyarimana levou ao abandono completo do acordo de paz e à eclosão de um brutal genocídio, que resultou na morte de cerca de 800 mil tutsis em três meses. Durante esse período, a despeito dos apelos do comandante da Unamir, General Roméo Dallaire, o CSNU reduziu o efetivo da missão para 270. O massacre terminou com a vitória da RPF em 17 de julho, resultando na fuga para o Congo das milícias genocidas, imiscuídas numa população de cerca de um milhão de hutus. Um mês após o fim do genocídio, o CSNU decidiu reverter a sua decisão e autorizar o aumento das tropas da Unamir.

O impacto que a tragédia de Ruanda teve no pensamento africano sobre paz e segurança é resumido pelo General ganês Henry Aiyidoho, que foi o Vice-Comandante da Unamir, nos seguintes termos:

⁶ ADEBAJO e LANDSBERG, 2001, p. 173.

As a consequence of the horrors of the events that transpired in Rwanda in 1994, the African Union...has been compelled to adopt a more practical approach to 'finding African solutions to African problems'. For example, the idea of an African Standby Force was conceived by the AU as a result of the inaction of the UN, the OAU and the international community as a whole during the 1994 genocide in Rwanda⁷.

Na terceira fase identificada por Adebajo e Landsberg, organizações como a Cedeao e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) procuram preencher o vácuo criado pela retirada da ONU por alguns anos, até que, em 1999, o CSNU volta a autorizar grandes operações de manutenção da paz na África.

Liderada pela Nigéria, a Cedeao estabeleceu a sua primeira operação de paz na Libéria, em 1990. Esta foi seguida por missões em Serra Leoa (1997 – 2000), Guiné-Bissau (1998 – 1999), Côte d'Ivoire (2002 – 2004) e, novamente, Libéria (2003). A SADC lançou duas operações em 1998, ambas controversas, no Lesotho e na República Democrática do Congo. No primeiro caso, participaram tropas da África do Sul e de Botsuana; no segundo, da Namíbia, de Angola e do Zimbábue. Conforme se verá adiante, tanto as operações da Cedeao quanto as da SADC ajudaram a moldar a visão dos principais integrantes daqueles agrupamentos, África do Sul e Nigéria, sobre questões de paz e segurança na África.

Em 1999, a autorização pelo CSNU da Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (Unamsil) e da Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo (Monuc) sinalizou o retorno da ONU a grandes operações de manutenção da paz na África. Posteriormente, várias outras operações seriam lançadas: a Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (UNMEE, 2000); a Missão das Nações Unidas na Libéria (Unmil, 2003); a Missão das Nações Unidas em Côte d'Ivoire (Unoci, 2004); a Operação das Nações Unidas no Burundi (Onub, 2004); a Missão das Nações Unidas no Sudão (Unmis, 2005); a Missão Híbrida da União Africana e das Nações Unidas em Darfur (Unamid, 2007); e a Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade (Minurcat, 2007).

Conforme ressaltado no relatório do painel da ONU liderado por Romano Prodi sobre modalidades para apoiar operações de manutenção da paz da

⁷ ANYIDHOHO, 2006, p. 147.

União Africana, a África foi o palco de quase a metade das 63 operações de manutenção da paz da ONU lançadas desde 1948. E, no final de 2008, 75% dos capacetes azuis da ONU encontravam-se na África⁸.

A despeito dessas estatísticas, é comum a percepção, entre africanos, de que faltam ao CSNU capacidade e vontade para formular respostas eficazes a conflitos no continente. Além das desconfianças geradas pelo trauma de Ruanda, alguns outros fatores relacionados também contribuem para alentar essa percepção.

Um deles é o contraste entre a atenção e os recursos disponibilizados para lidar com conflitos africanos e com outras situações. Por exemplo, relatório do *Centre for Conflict Resolution* registra que, entre 1995 e 2000, a ONU gastou US\$ 5 mil por bósnio, US\$ 17 por angolano e US\$ 4 por ruandês⁹. Diplomatas africanos argumentam que a comunidade internacional deveria demonstrar à África a mesma preocupação e generosidade que teve em relação à Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Timor-Leste e Afeganistão. Comparam os US\$ 2 bilhões comprometidos em 2000 para a reconstrução dos Bálcãs aos US\$ 150 milhões para Serra Leoa, bem como os 30 mil soldados da Otan enviadas ao Kosovo aos 16.700 da ONU enviadas à República Democrática do Congo.

O contraste entre meios e recursos disponibilizados para a paz e a segurança na África e para a chamada “Guerra contra o Terror”, promovida pelo Governo Bush, é também salientado por analistas africanos. Aboagye pondera que, em um primeiro momento, as potências ocidentais justificaram a sua relutância para participar em operações de manutenção da paz na África com base no argumento de que haviam diminuído as suas forças militares após o fim da Guerra Fria. Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, no entanto, ficou claro que

*When it served its interest most, the West was able to mobilise considerable resources for deployment to the Middle East in the aftermath of the duel between Hezbollah and Israel in 2006. We also know that in spite of considerable human loss, as well as loss of national prestige, lead nations within the West have stuck to their guns in Afghanistan and Iraq, repeatedly stating that they ‘will not cut and run’. So why did they cut and run in Somalia in 1993 and why did they abandon an innocent population to the unspeakable genocide in Rwanda in 1994?*¹⁰

⁸ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 9.

⁹ *Centre for Conflict Resolution*, 2004, p. 13.

¹⁰ ABOAGYE, 12/12/2007.

Adebajo situa a falta de vontade política demonstrada pelo Ocidente com respeito à manutenção da paz e segurança na África no contexto da marginalização do continente:

*Where Africa once feared intervention during the Cold War, marginalisation has now become a greater concern, as attention, aid and investment shifted to the emerging democracies of Eastern Europe and resources were diverted from African conflicts to reconstruction efforts in Iraq and Afghanistan, as well as the uneasy aftermath of the bloody wars of secession in the Balkans*¹¹.

Outra crítica relevante às atitudes demonstradas pelo CSNU em relação à paz e segurança na África diz respeito à seletividade. Nesse sentido, Othieno e Samsuwo ressaltam que alguns membros permanentes do CSNU demonstram disposição para apoiar operações de manutenção da paz apenas nas suas ex-colônias e em países situados em suas “esferas de influência”¹².

Não é necessário avaliar se há ou não justiça nas queixas apresentadas por africanos em relação ao compromisso da comunidade internacional com respeito à promoção da paz e segurança na África. Para os fins deste trabalho, basta constatar que, conforme apontado por Mwanasali, não obstante o fato de a África ter consumido e continuar a consumir boa parte do tempo do CSNU, “*Africans have regularly expressed frustration with the UN based on the fact that the Security Council has not always lived up fully to its responsibility to Africa*”¹³.

Essa frustração contribuiu, por sua vez, para que o continente questionasse a abordagem da OUA e das organizações sub-regionais para questões de paz e segurança e passasse a ressaltar a importância de “soluções africanas para problemas africanos”. No que diz respeito a esse lema, merece registro a avaliação apresentada pelo General Martin Agwai, ex-Comandante da Unamid, em seminário realizado no *Institute for Security Studies*. Agwai apontou que, não obstante o papel a ser cumprido pela comunidade internacional na manutenção da paz e segurança na África,

¹¹ ADEBAJO, *The AU and its institutions*, 2008, pp. 156-157.

¹² OTHIENO e SAMSUWO, 2007, p. 34.

¹³ MWANASALI, 2008, p. 55.

...Africans should take the lead...not only because they have a deeper understanding of the specificities and context of conflicts within the continent, but also because they should not stand and watch when violent conflicts erupt while others within the international community respond¹⁴.

Agwai aduziu que

the idea of African solutions to African problems was an imperative originating from the decline in the continent's strategic importance following the end of the Cold War and the lack of interest that members of the international community showed, to adequately and promptly respond to conflicts in Africa¹⁵.

1.2 – Instabilidade e a formação de uma nova agenda africana

Aqui cabe tecer alguns comentários mais abrangentes sobre o ambiente vivido na África no período em que se iniciou a reflexão sobre a abordagem do continente para paz e segurança, desembocando na afirmação do lema “soluções africanas para problemas africanos”.

No começo dos anos 90, o continente africano encontrava-se em situação de grande instabilidade, para a qual contribuíam os legados do colonialismo e da Guerra Fria, bem como a imposição de programas de reforma estrutural inadequados ao estágio de desenvolvimento econômico e institucional no qual se encontravam muitos países africanos.

Adebajo resume esse quadro da seguinte maneira:

Colonialism created the conditions for many of the ethnic grievances of the post-independence era through arbitrarily drawn colonial boundaries: the fabled 'curse of Berlin'. The Cold War affected the African state system by promoting proxy wars and flooding the continent with arms. As the Cold War ended, the West abandoned African autocrats who had served as reliable clients. As the foreign aid that sustained Cold War proxies was cut off, the trading networks of those countries were increasingly challenged by armed rebellions, which increasingly replaced military coups as the main method for replacing incumbent regimes. Economic reforms mandated by the World Bank and the IMF – the 'terrible twins' of international financial aid – further eroded the

¹⁴ ISS, *AU-UN hybrid operation in Darfur*, 2008.

¹⁵ ISS, *AU-UN hybrid operation in Darfur*, 2008.

*control of African autocrats as urban riots and social instability accompanied cuts in health and education and the removal of government subsidies on food and fuel*¹⁶.

Em meados dos anos 90, diversos países da África subsaariana viviam situações de guerra, distúrbios civis ou colapso do Estado. Essa situação gerou esforços de reflexão sobre as causas da instabilidade e marginalização experimentadas pela África. Nesse contexto, começou a ser elaborado um novo discurso de regeneração continental, que passou a confundir-se com a chamada “nova agenda africana”. Questionamentos relativos à paz e segurança na África passariam a figurar, de forma proeminente, nesta nova agenda.

No novo discurso de regeneração continental, frisava-se a necessidade de abandonar o enfoque exclusivo na soberania que se associava à OUA. Este enfoque passara, gradualmente, a ser visto como insuficiente para lidar com a proliferação de desafios que o continente enfrentava. Não faltava, também, quem apontasse, conforme salientado por Gomes, que a ênfase excessiva na defesa do princípio da não intervenção teria encorajado uma “cultura da impunidade” entre os países da OUA, transformando a organização em uma *silent observer to atrocities committed in a number of member states*¹⁷.

Na elaboração da nova agenda africana, diversas lideranças africanas adotariam compromissos que revelavam uma nova disposição para abrir mão de uma parcela de sua soberania, em nome do desenvolvimento e do progresso de todo o continente. Nesse contexto, tornavam-se prioritárias a promoção da democracia, a transparência e o combate à corrupção, o império da lei e os direitos humanos. Todos esses elementos passariam a ser apresentados como indissociáveis e interdependentes do desenvolvimento e da paz e segurança.

Uma das primeiras articulações dessa visão é o documento de Kampala, de 1991, aprovado em uma reunião de Chefes de Estado africanos que iniciou um processo conhecido como a “Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África – CSSDCA”. Na análise de Landsberg, a CSSDCA, que viria a ser incorporada à OUA e a exercer influência na transformação da OUA em UA, baseava-se no pressuposto de que a estabilidade, a segurança humana, o desenvolvimento e a cooperação estão interligados¹⁸. Entre os princípios entronizados na CSSDCA encontram-se

¹⁶ ADEBAJO, agosto, 2007, p. 18.

¹⁷ GOMES, 2008, p. 117.

¹⁸ LANDSBERG, *The AU and its institutions*, 2008, p. 210.

a rejeição de mudanças inconstitucionais de governo, o combate à corrupção e o fortalecimento da governança democrática, todos os quais seriam reiterados em iniciativas posteriores, como o *Millenium Africa Recovery Plan – MAP* e o *OMEGA Plan*, bem como a *Nepad*.

A CSSDCA ajudou a atualizar o pensamento africano sobre segurança, abrindo o caminho para o lançamento de conceitos como o da não indiferença e da segurança humana. Segundo Kagwanja, com a CSSDCA, as lideranças africanas demonstravam a sua disposição para ampliar o escopo do conceito de segurança vigente no continente, acrescentando novas considerações de ordem política, econômica, social e cultural aos termos estritamente militares adotados até então. A CSSDCA ressaltava, também, a interdependência dos esforços e a responsabilidade coletiva dos Estados individuais africanos para promover e manter a segurança. Sinalizava, por último, que a soberania não poderia servir de escudo para desmandos: “*African leaders could no longer hide the abuse of their citizens behind sovereignty, nor invoke the principle of non-interference as an excuse for closing their eyes to abuses in the states next door*”¹⁹.

O conceito de segurança humana contrasta com noções mais tradicionais de segurança nacional ao ressaltar a interdependência de diversos direitos humanos considerados essenciais para assegurar a segurança do ser humano, tantos os civis e políticos quanto os sociais, econômicos e culturais. Não obstante o fato de ser frequentemente associado ao relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994 sobre o tema e as posições defendidas por países como o Canadá, Hutchful considera que o conceito de segurança humana tem raízes profundas na África que remontam ao “socialismo africano” de Nyerere, à “negritude” de Senghor e ao “humanismo” de Kaunda.

Hutchful reconhece que o conceito é visto com restrições por diversos governos, receosos de que seja usado para justificar o intervencionismo. Admite, também, que muitos africanos manifestam ceticismo em relação à capacidade de Estados fragilizados de alcançar objetivos tão grandiosos: “*Indeed, some might see irony in the fact that these extended notions of security have become popular at the precise time when the very ability of the state to ensure even minimal conditions of physical security is in question*”²⁰. Outros, sobretudo no âmbito do setor de segurança, costumam

¹⁹ KAGWANJA, 2006, p. 42.

²⁰ HUTCHFUL, 2008, p. 79.

apontar que a abordagem difusa e as definições divergentes associadas ao conceito de “segurança humana” impedem a sua operacionalização como uma doutrina de segurança.

Não obstante essas críticas, Hutchful ressalta as razões que tornam a ideia da segurança humana atraente no contexto africano. Salieta que o conceito de segurança humana representa uma tentativa de articular uma resposta coerente à vastidão da gama de ameaças vividas por cidadãos africanos após o fim da Guerra Fria, em um contexto em que Estados africanos demonstravam grande debilidade. Embora difícil de implementar como doutrina, o conceito, ao oferecer uma visão da segurança abrangente, multifacetada, focada no bem-estar do ser humano e ancorada na boa governança, estabelece “*a foundation for dislodging oppressive doctrines and incubating new, more democratic understandings of security*”²¹. Reflete, portanto, um desafio ao autoritarismo arraigado que persistiu em diversos países africanos após a descolonização.

Tanto o conceito de “segurança humana”, quanto o da “não indiferença” – que não costuma suscitar as mesmas dificuldades associadas ao primeiro – passariam a desafiar a noção da soberania incondicional dos Estados africanos, e se tornariam referências importantes na construção da nova arquitetura de paz e segurança da África.

1.3 – Um pacto com o Ocidente?

A nova agenda africana visou à renovação tanto de instituições e compromissos no âmbito regional quanto das relações da África com o Ocidente. A Nepad, lançada em 2001, e logo em seguida reconhecida pela comunidade internacional como o principal plano de desenvolvimento para o continente africano, é um bom exemplo disso. Segundo Landsberg, a África buscou, mediante a Nepad, a construção de parcerias com países desenvolvidos com base em compromissos comuns²².

Tanto a Nepad quanto o seu principal predecessor, o MAP, baseiam-se em um intercâmbio com o Ocidente. A África dispunha-se a assumir compromissos relativos à governança democrática, à adesão a regras de mercado e à promoção da paz e segurança. A expectativa das lideranças

²¹ HUTCHFUL, 2008, p. 78.

²² LANDSBERG, *South Africa in Africa*, 2007, p. 203.

africanas era de que, em troca, os países desenvolvidos apoiariam iniciativas no continente mediante o perdão de dívidas e o maior acesso a mercados, bem como o aumento da assistência oficial ao desenvolvimento e dos investimentos diretos. Outra expectativa da África – central para o objetivo do presente trabalho –, em relação à parceria que buscava estabelecer com o mundo desenvolvido e que cresceria à medida que a nova arquitetura africana de paz e segurança ganhasse corpo, era a de que os países desenvolvidos apoiassem a capacitação africana em matéria de manutenção da paz e segurança.

Nessa linha, a nova agenda africana, e a Nepad em particular, é apresentada como reação ao distanciamento político e militar do Ocidente em relação à África, observado após o fim da Guerra Fria. Segundo Landsberg, o objetivo seria promover uma mudança de paradigma, “*from a relationship of ‘patronage’ to one of partnership*”²³. Para tanto, seria necessário superar “*a perceived tendency of blaming the outside world for all of Africa’s ills*”²⁴, bem como inculcar na política africana uma nova cultura. De acordo com esse raciocínio, cabia à África assumir a responsabilidade por seus próprios erros, mediante o exercício de uma cidadania mais reivindicativa e vigilante dos desmandos de lideranças africanas, que deveriam ser reconhecidos como obstáculos ao desenvolvimento do continente tão sérios quanto àqueles resultantes da interferência externa.

1.4 – O protagonismo da África do Sul e da Nigéria

Embora diversos países tenham se envolvido na construção da nova agenda africana, entre os quais Senegal, Argélia, Moçambique, Tanzânia, Gana e Egito, cumpre destacar o protagonismo de dois deles: África do Sul e Nigéria. Em 1994, o *African National Congress* (ANC), ao chegar ao poder, herdou a economia mais desenvolvida do continente africano, a qual se associava a expectativa de que a África do Sul viesse a usar “*its economic and military might as well as international goodwill to resolve Africa’s festering conflicts*”²⁵. Nesse contexto, a estabilização da África tornou-se um componente essencial da estratégia do ANC para melhorar a imagem do

²³ LANDSBERG, *South Africa in Africa*, 2007, p. 197.

²⁴ *Ibid.*, p. 204.

²⁵ KAGWANJA, 2006, p. 30.

continente, atrair investimentos estrangeiros e abrir uma nova fronteira para os investimentos e o comércio sul-africanos²⁶.

O Governo da África do Sul logo perceberia, no entanto, os percalços que enfrentaria para exercer um papel de liderança na África, resumidos por Southall nos seguintes termos:

*In African terms, it was the new kid on the block, so how could it assume a leadership role without causing offence to entrenched interests? If it were to deploy its considerable diplomatic, economic and military weight to pursue contentious foreign policy goals throughout the region, would it not be accused of acting like its arrogant predecessor? If it supported democratic aspirations and condemned African tyrants, how would it be able to avoid being labelled a proxy of the West?*²⁷

Kagwanja identifica uma tendência unilateralista na política externa do Governo sul-africano nos primeiros anos do período pós-Apartheid, que motivou críticas e despertou desconfianças no seu entorno regional. Um exemplo disso foi a atitude adotada por Nelson Mandela em relação à execução do ativista Ken Saro-Wiwa pelo regime do General Sani Abacha. A campanha de Mandela para expulsar a Nigéria do *Commonwealth* e pela adoção de sanções contra o país foi vista como uma afronta à política de solidariedade africana, segundo a qual “*African states do not turn against each other in international forum*”²⁸.

Em 1998, a África do Sul enviou 600 soldados para o Lesoto para liderar uma missão, que contou também com a participação de 200 soldados de Botsuana, de apoio ao combatido regime do *Lesotho Congress for Democracy*. Kagwanja aponta que a África do Sul buscava assegurar a continuidade do *Katse Dam Project*, avaliado em US\$ 4 bilhões, voltado para o fornecimento de água ao país a partir do Lesoto. Temeroso de que a instabilidade no país vizinho viesse a pôr em risco o projeto, o Governo sul-africano precipitou-se em uma intervenção sem sequer ter avisado previamente a OUA ou a ONU, o que lhe teria valido censuras nos dois órgãos. A incursão, segundo Kagwanja, teria sido amplamente criticada “*as apartheid-style military adventurism aimed at serving South Africa’s economic interests*”²⁹.

²⁶ Ibid.

²⁷ SOUTHALL, 2006, p. 2.

²⁸ KAGWANJA, 2006, p. 32.

²⁹ Ibid., p. 33.

A impressão deixada pela intervenção foi piorada por ter ocorrido ao mesmo tempo em que a África do Sul recusava-se a atender o chamado de Laurent Kabila para que a SADC intercedesse no contexto da guerra civil que eclodia na República Democrática do Congo. Mandela viu-se obrigado a rever a posição contrária que adotou inicialmente em relação à missão de apoio a Kabila lançada por Angola, Namíbia e Zimbábue, em nome da SADC.

O sucessor de Mandela, Thabo Mbeki, depreendeu das acusações de que Mandela agira, nos casos acima citados, como “não africano”, que o entorno regional não aceitaria uma liderança sul-africana no continente de graça. Em face da desconfiança de seus vizinhos, Mbeki destacou a sua lealdade ao pan-africanismo no discurso “*I am an African*” e lançou a ambiciosa agenda do renascimento africano, baseada em compromissos nas áreas de direitos humanos, democracia e paz e segurança. A África do Sul sublinhava perante seus pares que não seria os EUA do continente africano. O seu poder seria exercido de forma benevolente, para promover uma agenda de regeneração continental. Ao liderar essa campanha, os sul-africanos objetivavam ganhar a confiança dos africanos e o respeito da comunidade internacional.

Segundo Kagwanja, o Renascimento Africano de Mbeki foi a maneira encontrada por ele para identificar a África do Sul com a história e as aspirações dos povos africanos. Com o conceito, Mbeki obteve êxito em “*rallying policy-makers, bureaucrats and intellectuals alike behind the notion of African self-respect, dignity and pride based on past achievements as the springboard for Africa’s self-rehabilitation and reintegration into the mainstream world economy*”³⁰.

O renascimento africano sobressai em todas as iniciativas africanas da diplomacia do Governo Mbeki. Um componente importante dessa diplomacia é a participação em diversas iniciativas de mediação, manutenção e construção da paz. Alguns dos exemplos mais conhecidos desse engajamento são o Burundi, Côte d’Ivoire, República Democrática do Congo e Zimbábue. Nesses casos, uma marca constante foi a percepção das susceptibilidades em jogo e da necessidade de cooptar as lideranças africanas para o exercício.

Nesse sentido, o caso do Zimbábue é emblemático. Mbeki enfrentou, ao longo da maior parte da sua presidência, constantes pressões, internas e

³⁰ KAGWANJA, 2006, p. 39.

externas, para adotar políticas fortes contra o regime de Robert Mugabe, inclusive sanções, campanhas para alijar o Zimbábue dos organismos regionais e até soluções militares. Em resposta, manteve-se firme no caminho do diálogo e da negociação, considerado por ele como o único capaz de produzir uma solução viável para resolver a grave crise política e econômica que aflige o Zimbábue, culminando na formação de um Governo de Coalizão Nacional naquele país, em 2009.

Além do ativismo em matéria de pacificação, a diplomacia da era Mbeki exerceu um papel central na construção e consolidação de instituições regionais. Segundo Southall, a visão do renascimento africano, voltada para a promoção da paz, prosperidade, desenvolvimento sustentável e boa governança no continente, encontraria a sua expressão institucional na transformação da OUA na UA e no lançamento da Nepad³¹.

Ao promover o multilateralismo africano, a África do Sul resistia à tentação de usar o seu poderio econômico e militar para firmar-se como poder hegemônico. Em vez disso, segundo Southall, optava pelo uso do *soft power*, mediante a diplomacia preventiva e a mediação de conflitos. Com isso, buscava aprimorar a sua imagem e influência no continente, à medida que avançava na elevação da capacidade das instituições multilaterais africanas³².

Na mesma linha, Landsberg ressalta que a África do Sul fez uma opção “tática” de cumprir o papel “progressista” de construtora de normas e defensora de princípios. Ao promover mecanismos multilaterais e “regras do jogo” às quais os demais países africanos passariam a aderir, o Governo sul-africano buscava contrariar percepções de que pretende dominar a região, cioso de que, “*Once these new rules have been established, it will become easier for South Africa to behave in its preferred way*”³³.

O outro país decisivo na construção da nova agenda africana foi a Nigéria. Em 1999, mesmo ano em que Thabo Mbeki chegou ao poder na África do Sul, Olusegun Obasanjo, que havia comandado a Nigéria militarmente de 1976 a 1978, foi eleito presidente, sucedendo os regimes dos Generais Ibrahim Babangida (1985 – 93), Sani Abacha (1993 – 98) e Abdulsalaam Abubakar (1998 – 99).

Quando Obasanjo chegou ao poder, a Nigéria estava prestes a completar uma década de intenso envolvimento em operações de manutenção da paz

³¹ SOUTHALL, 2006, p. 4.

³² Ibid.

³³ LANDSBERG, *South Africa in Africa*, 2007, p. 196.

na África Ocidental. A Nigéria liderou as missões da Cedeao na Libéria (1990 – 98) e em Serra Leoa (1997 – 2000), e voltaria a liderar nova missão na Libéria em 2003. Analistas apontam a aspiração à liderança regional como a principal motivação para as duas missões. Segundo Adebajo,

*Babangida, who was keen on leaving a historical legacy, sought to achieve military glory for himself and for the country through the intervention (na Libéria). Abacha...was keen to portray himself as a promoter of peace and democracy in his sub-region even while retarding democracy in Nigeria*³⁴.

Registre-se que o esforço nigeriano para afirmar a sua liderança na sub-região se dava em um contexto de rivalidade com a França, no que diz respeito ao exercício de influência nos seus vizinhos francófonos. Adebajo observa que a França procurou frustrar os esforços da Nigéria para exercer maior influência política na África mediante apelos para que países francófonos criassem blocos comerciais rivais à Cedeao, como a *Communauté Economique de l’Afrique de l’Ouest*³⁵. A aspiração nigeriana à liderança regional defrontava-se, também, com a sucessão de intervenções francesas na região, “regularly landing its ‘gendarmes’ in Africa and effortlessly shuffling regimes around its *pré carrée*”³⁶.

Outro fator que contribuiu para que a Nigéria envolvesse-se em missões de paz na sub-região foi a falta de interesse demonstrada pelo Ocidente em relação à manutenção da paz e segurança na África no primeiro momento do período pós-Guerra Fria. Segundo Adebajo,

*With less external interest in Africa, Nigeria could intervene in Liberia where previously American interests would have made this impossible. Nigeria was a restless Gulliver in a volatile sub-region, in search of a role it had long sought but had never been allowed to play*³⁷.

Adebajo acrescenta que Abacha, ao intervir em Serra Leoa, procurava romper o seu isolamento diplomático, apresentando a Nigéria como país “indispensável” para a manutenção da paz “in a region of the world in which

³⁴ ADEBAJO, *Gulliver’s troubles*, 2008, p. 194.

³⁵ ADEBAJO, *South Africa in Africa*, 2007, p. 216.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ ADEBAJO, *Gulliver’s troubles*, 2008, p. 187.

*much of the West, in the post-Cold War era, was keen to avoid being drawn into humanitarian interventions and was thankful for Nigeria's sacrifices*³⁸.

Os custos – materiais e humanos – incorridos pelo país no desempenho das funções de promotor da paz na sub-região foram altos. Adebajo avalia que 1.500 soldados nigerianos perderam suas vidas na Libéria e em Serra Leoa, e que o Tesouro nigeriano chegou a desembolsar US\$ 8 bilhões para custear as duas missões. No cálculo final, a Nigéria acabou cobrindo cerca de 90% dos gastos das duas missões, “*while substantial external support... arrived only after a decade of lonely peacekeeping*”³⁹.

Adebajo ressalta que a nova administração civil de Obasanjo dificilmente conseguiria sustentar esse montante de perda de vidas e gastos sem prejuízos políticos. A pressão sobre o Governo aumentava à medida que se evidenciava a incapacidade das missões para produzir a estabilização desejada, em virtude da habilidade de *warlords* regionais de controlarem áreas ricas em recursos minerais no interior dos dois países⁴⁰.

Tornava-se patente que a Nigéria não dispunha dos meios militares e financeiros para impor a sua vontade “*without appeasing local warlords and procuring external logistical assistance*”⁴¹. Multiplicavam-se os sinais de um ressentimento crescente diante dos custos e frustrações associados à manutenção da paz na sub-região. Pouco após assumir o poder, ainda em 1999, Obasanjo ponderaria, diante da Assembleia Geral da ONU que “*Nigeria's continual burden in Sierra Leone is unacceptably draining Nigeria financially*”⁴². Em 2000, a Nigéria retiraria a maior parte de suas tropas de Serra Leoa. Tampouco contribuiria com tropas para as missões da Cedeao na Guiné-Bissau (1999) e em Côte d’Ivoire (2002). Só aceitaria participar da nova operação na Libéria, em 2003, na condição de que a missão seria rapidamente assumida pela ONU.

Esse quadro claramente influenciou a decisão do Governo Obasanjo de assumir papel protagonista nas discussões sobre a renovação da arquitetura de paz e segurança do continente. O protagonismo nigeriano não se restringiu, no entanto, a questões estritamente relacionadas à paz e segurança. Assim

³⁸ Ibid, p. 193.

³⁹ Ibid, p. 196.

⁴⁰ ADEBAJO, *South Africa in Africa*, 2007, p. 226.

⁴¹ Ibid, pp. 226-27.

⁴² ADEBAJO, *Gulliver's troubles*, 2008, p. 196.

como a África do Sul, a Nigéria viu na promoção de uma nova agenda africana a possibilidade de projetar a sua liderança no continente.

Obasanjo, então diretor da organização não governamental *African Leadership Foundation*, havia sido, em 1991, um dos promotores da CSSDCA. Após algumas tentativas frustradas de incorporar a CSSDCA à OUA, entre 1991 e 1993, Obasanjo, em 1999, agora como Presidente da Nigéria, liderou uma campanha para relançar o processo iniciado em Kampala, em 1991.

Kagwanja observa que, assim como a África do Sul, a Nigéria de Obasanjo também tinha interesse em melhorar a imagem da África com base nos valores da democracia, direitos humanos e boa governança, considerando-os pré-requisitos para a estabilização do continente. Kagwanja aponta que o pacote reformista de Obasanjo culminou na Declaração Solene da OUA sobre a CSSDCA, adotada em 2000, e em um Memorando de Entendimento sobre a CSSDCA, adotado em 2002, por ocasião do lançamento da UA. Aduz que, inspirado pela CSSDCA, Obasanjo defendeu a reestruturação da OUA de maneira a reposicioná-la como instituição central, dotada da capacidade e mecanismos adequados para a superação dos desafios de segurança, estabilidade e desenvolvimento no continente africano⁴³.

Mbeki, com sua visão do renascimento africano, e Obasanjo, com a CSSDCA, estabeleceram uma parceria profícua na promoção da nova agenda africana. Segundo Lansberg, “*While Mbeki worked to secure the incorporation of key elements of his African Renaissance vision into the AU project, Obasanjo worked on trying to guarantee inclusion of elements of his... CSSDCA in these plans*”⁴⁴. Lansberg considera que, sem a diplomacia e a liderança de Abuja e Pretória, o estabelecimento da UA e da Nepad teria sido impossível⁴⁵.

Adebajo caracteriza a aliança que se formou entre Nigéria e África do Sul como um “*marriage of necessity*”⁴⁶. À África do Sul, detentora de capacidade militar e econômica, faltava legitimidade para desempenhar um papel hegemônico. Já a Nigéria, embora possuísse maior legitimidade para atuar na sua sub-região, não dispunha dos meios militares e econômicos para atuar como um “*effective hegemon*”⁴⁷. Na perspectiva de Lansberg, “*While*

⁴³ KAGWANJA, 2006, pp. 41-42.

⁴⁴ LANDSBERG, *South Africa in Africa*, 2007, p. 198.

⁴⁵ LANDSBERG, *Gulliver's troubles*, 2008, p. 211.

⁴⁶ ADEBAJO, *South Africa in Africa*, 2007, p. 233.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 214.

*SA under Mbeki has brought a sense of urgency to African diplomacy, Nigeria has brought history and diplomatic experience, as well as a sense of legitimacy to SA's post-apartheid role in Africa*⁴⁸.

Landsberg aponta, também, que ambos os países tinham interesse em ganhar a confiança de seus vizinhos menores. A Nigéria seria vista como “*a potential regional bully in West Africa*”⁴⁹. Já nos vizinhos da África do Sul persistiriam temores associados à memória das campanhas militares de desestabilização conduzidas pelo regime aparteísta na sub-região.

Thabo Mbeki era Vice-Presidente em 1995, tendo acompanhado atentamente as repercussões do confronto entre Mandela e Abacha. Segundo Adebajo,

*Mbeki observed that Mandela had been set up for failure and ridicule by Western countries who preferred to protect oil profits, investments and Nigerian assets in their countries...(making) critical noises to assuage domestic public opinion while quietly continuing to do business with Abacha's autocratic regime*⁵⁰.

Com a sua chegada ao poder, em 1999, Mbeki, que havia servido no escritório do ANC na Nigéria entre 1976 e 1978, período em que manteve contatos com Obasanjo, mostrou-se determinado a mudar o patamar das relações África do Sul–Nigéria. Diante das dificuldades que seu país enfrentava para afirmar a sua liderança na África Austral em virtude das desconfianças dos vizinhos, bem como da resistência de Estados como Angola e Zimbábue, que também possuíam aspiração a exercer liderança na sub-região, “*Mbeki had to venture outside his own region to find the allies and additional legitimacy to bolster his continental leadership ambitions*”⁵¹. Para tanto, procurou o Estado mais populoso da África, a Nigéria, com o qual trabalhou em estreita sintonia na promoção de iniciativas continentais, como a Nepad e a UA.

Adebajo arrola lista significativa de bandeiras defendidas conjuntamente pela Nigéria e África do Sul. Segundo ele, “*Mbeki and Obasanjo challenged the OAU's inflexible adherence to absolute sovereignty and non-interference in the internal affairs of member states*”⁵². Insistiram,

⁴⁸ LANDSBERG, *Gulliver's troubles*, 2008, p. 205.

⁴⁹ *Ibid.*, p. 210.

⁵⁰ ADEBAJO, *South Africa in Africa*, 2007, p. 222.

⁵¹ *Ibid.*, p. 233.

⁵² *Ibid.*, pp. 224-25.

nesse sentido, que a OUA deveria reconhecer “*the right of other states to intervene in the internal affairs of its members in egregious cases of gross human rights abuses and to stem regional instability*”⁵³. Ambos defenderam, também, a necessidade de relegar ao ostracismo regimes que chegassem ao poder por meio de mudanças inconstitucionais de governo.

Landsberg aduz que tanto Mbeki quanto Obasanjo procuraram apresentar-se como “*problem solvers in world affairs*”⁵⁴, no que diz respeito à promoção da paz e segurança, bem como do desenvolvimento no continente africano. Nesse espírito, assumiram o papel de porta-vozes dos interesses africanos perante o mundo desenvolvido, reivindicando, nas reuniões anuais do G-8 e em outros foros, o perdão das dívidas africanas, maior acesso a mercados, investimentos e assistência ao desenvolvimento para países africanos, bem como maior apoio e envolvimento ocidental na promoção da paz no continente africano.

Mbeki e Obasanjo atuaram juntos, também, em favor de uma abordagem gradualista para a construção da nova arquitetura institucional africana, mediante a consolidação de normas, valores e princípios. Contrariaram, nesse sentido, o projeto apresentado por Muammar Kadafi de criação imediata dos “Estados Unidos da África”, que incluiria um Presidente com mandato de cinco anos, uma força militar unificada para todo o continente, uma moeda única e uma sede em Trípoli. Mbeki e Obasanjo enfrentaram a resistência de Kadafi, também, no que diz respeito à Nepad, caracterizada pelo líder líbio como “*‘a creation of colonial capitalists and racists’ and a ploy by Western imperialists to yet again hold Africa hostage*”⁵⁵.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ LANDSBERG, *Gulliver's troubles*, 2008, p. 213.

⁵⁵ KAGWANJA, 2006, p. 43.

Capítulo II – A União Africana e a nova arquitetura africana de paz e segurança

Na Cúpula Extraordinária da OUA em Sirte, em 1999, foi tomada a decisão de estabelecer a UA. O Ato Constitutivo da UA foi adotado em 2000, em Lomé, e, em 2002, a UA foi oficialmente lançada, em Durban. Integram a organização todos os Estados africanos com a exceção do Marrocos (52), bem como a República Árabe Sarauí Democrática⁵⁶. A sede da nova organização, a exemplo da OUA, permaneceu em Adis Abeba. Entre os objetivos enumerados no Artigo 3º do Ato Constitutivo da UA, encontram-se a defesa da soberania, da integridade territorial e da independência dos seus Estados-membros; a aceleração da integração política e econômica no continente; e a promoção de princípios democráticos, boa governança, paz, segurança e estabilidade no continente.

Em seu Artigo 4º, o Ato reconhece alguns princípios que em nada diferem daqueles que nortearam a OUA, como a igualdade soberana dos Estados e a não interferência nos assuntos internos de Estados-membros. Dois dos princípios arrolados, no entanto, destoam daquilo que se admitia na OUA. O parágrafo 4(h) reconhece “*the right of the Union to intervene in any Member State pursuant to a decision of the Assembly in respect of grave circumstances, namely: war crimes, genocide and crimes against humanity*”; o parágrafo 4(j) reconhece “*the right of Member States to*

⁵⁶ O Marrocos havia se retirado da OUA em 1984, em função da integração da República Árabe Sarauí Democrática.

request intervention from the Union in order to restore peace and security”⁵⁷. Em 2003, seria adotado protocolo com emendas ao Ato Constitutivo que acrescentaria à lista de justificativas para intervenções contida no parágrafo 4(h) a seguinte possibilidade: “...as well as a serious threat to legitimate order to restore peace and stability to the Member States of the Union upon recommendation of the Peace and Security Council”⁵⁸. O protocolo, no entanto, ainda não recebeu o número necessário de ratificações para entrar em vigor⁵⁹.

O Ato determina o estabelecimento de nove órgãos para a UA, que se encontram em diferentes estágios de desenvolvimento. O órgão supremo da UA é a Assembleia, composta por Chefes de Estado/ Governo, e presidida por um Chefe de Estado/ Governo eleito pelo período de um ano. O Conselho Executivo é composto por Ministros dos Negócios Estrangeiros; o Comitê de Representantes Permanentes, por Embaixadores acreditados junto à UA. Reportam-se ao Conselho Executivo, os Comitês Técnicos Especializados, encarregados de propor e coordenar projetos, bem como supervisionar a implementação de decisões tomadas relativas às suas áreas de competência.

O Ato constitutivo da UA determina a criação de um Parlamento Pan-Africano, que foi lançado em 2004, com sede em Midrand, África do Sul. Prevê, também, a criação de uma Corte de Justiça. Em 2008, no entanto, a Assembleia adotou protocolo estabelecendo a Corte de Justiça e Direitos Humanos, de maneira a evitar duplicação com a *African Court on Human and People's Rights*, cujo protocolo de criação entrou em vigor em 2004. Outra categoria de órgão previsto no âmbito da UA é o das instituições financeiras, a saber, o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano e o Fundo de Investimentos Africano. O Ato determina, ainda, a criação de um Conselho Econômico, Social e Cultural.

2.1 – Conselho de Paz e Segurança (CPS)

O órgão central da nova AAPS não está contemplado no Ato Constitutivo da UA. O Conselho de Paz e Segurança da UA foi criado durante a Cúpula

⁵⁷ *Constitutive Act of the African Union*, 2000.

⁵⁸ *Protocol on amendments to the Constitutive Act of the African Union*, 2003.

⁵⁹ O protocolo entrará em vigor quando 2/3 dos Estados-membros ratificarem-no. Em novembro de 2009, 25 dos 53 Estados-membros da UA haviam-no ratificado.

de lançamento do organismo, em Durban, mediante a adoção de um protocolo que entrou em vigor em dezembro de 2003. O CPS é composto por 15 membros, dez dos quais eleitos por mandatos de dois anos, e cinco por três anos, sendo permitida a reeleição. Além do equilíbrio regional, constam, entre os critérios para elegibilidade ao CPS, a participação em operações de manutenção da paz e outros esforços em prol da paz e segurança no continente, o pagamento em dia das contribuições devidas à UA e o respeito pela “governança constitucional”. Não há direito a veto no CPS. As decisões são tomadas por consenso ou, nos casos em que a votação for necessária, por maioria de 2/3.

Entre os objetivos do CPS, estão a promoção da paz, segurança e estabilidade na África; a prevenção de conflitos, mediante, *inter alia*, a promoção de práticas democráticas, boa governança e o império da lei, direitos humanos e liberdades fundamentais; a resolução de conflitos, mediante ações de *peace-making* e *peacebuilding*; a reconstrução no período pós-conflito; a coordenação de esforços continentais para o combate ao terrorismo; e o desenvolvimento de uma política de defesa comum para a África.

De acordo com o Artigo 7º de seu protocolo constitutivo, o CPS tem o poder de “*undertake peace-making and peacebuilding functions to resolve conflicts where they have occurred*”⁶⁰, bem como de autorizar operações de manutenção da paz. O CPS pode recomendar à Assembleia uma intervenção em um Estado-membro, de acordo com os termos estabelecidos no Artigo 4(h) do Ato Constitutivo da UA, bem como aprovar as modalidades para uma intervenção em um Estado-membro nos termos do Artigo 4(j).

Em casos de mudanças inconstitucionais de governo, é atribuído ao CPS o direito de instituir sanções. Nesse sentido, o CPS decidiu estabelecer, em março de 2009, um Comitê de Sanções.

O Artigo 16º do protocolo reconhece que as Comunidades Econômicas Regionais formam parte da arquitetura de paz e segurança da UA. Nesse sentido, atribui ao CPS e ao Presidente da Comissão da UA a função de coordenarem e harmonizarem atividades de promoção da paz e segurança no continente com as CER’s.

Cabe ao CPS, também, promover uma parceria em matéria de paz e segurança entre a UA e a ONU. O Artigo 17º do protocolo reconhece a primazia do CSNU em matéria de manutenção da paz e segurança

⁶⁰ *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council, 2002.*

internacionais. Estipula que, quando necessário, a UA recorrerá à ONU em busca de apoio financeiro, logístico e militar para suas atividades de promoção e manutenção da paz, tendo em vista o Capítulo VIII da Carta da ONU, que versa sobre a cooperação entre a ONU e as organizações regionais. Determina, ainda, que o CPS e o Presidente da Comissão da UA “*shall maintain close and continued interaction*”⁶¹ com o CSNU e o SGNU.

Além de se reunir em nível de Representantes Permanentes, Ministros e Chefes de Estado/ Governo, o CPS conta com um Comitê Militar, composto por Ministros da Defesa e seus representantes, para assessorá-lo no que diz respeito aos aspectos militares do seu trabalho. Prevê-se que o CPS reúna-se ao menos duas vezes por mês, ou quantas vezes considerar necessário.

O protocolo do CPS determina que o órgão, no cumprimento de seus deveres, será auxiliado pelo Presidente da Comissão da UA, por um Conselho dos Sábios, um Sistema Continental de Alerta Antecipado e uma Força de Reserva Africana, todos os quais são considerados pilares da nova AAPS.

2.2 – Comissão da União Africana

Para cumprir a função de Secretariado da UA, foi estabelecida uma Comissão. O Presidente (*Chairperson*) e Vice-Presidente da Comissão são assessorados por oito Comissários, dedicados aos seguintes temas: Paz e Segurança; Questões Políticas (inclusive direitos humanos, democracia e boa governança); Infraestrutura e Energia; Questões Sociais; Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia; Indústria e Comércio; Economia Rural e Agricultura; e Questões Econômicas. Entre 2003 e 2008, a presidência da Comissão foi exercida pelo ex-Presidente do Mali, Alpha Oumar Konaré. Em fevereiro de 2008, Jean Ping, ex-Ministro das Relações Exteriores do Gabão, assumiu o posto.

As funções atribuídas ao Presidente da Comissão da UA pelo Artigo 10º do protocolo do CPS espelham-se naquelas exercidas pelo Secretário-Geral da ONU. O *Chairperson*, pode trazer à atenção do CPS qualquer assunto que, em sua opinião, represente uma ameaça à paz, segurança e estabilidade no continente. Pode, também, usar seus “bons ofícios” (*good offices*) para, seja pessoalmente, seja mediante o envio de representantes especiais, “*prevent potential conflicts, resolve actual conflicts and promote peacebuilding and post-conflict reconstruction*”⁶². Cabe ao Presidente da Comissão,

⁶¹ Ibid.

⁶² *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council*, 2002.

também, assegurar a implementação das decisões do CPS, inclusive o desdobramento de operações de manutenção da paz autorizadas pelo Conselho, bem como preparar relatórios periódicos sobre os temas na agenda do CPS.

No início de 2008, foi finalizado o relatório comissionado pela Assembleia da UA a um grupo independente de personalidades eminentes africanas, conhecido como o *Audit Report*, que apresenta avaliação detalhada das estruturas da UA. O relatório contém visão crítica sobre diversos aspectos da Comissão da UA. Aponta, por exemplo, que a relação entre o Presidente, Vice-Presidente e os oito Comissários da UA “*can best be described as dysfunctional, with overlapping portfolios, unclear authority, responsibility lines and expectations*”⁶³. Tal quadro resultaria da eleição direta dos Comissários pela Assembleia, gerando a impressão de que “*they have a complete mandate to manage their portfolios and that, at best, their relationship with the Chairperson is one of ‘primus inter pares’*”⁶⁴. O *Audit Report* cobra a racionalização das tarefas dos Comissários e a rápida profissionalização do Secretariado.

Nessa linha, relata-se que, em encontro mantido no início de 2008 entre o então Presidente da Comissão, Alpha Konaré, e grupo de diplomatas acreditados junto à UA, logo em seguida à X Cúpula da UA, Konaré admitiu sua frustração diante do processo eleitoral em vigor na organização. Queixou-se de que o Presidente da Comissão não tem poderes para nomear ou destituir Comissários e do fato de que nem ao menos havia sido pedida sua opinião sobre os Comissários que haviam postulado sua reeleição. Aduziu que os Comissários são eleitos por razões políticas e consideram-se representantes de seus países, os quais exercem excessiva interferência no dia a dia dos trabalhos da Comissão. Tendo em vista a observação da mesma tendência nas instâncias inferiores da organização, Konaré ressaltou que a profissionalização do Secretariado da UA seria uma questão premente.

Konaré ponderou que a atribuição de maiores poderes à Comissão da UA é uma etapa essencial para o avanço da integração continental e a constituição dos “Estados Unidos da África”. Este conceito, a despeito da prevalência do enfoque gradualista defendido por Mbeki e Obasanjo, continua a suscitar debates no seio da organização. Com efeito, a discussão do *Audit Report* ficou associada ao debate da proposta ambiciosa de Kadafi, relançada

⁶³ *African Union Audit Report*, 2007, Parágrafo 112.

⁶⁴ *Ibid.*, Parágrafo 114.

oficialmente em 2007. O resultado dessa associação foi a decisão tomada pela Assembleia, em fevereiro de 2009, de transformar a Comissão da UA em uma “Autoridade da UA”, com maiores poderes e autonomia do que são atribuídos, atualmente, à Comissão. A proposta, carregada de simbolismo, corresponderia aos anseios dos defensores da aceleração do processo de integração continental, sem ferir susceptibilidades nos Estados defensores do gradualismo. Atenderia, ainda, a apelos para melhorar a capacidade da organização de implementar a sua ambiciosa agenda.

2.3 – As Comunidades Econômicas Regionais (CER’s)

O Artigo 16º do protocolo do CPS reconhece que os mecanismos das CER’s para a prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos formam parte da arquitetura de segurança da UA. Nesse sentido, atribui ao CPS e ao Presidente da Comissão as funções de: a) harmonizar e coordenar as atividades dos mecanismos regionais no campo da paz, segurança e estabilidade, de maneira a assegurar que sejam consistentes com os objetivos e princípios da UA; e b) estabelecer uma parceria eficaz com os mecanismos regionais, as modalidades das quais “*shall be determined by the comparative advantage of each and the prevailing circumstances*”⁶⁵.

A UA reconhece oito CER’s. As primeiras cinco a serem reconhecidas foram a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (Cedeao), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (Igad), a União do Magrebe Árabe (AMU) e a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (Ceeac). Posteriormente, foram reconhecidos o Mercado Comum da África Oriental e Austral (Comesa), a Comunidade dos Estados do Sahel e do Saara (Censad) e, por último, em 2005, a Comunidade da África Oriental (EAC).

Em 2006, a UA elegeu como tema central da sua sétima reunião de Cúpula a “racionalização das CER’s”. A Assembleia reconheceu, na ocasião, que a proliferação de CER’s com mandatos semelhantes e a participação de Estados-membros em mais de um arranjo sub-regional eram prejudiciais à causa da integração continental. Nesse sentido, decidiu suspender, por tempo indeterminado, o reconhecimento de novas CER’s.

⁶⁵ Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council, 2002.

As oito CER's reconhecidas pela UA foram concebidas, originalmente, para aprofundar a integração econômica nas suas respectivas sub-regiões. Com o tempo, as CER's assumiram mandatos mais amplos com respeito à coordenação política. Há, no entanto, uma considerável variação no grau de desenvolvimento e institucionalização dos mecanismos dedicados à paz e segurança das oito CER's e, conseqüentemente, na capacidade que possuem para assumir maiores responsabilidades na promoção da agenda de paz e segurança no continente.

Sobressaem, neste contexto, as estruturas da Cedeao e da SADC. A primeira já possuía larga experiência em operações de manutenção da paz, remontando à sua primeira intervenção na Libéria, em 1990, quando criou, em 1999, um Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança. O Mecanismo conta, *inter alia*, com um Conselho de Segurança e Mediação; um Secretário-Executivo, cujo mandato contempla iniciativas de verificação (*fact-finding*), mediação, reconciliação e negociação; e um Grupo de Monitoramento de Cessar-Fogo (Ecomog), concebido como força de pronto emprego em operações de manutenção da paz.

A SADC possui, desde 1996, um Órgão para a Política, Defesa e Segurança, o qual, a partir de 2004, com a entrada em vigor de protocolo sobre a matéria assinado em 2001, foi renomeado como Órgão para a Política, Defesa e Cooperação em Segurança (OPDSC). Nos termos do Artigo 11º do protocolo, o OPDSC pode ser chamado a intervir em conflitos relativos a disputas territoriais ou por recursos naturais; em casos de agressão militar externa; em conflitos que representem ameaça para a paz e segurança na região; em casos de genocídio, limpeza étnica e violações maciças dos direitos humanos; em casos de golpe de estado e em situações de guerra civil.

Entre os mecanismos das outras CER's, cabe mencionar os da Igad e da Ceeac. No caso da Igad, a ausência de um órgão formal, como os estabelecidos para a Cedeao e a SADC, não impediu a organização de cumprir um papel relevante na promoção de acordos de paz delicados, como o Acordo de Paz Abrangente (*Comprehensive Peace Agreement*) entre as regiões Norte e Sul do Sudão, em 2005. Já a Ceeac, embora demonstre ambição em matéria de paz e segurança, tendo determinado o estabelecimento de uma Comissão de Defesa e Segurança e uma Força Multinacional Centro-Africana, encontra dificuldades para implementar a sua agenda nesse campo, em decorrência da fragilidade dos Estados que compõem o agrupamento.

Mwanasali assinala que a cooperação entre a UA e as CER's tem, em determinados momentos, ficado aquém do desejável, o que levou o ex-Presidente da Comissão, Oumar Konaré, a denunciar a “cacofonia” que caracterizaria a interação. A relutância da Ceeac em acompanhar a UA na condenação do golpe de estado executado pelo General François Bozizé na República Centro-Africana em 2003 seria um exemplo disso⁶⁶.

Para promover a harmonização entre as CER's e a UA, foi assinado, em janeiro de 2008, o “Memorando de entendimento sobre cooperação na área da paz e segurança entre a União Africana, as Comunidades Econômicas Regionais e os Mecanismos de Coordenação das Brigadas de Reserva da África Oriental e da África do Norte” (os mecanismos referentes às brigadas regionais serão comentados no contexto da discussão sobre a Força de Reserva Africana, ainda neste capítulo).

O Artigo IV do Memorando afirma a responsabilidade primária da UA na promoção da paz e segurança no continente, mas reconhece a potencial contribuição a ser feita pelas CER's nesse campo, de acordo com os princípios da subsidiariedade, complementariedade e vantagens comparativas. O Memorando determina a cooperação entre as partes na operacionalização dos diversos componentes da AAPS, mediante o intercâmbio de informações, reuniões periódicas, o estabelecimento de escritórios de ligação e o desenvolvimento de atividades conjuntas.

O Artigo XX do Memorando, “*without prejudice to the primary role of the Union in the promotion and maintenance of peace, security and stability in Africa*”⁶⁷, encoraja as CER's a prevenir e, quando houver a ocorrência de conflitos, buscar solucioná-los, inclusive mediante o recurso a operações de paz, desde que mantenham a UA informada de suas atividades. O mesmo artigo determina, ainda, que as CER's, quando solicitadas pelo CPS, disponibilizem suas brigadas regionais para operações de manutenção da paz iniciadas em países externos às suas jurisdições.

2.4 – Conselho dos Sábios (*Panel of the Wise*)

O protocolo do CPS determina que o Conselho dos Sábios seja composto por cinco personalidades renomadas por suas contribuições às causas da

⁶⁶ MWANASALI, 2008, p. 54.

⁶⁷ *MoU on cooperation in the area of peace and security between AU, REC's and Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*, 2008.

paz, segurança e desenvolvimento do continente, as quais ficam impedidas de exercer cargo político concomitante com sua participação no Conselho. As cinco devem ser selecionadas pelo Presidente da Comissão, em consulta com os Estados-membros, levando-se em consideração o critério do equilíbrio regional, para posterior confirmação pela Assembleia, por mandatos de três anos.

O Conselho dos Sábios foi oficialmente lançado, com funções abrangentes, após a adoção pelo CPS, em novembro de 2007, das “Modalidades para o funcionamento do Conselho dos Sábios”. O Artigo II das “Modalidades” determina que o Conselho poderá se pronunciar, quando for necessário e na forma que julgar mais apropriada, sobre qualquer assunto relativo à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África, seja a pedido do CPS e/ou do Presidente da Comissão, seja por iniciativa própria.

O Artigo II das “Modalidades” estipula diversas possíveis ações a serem desenvolvidas pelo Conselho dos Sábios nesse sentido. Uma delas é o estabelecimento de canais de comunicação entre o CPS e o Presidente da Comissão, de um lado, e, de outro, atores envolvidos em uma disputa, de maneira a prevenir a sua escalada. Outra possibilidade é o recurso a missões de verificação (*fact-finding missions*) em países e/ou regiões nos quais se vislumbrem sinais de conflito iminente. Em casos nos quais atores envolvidos em conflitos não demonstrem disposição para iniciar negociações, cabe ao Conselho dos Sábios estimular contatos mediante a *shuttle diplomacy*. Em outros, o Conselho poderá encorajar e/ou facilitar o diálogo político, a adoção de *confidence-building measures*, e o desenvolvimento de processos de reconciliação. Cabe ao Conselho, ainda, elaborar e recomendar ideias e propostas visando à promoção da paz, segurança e estabilidade no continente. Além de relatórios regulares ao CPS, cabe ao Conselho submeter, também, relatórios bianuais à Assembleia.

Na sua reunião inaugural, em fevereiro de 2008, o Conselho dos Sábios estabeleceu que escolheria um tema anualmente sobre o qual aprofundaria uma reflexão. O primeiro tema adotado diz respeito aos conflitos vinculados a processos eleitorais, a exemplo do que se viveu no Quênia, no final de 2007. A escolha resultou na realização de um seminário em Nairóbi e na consolidação de recomendações submetidas à Assembleia em 2009. No mesmo ano, o Conselho dedicou-se ao estudo do combate à impunidade e sua relação com a reconciliação e a reparação de danos (*healing*).

2.5 – Sistema Continental de Alerta Antecipado (*Continental Early Warning System – CEWS*)

O Artigo 12º do protocolo do CPS determina a criação de um Sistema Continental de Alerta Antecipado, com vista a facilitar a antecipação e prevenção de conflitos. O projeto do CEWS inclui um centro de observação e monitoramento situado na sede da UA, vinculado a unidades semelhantes nas CER's. A responsabilidade primordial do CEWS é a coleta e análise de dados, com vista a assessorar o Presidente da Comissão no desempenho de suas funções, inclusive para formular recomendações ao CPS relativas a potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança no continente.

Em janeiro de 2007, o Conselho Executivo da UA adotou o “Marco para a operacionalização do CEWS”. O Marco reconhece que o funcionamento do CEWS exige a obtenção de dados de múltiplas fontes, como a própria UA (mediante a sua Comissão, o envio de missões e seus escritórios de ligação), as CER's, os Estados-membros da UA, os centros de pesquisa, as universidades e as organizações não governamentais, bem como a ONU, suas agências e outras organizações internacionais.

O Marco considera a coordenação entre a UA e as CER's um elemento essencial ao funcionamento do CEWS. Entre as recomendações, nesse sentido, constam a promoção do intercâmbio regular de informações, a execução de reuniões periódicas sobre alerta antecipado e a elaboração de exercícios conjuntos de capacitação. O Marco reconhece haver uma discrepância significativa nos estágios de desenvolvimento dos sistemas sub-regionais de alerta antecipado⁶⁸. Recomenda, nesse sentido, apoio financeiro e técnico aos esforços das CER's para desenvolver os seus respectivos sistemas de alerta antecipado.

Para embasar a coleta e a análise de dados feita pelo CEWS, o Marco extrai indicadores políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários de alguns documentos já endossados pela antiga OUA e pela UA, entre os quais o Ato Constitutivo da UA, o Marco da Nepad e o Memorando de Entendimento da CSSDCA. Figuram entre os indicadores, *inter alia*, violações de direitos humanos, a proliferação de armas e golpes de estado. O objetivo é formular uma abordagem realista, que enfatize, em um primeiro momento, um número limitado de casos: situações nas quais haja grande

⁶⁸ Os sistemas da Cedeao (Ecowas-Ecowarn) e da Igad (Igad-Cewarn) estão entre os mais avançados.

possibilidade de eclosão de conflito no futuro imediato; situações de conflito ou crise em andamento; e situações recentes de pós-conflito.

2.6 – Força de Reserva Africana (*African Standby Force – ASF*)

O Artigo 13º do protocolo do CPS determina o estabelecimento de uma Força de Reserva Africana, composta por contingentes multidisciplinares, com componentes civis e militares sediados em seus países de origem, destinada ao pronto emprego em operações de manutenção da paz autorizadas pelo Conselho. Os contornos da ASF seriam elaborados em dois documentos posteriores: “Marco político para o estabelecimento da Força de Reserva Africana e o Comitê Militar” (2003) e o “Mapa do caminho para a operacionalização da Força de Reserva Africana” (2005).

Estão previstos seis cenários para o emprego da Força de Reserva Africana: 1) missão da UA ou de um mecanismo sub-regional de assessoria militar a uma missão política; 2) missão de observação da UA ou de um mecanismo sub-regional, efetivada em conjunto com uma missão da ONU; 3) missão de observação da UA ou de um mecanismo sub-regional; 4) missão da UA ou de um mecanismo sub-regional sob o capítulo VI da Carta da ONU, em ação preventiva ou de construção da paz; 5) operação de paz complexa e multidimensional da UA, inclusive no contexto de resistência (*spoilers*) de baixo nível; e 6) intervenção da UA em situações nas quais a comunidade internacional não aja prontamente como, por exemplo, em casos de genocídio. Nos primeiros quatro cenários, prevê-se que a força seja empregada em um prazo de 30 dias após a data da autorização pela UA de um mandato para a missão. No quinto cenário, são aplicados dois prazos: para o emprego da força completa, 90 dias; para o seu componente militar, 30 dias. No sexto cenário, o objetivo é assegurar a capacidade da UA de empregar uma força robusta em um prazo de 14 dias.

O “Mapa do Caminho” determina duas fases para a operacionalização da ASF. Na primeira, concluída em junho de 2005, a UA procuraria aprimorar a sua capacidade de gerenciar missões nos cenários 1-2 e as CER’s buscariam formar brigadas regionais capazes de atuar nos cenários 1-4. Na segunda fase, a UA desenvolveria a sua capacidade de gerenciar operações complexas e as CER’s completariam o estabelecimento das brigadas de pronto emprego.

Prevê-se que a ASF seja composta por cinco brigadas regionais, correspondentes às cinco regiões geográficas da África: Norte, Leste, Oeste,

Centro, Sul. A estrutura prevista para cada brigada inclui um quartel-general, quatro batalhões (com 750 soldados cada um); unidades de engenharia, comunicações, reconhecimento motorizado, helicópteros, polícia militar, logística multifuncional e médica, bem como grupo de observadores militares e grupo civil, destinado a oferecer apoio logístico, administrativo e orçamentário. Estão previstas, também, unidades de planejamento (Planelm's) na UA e nos mecanismos sub-regionais. Se a ASF vier a ser implementada plenamente, ela deverá contar com efetivo de cerca de 25 mil soldados e 980 observadores militares⁶⁹.

Após a adoção do “Mapa do caminho”, a UA realizou uma sucessão de oficinas, culminando na adoção, durante a segunda reunião de Ministros da Defesa africanos, em março de 2008, de procedimentos operacionais padronizados; sistemas de comando, controle, comunicação e informação; e diretrizes sobre doutrina, treinamento e avaliação. Os Ministros da Defesa recomendaram, também, que a ASF seja apoiada por cinco depósitos regionais e um continental.

Das cinco brigadas regionais, três foram integradas às estruturas da Ceeac, da SADC e da Cedeao e são conhecidas, respectivamente, como Eccassf, SADCBRIG e Ecobrig. Para coordenar as brigadas do Leste e do Norte, foram criados dois novos mecanismos: o *East African Standby Brigade Coordination Mechanism – Easbricom* e o *North Africa Regional Capability – Narc*.

Tendo em vista a presença de alguns países em mais de uma CER, há casos de países que participam em mais de uma brigada regional. Madagascar e Maurício, por exemplo, integram tanto a SADCBRIG, quanto a Easbricom, sem assumirem protagonismo em nenhuma das duas. A República Democrática do Congo e Angola integram tanto a SADCBRIG, quanto a Eccassf, sendo que Angola chegou a destacar forças separadas para cada uma das duas brigadas.

O desenvolvimento das brigadas tem se revelado desigual, em função das diferentes capacidades regionais e de dificuldades de coordenação por parte da União Africana. A Ecobrig seria a brigada com melhores perspectivas de cumprir o cronograma proposto. Contribuiria para isso a boa estrutura de treinamento disponível na região, baseada no Colégio de Defesa Nacional, em Abuja; no Centro Internacional de Treinamento para a Manutenção da

⁶⁹ CILLIERS, 2008, p. 7.

Paz Kofi Annan, em Acra; e na Escola de Manutenção da Paz Alioune Blondin, em Bamako. Além da previsão de que a Ecobrig conte com cinco mil soldados, a Cedeao possui, também, uma força tarefa de reação rápida liderada pela Nigéria, com 2.773 soldados preparados para o pronto emprego em prazo de trinta dias⁷⁰.

A SADCBRIG, oficialmente lançada em agosto de 2007, conta com um Planelm funcional, localizado no Secretariado da SADC, em Gaborone, e um Centro Regional de Treinamento para a Manutenção da Paz, em Harare. Segundo Cilliers, a SADC tem avançado de maneira gradual e consistente na operacionalização da brigada⁷¹. O cronograma de desenvolvimento da SADCBRIG em 2009 incluiu um exercício de planejamento, realizado em Angola, em fevereiro, no qual se montou plano tático dos componentes civil, militar e policial; um exercício de posto de comando, realizado dois meses depois, em Moçambique, com vista a testar e integrar planos concebidos na etapa anterior e estabelecer normas de comando em diferentes níveis hierárquicos; e um exercício final de campo, realizado na África do Sul, em setembro.

A brigada do Centro também possui um Planelm, em Libreville, bem como três centros de treinamento: o Curso Superior Interarmas, em Iaoundê; a Escola do Estado-Maior, em Libreville; e a Escola de Formação das Forças Armadas, em Luanda. Consta que as dificuldades enfrentadas pela brigada para a obtenção de recursos e a excessiva dependência de fontes externas estariam atrasando a sua constituição.

A formação da brigada do Leste sofreu atrasos em função de rivalidades entre os países da sub-região. Originalmente, a Igad, composto por apenas sete países, havia sido mandatada para coordenar a brigada, conhecida como EASBRIG, resultando em protestos dos demais países da África oriental e na criação de novo mecanismo de coordenação, o Easbricom. Em 2007, em reunião de Chefes de Estado/Governo da região, decidiu-se pela localização do quartel-general do Easbricom, em Adis Abeba, e de seu Planelm, em Nairóbi.

O progresso na implementação da brigada do Norte tem sido mais lento do que nas demais regiões. À semelhança do que se observou na África Oriental, uma tentativa de incumbir a AMU – da qual o Egito não faz parte – da coordenação da brigada foi contestada, levando à criação de novo mecanismo, a Narc. O Egito ofereceu para centro de excelência regional a

⁷⁰ CILLIERS, 2008, p. 13.

⁷¹ Ibid., p. 14.

Escola de Treinamento de Manutenção da Paz do Cairo. A Narc decidiu, também, que o quartel-general da brigada será instalado, na Líbia, e o seu Planelm, no Egito.

2.7 – Fundo da Paz

Para financiar as atividades relacionadas à AAPS, o Artigo 21º do protocolo estabelece um Fundo da Paz, composto por apropriações do orçamento regular da UA, bem como por contribuições voluntárias de outras fontes. Em sessão especial sobre paz e segurança na África realizada em agosto de 2009, a Assembleia da UA decidiu dobrar a percentagem do orçamento regular da organização continental a ser canalizada para o Fundo da Paz, fixando-a em 12%⁷².

Registre-se que apenas cinco países são responsáveis por 75% do orçamento regular da UA: África do Sul, Argélia, Egito, Líbia e Nigéria contribuem, cada um, com 15% do orçamento.

Apenas 15% do orçamento da UA para operações de manutenção da paz provêm do orçamento regular, sendo os 85% restantes provenientes de alguns contribuintes voluntários africanos e os demais doadores externos.

2.8 – Outros elementos da nova AAPS

2.8.1 – Programa de Fronteiras da UA

Em junho de 2007, o Conselho Executivo da UA adotou a “Declaração sobre o Programa de Fronteiras da União Africana”. As duas principais vertentes do Programa de Fronteiras da UA são a delimitação e a demarcação de fronteiras africanas e o desenvolvimento da cooperação transfronteiriça. O programa emana do reconhecimento de que as fronteiras herdadas das potências coloniais estão na origem de diversos dos conflitos vividos no continente no período pós-colonial, sobretudo tendo em conta a persistência de fronteiras mal definidas e a localização de recursos naturais em áreas transfronteiriças.

⁷² SP/ASSEMBLY/PS/DECL(I).

2.8.2 – Declaração relativa ao marco para uma resposta da OUA a mudanças inconstitucionais de governo

Na 36ª sessão da sua Assembleia, realizada em julho de 2000, em Lomé, a OUA adotou a “Declaração relativa ao marco para uma resposta da OUA a mudanças inconstitucionais de governo”, desde então a principal referência africana em matéria de compromisso democrático no continente. O Protocolo do CPS refere-se à Declaração, em seu preâmbulo, e, no seu 7º Artigo, atribui ao Conselho o poder de impor sanções em casos de mudanças inconstitucionais de poder, “*as provided for in the Lomé Declaration*”⁷³.

Em 2007, a UA adotou a “Carta africana sobre democracia, governança e eleições”, instrumento que procura tornar juridicamente vinculantes os compromissos assumidos em Lomé, mas que, em novembro de 2009, ainda contava com apenas duas das 15 ratificações necessárias para a sua entrada em vigor.

A Declaração de Lomé estabelece que a promoção da democracia no continente deve basear-se nos seguintes valores e princípios: i) a adoção de uma constituição democrática; ii) o respeito pela constituição e pela lei; iii) a separação dos poderes e a independência do judiciário; iv) a promoção do pluralismo político; v) a aceitação de mudanças de regime democráticas; vi) a organização periódica de eleições livres; vii) a liberdade de imprensa; viii) o reconhecimento constitucional das liberdades fundamentais; e ix) a garantia e promoção dos direitos humanos.

A Declaração contempla quatro situações a serem consideradas como mudanças inconstitucionais de Governo: i) golpe militar contra um Governo eleito democraticamente; ii) intervenção de mercenários para substituir um Governo eleito democraticamente; iii) substituição de um Governo eleito democraticamente por grupos dissidentes armados e movimentos rebeldes; e iv) a recusa de um Governo em exercício de abrir mão do poder para aceitar a vitória de um partido eleito em eleições livres e justas.

A Declaração determina que, diante da ocorrência de uma mudança inconstitucional de Governo em um Estado-membro da OUA (agora UA), o seu Presidente, bem como o seu Secretário-Geral (agora Presidente da Comissão da UA), deverão condená-la imediatamente e encorajar um rápido

⁷³ *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council, 2002.*

retorno à ordem constitucional, deixando claro aos golpistas que a organização não reconhecerá as suas ações em nenhuma circunstância.

Após essa primeira reação, a Declaração determina seja assegurado aos perpetradores da mudança inconstitucional de Governo um período de seis meses para a restauração da ordem constitucional, durante o qual o Governo em apreço terá sua participação na organização bloqueada (o que não o isenta de honrar as suas obrigações financeiras). Nesse período, cabe ao Presidente da Comissão colher informações e estabelecer contato com os representantes do regime ilegal, de maneira a avaliar “*their intentions regarding the restoration of constitutional order in the country*”⁷⁴.

Após o período, a Declaração prevê a imposição de sanções “limitadas e direcionadas” contra regimes recalcitrantes. As sanções previstas incluem a denegação de vistos aos golpistas, restrições relativas a contatos com o regime ilegítimo, bem como restrições comerciais.

2.8.3 – Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (*African Peer Review Mechanism – APRM*)

Em 2002, à margem do lançamento da UA, em Durban, os Chefes de Estado/ Governo do continente adotaram a “Declaração sobre democracia, política, economia e governança corporativa”. A Declaração incorpora diversos elementos da Declaração de Lomé, em conjunto com compromissos assumidos no âmbito da Nepad, associados à boa governança política e econômica, bem como ao desenvolvimento socioeconômico. Para impulsionar a implementação desses compromissos, a Declaração determina a criação de um Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares, conhecido como APRM.

No APRM, países participantes submetem um “Programa de Ação” relativo à implementação dos compromissos assumidos na Declaração de 2002 ao secretariado do mecanismo. O secretariado, após conduzir visitas ao país examinado e consultas extensivas, produz um relatório contendo recomendações relativas ao Programa de Ação nacional. O relatório do secretariado – juntamente com eventuais comentários do país em apreço, que pode, inclusive, optar por emendar o seu Programa de Ação – é submetido a um Painel de Pessoas Eminentes. Na etapa seguinte do processo, o Painel de Pessoas Eminentes submete novo relatório, no qual pode formular

⁷⁴ *Declaration on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government, 2000.*

recomendações e ressaltar “boas práticas” a serem emuladas por outros países, para a avaliação do Fórum de Chefes de Estado/ Governo de países participantes do mecanismo (*APR Forum*). Cabe ao Fórum comunicar o seu parecer sobre o relatório do Painel e eventuais sugestões para a sua implementação no Estado examinado. Completa-se o ciclo com a publicação do relatório final e do parecer do Fórum.

Em junho de 2008, o Togo tornou-se o 29^a Estado africano a aceder ao APRM. Em abril de 2009, os relatórios de nove países já haviam sido avaliados no *APR Forum* (Gana, Ruanda, Quênia, Argélia, África do Sul, Benin, Uganda, Nigéria e Burkina Faso). O mecanismo vem, portanto, gradualmente se consolidando como um complemento, de caráter voluntário, aos esforços da UA para promover a democracia no continente.

2.8.4 – Declaração solene sobre uma política comum africana para defesa e segurança

Em fevereiro de 2004, a UA adotou a “Declaração solene sobre uma política comum africana para defesa e segurança”. O Capítulo III da declaração delinea, entre outros, os seguintes objetivos da política comum: assegurar respostas coletivas a ameaças internas e externas à África; eliminar suspeitas e rivalidades; e aprimorar a cooperação entre Estados africanos em matéria de defesa, inclusive no que diz respeito a treinamento, intercâmbio de informações e doutrina militar. A declaração enfatiza que a segurança de cada país é indissociável da segurança de seus pares, nas respectivas sub-regiões e em todo o continente.

O Artigo 5^o da declaração estipula que a defesa do continente deve incluir

*the traditional, military and state-centric notion of the use of the armed forces of the state to protect its national sovereignty and territorial integrity, as well as the less traditional, non-military aspects which relate to the protection of the people's political, cultural, social and economic values and ways of life*⁷⁵.

O Artigo 6^o da declaração dá continuidade a esse raciocínio, ao afirmar que a alta incidência observada no continente de conflitos intraestaduais exige

⁷⁵ *Solemn declaration on a common African defence and security policy*, 2004.

uma nova ênfase em segurança humana, que leve em conta tanto valores políticos, quanto fatores sociais e econômicos. O conceito de segurança humana é definido, em seguida, nos seguintes termos:

*This newer, multi-dimensional notion of security thus embraces such issues as human rights; the right to participate fully in the process of governance; the right to equal development as well as the right to have access to resources and the basic necessities of life; the right to protection against poverty; the right to conducive education and health conditions; the right to protection against marginalisation on the basis of gender; protection against natural disasters, as well as ecological and environmental degradation*⁷⁶.

São identificadas, no Artigo 7º, diversas ameaças comuns, divididas em quatro categorias: tensões e conflitos interestaduais; tensões e conflitos intraestaduais; instabilidade em situações de pós-conflito; e outros fatores que geram insegurança. São elencadas algumas ameaças passíveis de verificação com relativa facilidade, como agressões externas; crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade; e golpes de estado. Estas convivem com outras, de caráter mais abrangente, entre as quais: situações contrárias à promoção da democracia, como a ausência do império da lei, de uma ordem social equitativa, da participação popular e da boa governança; condução imprópria de processos eleitorais e a falta de compromisso apresentada por partidos políticos em relação às leis e diretrizes eleitorais do país; ausência da promoção e proteção dos direitos humanos; a pobreza e a distribuição desigual dos recursos naturais; o extremismo político, religioso e étnico; a proliferação de pequenas armas; pandemias; degradação ambiental; crime organizado; tráfico humano e de drogas; e a lavagem de dinheiro.

A exemplo da emenda ao Ato Constitutivo da UA (que ainda não entrou em vigor), a Declaração também acresce “*a serious threat to legitimate order*”⁷⁷ à lista de justificativas para intervenções contida no Parágrafo 4(h) do Ato.

⁷⁶ *Solemn declaration on a common African defence and security policy, 2004.*

⁷⁷ *Ibid.*

2.8.5 – Marco para a reconstrução e o desenvolvimento em situações de pós-conflito (*African Union framework on post conflict reconstruction and development – PCRDR*)

Em junho de 2006, o Conselho Executivo da UA adotou o “Marco para a reconstrução e o desenvolvimento em situações de pós-conflito (*Framework for PCRDR*)”, com o objetivo de orientar o desenvolvimento de políticas e estratégias voltadas para a consolidação da paz, a promoção do desenvolvimento sustentável e a regeneração de países e regiões recém-saídas de situações de conflito. Recorde-se que a reconstrução e o desenvolvimento em situações de pós-conflito encontram-se entre os objetivos do CPS.

O Marco reconhece que, nas etapas iniciais da transição do conflito para a paz, é alto o risco do retorno à violência, dada a fragilidade ou inexistência de capacidade estatal nos países em situação de pós-conflito, bem como “*the absence of a democratic culture, good governance, rule of law and respect for human rights, as well as underlying poverty*”⁷⁸. Diante da ineficácia das respostas “fragmentadas” elaboradas no passado, o Marco busca afirmar uma visão abrangente e integrada da reconstrução e do desenvolvimento em situações de pós-conflito.

Os seis pilares da política de PCRDR alinhada no Marco são: segurança; assistência humanitária; transição e governança política; reconstrução e desenvolvimento socioeconômico; direitos humanos, justiça e reconciliação; e igualdade de gênero.

O Marco endossa o conceito de segurança humana, tal qual definido na “Declaração solene sobre uma política comum africana para defesa e segurança”. Entre os elementos da estratégia de segurança do Marco, encontram-se a elaboração de planos de desarmamento, desmobilização, reabilitação e reintegração (DDRR) e de transformação do setor de segurança.

O Marco baseia-se no entendimento de que a reconstrução e o desenvolvimento em situação de pós-conflito exige a coordenação dos esforços de diversos atores estatais e não governamentais, com base nos princípios da complementariedade e da subsidiariedade. Nesse contexto, cabe aos principais órgãos da UA o exercício de liderança estratégica, mediante, *inter alia*, a promoção da política da UA para PCRDR no país afetado e nos diversos mecanismos sub-regionais; o monitoramento da implementação da

⁷⁸ *African Union framework on PCRDR*, 2006.

política; o levantamento de recursos; o gerenciamento de um banco de dados sobre os diversos aspectos de PCRD; e a capacitação de recursos humanos nos países afetados.

Para assegurar a capacidade da UA de liderar o processo de PCRD, o Marco prevê os seguintes mecanismos: um comitê permanente do CPS sobre PCRD; um comitê ministerial sobre PCRD para cada país em situação de pós-conflito; uma força-tarefa da Comissão da UA sobre PCRD; e um comitê multidimensional da UA sobre PCRD incumbido de desenvolver uma parceria institucional com a Comissão de Construção da Paz da ONU, o Escritório de Apoio à Construção da Paz da ONU e outros órgãos internacionais relevantes.

O Marco prevê que os mecanismos sub-regionais complementem os esforços continentais, liderando a implementação da política da UA para PCRD nas suas respectivas sub-regiões. Salienta, no entanto, ser fundamental que o país afetado, por mais frágeis que sejam as suas instituições, demonstre vontade política e assuma responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação de atividades de PCRD, com vista a assegurar a sustentabilidade dos esforços.

Capítulo III – O envolvimento de atores externos

3.1 – A “nova corrida para a África” (*new scramble for Africa*)

Diversos autores têm se referido à atual disputa por recursos naturais e influência que se observa na África como uma “nova corrida para a África” (*new scramble for Africa*). Na síntese apresentada por Habib, a primeira corrida, conduzida pelas potências europeias, teve como marcos o Congresso de Berlim de 1885 e a formalização do colonialismo. A segunda corrida ocorreu no contexto da Guerra Fria e culminou em “*neo-colonial relations, proxy wars, political instability and economic decline*”⁷⁹. A nova corrida caracteriza-se pela presença crescente no continente de potências emergentes, sobretudo a China.

Southall observa que a nova corrida para a África “*has been galvanized by the Great Powers’ urgent search for energy security in response to increased global demand for fossil fuels in view of projected shortages and anticipated threats to supply from existing sources*”⁸⁰. Tendo em conta o desejo das potências ocidentais de diversificar as suas fontes, a África tem atraído vultosos investimentos das principais empresas petrolíferas dos EUA e da Europa, “*not least because the continent is poorly surveyed and may yet reveal staggering potential*”⁸¹. A China, por sua vez, atualmente recebe

⁷⁹ HABIB, 2008, p. 260.

⁸⁰ SOUTHALL, 2009, p. 13.

⁸¹ Ibid., pp. 13-14.

cerca de 30% de suas importações de petróleo da África⁸². Entre os outros recursos naturais disponíveis na África que despertam o interesse das grandes potências, destacam-se o gás natural, urânio, cobalto, platina, recursos florestais e marítimos.

Alguns dos corolários do interesse nos recursos naturais africanos são a disputa por mercados e influência política. O primeiro caso manifesta-se em acordos comerciais como o *African Growth and Opportunity Act – Agoa*, que rege as relações comerciais dos EUA com a África desde 2000 e os Acordos de Parceria Econômica (EPA's) negociados pela UE com variados grupos de países africanos (muitos dos quais em configurações distintas daquelas CER's às quais pertencem), em substituição ao Acordo de Cotonou com os países da África, Caribe e Pacífico (ACP's) de 2000.

O segundo caso manifesta-se no fornecimento de assistência oficial ao desenvolvimento. Southall salienta que a dependência de grande número de países africanos em relação à assistência oferecida por países doadores os torna particularmente vulneráveis à influência externa na determinação da alocação de recursos. Observa, nesse sentido, que “*donors...often scramble to dispense aid as leverage for political influence or for clearing the path for investments*”⁸³.

Com o ingresso da China na nova corrida para a África, os doadores ocidentais passaram a declarar que seus esforços de promoção da democracia e da boa governança estariam sendo prejudicados pela disposição chinesa de oferecer assistência sem condicionalidades. A China, por sua vez, pondera que o desenvolvimento econômico resultante de seus investimentos na infraestrutura africana representa um estímulo maior à promoção dos direitos humanos do que a imposição ocidental de condicionalidades políticas. Na opinião de Southall, esse argumento, no entanto, “*is merely a variation of the aid game, for Chinese aid projects on the whole appear to be an accompaniment to investment by Chinese companies; or an inducement to Chinese access to oil, minerals or other raw materials*”⁸⁴.

Southall critica a visão que frequentemente embasa as discussões dos papéis cumpridos pelo Ocidente e pela China no contexto da nova corrida pela África. Observa que “*Africa is projected as a wayward child and a*

⁸² Ibid., p. 14.

⁸³ SOUTHALL, 2009, p. 29.

⁸⁴ Ibid.

*tragic victim of historical circumstances that can only be helped from outside to pull up its own bootstraps by well-intentioned nations*⁸⁵. Nesse contexto, tanto a China quanto o Ocidente alegam que promovem o desenvolvimento africano, cabendo ao outro a responsabilidade pelos aspectos negativos da nova corrida. Na prática, ressalta Southall, *“the motivations of almost all external actors simultaneously (embody) good intention, self-interest, naked imperialism and outright hypocrisy”*⁸⁶.

A literatura disponível sobre a nova corrida para a África demonstra haver uma clara percepção, entre analistas africanos, dos riscos e oportunidades inerentes ao processo. Por um lado, existe o risco de que se reproduzam as consequências das corridas anteriores; por outro, o aumento da margem de manobra de países africanos marginalizados é bem-vindo. Conforme apontado por Habib, caberá às elites africanas organizarem-se para maximizar os efeitos positivos da corrida, *“(playing) the foreign powers against each other to obtain the best terms for their own comprehensive development”*⁸⁷.

É nesse quadro de riscos e oportunidades associados à nova corrida para a África que deve ser analisado o envolvimento de atores externos em questões de paz e segurança na África.

3.2 – Estados Unidos

Alijada do topo da escala de prioridades da política externa dos EUA no início do período pós-Guerra Fria, nos últimos anos, três fatores contribuíram para uma renovação do interesse estadunidense pela África: a consolidação do continente como importante exportador de petróleo e outros recursos naturais; o combate ao terrorismo; e a crescente presença da China na África.

Ploch aponta que o comércio dos EUA com a África subsaariana triplicou desde 1990. Os recursos naturais, em particular os recursos energéticos, dominam a pauta comercial. Em seu discurso sobre o “Estado da Nação” de 2006, o Presidente George W. Bush anunciou a intenção dos EUA de substituírem mais de 75% das importações de petróleo do Oriente Médio até 2025; em 2009, a África já igualara o Oriente Médio no volume de exportações de petróleo cru para os EUA⁸⁸. É particularmente preocupante

⁸⁵ Ibid., p. 21.

⁸⁶ Ibid., p. 22.

⁸⁷ HABIB, 2008, p. 274.

⁸⁸ PLOCH, 2009, p. 12.

para o Governo estadunidense a instabilidade na região do Delta do Níger, na Nigéria, com impacto negativo na produção de petróleo daquele país, hoje o quinto maior exportador mundial para os EUA.

Mesfin recorda que o terrorismo está na agenda dos EUA para a África desde 1998, em virtude dos ataques perpetrados naquele ano contra as Embaixadas estadunidenses no Quênia e na Tanzânia. O tema ganhou envergadura, no entanto, depois de 11 de setembro de 2001, em virtude da prioridade atribuída pelo Presidente George W. Bush ao combate do terrorismo. Na visão do Governo Bush, a pobreza extrema, as divisões étnicas e religiosas, a governança fraca e/ou corrupta, os Estados falidos e “*large tracts of ungoverned space*” faziam da África “*fertile breeding grounds for transnational Islamist terror*”⁸⁹.

A crescente presença da China na África observada nos últimos anos representa, segundo Mesfin, o terceiro elemento decisivo para a renovação do interesse estadunidense pela África. O crescimento vertiginoso do comércio sino-africano, da presença comercial e da influência política da China na África despertou nos EUA o temor da perda de mercados e liderança.

Esses elementos constituem o pano de fundo para a política praticada pelos EUA nos últimos anos em relação a temas de paz e segurança na África. Nesta, tem sido enfatizados programas de treinamento e capacitação para participação em operações de manutenção da paz, evidenciando a persistência da relutância do Governo estadunidense em envolver-se diretamente em operações de manutenção da paz no continente que remonta à Diretriz Presidencial 25 do Governo Clinton.

Copson cita, nesse sentido, discurso de Paul Wolfowitz no Congresso dos EUA em 2004, no qual o então Vice-Ministro da Defesa explica um programa de treinamento nos seguintes termos: “*This is an initiative designed to train other countries’ forces...so that we’re not constantly turning to our military for tasks that could be performed by others*”⁹⁰. Com acidez, Adebajo observa que o arranjo promovido pelos EUA parte do princípio de que “*Africans would do most of the dying, while the US would do some of the spending to avoid being drawn into politically risky interventions...*”⁹¹.

⁸⁹ MESFIN, 2009, p. 3.

⁹⁰ COPSON, 2007, p. 106.

⁹¹ ADEBAJO, *Crouching tiger, hidden dragon? Africa and China*, 2008, p. 235.

Em 1996, a administração Clinton lançou o programa *African Crisis Response Initiative – Acri*, voltado para o treinamento de oficiais para operações de manutenção da paz. Em 2002, o Governo Bush reconfigurou o programa, que passou a ser conhecido como *African Crisis Operations Training Assistance – Acota*. O Acota, considerado um programa mais “musculoso” do que o Acri, inclui treinamento para o desempenho de funções em ambientes hostis⁹². Segundo Serafino, os programas Acri/ Acota treinaram, entre 1996 e 2004, cerca de 16 mil soldados de dez países africanos⁹³.

Em 2004, foi lançado o programa *Global Peace Operations Initiative – GPOI*, do qual o Acota passou a fazer parte. Serafino aponta que, embora o GPOI tenha sido concebido como programa global, a sua ênfase sempre recaiu na África. De acordo com dados do Departamento de Estado, os fundos alocados para o GPOI teriam financiado, até fevereiro de 2009, o treinamento de 55.263 oficiais africanos em 22 países para atuação em operações de manutenção da paz⁹⁴.

Algumas das iniciativas lançadas pelos EUA no campo da paz e segurança na África nos últimos anos estão voltadas explicitamente para o combate ao terrorismo. É o caso da *Combined Joint Task Force: Horn of Africa – CJTF-HOA*, iniciada em 2002, com o mandato de “*detecting, disrupting and ultimately defeating transnational terrorist groups operating in the region*”⁹⁵. Baseada no Djibuti, e contando com cerca de 1.500 oficiais, a CJTF-HOA oferece aos países da região do Chifre da África treinamento em atividades de contraterrorismo e inteligência e consultoria no contexto de operações de manutenção da paz. Promove atividades, também, no campo da segurança marítima e da assistência humanitária⁹⁶.

Também em 2002, foi lançada a *Pan Sahel Initiative – PSI*, visando ao aumento da segurança fronteiriça e da capacidade de combate ao terrorismo em quatro países da África ocidental: Mali, Chade, Níger e Mauritânia. Em 2005, a PSI foi convertida na *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative – TSCTI*, na qual foram incluídos, além dos quatro países originais, Argélia, Marrocos, Nigéria, Senegal e Tunísia, com o objetivo de

⁹² SERAFINO, 2009, p. 5.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ SERAFINO, 2009, p. 7.

⁹⁵ PLOCH, 2009, p. 17.

⁹⁶ Ibid.

*defeating terrorist organizations by strengthening regional counterterrorism capabilities, enhancing and institutionalizing cooperation among the region's security forces, promoting democratic governance, discrediting terrorist ideology, and reinforcing bilateral military ties with the United States*⁹⁷.

Em 2007, os Estados Unidos anunciaram a criação de um novo Comando para a África, o Africom, que se tornaria plenamente operacional em outubro de 2008, com sede na Alemanha (Stuttgart). A responsabilidade pelos países africanos, anteriormente dividida entre três comandos – o *United States European Command* (sede na Alemanha), o *United States Central Command* (sede na Flórida) e o *United States Pacific Command* (sede no Havai) –, passou a se concentrar no novo comando⁹⁸.

Autoridades do Governo dos EUA apresentaram diversas explicações em relação às razões para a criação do Africom. O novo comando seria necessário para dar maior organicidade ao tratamento conferido pelos EUA a temas africanos. O Africom assumiria o controle dos diversos programas no campo da paz e segurança desenvolvidos no continente, mas o seu mandato não se restringiria a temas militares. O comando, no qual civis chegariam a compor um quarto do efetivo total, enfatizaria a coordenação com o Departamento de Estado e a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e teria um importante componente humanitário.

Ploch aponta que o General Kip Ward, primeiro comandante do Africom, situa o papel do Departamento de Defesa (DOD) no desenvolvimento da política dos EUA para a África como

*part of a three-pronged U.S. government approach, with DOD, through AFRICOM, taking the lead on security issues, but playing a supporting role to the Department of State, which conducts diplomacy, and USAID, which implements development programs*⁹⁹.

A criação do Africom despertou receios no continente africano. Mesfin ressalta que

⁹⁷ Ibid., p. 19.

⁹⁸ O único país africano excluído do mandato do Africom é o Egito.

⁹⁹ PLOCH, 2009, p. 5.

Africans are ... concerned that AFRICOM will somehow become the lead US government interlocutor with Africa, representing the definite militarisation of US foreign policy towards the continent, despite the 'brave attempt to put a civilian mask on the face of the combatant command'¹⁰⁰.

A perspectiva dos EUA passarem a enxergar o continente apenas pelo prisma do terrorismo é motivo de preocupação entre lideranças africanas. É emblemático o exemplo da Somália, país cuja desordem e degradação só aumentaram como resultado de diversas intervenções estadunidenses voltadas para o combate ao terrorismo. Entre elas, citem-se os pagamentos efetuados pela CIA a *warlords* em troca de informações e acesso a suspeitos de atividades terroristas que vieram à tona em 2006¹⁰¹, bombardeios realizados por tropas especiais estadunidenses em território somali em 2007 e o apoio dos EUA à invasão do país no final de 2006 pela Etiópia para combater “forças extremistas”.

Rupiya e Southall situam o Africom firmemente no contexto da política do EUA de “*securitisation and expansion of access to oil*”¹⁰². Identificam no lançamento do Comando sinais de que aumenta a disposição dos EUA para ampliar a sua presença física no continente e, nesse sentido, ponderam que,

Although the unfinished business of the US in Iraq, Afghanistan and Israel/Palestine has hitherto discouraged direct American military intervention in Africa following the Somali debacle, the prospects of US military force being deployed to ensure the flow of African oil to the US are bound to increase¹⁰³.

Mesfin assinala, ainda, a percepção do risco de que a “militarização” da política dos EUA para a África gere iniciativas concorrentes por parte de outras potências, como a China, impulsionando uma dinâmica semelhante àquela que predominou durante a Guerra Fria, na qual a África era vista como “prêmio estratégico” em uma disputa geopolítica.

Nesse contexto, o anúncio do lançamento do Africom foi recebido com protestos em alguns dos principais países africanos. A África do Sul foi

¹⁰⁰ MESFIN, 2009, p. 6.

¹⁰¹ COPSON, 2007, p. 89.

¹⁰² RUPIYA e SOUTHALL, 2009, p. 174.

¹⁰³ Ibid.

particularmente incisiva, tendo promovido na SADC posição contrária à instalação do comando em território africano e procurado consolidar, sem sucesso, posição semelhante na UA. Alguns países menores, como a Libéria e Botsuana – este de forma mais discreta, devido à proximidade com a África do Sul –, no entanto, demonstraram simpatia e até mesmo disposição para sediar o novo comando.

Diante desse quadro, as autoridades estadunidenses inicialmente procuraram ressaltar que a localização do Africom em território africano não implicaria a presença de tropas. Sugeriram, também, que poderia ser usado um “*dispersed regional headquarters model, with several small locations spread across the continent to lessen the U.S. presence and burden in any one country*”¹⁰⁴. O Governo dos EUA acabou, no entanto, suspendendo, temporariamente, quaisquer planos de instalar o Africom em solo africano, optando por manter o comando, por prazo indefinido, em Stuttgart.

Southall considera inevitável que “*the militarisation of the new scramble by the US under the guise of securitisation of allied regimes will outlast the demise of the administration of President George W. Bush*”¹⁰⁵.

Com efeito, os sinais de continuidade na política da administração Obama para a África não tardaram a aparecer. Por exemplo, em palestra proferida no *African Center for Strategic Studies* em fevereiro de 2009, o então Secretário para a África do Departamento de Estado, Phillip Carter, professou a sua convicção de que, apesar de alguns desafios e frustrações, “*the one foreign policy success of the previous administration is Africa*”. Em seguida, qualificou o oferecimento de assistência em matéria de segurança como a mais alta prioridade da política externa da nova administração para a África. Nesse sentido, o Africom marcaria o começo de uma nova era “*where African security issues can be addressed from an Africa-centric perspective*”.

Em discurso ao Parlamento ganense, realizado durante a sua primeira visita à África subsaariana como Presidente dos EUA, em julho de 2009, Barack Obama elogiou os esforços da UA e da Cedeao no campo da manutenção da paz e segurança e encorajou “*the vision of a strong, regional security architecture that can bring effective, transnational forces to bear when needed*”. Obama salientou a responsabilidade dos EUA “*to work with*

¹⁰⁴ PLOCH, 2009, p. 9.

¹⁰⁵ SOUTHALL, 2009, p. 23.

you as a partner to advance this vision...with support that strengthens African capacity”. Aduziu que o Africom *“is focused not on establishing a foothold in the continent, but on confronting these common challenges to advance the security of America, Africa and the world”*.

3.3 – União Europeia

Ao contrário dos EUA, e a despeito das iniciativas bilaterais de diversos dos países que a integram, a União Europeia (UE) tem enfatizado o desenvolvimento de uma relação institucional com a UA. Alguns autores, como Bach, sublinham a forma como as estruturas e iniciativas da UA espelham-se nas da UE¹⁰⁶. Após a criação da UA, em 2002, não tardou para que a UE a elegesse a principal interlocutora no diálogo da Europa com a África.

Bach aponta ter sido na Cúpula África–UE – da qual participaram todos os países africanos e os então 15 integrantes da UE –, realizada no Egito, em 2000, que as relações entre os Estados-membros da UE e a África adquiriram, pela primeira vez, um caráter inter-regional¹⁰⁷. Entre 2000 e 2007, foram realizadas reuniões regulares em nível ministerial, com o envolvimento crescente das comissões das duas organizações. Em 2005, a presidência do Conselho Europeu, então ocupada por Luxemburgo, salientou que *“the EU considers the AU as its main counterpart within the EU-Africa dialogue, being understood that Morocco remains associated in a pragmatic way”*¹⁰⁸.

Em 2007, o processo de aproximação inter-regional culminou na Cúpula de Lisboa, na qual foi adotada a “Parceria estratégica África–UE”. O documento determina a superação de uma “relação tradicional” e a afirmação de uma “verdadeira parceria”, caracterizada pela “igualdade e pela busca de objetivos comuns”. A promoção da paz e segurança aparece no topo da lista de prioridades estratégicas elencadas na parceria, sendo as demais a governança e os direitos humanos; o comércio e a integração regional; e a implementação das Metas de Desenvolvimento do Milênio.

No campo da paz e segurança, a parceria afirma que

¹⁰⁶ BACH, 2008, pp. 355-358.

¹⁰⁷ BACH, 2008, p. 359.

¹⁰⁸ Ibid.

*the EU and its Member States are well placed to provide continued and increased support for the AU in its efforts to – in cooperation with the relevant African regional organisations – operationalize the African Peace and Security Architecture, including through long-term capacity building for the various structures therein, including the Continental Early Warning System, the Panel of the Wise, and the African Standby Force.*¹⁰⁹

A parceria atribui prioridade, também, ao fornecimento de “*sustainable, predictable and flexible funding for African-led peace support operations*”¹¹⁰.

Desde 2001, a UE conta com um instrumento de gerenciamento de crises conhecido como o Mecanismo de Reação Rápida (RRM). Embora não se dedique exclusivamente à África, o RRM tem sido usado para apoiar esforços africanos no campo da paz e segurança, inclusive, entre 2003 e 2004, a operação de manutenção da paz da UA no Burundi (Amis).

Em 2004, a UE, atendendo a solicitação emanada da Cúpula da UA de julho de 2003, em Maputo, estabeleceu o *African Peace Facility – APF*, mecanismo voltado especificamente para o apoio a iniciativas africanas no campo da paz e segurança. O APF dispôs, inicialmente, de recursos da ordem de € 250 milhões, oriundos do Fundo Europeu de Desenvolvimento. No início de 2009, foi firmado acordo de financiamento do APF determinando o aporte de € 300 milhões no período de 2008 a 2010. Os recursos do APF têm sido usados tanto para o financiamento de operações de manutenção da paz, como a Missão da UA no Sudão (Amis) – substituída pela Unamid, em 2007 –, quanto na promoção de diferentes aspectos da nova AAPS, como o secretariado do CPS, o CEWS e o Conselho dos Sábios¹¹¹.

Ainda no contexto da parceria estratégica consagrada em 2007 entre a UE e a UA no campo da paz e segurança, o antigo programa francês de treinamento de tropas para participação em operações de manutenção da paz, o *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix – RECAMP*, foi transformado em programa europeu, agora conhecido como Eurorecamp. O programa constitui a base de exercício lançado em novembro de 2008, conhecido como Exercício Amani África (amani significa paz em swahili), que visa à certificação da capacidade operacional da Força de

¹⁰⁹ *The Africa – EU strategic partnership*, 2007, Parágrafo 17.

¹¹⁰ *Ibid.*, Parágrafo 20.

¹¹¹ BACH, 2008, p. 363.

Reserva Africana. O ciclo Amani África incluiu duas fases. A primeira, a ser implementada ao longo de 2009, visa à elaboração de conceitos, diretrizes e mandatos. Na segunda, realizada em 2010, foi conduzido exercício correspondente ao quarto cenário previsto para a Força de Reserva Africana: emprego de operação de manutenção da paz, sob o Capítulo VI da Carta da ONU, dentro de um prazo de até 30 dias após a autorização da missão pela UA.

Na ênfase dada pela UE à capacitação africana em matéria de manutenção da paz e segurança, prevalece o mesmo interesse predominante em iniciativas semelhantes desenvolvidas pelos EUA, qual seja o de evitar a necessidade de um envolvimento direto de tropas europeias em solo africano. Isso transparece no discurso de lideranças europeias, como o Presidente francês, Nicolas Sarkozy, que, em fevereiro de 2008, afirmou no Parlamento sul-africano que “*l’Afrique doit prendre en charge ses problèmes de sécurité*”¹¹².

Cumprir observar, no entanto, que, embora em uma escala relativamente reduzida, a UE tem demonstrado mais disposição para envolver-se diretamente em atividades de manutenção da paz em solo africano do que os EUA. Bach observa que o envolvimento europeu em iniciativas limitadas no campo da paz e segurança representa *an opportunity to test the new ambitions assigned to the European Security and Defence Policy (ESDP) after the crisis in the Balkans had offered a ‘striking confirmation’ of European weakness in the field of conflict prevention in the post-Cold War era*¹¹³.

Entre junho e setembro de 2003, a UE manteve cerca de dois mil soldados presentes na chamada “Operação Artemis”, voltada para a estabilização da província de Ituri, na região oriental da República Democrática do Congo, em apoio aos esforços da Monuc. Posteriormente, em 2006, a UE enviou missão com efetivo de 1.400, dedicada ao monitoramento de eleições nacionais no mesmo país. Mais recentemente, a UE liderou por um ano, a partir de março de 2008, missão de estabilização no Chade e na República Centro-Africana, incorporada, em março de 2009, à Minurcat.

A opção por intervenções em países francófonos não deixa, no entanto, de despertar temores entre lideranças africanas de que a França “*may be seeking multilateral EU cover for future military interventions in Africa*”¹¹⁴. Cumprir observar, nesse contexto, a persistência da memória viva

¹¹² SARKOZY, 2008.

¹¹³ BACH, 2008, p. 361.

e a percepção negativa entre lideranças africanas das diversas intervenções da França no continente, no contexto da política neocolonialista que marcou as suas relações com a África a partir dos anos 60, conhecida como *Françafrique*.

É muito criticado, por exemplo, o papel desempenhado pela França, mediante a *Opération Turquoise* de 1994, na facilitação da fuga para a República Democrática do Congo de hutus – antigos aliados dos franceses – responsáveis pelo genocídio de cerca de 800 mil tutsis em Ruanda. Outro caso notório é a retaliação à morte de nove soldados franceses integrantes da *Operation Licorne* – lançada em Côte d’Ivoire no contexto da instabilidade vivida naquele país em 2002 –, na qual tropas francesas destruíram a pequena força aérea marfinense e, posteriormente, atiraram contra manifestantes que protestavam contra a presença francesa no país, matando cerca de 50 pessoas¹¹⁵.

Registre-se que a França vem procurando distanciar-se, pelo menos no nível retórico, do seu longo passado de intervencionismo na África. No seu discurso no Parlamento sul-africano, Sarkozy anunciou a revisão dos antigos acordos secretos no campo da defesa celebrados entre a França e diversos países africanos francófonos, caracterizados pela grande margem dada a intervenções francesas em assuntos internos de seus “parceiros” e pela manutenção de bases militares francesas em diversos países, entre os quais Djibuti, República Centro-Africana, Côte d’Ivoire, Gabão e Senegal. Na ocasião, Sarkozy comprometeu, também, o apoio da França para “*au côté de l’Union Africaine... construire le système de sécurité collective dont l’Afrique a besoin*”, bem como para “*faire de l’Europe un partenaire majeur de l’Afrique en matière de paix et de sécurité*”¹¹⁶.

3.4 – G-8 e G-8 ++

A África passou a receber crescente atenção por parte do G-8 a partir de 2002, quando foi adotado o *G8 Africa action plan*, no qual o agrupamento saúda o lançamento da Nepad por lideranças africanas e afirma a sua intenção de

¹¹⁴ Centre for Conflict Resolution, *Eurafrique*, 2007, p. 35.

¹¹⁵ MÉDARD, 2008, p. 321.

¹¹⁶ SARKOZY, 2008.

*match their commitment with a commitment on our own part to promote peace and security in Africa, to boost expertise and capacity, to encourage trade and direct growth-oriented investment, and to provide more effective development assistance*¹¹⁷.

Os compromissos afirmados no campo da paz e segurança concentram-se em torno da provisão de assistência técnica e financeira de maneira a permitir que “*by 2010, African countries and regional and subregional organisations are able to engage more effectively to prevent and resolve violent conflict on the continent, and undertake peace support operation in accordance with the United Nations Charter*”¹¹⁸. O plano refere-se, nesse contexto, ao desenvolvimento de centros de excelência, como o *Kofi Annan International Peace Training Centre*.

Em 2003, o apoio do G-8 à África no campo da paz e segurança receberia tratamento mais detalhado, com a adoção do *Joint Africa – G8 plan to enhance African capabilities to undertake peace support operations*. O plano conjunto reconhece o Protocolo do Conselho de Paz e Segurança como o elemento central da AAPS. Estipula, nesse sentido, que o G-8 e seus parceiros africanos trabalharão em conjunto para desenvolver as diversas iniciativas previstas no Protocolo, como a Força de Reserva Africana, o Conselho dos Sábios e o Sistema Continental de Alerta Antecipado.

O plano conjunto reconhece a importância de se promover a coordenação entre países doadores envolvidos no apoio a iniciativas africanas no campo da paz e segurança, de maneira a evitar a duplicação de esforços. Para tanto, prevê a realização de consultas anuais, na sede da UA, entre países doadores e outros interessados – não apenas aqueles pertencentes ao G-8 –, a UA e outras instituições africanas dedicadas à paz e segurança.

Em 2004, o G-8 adotou novo plano de ação, intitulado *Expanding global capability for peace support operations*. O plano endossa objetivo do *Global Peace Operations Initiative* dos EUA de treinar 75 mil soldados até 2010. Prevê que o esforço “*will have a sustained focus on Africa and other nations that can contribute to peace support operations both in Africa and elsewhere*”¹¹⁹. A exemplo do plano conjunto de 2003, salienta a importância de assegurar uma coordenação adequada entre a UA, países

¹¹⁷ *G8 Africa action plan*, 2002, Parágrafo 4.

¹¹⁸ *Ibid.*, Parágrafo 1.2.

doadores, a UE, bem como a ONU, mediante reuniões consultivas que receberam a alcunha de *clearinghouses* do G-8 ++.

Os EUA sediaram a primeira *clearinghouse* G-8 ++ dedicada exclusivamente à África em 2004. Reuniões subsequentes no mesmo formato foram realizadas no Reino Unido e na Rússia, ambas em 2006, na Alemanha, em 2007, e no Japão, em 2008. Os EUA também sediaram a primeira *clearinghouse* global do G-8 ++ em 2007, a qual foi seguida por uma segunda edição no Reino Unido, em dezembro de 2008.

O Brasil tem sido convidado a participar tanto das reuniões *clearinghouse* G-8 ++ quanto das consultas anuais em Adis Abeba entre o G-8 ++ e a UA. Nos relatos da participação brasileira nesses encontros, percebe-se a reincidência de um conjunto de queixas apresentadas pelos países doadores em relação à capacidade da UA de absorver a assistência que oferecem. Aponta-se que deficiências institucionais (desarticulação entre a UA e os países membros, falta de recursos humanos qualificados, inexistência de banco de dados) têm impedido a implementação de projetos de cooperação na área de paz e segurança, muitos dos quais com previsão orçamentária já aprovada. Outra crítica recorrente diz respeito às dificuldades da UA no que tange à prestação de contas sobre a utilização dos dinheiros recebidos.

Os países africanos, por sua vez, ressentem-se da necessidade de apresentar dezenas de relatórios individuais de despesa obedecendo a padrões de contabilidade distintos. Reiteram, também, a necessidade de assegurar previsibilidade no financiamento recebido para operações de manutenção da paz conduzidas pela UA e pelas CER's.

Há diversos registros de diplomatas e funcionários da UA que identificam nas demandas dos países doadores reunidos no G-8 ++ traços de colonialismo. Os desabafos mais comuns convergem na linha de que os países doadores agem como se quisessem gerenciar o processo de cooperação com a África de acordo com seus próprios interesses.

Percebe-se, no entanto, uma divisão de opiniões no seio da UA com respeito à assistência recebida do G-8 ++. O que para alguns é sinal do paternalismo dos países desenvolvidos, sobretudo europeus, para outros é uma solução pragmática para viabilizar a própria existência da organização. Nesse sentido, atribui-se ao ex-Presidente da Comissão, Alpha Konaré, a

¹¹⁹ G8, *Expanding global capability for peace support operations*, 2004.

perspectiva de que a própria criação da Comissão da UA teria sido um modo de mobilizar os parceiros externos como agentes financiadores.

Cabe notar, também, que, em avaliações da cooperação entre a UA e o G-8 ++ no campo da paz e segurança, sobressai a percepção da falta de transparência. Fonte diplomática brasileira aponta que as vultosas somas envolvidas, a falta de contabilidade aberta e a reserva mantida pelos doadores e pelo Departamento (de Paz e Segurança) da Comissão não facilitam o acompanhamento dessa cooperação. Aduz que, além de ser costume invocar um tratamento delicado ao campo da paz e segurança devido à sensibilidade das questões envolvidas, o que parece ocorrer de fato é que o acesso à informação é restrito aos participantes e contribuintes: àqueles que “pagaram a entrada”.

3.5 – China

O crescimento vertiginoso da presença da China na África ao longo dos últimos dez anos tem sido muito comentado. O volume de comércio sino-africano, que em 1999 não passava de US\$ 2 bilhões, em 2006 alcançara o patamar de US\$ 55.5 bilhões¹²⁰. Boa parte dessa atividade deve-se ao interesse chinês em assegurar acesso ao petróleo africano, diminuindo a sua dependência energética em relação ao Oriente Médio. Adebajo avalia que, em 2006, 28% das importações chinesas de petróleo provinham da África, sendo Angola, Nigéria, Sudão, Guiné Equatorial, Chade e Congo-Brazzaville seus principais fornecedores africanos¹²¹.

A presença chinesa na África não se limita, no entanto, ao setor petrolífero. Rupiya e Southall estimam que, em 2005, cerca de 674 empresas chinesas estavam envolvidas em negócios na África com investimentos, *inter alia*, na extração de petróleo, em mineração, pesca, recursos florestais, telecomunicações, têxteis, transportes e agricultura¹²². A China tornou-se, também, um importante investidor em projetos de infraestrutura na África.

A crescente presença econômica da China na África tem sido acompanhada por uma intensa agenda diplomática. O ex-Presidente Jiang Zhemín visitou a África em 1996, e o Presidente Hu Jintao visitou o continente

¹²⁰ ADEBAJO, *Crouching tiger, hidden dragon*, 2008, p. 230.

¹²¹ Ibid.

¹²² RUPIYA e SOUTHALL, 2009, p. 176.

cinco vezes entre 1999 e 2007, ao passo que mais de 30 líderes africanos visitaram a China desde 1997¹²³.

Em 2000, foi lançado o Foro de Cooperação China – África (Focac), com a participação de 44 países africanos. Tendo determinado que 2006 seria o “ano da África”, a China sediou naquela data a terceira edição do Focac com participação de 48 países africanos (43 em nível de Chefes de Estado/Governo).

Durante a Cúpula, o Presidente Hu Jintao apresentou um “mapa do caminho” para consolidar a “parceria estratégica” sino-africana no período de 2006 a 2009. Entre as iniciativas anunciadas, registrem-se a duplicação da assistência financeira para a África; a abertura de linhas de crédito da ordem de US\$ 5 bilhões; o estabelecimento de um fundo sino-africano de desenvolvimento, para o qual seriam disponibilizados US\$ 5 bilhões; a construção de um centro de conferências para a UA; o cancelamento de dívidas; o treinamento de 15 mil profissionais africanos e a duplicação do número de bolsas concedidas para estudantes africanos; e a construção de hospitais e escolas.

Na aproximação da China com a África, a palavra de ordem do Governo chinês tem sido a não intervenção nos assuntos internos dos países africanos. A China apresenta-se como parceira disposta a investir e a oferecer assistência e cooperação econômica aos países africanos sem impor condicionalidades, tais quais aquelas que costumam permear a cooperação oferecida pelas potências ocidentais.

Essa situação tem levado algumas dessas potências – às vezes demonstrando um grau considerável de amnésia histórica, talvez resultante do receio de ceder espaços – a denunciar que a proximidade chinesa com determinados Governos africanos autocráticos estaria atrasando a agenda de promoção da boa governança, dos direitos humanos e do combate à corrupção no continente.

Nesse sentido, ressalta-se o papel “negativo” desempenhado pela China ao vender armas para países como o Sudão e o Zimbábue, convenientemente relevando o protagonismo do Ocidente na venda de armas para

a multiplicity of dubiously democratic regimes” e o fato de que “major Western players such as Britain and France have negated the impact of preaching good

¹²³ Adebajo, *Crouching tiger, hidden dragon?*, 2008, p. 230.

*governance to African aid recipients by actively blocking or stalling investigations into allegations of corruption around arms deals*¹²⁴.

Não obstante a dubiedade de algumas das críticas dirigidas à atuação da China na África, analistas convergem na avaliação de que o enraizamento dos interesses chineses no continente e o desejo da China de ser reconhecida como potência responsável, capaz de contribuir para o gerenciamento da ordem global, tendem a dificultar a manutenção da postura de “não intervenção” do país, impactando na definição dos contornos da política chinesa em matéria de paz e segurança na África. Nesse sentido, é tido como emblemático o papel desempenhado pela China no encaminhamento da crise na região de Darfur, no Sudão.

Os investimentos chineses no setor petrolífero sudanês remontam a meados dos anos 90. Segundo Srinivasan, o Sudão, que se tornou o sexto maior fornecedor de petróleo para a China em 2007, “*is perhaps best understood as having been a bridgehead for China into the African oil market*”¹²⁵. A exemplo do ocorrido em outros países na África, além de investir no setor petrolífero, a China vem também investindo em diversos projetos de infraestrutura no país, inclusive estradas, ferrovias, pontes e represas.

A proeminência adquirida pela China no Sudão contribuiu para que o país viesse a ser retratado como empecilho na busca de uma resposta internacional para a tragédia humanitária que se desenvolveu na região de Darfur, a partir de 2003. Em meados de 2004, não obstante o alerta do então SGNU Kofi Annan para uma possível repetição da tragédia de Ruanda em Darfur, o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros da China, Zhou Wenzhong, respondia as críticas à indiferença chinesa em relação à tragédia humanitária afirmando que “*business is business*”¹²⁶.

No mesmo ano, a China absteve-se em relação à resolução 1564 do CSNU, que criou uma comissão de inquérito para investigar a situação em Darfur. O Representante Permanente da China junto à ONU, Wang Guangya, “*served notice he would veto any future resolution that would impose sanctions*”¹²⁷ que restringissem o comércio de petróleo com aquele país. A China voltaria a abster-se em relação a outras resoluções do CSNU sobre a

¹²⁴ RUPIYA e SOUTHALL, 2009, p. 185.

¹²⁵ SRINIVASAN, 2008, p. 61.

¹²⁶ Ibid., p. 67.

situação, inclusive, em 2006, a S/RES/1706, que convidava o Governo sudanês a dar o seu consentimento ao lançamento de operação de manutenção da paz da ONU em Darfur até o final daquele ano.

A partir de então, a China viu-se no centro de intensa campanha de ativistas de direitos humanos, segundo a qual o país estaria protegendo um regime genocida para defender os seus interesses comerciais no Sudão. A campanha adquiriu crescente repercussão midiática à medida que logrou vincular a política da China em relação ao conflito em Darfur com os jogos olímpicos que o país preparava-se para sediar em 2008.

Diante desse quadro, a China designou um enviado especial para a África, Liu Guijin, e emvidou esforços com o intuito de reverter a imagem do país em relação ao conflito em Darfur. A China pressionou o Sudão para aceitar proposta de Kofi Annan de plano de três fases, culminando no lançamento de operação híbrida da ONU e da UA. Guijin salientou que “*Beijing’s ‘very direct language’ towards Khartoum had contributed significantly to the latter’s accepting ‘without condition’ the third phase of the Annan plan*”,¹²⁸ abrindo o caminho para a adoção da resolução 1769 do CSNU, que criou a Unamid.

Guijin justificou a postura do seu país nos seguintes termos: “*China insists on using influence without interference, and we know respect for all parties is vital to finding a solution*”¹²⁹. Segundo Srinivasan, no entanto, não obstante a relutância chinesa em reconhecer a adoção de postura intervencionista, “*the reality all the same was one of China’s active engagement in Sudan’s political affairs*”¹³⁰.

A atitude chinesa em relação à situação em Darfur sinalizaria “*an evolution in Chinese foreign policy from a value proposition of ‘no political conditions’ to a pragmatic acceptance of the need to use its growing influence, if and when the situation demands*”¹³¹. Essa avaliação, segundo Srinivasan, será feita com base na percepção da China do nexo entre oportunidades econômicas – entre as quais sobressaem a segurança energética, a rentabilidade de seus investimentos e mercados para seus bens e serviços – e a estabilidade política e desenvolvimento do continente africano.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ SRINIVASAN, 2008, p. 75.

¹²⁹ Ibid., p. 76.

¹³⁰ Ibid., p. 78.

¹³¹ Ibid., p. 81.

É nesse contexto que analistas têm observado o aumento da participação chinesa em operações de manutenção da paz da ONU, sobretudo na África. Alden pondera que, “*Conscious that it needed to behave as a responsible power commensurate with its new standing, Beijing has embarked on a period of unprecedented international activism, with Africa being a key proving ground*”¹³².

Nos últimos anos, a China contribuiu com tropas e observadores para diversas operações de manutenção da paz da ONU, a maioria das quais na África, entre elas a Minurso, a Monuc, a Unamid, a Unmil, a Unmis e a Unoci. Segundo dados do Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (DPKO), em setembro de 2009, 1.627 capacetes azuis chineses encontravam-se a serviço da ONU. Embora o número seja modesto em comparação com o universo total das operações de manutenção da paz da ONU, Adebajo aponta que “*the symbolic value of these troops is greatly appreciated in many African quarters, particularly when contrasted with the more selective and often self-interested Western peacekeeping engagements on the continent*”¹³³.

Rupiya e Southall observam que, além da expressiva participação em operações de manutenção da paz na África, a China tem também incrementado o volume do intercâmbio de visitas de lideranças militares com países africanos, bem como o número de vagas oferecidas para militares africanos em academias chinesas¹³⁴.

3.6 – Outros atores

3.6.1 – Rússia

O ativismo russo na África observado ao longo da Guerra Fria foi sucedido, nos anos 90, por período em que o continente foi rebaixado na escala de prioridades do Kremlin, inclusive em função de constrangimentos de natureza econômica que marcaram aquele momento histórico na Rússia. No momento atual, no entanto, é visível o intuito da Rússia de estar novamente presente no continente africano. Embora a escala do comércio seja ainda modesta, tendo alcançado US\$ 2 bilhões em 2008, encontra-se em expansão

¹³² ALDEN, 4/12/2007.

¹³³ ADEBAJO, *Crouching tiger, hidden dragon?*, 2008, p. 231.

¹³⁴ RUPIYA e SOUTHALL, 2009, p. 178.

o volume dos investimentos russos na África, sobretudo nos setores minerador e energético.

O Kremlim procura ressaltar a ênfase conferida na sua política externa africana à paz e segurança. A Rússia oferece, anualmente, treinamento à 100 soldados para participação em operações de manutenção da paz no continente, bem como para 350 policiais. Comparada com a chinesa, a participação russa em operações de manutenção da paz na África é, no entanto, modesta. O DPKO indica que, em setembro de 2009, embora a Rússia contribuisse para seis missões na África – Minurcat, Minurso, Monuc, Unmil, Unmis e Unoci –, a soma total dos capacetes azuis russos não passava de 328.

3.6.2 – Japão

Em 1993, 13 anos antes da China lançar a Focac, o Japão lançou a sua iniciativa diplomática para a África: a *Tokyo International Conference on African Development – Ticad*. A quarta Cúpula da Ticad, que contou com a presença de 40 Chefes de Estado/ Governo africanos, foi realizada em Yokohama, meses antes do Japão sediar a cúpula do G-8 daquele ano.

Ampiah aponta que, apesar de financiar todos os aspectos do processo, o Japão implementa a Ticad com base na “*old formula of working not so much with the African states (despite the rhetoric) as with the major powers and multilateral institutions, the ‘development powers’*”¹³⁵.

As primeiras três edições da Ticad não foram além de referências genéricas a temas de paz e segurança, tendo o Japão dado prioridade a temas como meio ambiente, igualdade de gênero, democracia, erradicação da pobreza, educação, saúde e nutrição. Em 2008, no entanto, o Japão elencou entre as prioridades da Ticad a prevenção de conflitos, a assistência humanitária, a restauração e manutenção da segurança e a promoção da boa governança. O Plano de Ação de Yokohama salienta o apoio japonês ao fortalecimento de centros de treinamento africanos para operações de manutenção da paz, à Força de Reserva Africana e ao APRM.

Em março de 2009, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros do Japão, Hirofumi Nakasone, em discurso sobre os desdobramentos da Ticad no campo da paz e segurança, salientou que, apesar dos resultados já alcançados pelo Japão no campo da assistência humanitária, “*we have only*

¹³⁵ AMPIAH, 2008, p. 302.

*started to contribute to creation of peace in Africa*¹³⁶. Aduziu que o Japão manteve distância, no passado, de atividades relacionadas à paz e segurança na África, reconhecendo que, no momento atual, “*our country needs to strengthen efforts in these fields, as a responsible member of international society*”¹³⁷.

A participação de tropas japonesas em missões de manutenção da paz em geral é ínfima e, no caso da África, menor ainda. Atualmente, restringe-se a dois oficiais cedidos para a Unmis, contribuição anunciada durante a Cúpula do G-8 de 2008. A contribuição – a primeira do Japão para uma missão africana desde a Onumoz, encerrada em 1995 – ficou aquém do desejável pelo Gaimusho, que procurava promover a sua cooperação para a paz na África, tendo prevalecido a posição do Ministério da Defesa japonês, que vinha reiterando não ter como garantir a segurança do pessoal enviado.

3.6.3 – Índia

A Índia costuma ser agrupada entre os novos atores que, junto com a China, estariam aquecendo a nova corrida pela África. A presença indiana na África não tem a mesma escala da chinesa, mas há semelhanças na aproximação. Naidu observa que “*India’s energy footprint in Africa*” cresce em função da busca da Índia por novas fontes de energia para assegurar o crescimento sustentado da sua economia e sua consolidação como potência emergente, tendo a África sido responsável, em 2009, por 11% das importações indianas de petróleo¹³⁸. Além do fator energético, o comércio indiano-africano aumentou de US\$ 967 milhões, em 1991, para cerca de US\$ 30 bilhões, no período de 2007 a 2008¹³⁹. Em 2008, o volume de investimentos indianos na África situava-se na faixa de US\$ 7 bilhões¹⁴⁰.

A exemplo da China, a Índia busca consolidar o seu novo perfil na África mediante iniciativas diplomáticas de grande impacto. Em 2008, Nova Déli foi o palco da I Cúpula Índia – África, com a participação de 14 países africanos, inclusive os Chefes de Estado/ Governo da Etiópia, Gana, Quênia, África do Sul e Uganda.

¹³⁶ NAKASONE, 2009.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ NAIDU, 2009, p. 118.

¹³⁹ Ibid., p. 121.

¹⁴⁰ Ibid., p. 127.

No “Marco para a Cooperação Índia-África”, acordado na Cúpula, além de iniciativas como o oferecimento de linhas de crédito da ordem de US\$ 5,4 bilhões no período de 2008 a 2013, e de cooperação em áreas como agricultura, ciência e tecnologia e desenvolvimento social, sobressai a disposição indiana de prestar assistência em matéria de paz e segurança. O Parágrafo 2 do Marco sinaliza o interesse indiano em cooperar, *inter alia*, na promoção dos esforços da UA de reconstrução em situação de pós-conflito e no treinamento de tropas e dos componentes civis de operações de manutenção da paz.

Nesse campo, a Índia vale-se da condição de grande contribuinte de tropas para operações de manutenção da paz da ONU. Em setembro de 2009, ocupava o terceiro lugar entre os maiores contribuintes, com 7.484 indianos distribuídos em quatro missões africanas: Monuc, Unmil, Unmis e Unoci.

Capítulo IV – As relações entre a União Africana e as Nações Unidas

O Capítulo VIII da Carta da ONU versa sobre o papel de “arranjos regionais” na manutenção da paz e segurança internacional. O Artigo 52 admite que tais arranjos possam contribuir para a resolução pacífica de disputas, desde que de forma consistente com os objetivos e princípios da ONU. O Artigo 53 vai além, prevendo a possibilidade do CSNU “*utilise such regional arrangements or agencies for enforcement action under its authority*”¹⁴¹. Em ambos os casos, conforme o Artigo 54, o CSNU deve ser informado regularmente das atividades desenvolvidas por arranjos regionais no campo da paz e segurança.

O recurso ao Capítulo VIII ganhou ímpeto a partir da publicação, em 1992, do relatório *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* do então SGNU, Boutros Boutros-Ghali. O Capítulo VII do relatório é dedicado à cooperação com arranjos e organizações regionais. Nele, Boutros-Ghali afirma que a Guerra Fria impediu o recurso apropriado ao Capítulo VIII da Carta, tendo alguns arranjos regionais chegado a agravar conflitos em determinadas ocasiões. No período pós-Guerra Fria, no entanto, abriam-se novas oportunidades para explorar complementariedades entre a ONU e organizações regionais, em matéria de diplomacia preventiva, manutenção e promoção da paz (*peacekeeping* e *peacemaking*) e reconstrução pós-conflito.

¹⁴¹ *Charter of the United Nations*, 1945, Artigo 53.

Boutros-Ghali considera que, não obstante a primazia do CSNU em matéria de paz e segurança internacional, “*regional action as a matter of decentralisation, delegation and co-operation with United Nations efforts could not only lighten the burden of the Council but also contribute to a deeper sense of participation, consensus and democratisation in international affairs*”¹⁴².

Essa visão seria endossada tanto no CSNU quanto na Assembleia Geral. Nota do Presidente do CSNU de 1993, relativa à apreciação da Agenda para a Paz, convida arranjos e organizações regionais a aprofundarem a coordenação com a ONU e a contribuir para a manutenção da paz e segurança internacional mediante “*preventive diplomacy, including fact-finding, confidence-building, good offices and peace-building and, where appropriate, peacekeeping*”¹⁴³. A partir de então, tornaram-se frequentes as referências a organizações regionais em resoluções do CSNU. A Assembleia Geral, por sua vez, adotou, em 1995, a *Declaration on the enhancement of cooperation between the United Nations and regional arrangements or agencies in the maintenance of peace and security*, salientando que os esforços de organizações regionais no campo da paz e segurança deveriam ser encorajados e apoiados.

Entre 1994 e 2006, o SGNU convocaria sete reuniões de alto nível com representantes de organizações regionais, voltadas para o fortalecimento da cooperação com a ONU, sobretudo no campo da paz e segurança. A partir de 2003, o CSNU passaria, também, a convocar reuniões periódicas com organizações regionais, tendo adotado a sua primeira resolução específica sobre o tema em 2005¹⁴⁴.

Nesse período, a cooperação da ONU com organizações regionais africanas adquiriu proeminência crescente e foi testada na prática em diversas ocasiões. Quatro operações de manutenção da paz lançadas por organizações regionais africanas a partir do início dos anos 90 foram, eventualmente, encampadas pela ONU, processo que se convencionou chamar de *blue-hatting*.

Entre 1993 e 1997, a ONU manteve missão de observadores na Libéria, a Unomil, cujo mandato previa a coordenação com a missão da Cedeao (presente naquele país desde 1990), com vista à implementação de acordo

¹⁴² *An agenda for peace*, 1992, Parágrafo 64.

¹⁴³ S/25184.

¹⁴⁴ S/RES/1631 (2005).

de paz negociado sob os auspícios da organização sub-regional africana em 1993. Conforme apontado por Ero, foi a primeira vez que o CSNU endossou uma abordagem de colaboração entre a ONU e uma organização sub-regional na resolução de um conflito¹⁴⁵. Em 2003, após a retomada de hostilidades na Libéria, foi lançada nova missão da Cedeao, a Ecomil, com cerca de 3.500 soldados, a qual foi encampada por operação de manutenção da paz da ONU na Libéria, a Unmil, em outubro do mesmo ano.

Em 1998, missão de observadores da ONU, a Unomsil, foi lançada em Serra Leoa, também mandatada, a exemplo da Unomil, para cooperar com missão da Cedeao, instalada naquele país no ano anterior. Em 1999, a Unomsil seria substituída por operação de manutenção da paz, a Unamsil, que chegou a contar com cerca de 17 mil capacetes azuis, tendo, após um período curto de convivência, sucedido a missão da Cedeao. Esta foi a primeira experiência da ONU de *blue-hatting* de tropas de uma organização regional¹⁴⁶.

Em Côte d'Ivoire, em 2003, observou-se um padrão semelhante. Durante um ano, conviveram uma missão política da ONU, a Minuci, e uma operação de manutenção da paz da Cedeao, a Ecomici. Em 2004, a Minuci foi transformada em operação de manutenção da paz da ONU, a Unoci, a qual encampou a Ecomici.

Mais um caso de *blue-hatting* ocorreu no Burundi, onde a Amib – a primeira missão lançada pela UA, em 2003 – foi encampada, em 2004, por operação de manutenção da paz da ONU, a Onub. A transição da Amib para a Onub e outras experiências mais recentes, entre as quais a da Unamid, serão objeto de análise no capítulo VI deste trabalho, dedicado ao exame de casos emblemáticos no que diz respeito às perspectivas para o papel da UA e o futuro da cooperação entre ela e a ONU no campo da paz e segurança.

Merece registro, também, a cooperação entre a ONU e a antiga OUA observada em 2000, com respeito ao conflito entre a Etiópia e a Eritreia que irrompera dois anos antes em função de uma disputa fronteiriça. Na ocasião, a Argélia, que então presidia a OUA, liderou negociações que resultaram em acordo de cessar-fogo. Em julho do mesmo ano, o CSNU aprovou o lançamento de operação de manutenção da paz da ONU, a UNMEE, mandatada para monitorar o acordo concluído sob os auspícios da OUA.

¹⁴⁵ ERO, 2009, pp. 286-287.

¹⁴⁶ ERO, 2009, p. 293.

Relatórios da ONU costumam ressaltar o caráter positivo desses exemplos de cooperação, enaltecendo o papel cumprido por organizações regionais africanas na estabilização de situações de conflito, de maneira a abrir o caminho para o lançamento de uma operação de manutenção da paz da ONU. Cabe registrar, no entanto, relatos de dificuldades que têm marcado colaborações entre a ONU e organizações regionais africanas.

Adebaajo observa que a relação entre a ONU e as missões da Cedeao na Libéria e em Serra Leoa caracterizou-se por tensões com respeito à estratégia, à divisão de tarefas, ao compartilhamento de recursos escassos, bem como “*poor communication and lack of trust between both organizations*”¹⁴⁷. Aduz que, “*after difficult experiences with ECOMOG in Liberia and Sierra Leone between 1993 and 2000, there is still great unease within the UN Security Council and Secretariat in New York about working with regional peacekeepers*”¹⁴⁸.

Ero observa que a colaboração da ONU com a Cedeao na Libéria “*produced an uneasy relationship at a military level, as troop-contributing countries from ECOMOG became frustrated with the glaring disparity, in terms of resources and logistics, between West African troops and their counterparts in UNOMIL*”¹⁴⁹. Recorda, nesse sentido, avaliação do ex-Representante Permanente da Serra Leoa junto à ONU e ex-Subsecretário para Assuntos Políticos da ONU, James Jonah, de que “*the greatest threat to cordial relations...was the question of financial support. ECOWAS leaders have never understood the unwillingness of the UN Security Council to fund the ECOMOG peacekeeping operations in Liberia*”¹⁵⁰.

Em Serra Leoa, conforme recordado por Ero, o comandante indiano da Unamsil, Vijay Jetley, em memorando vazado para a imprensa, acusou tropas nigerianas de colaborarem com o grupo rebelde *Revolutionary United Front* “*in plundering the country’s diamond fields*”¹⁵¹.

Em Côte d’Ivoire, a resistência francesa à agenda nacionalista do Governo de Laurent Gbagbo gerou dissidências no seio da Cedeao – tendo países francófonos, como Burkina Faso, tomado o partido da França – e contaminou a colaboração entre a ONU e a organização sub-regional. O

¹⁴⁷ ADEBAJO, *Dialogue of the Deaf*, 2006, p. 24.

¹⁴⁸ ADEBAJO, *Dialogue of the Deaf*, 2006, p. 24.

¹⁴⁹ ERO, 2009, p. 287.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 288.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 295.

acordo de paz patrocinado pela França em Linas-Marcoussis em janeiro de 2003 entre o Governo de Abidjan e grupos rebeldes que tentaram derrubá-lo em setembro de 2002 foi “*largely regarded as a legitimisation of the rebellion, with many Gbagbo supporters affirming that this was evidence that France had masterminded the rebellion to protect French economic interests in the country*”¹⁵². Ero observa que a Onuci, mandatada pelo CSNU para supervisionar a implementação do acordo de Linas-Marcoussis,

*was perceived by pro-Gbagbo supporters to be supportive of the French agenda. Indeed, this apparent endorsement of the French agenda in Côte d’Ivoire not only complicated UN efforts to play an effective and constructive role, it significantly undermined the possibilities of a fruitful collaboration with its sub-regional partners within ECOWAS*¹⁵³.

Aduz, nesse sentido, que o togolês Albert Tévoédjré, Representante Especial da ONU para Côte d’Ivoire, “*was not welcome in most West African capitals, and was often accused of perpetuating the continuation of French hegemonic interests in Côte d’Ivoire*”¹⁵⁴.

Fonte diplomática brasileira observa que as parcerias desenvolvidas entre a ONU e organizações regionais africanas no campo da paz e segurança são frequentemente cercadas de tensões, gerando constantes atritos entre as burocracias dos organismos, com acusações mútuas. A Unamid não seria uma exceção, sendo comum ouvir entre funcionários do Departamento de Operações de Manutenção da Paz ou do Departamento de Apoio ao Terreno (DFS) sugestões de que é uma missão inteiramente dependente das Nações Unidas e que a UA causa mais problemas do que dá assistência.

Não obstante as experiências de cooperação entre a ONU e organizações regionais africanas terem gerado alguma ambivalência, elas também contribuíram para aumentar a ênfase conferida à África na condução do debate sobre a relação entre a ONU e organizações regionais. Em 1998, essa tendência já começava a se consolidar, com o lançamento do *UN Secretary-General’s report on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*.

¹⁵² Ibid., p. 298.

¹⁵³ ERO, 2009, p. 299.

¹⁵⁴ Ibid.

No relatório, Kofi Annan daria continuidade ao debate sobre o recurso ao Capítulo VIII iniciado por seu predecessor, enfatizando a sua aplicação na África. Annan sublinha que o recurso a iniciativas de arranjos e organizações regionais, devidamente autorizadas pelo CSNU, pode permitir respostas adequadas a determinadas situações. Nesse sentido, reconhece que lideranças africanas demonstravam um novo ímpeto na resolução de disputas no continente e insta a comunidade internacional a apoiar iniciativas regionais e sub-regionais no campo da paz e segurança na África.

Annan não deixa de introduzir, no entanto, uma nota de cautela no seu endosso ao recurso ao Capítulo VIII da Carta. Ressalta que, a despeito do potencial existente para uma “cooperação positiva”, a delegação de autoridade a organizações regionais não deveria ser vista como panaceia. Eventuais limitações políticas e estruturais de organizações regionais, bem como dúvidas que porventura venham a ser lançadas com respeito à sua imparcialidade, recomendariam “*judgement and caution...in associating the United Nations with regional, subregional or multinational efforts*”¹⁵⁵.

Essa nota de cautela seria minimizada em relatórios subsequentes que, sobretudo a partir de 2004, dariam ímpeto renovado aos debates sobre o recurso ao Capítulo VIII, particularmente no que diz respeito à cooperação e apoio a organizações regionais africanas. Em 2004, seria lançado o *Report of the high level panel on threats, challenges and change*, relatório encomendado por Kofi Annan com vista a embasar discussões sobre a atualização da ONU, culminando na Cúpula de Chefes de Estado/ Governo realizada em 2005, por ocasião do aniversário de 60 anos da organização.

No Capítulo XVI do relatório, dedicado a organizações regionais, o painel pondera que as organizações regionais podem cumprir um papel “vital” no sistema multilateral, desde que suas ações sejam organizadas de acordo com o marco da Carta e os objetivos da ONU, “*in a more integrated fashion than has up to now occurred*”¹⁵⁶. O painel, em seguida, recomenda que seja sempre solicitada a autorização do CSNU para operações de manutenção da paz desdobradas por organizações regionais. Sugere, também, a intensificação da cooperação entre a ONU e organizações regionais, mediante o intercâmbio de informações e o treinamento conjunto de civis e de militares. O painel considera desejável que organizações regionais com capacidade nos campos da prevenção

¹⁵⁵ UNSG’s report on the causes of conflict...in Africa, 1998, Parágrafo 44.

¹⁵⁶ High-level panel on threats, challenges and change, 2004, Parágrafo 272

de conflitos e manutenção da paz “*should place such capacities in the framework of sustained capacity-building support*”¹⁵⁷.

Além dessas, o painel apresenta três outras recomendações com impacto direto nas iniciativas africanas no campo da paz e segurança. A primeira sublinha que “*In the case of African regional and subregional capacities, donor countries should commit to a 10-year process of sustained capacity-building support, within the African Union strategic framework*”¹⁵⁸. As outras duas, embora não se refiram especificamente à África, converteram-se em bandeiras da UA e de seus membros em debates onusianos nos anos subsequentes:

Member States should agree to allow the United Nations to provide equipment support from United Nations-owned sources to regional operations as needed “ e “The rules for the United Nations peacekeeping budget should be amended to give the United Nations the option on a case-by-case basis to finance regional operations authorized by the Security Council with assessed contributions”¹⁵⁹.

As recomendações do painel sobre o plano de ação de dez anos para a capacitação da UA e o financiamento de operações de manutenção da paz lançadas por organizações regionais estão refletidas no relatório de Kofi Annan “*In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all*”, lançado em 2005. Nele, Annan sustenta que as regras do orçamento da ONU para operações de manutenção da paz deveriam ser emendadas para permitir a opção, “*in very exceptional circumstances*”, de usar recursos do orçamento regular da ONU para financiar operações regionais autorizadas pelo CSNU, ou a participação de organizações regionais em “*multi-pillar peace operations under the overall United Nations umbrella*”¹⁶⁰.

O financiamento de operações regionais com recursos do orçamento regular da ONU, embora seja mantido na pauta de discussões onusianas – sustentado por seguidas gestões por parte de representantes africanos – desperta resistências ainda a serem superadas entre os grandes contribuintes do orçamento da ONU, receosos de dar um “cheque em branco” à UA e/ou outras organizações regionais que viessem a ser contempladas.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ *High-level panel on threats, challenges and change*, 2004, parágrafo 272.

¹⁶⁰ *In larger freedom*, Parágrafo 215.

Na avaliação da diplomacia brasileira, dois fatores principais explicam a recalcitrância dos grandes contribuintes em relação à reivindicação africana de que as operações de manutenção da paz da UA, autorizadas pelo CSNU, recebam financiamento do orçamento regular da ONU. Por um lado, há receio de que as missões estabelecidas pela UA ou organismos sub-regionais ajam de modo incompatível com os padrões das Nações Unidas. Por outro, os grandes contribuintes financeiros, alarmados com um orçamento de missões de paz que excede US\$ 7 bilhões, não desejam transferir recursos para a UA, em cujos mecanismos de responsabilidade financeira não necessariamente confiam.

Outras propostas dos relatórios do *High level panel on threats, challenges and change*, de 2004, e de Kofi Annan, de 2005, no entanto, puderam ser endossadas ainda em 2005, por ocasião da Cúpula realizada naquele ano. O *Outcome Document* da Cúpula contém um capítulo sobre as “necessidades especiais da África”, no qual os líderes reunidos na Cúpula comprometem-se a encorajar e apoiar as iniciativas da UA e organizações sub-regionais para prevenir, mediar e solucionar conflitos. Noutro capítulo, sobre a manutenção da paz, os líderes reconhecem a importância de desenvolver arranjos e parcerias previsíveis entre a ONU e organizações regionais, “*noting in particular, given the special needs of Africa, the importance of a strong African Union*”¹⁶¹. Nesse sentido, endossam os esforços da UE e “outras entidades regionais” no sentido de desenvolver capacidade de pronto emprego, bem como “*the development and implementation of a ten-year plan for capacity-building with the African Union*”¹⁶². O *Outcome Document* manifesta, ainda, compromisso de expandir consultas e a cooperação entre a ONU e organizações regionais e sub-regionais mediante a formalização de acordos entre os respectivos secretariados, bem como, “*where appropriate*”, o envolvimento de organizações regionais no trabalho do CSNU¹⁶³.

A Vice-Diretora da Divisão da África do Departamento de Assuntos Políticos (DPA) da ONU, Margaret Vogt, recorda que foi em Adis Abeba, junto à antiga OUA, em 1998, que a ONU estabeleceu o seu primeiro escritório de ligação com uma organização regional. O escritório, no entanto, “*was widely perceived across the UN system to be a Department of Political Affairs Office*”¹⁶⁴. Segundo Vogt, a ênfase conferida pelo

¹⁶¹ A/RES/60/1, Parágrafo 93.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid., Parágrafo 170

ex-Presidente da Comissão da UA Alpha Konaré e pelo ex-SGNU Kofi Annan ao estreitamento dos vínculos institucionais entre as duas organizações – resultando, inclusive, na cessão da própria Vogt para atuar como Chefe de Gabinete de Konaré entre 2003 e 2005 – teria, no entanto, alargado o escopo das relações.

Em 2006, Kofi Annan e Alpha Konaré assinariam a *Declaration on enhancing UN-AU cooperation: framework for the ten-year capacity building programme for the African Union*. A declaração situa o marco para o programa de dez anos de capacitação da UA no contexto do seguimento de acordo de cooperação celebrado entre a ONU e a antiga OUA, em 1990. Na carta que encerra a declaração, no entanto, Annan pondera que “*the framework of the 10-year capacity-building programme covers a much broader spectrum than that which existed between the United Nations and the defunct Organization of Africa Unity*”¹⁶⁵.

A declaração estabelece que serão contempladas as seguintes áreas na capacitação da UA: construção de instituições (*institution-building*), desenvolvimento de recursos humanos e gerenciamento financeiro; paz e segurança; direitos humanos; questões políticas, legais e eleitorais; desenvolvimento social, econômico, cultural e humano; segurança alimentar e proteção ambiental. O campo da paz e segurança é, no entanto, singularizado. Cientes do flagelo dos conflitos na África, as duas organizações comprometeram-se a “*undertake to focus our efforts, with priority, on conflict prevention, mediation and good offices, peacekeeping and peacebuilding*”¹⁶⁶.

Outro desenvolvimento importante no contexto da aproximação entre a ONU e a UA foi a realização da primeira reunião conjunta do CSNU e o CPS, em Adis Abeba, em 2007. Na ocasião, os dois conselhos adotaram um comunicado conjunto que manifesta compromisso com o desenvolvimento

of a stronger and more structured relationship between the Security Council and the Peace and Security Council, inter alia, on conflict prevention, management and resolution, peacekeeping and peacebuilding, including post-

¹⁶⁴ VOGT, 2009, p. 265.

¹⁶⁵ A/61/630.

¹⁶⁶ A/61/630.

*conflict reconstruction and development, as well as sharing of information on conflict situations on the agendas of the two bodies*¹⁶⁷.

Desde então, os dois conselhos têm mantido compromisso de se reunirem anualmente.

Em janeiro de 2007, a África do Sul assumiu pela primeira vez um assento não permanente no CSNU e elegeu a promoção da cooperação entre a ONU e a União Africana como uma das prioridades do seu mandato. Em março de 2007, a missão sul-africana junto à ONU, no exercício da presidência do CSNU, convocou reunião sobre a colaboração entre a ONU e as organizações regionais – com ênfase na União Africana – na manutenção da paz e segurança internacional.

Em sua intervenção no debate, a então Ministra dos Negócios Estrangeiros da África do Sul, Nkosazana Dlamini-Zuma, ecoou decisão da VIII Cúpula da UA, realizada em janeiro daquele ano, instando a comunidade internacional a examinar a possibilidade de financiar operações de paz de paz da UA com recursos do orçamento regular da ONU.

Em seguida, Dlamini-Zuma enumerou algumas das vantagens decorrentes da participação de organizações regionais – sempre enfatizando as africanas – na manutenção da paz e segurança internacional. Uma delas seria a capacidade de rápida intervenção, em contraposição à demora da ONU para agir em determinadas situações “*when security situations on the ground are deteriorating*”¹⁶⁸. Nesse sentido, lembrou que “*The African Union has intervened in some situations where the UN was unable to intervene as well as in situations where rapid interventions by the UN were necessary but not possible*”¹⁶⁹. Um exemplo disso seria a intervenção da UA no Burundi, em 2004. Outra vantagem das organizações regionais estaria na proximidade e conhecimento das especificidades de determinadas situações de conflito.

Dlamini-Zuma sublinha que o recurso a organizações regionais para intervir em situações nas quais a ONU não estaria preparada a envolver-se gerou, no passado, casos nos quais o CSNU endossou retroativamente iniciativas regionais no campo da manutenção da paz. Essa prática, apontou a Ministra, evidencia a necessidade de dar maior clareza à relação com as

¹⁶⁷ Anexo II do documento S/2007/421.

¹⁶⁸ DLAMINI-ZUMA, 2007.

¹⁶⁹ Ibid.

organizações regionais, uma vez que ela permite que o CSNU seja “*perceived as not acting in a consistent manner*”¹⁷⁰.

A Ministra sul-africana, citando o protagonismo demonstrado pela UA no Burundi, no Sudão e na Somália, enfatiza que os objetivos da UA e da ONU na manutenção da paz e segurança são os mesmos: “*regional organizations, in particular the African Union, are partners in carrying out the mandate of the United Nations*”¹⁷¹. Diante disso, as doutrinas rígidas do passado sobre o financiamento de operações de paz deveriam ser revistas, de maneira a permitir a articulação de um sistema de “*burden sharing between the United Nations and regional organizations*”¹⁷².

O CSNU adotou uma declaração presidencial por ocasião do debate, que endossa alguns dos argumentos apresentados pela África do Sul. Reconhece, por exemplo, que “*regional organizations are well positioned to understand the root causes of many conflicts closer to home and to influence the prevention or resolution, owing to their knowledge of the region.*”¹⁷³. Salienta, também, “*the importance of supporting and improving in a sustained way the resource base and capacity of the African Union*”¹⁷⁴. De maneira a dar continuidade ao debate, a declaração presidencial solicitou ao SGNU relatório sobre o fortalecimento da relação com as organizações regionais, particularmente a União Africana.

Até o lançamento do relatório, em abril de 2008, seriam realizados dois outros debates temáticos do CSNU relacionados ao tema. No primeiro, convocado pela França, em setembro de 2007, foi discutida, em nível de Chefes de Estado/ Governo, a “paz e a segurança na África”. A reunião não resultou na adoção de novos documentos, mas permitiu que os Chefes de Estado/ Governo presentes reafirmassem diversos dos argumentos apresentados no debate anterior sobre o fortalecimento da UA. No segundo debate, realizado em outubro de 2007, a Indonésia retomou o tema apresentado pela África do Sul em março, retirando, no entanto, a ênfase conferida à África. O debate resultou na adoção de nova declaração presidencial, que pouco acrescentou ao conteúdo da declaração anterior.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ S/PRST/2007/7.

O foco sobre a África seria plenamente retomado com o lançamento do relatório de SGNU “*on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security*”, em abril de 2008, seguido, no mesmo mês, pela adoção da resolução 1809 sobre o tema. No relatório, o SGNU Ban Ki-moon pondera que, diante da interface e sinergias entre a ONU e as organizações regionais, particularmente a UA, consolidou-se a percepção de que o regionalismo é um componente necessário e viável do multilateralismo.

Ki-moon ecoa o argumento de Dlamini-Zuma de que a proximidade em relação a crises e a familiaridade com os atores envolvidos constituem vantagens comparativas no que diz respeito à atuação de organizações regionais no campo da paz e segurança. Além disso, ressalta o fato de organizações regionais terem “*a keen interest in resolving crises that erupt in their backyard*”¹⁷⁵. Ki-moon reconhece, no entanto, que a proximidade pode, em determinadas ocasiões, representar uma desvantagem, na medida em que organizações regionais “*may be caught up in and made less effective because of the complex dynamics of regional conflicts... (and) may also lack substantive political and diplomatic leverage, and/or economic and military capacities*”¹⁷⁶. O desafio do CSNU estaria na substituição do “*improvised, at times selective, resource-skewed approach with more planned, consistent and reliable arrangements*”¹⁷⁷.

Ki-moon salienta que a manutenção da paz e segurança será a ênfase inicial – “*at least in the next three years*” – do marco estabelecido para a cooperação entre a ONU e a UA no contexto do programa de dez anos de capacitação da UA¹⁷⁸. Nesse sentido, o Escritório da ONU junto à UA, em Adis Abeba, lidera um mecanismo de implementação conhecido como *Peace and Security Cluster*, do qual participam, entre outros, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz, o Escritório do Alto Comissário para Refugiados e o Escritório da Alta Comissária para Direitos Humanos. Em 2007, foi estabelecido, também, um *African Union Peacekeeping Support Team* dentro do DPKO, com presença em Nova York e em Adis Abeba.

¹⁷⁵ S/2008/186, Parágrafo 9.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ S/2008/186, Parágrafo 12.

¹⁷⁸ Ibid., Parágrafo 18.

Muitas das atividades desenvolvidas destinam-se à transferência de conhecimentos técnicos para o *AU Peace Support Operations Division* e outros setores do secretariado da UA com ênfase no planejamento, gerenciamento e logística de operações de manutenção da paz. Um dos objetivos precípuos do *Support Team* é contribuir para a operacionalização da Força de Reserva Africana. O DPA oferece, também, treinamento para representantes do secretariado do CPS, bem como para a formação de funcionários da UA em matéria de prevenção e mediação de conflitos.

Ki-moon evitou pronunciar-se no relatório, no entanto, sobre a proposta de financiamento com recursos do orçamento regular da ONU de operações de manutenção da paz lançadas por organizações regionais. Em vez disso, propôs a criação de painel da ONU e da UA com o mandato de estudar “modalidades de apoio” a tais operações, enfatizando “*start-up funding, equipment and logistics*”¹⁷⁹.

Em abril de 2008, o CSNU realizou, novamente sob a presidência da África do Sul, reunião de alto nível voltada para o debate acerca do relatório de Ki-moon, que resultou na adoção da resolução 1809. Os representantes africanos, inclusive Thabo Mbeki e Jakaya Kikwete, Presidente da Tanzânia e então Presidente da UA, foram unânimes na defesa do financiamento de operações africanas de manutenção da paz com recursos do orçamento regular da ONU. Diante da resistência dos países desenvolvidos, a solução encontrada foi o endosso da proposta de Ki-moon de formação de um painel.

A linguagem da resolução 1809 situa a formação do painel claramente no contexto da necessidade de buscar fontes de financiamento previsíveis, sustentáveis e flexíveis para operações regionais de manutenção da paz autorizadas pelo CSNU. Além disso, aumenta a ênfase do exercício na África – que já estava implícita, em se tratando de um painel conjunto da ONU e da UA –, ao solicitar que o painel também considere “*in-depth lessons from past and current African Union peacekeeping efforts*”¹⁸⁰.

Os termos de referência do painel explicitariam o enfoque africano do trabalho do painel, não só na União Africana, mas também nas organizações sub-regionais africanas, tendo em conta representarem os *building blocks* da capacidade africana em matéria de manutenção da paz. O documento estipula que o objetivo do painel seja o de providenciar

¹⁷⁹ Ibid., Parágrafo 76.

¹⁸⁰ S/RES/1809.

*Concrete recommendations on how the United Nations and the African Union could explore the possibility of enhancing the predictability, sustainability and flexibility of financing of United Nations-mandated peace operations undertaken by the African Union, with a focus on the expeditious and effective deployment of well-equipped troops and effective mission support arrangements*¹⁸¹.

Os nomes dos componentes do painel foram divulgados em setembro de 2008. A coordenadoria do painel ficou a cargo de Romano Prodi (Itália). Os demais integrantes foram James Dobbins (EUA), Jean-Pierre Halbwachs (Ilhas Maurício), Monica Juma (Quênia), Toshi Niwa (Japão) e Behrooz Sadri (Irã). À luz da resistência dos grandes contribuintes financeiros ao financiamento de operações regionais com recursos do orçamento regular da ONU, foi significativa a inclusão de um japonês e um estadunidense entre os integrantes do painel.

Cabe registrar relato de encontro mantido por Romano Prodi com representante do Itamaraty no contexto das consultas realizadas pelo painel. Na ocasião, Prodi frisou que a essência do mandato do painel é a consideração de uma nova estratégia das Nações Unidas para a África na área de paz e segurança. O presidente do painel teceu comentários, também, sobre as contribuições declinantes de contingentes de países europeus para a participação em operações de manutenção da paz. Atribuiu o fenômeno a pressões da opinião pública e aos elevados custos políticos associados a eventuais perdas de vidas. Nesse sentido, Prodi considerou improvável que países europeus viessem a fazer contribuições duradouras para missões africanas importantes, como a Monuc e a Unamid. A participação de países desenvolvidos tenderia a restringir-se a casos de interesse direto, como a França em Côte d'Ivoire. Diante dessa realidade, tornava-se indispensável encontrar formas de financiar as missões africanas.

Com vista a justificar a ênfase na UA, o Painel Prodi sublinha, no seu relatório, que aquela organização enfrenta desafios particularmente graves, situação ilustrada pela recorrência de conflitos no Sudão, na Somália e na República Democrática do Congo. A complexidade das situações de conflito no continente africano, segundo o painel, “*creates demands that are out of all proportion to the availability of resources to address them*”¹⁸². Nesse

¹⁸¹ Anexo II do relatório do painel, A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 4.

¹⁸² A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 12.

sentido, as recomendações apresentadas pelo painel com respeito à África “*should not necessarily set a precedent for other regions*”¹⁸³.

O painel reconhece que o recurso a organizações regionais africanas com vista à manutenção da paz e segurança está cercado de riscos que precisam ser contornados. Aponta, nesse sentido, haver uma tendência à inversão de responsabilidades, segundo a qual “*organizations lacking the necessary capabilities have been left to bear the brunt in terms of providing the international community’s initial response, while others more capable have not been engaged*”¹⁸⁴. Alerta, ainda, – contradizendo, de certa forma, comentários de Romano Prodi no seu contato com a diplomacia brasileira – que países doadores não deveriam alimentar ilusões de que a assistência financeira fornecida a iniciativas regionais no campo da paz e segurança possa representar “*a substitute for more direct international participation*”¹⁸⁵. Ressalta, nesse sentido, a importância de evitar a percepção de que a ONU esteja “*subcontracting peacekeeping to the African Union*”¹⁸⁶.

O painel salienta – ecoando avisos semelhantes expressos no Relatório Brahimi, de 2000, sobre operações de manutenção da paz da ONU – que o lançamento de operações regionais de manutenção da paz desprovidas de meios adequados é uma receita para o fracasso: “*We are deluding ourselves if we believe that having something on the ground is better than doing nothing*”¹⁸⁷. O resultado de tal abordagem seria a frustração das expectativas das pessoas afetadas pela situação de conflito na qual se busca intervir, o descrédito do exercício da manutenção da paz e o enfraquecimento da organização envolvida.

Estas e outras críticas relacionadas serão objeto de comentários mais detalhados no capítulo seguinte deste trabalho.

Feitas as ressalvas mencionadas acima, o painel reconhece que as organizações regionais africanas têm um papel importante a cumprir, que pode complementar os esforços da ONU no campo da manutenção da paz e segurança. Considera, também, que o aprimoramento da capacidade africana “*does not lessen the need for other forms of international engagement, but rather it expands the range of available options...*”¹⁸⁸.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid., Parágrafo 11.

¹⁸⁵ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 13.

¹⁸⁶ Ibid., Parágrafo 39.

¹⁸⁷ Ibid., Parágrafo 16.

¹⁸⁸ Ibid., Parágrafo 22.

O painel sublinha que, para maximizar o potencial da colaboração entre a ONU e as organizações regionais africanas, é indispensável estabelecer uma divisão de tarefas e aumentar a clareza sobre os papéis a serem cumpridos pelas duas organizações. Isso deve ser feito no contexto de uma parceria estratégica, tanto entre o CSNU e o CPS, quanto entre o secretariado da ONU e a Comissão da UA.

Na avaliação do painel, a principal contribuição a ser dada pelas organizações regionais africanas – conforme demonstrada em ocasiões anteriores – está no fornecimento de “*a quick response to provide the initial stability needed for a longer-term solution*”¹⁸⁹. O painel aponta que “*while African missions have been able to stabilize certain situations and provide a first response, their capacity to sustain a long-term commitment has been limited*”¹⁹⁰. A vantagem comparativa das organizações regionais africanas estaria, portanto, na rapidez de sua reação, “*especially in cases of war crimes, genocide, crimes against humanity and major humanitarian situations*”¹⁹¹.

É à luz dessa avaliação que o painel apresenta as suas recomendações com respeito ao financiamento das operações de manutenção da paz e da capacitação da União Africana. O painel enumera diversas dificuldades decorrentes da ausência de fontes de financiamento previsíveis e sustentáveis. O princípio do domínio (*ownership*) africano, por exemplo, fica comprometido. A dependência da UA em relação a uma miríade de doadores, cada qual com suas próprias exigências de prestação de contas, gera um ônus considerável para as frágeis estruturas da organização. A imprevisibilidade do financiamento compromete, também, o planejamento das operações desdobradas. Representa, ainda, um desincentivo para potenciais contribuintes de tropas, receosos de se comprometerem com missões desprovidas dos meios e recursos necessários e cientes da ausência de garantias com respeito a reembolsos.

Nesse contexto, o painel apresenta duas recomendações relativas ao financiamento da UA, com a ressalva de que “*it is necessary to develop the African Union’s institutional structures for financial management concurrently with any improved funding mechanisms*”¹⁹². Reitera-se,

¹⁸⁹ Ibid., Parágrafo 27.

¹⁹⁰ Ibid., Parágrafo 29.

¹⁹¹ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 37.

¹⁹² Ibid., Parágrafo 61.

também, que os arranjos estabelecidos pela comunidade internacional para apoiar a manutenção da paz na África não devem constituir precedente para outras regiões.

A primeira recomendação refere-se ao uso de recursos do orçamento regular da ONU para apoiar operações de manutenção de paz da UA autorizadas pelo CSNU por um período de até seis meses. Inicialmente, o apoio deveria ser fornecido em espécie, com vista a assegurar o transporte e reembolso de tropas, comunicações e outras formas de apoio logístico. A UA, “*exercising its ability to respond quickly, would be providing an initial response to a longer-term United Nations commitment*”¹⁹³. O arranjo exige que a UA e a ONU estejam de acordo com respeito ao futuro encampamento da missão pela ONU. Para facilitar a transição, “*such an arrangement should aim to establish an African Union mission to United Nations standards as far as possible...*”¹⁹⁴.

A segunda recomendação refere-se à criação de um fundo para apoiar, no longo prazo, a capacitação da UA. O painel propõe que as várias fontes existentes de financiamento sejam consolidadas no fundo e que sejam uniformizadas exigências com respeito à prestação de contas. O fundo seria governado por uma junta composta por representantes da UA, da ONU e de países doadores. A responsabilidade pela administração do fundo ficaria, inicialmente, a cargo de uma agência da ONU, sendo transferida para a UA tão pronto a organização adquira “*the necessary financial management and other administrative capacity...*”¹⁹⁵. O painel faz um apelo para que todos os países com interesses na África e capacidade de apoiar o seu desenvolvimento e segurança contribuam para o novo fundo.

Cumprir observar que, apesar da relutância dos grandes doadores em endossar explicitamente e codificar o financiamento de operações regionais de manutenção da paz com recursos do orçamento da ONU, na prática isso já começa a acontecer. O próprio relatório do painel de alto nível recorda que, ainda em 2003, o CSNU autorizou, mediante a resolução 1497/2003, a utilização de recursos da ONU no apoio ao emprego do primeiro batalhão nigeriano – até então a serviço da missão da ONU em Serra Leoa – na missão da Cedeao na Libéria, a Ecomil.

¹⁹³ Ibid., Parágrafo 90.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 69.

Os exemplos mais recentes dessa vertente pragmática do CSNU estão no Sudão e na Somália. No primeiro caso, diante da relutância do Governo do Sudão em aceitar uma operação de paz da ONU voltada para a tragédia humanitária na região de Darfur, a solução encontrada foi o lançamento de uma missão híbrida da UA e da ONU. No segundo, o CSNU, considerando não haver condições para o lançamento de uma missão da ONU, tem frustrado as expectativas e constantes apelos da UA no sentido de que a combatida Amisom seja *blue-hatted*. No início de 2009, no entanto, o CSNU autorizou o SGNU a providenciar um “pacote de apoio logístico” à Amisom, o qual, embora exclua a transferência de fundos, não deixa de ser financiado com recursos da ONU. Esses dois casos serão objeto de comentários mais detalhados no Capítulo VI deste trabalho.

O CSNU reuniu-se em março de 2009 para considerar o relatório do painel. Na ocasião, adotou declaração presidencial¹⁹⁶ solicitando que o SGNU elabore novo relatório avaliando as recomendações do painel.

No relatório seguinte de Ki-moon, publicado em setembro de 2009, o SGNU apresenta visão favorável à proposta do Painel Prodi de financiamento de operações de manutenção da paz com recursos do orçamento regular da ONU. Ki-moon observa que os pacotes de apoio logístico oferecidos pela ONU à Amis (precedendo a sua transformação na Unamid) e à Amisom teriam produzido resultados melhores, no sentido de assegurar sustentabilidade e previsibilidade, se tivessem sido aprovados antes do desdobramento daquelas missões. Nesse contexto, avalia que “*The use of United Nations assessed contributions would underline the political support of the Security Council for peacekeeping operations conducted by a regional organization*”¹⁹⁷.

Na mesma linha adotada pelo Painel Prodi, o SGNU considera que pacotes de apoio logístico da ONU a operações africanas

*should only be considered in cases where consultations between the United Nations Security Council and the African Union Peace and Security Council take place to ensure the political and security objectives of these operations are aligned prior to either body authorizing the establishment and deployment of such an operation*¹⁹⁸.

¹⁹⁶ S/PRST/2009/3.

¹⁹⁷ A/64/359-S/2009/470, Parágrafo 37.

¹⁹⁸ Ibid.

Aduz que *“the use of United Nations assessed contributions for an African Union-led operation should be predicated on the assumption that the intention of the Security Council would be for the mission to transition to the United Nations”*¹⁹⁹. Ki-moon ressalta, ainda, que o financiamento providenciado pela ONU *“would be subject to United Nations management regulations and procedures and would therefore have to be accompanied by a United Nations management and accountability structure”*²⁰⁰.

O SGNU observa que a coordenação das contribuições voluntárias a operações de manutenção da paz da UA tende a ser complexa e produzir lacunas. Na sua avaliação, *“Experience has shown that meeting all the requirements of a full-fledged peacekeeping operation such as AMIS or AMISOM will require a level of funding that donors have not met thus far”*²⁰¹. Nesse contexto, para maximizar a eficácia das contribuições voluntárias, o SGNU sugere que a UA estude a possibilidade de criar um novo fundo dedicado exclusivamente ao financiamento de operações de manutenção da paz da UA, no contexto do seu Fundo da Paz, para cujo gerenciamento a ONU ofereceria assistência.

Registre-se que o fundo proposto por Ki-moon difere daquele sugerido pelo Painel Prodi, que seria dedicado à capacitação de longo prazo. O SGNU é cético em relação à perspectiva dos países doadores abrirem mão de transferências diretas no que diz respeito a projetos de longo prazo. Na opinião de Ki-moon, seria mais produtivo concentrar esforços na coordenação entre doadores, na padronização de exigências para a prestação de contas e, no caso da UA, na elaboração de um “mapa do caminho” delineando as suas principais necessidades em matéria de capacitação no longo prazo.

No debate do CSNU acerca do relatório de Ki-moon, transpareceu a persistência de resistências entre alguns países doadores com respeito à perspectiva de financiar operações de manutenção da paz da UA com recursos do orçamento da ONU. A Representante Permanente dos EUA, Embaixadora Susan Rice, foi particularmente direta ao salientar que

¹⁹⁹ Ibid., Parágrafo 38.

²⁰⁰ Ibid., Parágrafo 39.

²⁰¹ Ibid., Parágrafo 31.

PEDRO ESCOSTEGUY

*We have supported, on an exceptional basis, the use of assessed contributions to support the African Union Mission in Somalia. However, we must stress that that decision was only possible in the unique circumstances of Somalia, and the United States is unable to make a broad commitment to support such arrangements in future operations*²⁰².

Na declaração presidencial adotada sobre o relatório, o CSNU limitou-se a tomar nota das opções de financiamento avaliadas por Ki-moon e a manifestar “*its intention to keep all options under consideration*”²⁰³.

²⁰² S/PV.6206.

²⁰³ S/PRST/2009/26.

Capítulo V – Riscos e desafios inerentes ao novo ativismo africano no campo da paz e segurança

O *Audit Report* elaborado por grupo independente de personalidades eminentes africanas e apresentado à UA em 2008 conclui com uma defesa ardorosa do princípio do pan-africanismo e uma mensagem esperançosa sobre o papel a ser cumprido pela UA na promoção do desenvolvimento e da democracia no continente africano. Segundo o relatório, o pan-africanismo é indispensável para coordenar e impulsionar os esforços de um continente diversificado na promoção de “*collective self-reliance and self-sustainability*”²⁰⁴. A UA, ao enfatizar a necessidade dos africanos assumirem as rédeas do seu próprio destino mediante processos políticos e econômicos autossustentáveis, contribuiria para promover “*the long-desired psychological paradigm shift needed to deliver the peoples of Africa from the naïve belief that somehow deliverance will come from outside the continent...*”²⁰⁵.

Os argumentos favoráveis à construção da nova AAPS costumam seguir a mesma linha de raciocínio. Nem todos, no entanto, compartilham dessa visão. Diversos analistas – africanos e não africanos – sublinham que o ativismo demonstrado por lideranças continentais em matéria de paz e segurança está cercado de riscos e desafios. Este capítulo será dedicado ao exame de algumas das principais críticas levantadas nesse sentido, referentes à legalidade das

²⁰⁴ *African Union Audit Report*, 2007, Parágrafo 506.

²⁰⁵ *Ibid.*

ações da UA e CER's africanas no campo da paz e segurança; ao risco de que iniciativas regionais africanas diluam a legitimidade da ONU, comprometendo o sistema multilateral de paz e segurança; à possibilidade de que a ênfase conferida à busca de “soluções africanas para problemas africanos” no campo da paz e segurança gere um ônus irrealista para organizações regionais africanas, e promova injustiças no que diz respeito à contribuição da comunidade internacional para a manutenção da paz e segurança; bem como à perspectiva de que a incorporação de conceitos ocidentais na nova agenda africana possa contribuir para aumentar a dependência africana, em vez de diminuí-la.

5.1 – A legalidade das ações da UA e CER's no campo da paz e segurança

Conforme observado anteriormente, o Capítulo VIII da Carta da ONU admite a possibilidade de que organizações regionais possam ser usadas para “*enforcement action under its authority*”²⁰⁶. O Artigo 53º da Carta explicita que

*no enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council, with the exception of measures against... any state which during the Second World War has been an enemy of any signatory of the present Charter*²⁰⁷.

Na leitura dos principais documentos relacionados à nova AAPS, no entanto, salta aos olhos o predomínio de mensagens ambíguas com respeito à autorização de intervenções de organizações regionais africanas no campo da paz e segurança. Glivânia Maria de Oliveira observa que

*a inclusão no Ato Constitutivo da União Africana (Artigo 4.h) da possibilidade de ‘intervenção’... é questão relevante, que alerta para os riscos de ‘uma privatização regionalista do uso da força’ e, portanto, suscita questões de grande relevância da perspectiva da normativa multilateral em matéria de uso da força, conforme estabelecido na Carta de São Francisco*²⁰⁸.

²⁰⁶ Charter of the United Nations, 1945.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ OLIVEIRA, 2007, pp.171-172.

Conforme observado no Capítulo I deste trabalho, o Artigo 4(h) do ato constitutivo da UA atribui à Assembleia da UA o direito de autorizar intervenção em um Estado-membro no qual ocorram crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade. Estão conspicuamente ausentes desta formulação quaisquer referências à ONU e ao CSNU.

No protocolo do Conselho de Paz e Segurança, foram incluídas referências à primazia do CSNU em matéria de paz e segurança, no preâmbulo e no Artigo 17º, sobre a “Relação com as Nações Unidas e outras Organizações Internacionais”. O Parágrafo 1º do artigo determina que “...*the Peace and Security Council shall cooperate and work closely with the United Nations Security Council, which has the primary responsibility for the maintenance of international peace and security*”²⁰⁹. O Parágrafo 2º estabelece a possibilidade de recorrer ao CSNU com vista a assegurar apoio financeiro, logístico e militar às atividades da UA no campo da paz e segurança. O Parágrafo 3º estipula, também, que o CPS e o Comissário da UA devem manter “*close and continued interaction with the United Nations Security Council, its African members, as well as with the Secretary-General, including holding periodic meetings and regular consultations on questions of peace, security and stability in Africa*”²¹⁰.

Nada disso altera, no entanto, o direito conferido à Assembleia da UA de autorizar intervenções com base no Artigo 4(h) do ato constitutivo. Nesse sentido, o protocolo do CPS limita-se a acrescentar que o Conselho poderá recomendar à Assembleia intervenções com base no mesmo artigo. Dersso salienta que

..despite references to the primary responsibility of the UNSC in the maintenance of international peace and security, the main legal documents (Constitutive Act and the Protocol to the PSC) relating to the African Standby Force do not envisage that the AU would seek authorization of the UNSC when it intervenes in ‘respect of grave circumstances’²¹¹.

O tema da autorização de intervenções militares da UA é também tratado no “Marco político para o estabelecimento da Força de Reserva Africana e o Comitê Militar”, de 2003. Embora não se trate de documento juridicamente

²⁰⁹ Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council, 2002.

²¹⁰ Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council, 2002.

²¹¹ DERSSO, 2009.

vinculante, o tratamento dado à matéria introduz elemento adicional de ambiguidade. O Artigo 2.2 do Marco estipula que

...the AU PSC is a legitimate mandating authority under Chapter VIII of the UN Charter...However, due regard needs to be taken of the provisions of the UN Charter (Chapter VII article 51) on the inherent right of individual or collective self-defence, subject to such measures being reported to the UN Security Council, as well as the provisions of Chapter VIII on enforcement action by Regional Arrangements, in particular subject to authorisation by the Security Council, which shall be kept fully informed of the activities undertaken or in contemplation under regional arrangements or by regional agencies (articles 53-54). In this context, it is to be expected that while the AU will seek UN Security Council authorisation of its enforcement actions, African Regions similarly will seek AU authorisation of their interventions²¹².

Ao caracterizar o CPS como “*legitimate mandating authority under Chapter VIII of the UN Charter*”, a formulação inverte o sentido do Capítulo VIII da Carta da ONU. Dilui, dessa maneira, a obrigatoriedade da busca de autorização pelo CSNU para intervenções da UA realizadas sob o Capítulo VIII, necessidade a ser apenas “levada em consideração”; reduzida, portanto, a mera “expectativa”. Nesse movimento de diluição da autoridade do CSNU, a formulação introduz fator complicador adicional, que será discutido abaixo, referente à autorização para intervenções de organizações sub-regionais.

Outro documento juridicamente não vinculante da UA que incide na questão da autorização para intervenções da UA é o *Ezulwini Consensus*. Redigido na Suazilândia e adotado em sessão extraordinária do Conselho Executivo da UA, em 2005, o documento contém a posição da UA em relação às diversas propostas de reforma da ONU apresentadas no *Report of the high-level panel on threats, challenges and change*.

O Consenso de Ezulwini pondera, no Artigo B(i), que, tendo em conta a distância que frequentemente separa a AGNU e o CSNU de situações de conflito, é imperativo que organizações regionais sejam “*empowered to take actions in this regard*”²¹³. Aduz que, apesar da UA estar de acordo com a necessidade de buscar a aprovação do CSNU para intervenções de

²¹² *Policy framework for the establishment of the African Standby Force*, 2003.

²¹³ *African Union Ezulwini Consensus*, 2005.

organizações regionais, “*such approval could be granted ‘after the fact’ in circumstances requiring urgent action*”²¹⁴.

Além disso, no Artigo B(ii), o Consenso de Ezulwini equipara o Artigo 51º da Carta da ONU, que versa sobre casos de legítima autodefesa, com o Artigo 4(h) do ato constitutivo da ONU. Para tanto, sublinha-se, primeiramente, a importância de seguir “escrupulosamente” as determinações do Artigo 51º no que diz respeito ao uso da força. Em seguida, é feita referência às graves circunstâncias enumeradas no Artigo 4(h). Feita a justaposição, conclui-se que “*any recourse to force outside the framework of article 51 of the UN Charter and article 4(h) of the AU Constitutive Act should be prohibited*”²¹⁵.

A atuação das organizações sub-regionais acrescenta à complexidade da discussão sobre a autorização do uso da força no âmbito regional africano. Mwanasali pondera que

*...if the Peace and Security Council has the responsibility for the maintenance of Africa’s peace and security, it should therefore be in a position to authorise the use of force by its REC’s. Otherwise, why should they bother consulting the continental peace and security body if the authorisation to use force can be obtained directly from their own leaders in their sub-regions?*²¹⁶

Na prática, no entanto, as CER’s não são necessariamente chamadas a solicitar autorização para suas intervenções nem da UA, nem do CSNU.

O caso da Cedeao representa um bom exemplo disso. O protocolo que criou o seu Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança inclui o desdobramento de operações de manutenção da paz entre os seus objetivos. Estipula, também, que o Mecanismo será ativado em diversas circunstâncias, inclusive agressões ou ameaça de agressões a Estados-membros; desastres humanitários; violações maciças dos direitos humanos e do império da lei e golpes de estado. O protocolo prevê cinco formas possíveis para acionar o Mecanismo: por decisão da Assembleia (*the Authority*) de Chefes de Estado/ Governo da Cedeao; por decisão do Conselho de Segurança e Mediação da Cedeao; a

²¹⁴ Ibid.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ MWANASALI, 2008, p. 56.

pedido de um Estado-membro; com base em iniciativa do Secretário Executivo da Cedeao; e a pedido da OUA ou da ONU.

Em nenhum momento é mencionada a necessidade de solicitar a autorização da OUA – a instância continental em vigor no momento da criação do Mecanismo – e/ou do CSNU para intervenções da Cedeao. O protocolo estipula, no Artigo 52º, apenas que, “*In accordance with Chapters VII and VIII of the United Nations Charter, ECOWAS shall inform the United Nations of any military intervention undertaken in pursuit of the objectives of this Mechanism*”²¹⁷.

A Cedeao, embora se notabilize por possuir a arquitetura mais desenvolvida entre as CER’s, não é uma exceção no que diz respeito à previsão de autorização para suas intervenções no campo da paz e segurança. A exceção, no caso, é a SADC, única CER a explicitar a necessidade de buscar a autorização do CSNU para intervenções no campo da paz e segurança, no Artigo 11.3.d do seu protocolo sobre Política, Defesa e Cooperação em Segurança, o qual determina que “*The Summit shall resort to enforcement action only as a matter of last resort and, in accordance with article 53 of the United Nations Charter, only with the authorisation of the United Nations Security Council*”²¹⁸.

O Artigo 16º do protocolo do CPS, que versa sobre a relação da UA com mecanismos regionais de prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos, estabelece a “responsabilidade primária” da UA na promoção da paz, segurança e estabilidade no continente. Não exclui, no entanto, a possibilidade de intervenções das CER’s no campo da paz e segurança sem a autorização da UA, limitando-se a exigir que as CER’s mantenham a organização continental informada sobre as suas iniciativas.

O Memorando de Entendimento sobre cooperação na área da paz e segurança entre a União Africana, as Comunidades Econômicas Regionais e os Mecanismos de Coordenação das Brigadas de Reserva da África Oriental e da África do Norte, adotado em 2008, pouco acrescenta nesse campo, embora determine, no Parágrafo XX.6, que “*Intervention as provided for by Article 4(h) of the Constitutive Act shall be authorized by the Assembly upon recommendation by Council*”²¹⁹. Confere, no entanto, no mesmo

²¹⁷ ECOWAS, *Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention...*, 1999.

²¹⁸ SADC, *Protocol on politics, defence and security cooperation*, 2001.

²¹⁹ MoU on cooperation in the area of peace and security between AU, REC’s and Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa, 2008.

artigo, ampla margem de atuação às CER's, ao encorajá-las a prevenir e, quando houver a ocorrência de conflitos, buscar solucioná-los, inclusive mediante o recurso a operações de paz, desde que mantenham a UA informada de suas atividades.

Autores africanos reconhecem que, controversamente, “...*the AU has taken some liberty with the UN Charter*”²²⁰. Dersso considera que “...*the AU Constitutive Act and the Protocol to the PSC broke new legal ground under international law*”²²¹ ao codificar o direito de intervenção em graves circunstâncias, inclusive diante de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade, sem explicitar a necessidade de autorização do CSNU.

Mwanasali atribui esse distanciamento em relação à Carta da ONU à frustração diante do que a UA consideraria “*the UN Security Council's indifference or tardiness in responding to African conflicts...*”²²². Na mesma linha, Adebajo aponta que a ausência de exigência de autorização do CSNU para intervenções da UA no campo da paz e segurança foi concebida “*In order to avoid the UN Security Council blocking peacekeeping interventions that are necessary to save lives and restore order...*”²²³.

Para o Brasil, não obstante as motivações que tenham orientado as lideranças africanas na construção da nova arquitetura continental de paz e segurança, é preocupante a prevalência de ambiguidade no que diz respeito à autorização para o uso da força nas formulações da UA e das CER's, bem como na relação entre ambas as instâncias. Ao darem margem a interpretações que colidem com a primazia do CSNU em matéria de paz e segurança, as organizações regionais africanas arriscam comprometer o sistema multilateral de segurança coletiva.

Cabe registrar que, mesmo em documentos da ONU, já começa a se insinuar certa flexibilização com respeito à prerrogativa do CSNU de autorizar o uso da força. O *High Level Panel on Threats, Challenges and Change*, por exemplo, admite em seu relatório que, embora a autorização do CSNU deva ser sempre solicitada para operações de paz regionais, “*in some urgent situations that authorisation may be sought after such operations have commenced*”²²⁴.

²²⁰ MWANASALI, 2006, p. 99.

²²¹ DERSSO, 2009.

²²² MWANASALI, 2006, p. 99.

²²³ ADEBAJO, *From global apartheid to global village*, 2009, p. 26.

²²⁴ *High-level panel on threats, challenges and change*, 2004, Parágrafo 272.

Nesse contexto, a aproximação entre a ONU e a UA torna-se uma opção para dissuadir interpretações nocivas à primazia do CSNU em matéria de paz e segurança. O chamado do Relatório Prodi no sentido de melhor definir os respectivos papéis da ONU e da UA no campo da paz e segurança oferece uma oportunidade para afirmar a exigência de autorização do CSNU para iniciativas regionais, inclusive no que diz respeito à possibilidade da UA beneficiar-se da cooperação com a ONU. A interação entre o CSNU e o CPS poderá, também, contribuir para enquadrar a atuação UA no sistema multilateral de segurança coletiva.

5.2 – A perspectiva de diluição da legitimidade da ONU

Do risco, observado por Oliveira, de que se consolide tendência a “uma privatização regionalista do uso da força” no contexto do regionalismo africano, decorre a perspectiva de perda de legitimidade da ONU na África. Adebajo sublinha que o ativismo africano em matéria de paz e segurança pode “*eventually weaken the UN’s legitimacy in Africa as a body with primary responsibility for maintaining global peace and security*”²²⁵. Dersso reconhece a possibilidade de que a ação unilateral da UA “*might undermine the global collective security regime*”²²⁶. Othieno e Samasuwo alertam para “*the risk of sidelining the UN in favour of hegemonic initiatives*”, aduzindo que “*As the most representative supranational body in existence, the UN should not be unwittingly allowed to whither away or become obsolete in the global peacekeeping agenda*”²²⁷.

Cumprir observar que a flexibilização do sistema multilateral de segurança coletiva decorrente da diluição da legitimidade da ONU em matéria de paz e segurança não desperta as mesmas preocupações em diferentes cantos do planeta. Oliveira ressalta que, no auge do unilateralismo da administração de George W. Bush, os EUA mostravam-se confortáveis com uma visão de “multilateralismo seletivo”:

O que se constata é que, para os Estados Unidos, quanto menos critérios e obrigações melhor, a não ser que estes se apliquem a outros países. O objetivo é sempre o de preservar a mais ampla margem de possibilidades, que poderão

²²⁵ ADEBAJO, *From global apartheid to global village*, 2009, p. 27.

²²⁶ DERSSO, 2009.

²²⁷ OTHIENO e SAMASUWO, 2007, p. 33.

*ser acionadas (ou não) de acordo com avaliações que se fazem caso a caso. Nessa perspectiva, interessaria um 'novo paradigma de segurança coletiva' mais 'frouxo' e desarticulado, que se utilize 'à la carte'....*²²⁸.

O recurso a organizações regionais, como a UA, seria mais um elemento a compor o leque de opções dos EUA.

Não obstante a possível inflexão nos EUA, tendo em conta a propalada propensão multilateralista da administração Obama, o exemplo acima serve como contraponto aos interesses brasileiros. Para o Brasil, que visa a fortalecer o sistema multilateral, aprofundar a normatividade internacional, reduzir a margem para arbitrariedades e democratizar as instâncias decisórias internacionais, a noção de multilateralismo seletivo constitui um retrocesso. Nesse sentido, conforme apontado por Oliveira, “é fundamental redobrar, em nossa interação com os países (africanos), em nível bilateral e com atenção especial para a União Africana, esforços com vista à construção de convergência a respeito da continuada relevância dos processos multilaterais”²²⁹.

Cumprir ter presente a atuação dos países africanos nos debates sobre a reforma do CSNU. Em 2005, a discussão revestia-se de urgência, no contexto da Cúpula de Chefes de Estado/ Governo que se aproximava e da proposta de reforma do G-4, que previa a criação de seis novos assentos permanentes, dois dos quais para países africanos. O Grupo Africano, no entanto, em vez de buscar acordo com o G-4, entrincheirou-se na defesa do Consenso de Ezulwini, que previa a criação do mesmo número de novos assentos permanentes, apenas acrescidos do direito de veto, relegado, na proposta do G-4, a discussão posterior. A união em torno do Consenso de Ezulwini impediu que aflorassem rivalidades entre os pretendentes africanos a um assento permanente. Segundo Adebajo, no entanto, como resultado do imobilismo africano, “*The African bloc of 54 states – about a quarter of the 192-strong General Assembly membership – was unable to play the bridging role required to reach the 128 votes needed to obtain a two-thirds majority for expanding the Security Council*”²³⁰.

Oliveira encontra diversas razões para a “falta de pressa” demonstrada pela África no processo de reforma do CSNU. O pano de fundo está nos

²²⁸ OLIVEIRA, 2007, p. 84.

²²⁹ OLIVEIRA, 2007, pp. 95-96.

²³⁰ ADEBAJO, *Dialogue of the Deaf*, p. 26.

“antagonismos, rivalidades e desconfianças intrarregionais que dificultam sobremaneira uma decisão sobre eventuais ocupantes de novos assentos permanentes no CSNU”²³¹. São relevantes, também, as sinalizações recebidas de Washington e Pequim, contrárias ao projeto do G-4. Outras razões pelas quais a África “não tem pressa” são: “porque confia pouco e compreensivelmente no processo multilateral do CSNU” e “porque privilegia, ainda que com acentuadas dificuldades, os esforços regionais de capacitação em matéria de paz e segurança”²³².

Assim como no que concerne à legalidade das intervenções da UA, a maneira de diminuir a margem para a diluição da legitimidade da ONU decorrente do ativismo da UA em matéria de paz e segurança está na aproximação entre as duas organizações. Um CSNU atento para as reivindicações da UA reforçará a confiança da organização africana na sua atuação. A cooperação entre os secretariados das duas organizações contribuirá para promover a penetração de conceitos e parâmetros onusianos na UA.

Quanto à reforma do CSNU, esta também poderá se beneficiar de uma aproximação entre a organização mundial e a continental. Nesse sentido, a atuação da África do Sul nos dois anos em que ocupou um assento não permanente no Conselho, período em que elegeu como principal prioridade o aumento da cooperação e do apoio da ONU às atividades da UA no campo da paz e segurança, é reveladora.

Em 2005, embora fosse natural supor que a África do Sul pudesse emergir como candidata ideal da África a um assento permanente no CSNU, a diplomacia sul-africana cedeu ao Consenso de Ezulwini, talvez calculando que mais adiante, uma vez consolidadas as suas credenciais de autêntico representante das aspirações africanas, poderia suportar um confronto aberto com os rivais regionais, como Egito e Argélia. Eis que, dois anos depois, ao assumir pela primeira vez um assento rotativo no Conselho, a África do Sul passou a dedicar os seus esforços a projetar, no contexto multilateral, a mesma liderança que vinha procurando imprimir, no âmbito regional, à consolidação da nova AAPS. Desse cenário, pode-se deduzir que a possibilidade de estabelecer pontes entre a ONU e a UA oferece a países africanos oportunidade atraente para apresentarem-se como porta-vozes das aspirações continentais. Revestidos desse manto, é de se supor que países

²³¹ OLIVEIRA, 2007, p. 107.

²³² Ibid.

como a África do Sul possam adquirir a confiança necessária para romper com o imobilismo do passado, afirmando, com clareza, a sua condição de candidatos a um assento permanente no CSNU para nele defenderem os interesses do continente.

5.3 – “Soluções africanas para problemas africanos”: injustiça e ônus irrealista?

Conforme apontado no Relatório Prodi, a ênfase em soluções regionais africanas pode ser entendida como parte de uma inversão de responsabilidades, na qual o ônus e os riscos relacionados à manutenção da paz são transferidos para os mais fracos. Essa injustiça é reconhecida por diversos autores.

Othieno e Samsuwo observam que “...while Western countries now tend to provide money, poor developing countries have been left to contribute personnel for UN peacekeeping operations”²³³. Acrescentam que “the thinking in the West as well as in the African Union that Africa’s conflicts need to be solved by Africans themselves” contribui para prolongar “this skewed situation”²³⁴.

Adebajo opina que “Peacekeeping in Africa must not be allowed to become an apartheid system involving an aristocracy of death in which the lives of Western soldiers are seen as worth more than those of African peacekeepers and civilians”²³⁵. Aduz que, dadas as contribuições africanas de tropas para a manutenção da paz em anos recentes – em 2009, nove países africanos encontravam-se entre os 20 maiores contribuintes do mundo –, “Africa is ... doing more than its fair share for global peacekeeping”²³⁶.

Murithi observa que, no contexto da aproximação entre a ONU e a UA, também há espaço para a propagação de injustiças. Murithi levanta a seguinte pergunta, em relação aos novos arranjos que estão sendo implementados, como a missão conjunta em Darfur, a Unamid: “Is the hybrid partnership in effect a hybrid form of paternalism – where AU troops and personnel do the basic and dangerous work on the ground guided by the all-wise and ‘fatherly’ coterie of UN advisors?”²³⁷.

²³³ OTHIENO e SAMASUWO, 2007, p. 28.

²³⁴ Ibid., p. 29.

²³⁵ ADEBAJO, *From global apartheid to global village*, 2009, p. 26.

²³⁶ Ibid.

²³⁷ MURITHI, 2007.

Cumprer registrar que, no papel sugerido pelo Painel Prodi para o regionalismo africano, há também um elemento de injustiça. Ele reside na suposição de que operações regionais africanas podem ocorrer onde a ONU não está preparada para intervir, de maneira a contribuir para a estabilização de situações, com vista a preparar o terreno para a entrada da organização mundial. Essa percepção contrasta com o pensamento realista que se arraigou na ONU desde o lançamento do Relatório Brahimi, em 2000, no qual se salientou que operações de manutenção da paz não representam uma panaceia e, portanto, só devem ocorrer diante da existência de condições mínimas para o seu funcionamento adequado. Diante desse raciocínio, provoca estranheza a sugestão de que os mesmos critérios não necessariamente se aplicam a operações regionais e mundiais.

Nesse sentido, a proposta de financiamento de operações africanas com recursos da ONU por período de seis meses, desde que já prevista a transição para a ONU, é sensata. É uma opção sem dúvida preferível à situação que ora se observa na Somália, onde a UA vem operando em condições precárias desde o início de 2007, tendo visto seus pedidos de *blue-hatting* da Amisom seguidamente rejeitados pelo CSNU, cujos membros permanentes relutam em autorizar um retorno em grande escala da ONU a um país instável e anárquico, palco, ademais, de experiências traumáticas na história da organização mundial.

Além de injusta, a transferência de responsabilidade para a manutenção da paz e segurança na África à UA e demais organizações sub-regionais africanas tende, na opinião de autores como Aboagye, a criar um ônus irrealista e insustentável para os países africanos. Aboagye sublinha que

*The challenge for New Africa is that it is being compelled to punch above its weight to establish a standby capacity that is far less capable than such regional security structures as the NATO...New Africa and its partners...need to agree to scale down expectations and not literally waste resources on building security systems that will not add weight but rather shift the onus from the centre to the periphery*²³⁸.

Segundo Aboagye, a dificuldade experimentada pela África na construção da capacidade prevista na ambiciosa agenda da nova AAPS deve-se à “*simple*

²³⁸ ABOAGYE, *Complex emergencies in the 21st century*, p. 10.

*reality ... that it finds it more imperative to resolve its hot conflicts before sorting out the standby arrangements*²³⁹. O analista questiona, também, a concentração de esforços na construção do sistema continental de segurança, diante dos múltiplos desafios que o continente enfrenta no campo do desenvolvimento socioeconômico.

Por último, Aboagye ressalta a completa dependência africana em relação a recursos estrangeiros para implementar as suas iniciativas no campo da paz e segurança. Tal quadro, segundo Aboagye,

*speaks a lot not only to the ownership debate, but also to the emerging division of labour between the 'haves and the have-nots' and the era of peacekeeping on the cheap. Global peace and security is not divisible into geo-political regions; neither are the tools for ensuring and maintaining global peace and security. The international community needs to rethink its post-Cold War policies regarding the United Nations, policies that have given rise to an African peacekeeping architecture that is for all intents and purposes unsustainable. We need to be reminded that African Standby Force missions are at best stop-gap measures and not 'inter-locking' alternatives to intervention by the United Nations*²⁴⁰.

Cumprir observar que o Relatório Prodi, apesar de não compartilhar do ceticismo de Aboagye, contém elementos que tendem a corroborar a visão da insustentabilidade da nova AAPS que caracteriza o pensamento do analista africano. O painel reconhece, por exemplo, que a crise financeira internacional e o engajamento continuado no Iraque e no Afeganistão são “*ongoing events that will influence the ability of the international community to generate the funding that is needed both to support the deployment of African Union peacekeeping missions and long-term capacity building*”²⁴¹.

5.4 – “Soluções africanas para problemas africanos”: autonomia ou dependência?

Oliveira observa que os esforços africanos de integração continental “podem não levar, necessariamente, a uma maior autonomia e afirmação

²³⁹ ABOAGYE, 18/12/2008.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 8.

africana na condução de seu próprio destino. Não se pode descartar a hipótese de que, da intrincada combinação de atores e variáveis atuando no continente africano, venham a se agravar tendências de erosão do multilateralismo, o que...acabaria por limitar contra os próprios interesses dos países de menor poder relativo”²⁴².

Outro fator que tende a comprometer a maior autonomia buscada por países africanos é o risco de que o apoio estrangeiro a iniciativas regionais africanas dê margem à imposição de agendas. Relatório de seminário sobre a AAPS realizado no *Centre for Conflict Resolution* reconhece que a África vive um dilema, pois “(it) cannot expect outsiders to contribute without at the same time retaining some control of their troops and of peace processes”²⁴³.

O risco da imposição de agendas é reconhecido, também, pelo Painel Prodi, ao comentar a pressão exercida sobre a UA para elaborar uma resposta a crises recentes na Somália e em Darfur, “two of the most challenging of all operations”, sem os meios adequados²⁴⁴. O relatório sublinha que “the dependency on external support for deployment and sustainment puts the African Union in the position of having the potential responsibility for missions over which it has little institutional or managerial capacity or control”²⁴⁵.

A desconfiança africana em relação à imposição de agendas extrapola o campo da paz e segurança. No discurso anti-imperialista africano, valores com boa governança, direitos humanos e democracia são frequentemente apresentados como parte de uma agenda de condicionalidades imposta pelo Ocidente, escondendo interesses financeiros externos. Conforme observado por Oliveira, líderes como Robert Mugabe e Muammar Kadafi notabilizam-se por “denunciar políticas que entendem ‘amarrar’ as instituições nacionais e regionais a mecanismos neocoloniais de perpetuação da subordinação”²⁴⁶.

Como contraponto à retórica anti-imperialista de Mugabe e Kadafi, cabe registrar a crítica feita por Landsberg da Nepad, plano no qual, como se viu no Capítulo I deste trabalho, a África assumiu diversos compromissos relacionados a, *inter alia*, direitos humanos, democracia, governança e paz

²⁴² OLIVEIRA, 2007, pp. 107-108.

²⁴³ *Centre for Conflict Resolution*, 2004, p. 12.

²⁴⁴ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 13.

²⁴⁵ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 13.

²⁴⁶ OLIVEIRA, 2007, p. 168.

e segurança, com base na expectativa de receber contrapartidas do Ocidente. Landsberg observa que

*The problem is that, under this regime, Africans commit to ... strengthening the continent's conflict resolution mechanisms, and to promote democracy and human rights, because this would be rewarded with outside assistance. These commitments should not be undertaken because they would be rewarded by the outside world. They should be undertaken because they are first and foremost good for the continent, irrespective of the 'reward'*²⁴⁷.

Landsberg desencoraja “ilusões” por parte de lideranças africanas no que diz respeito às perspectivas do Ocidente honrar os compromissos assumidos no contexto da Nepad: “*The West makes many promises with the explicit intent of not meeting these promises*”²⁴⁸. Para transformar a Nepad em um “programa de desenvolvimento verdadeiro”, Landsberg acredita ser necessário “*go beyond a search for foreign direct investment as the 'be-all' and 'end-all' of Africa's development*”, dando maior ênfase à cooperação intra-africana²⁴⁹.

Outra perspectiva que contrasta com o discurso anti-imperialista sobre imposição de agendas está na denúncia da visão de um “excepcionalismo africano”, que minimiza a importância de fatores externos, atribuindo a responsabilidade pelas crises africanas apenas a patologias sociais e culturais do continente. Essa visão aparece, comumente, associada à aplicação pelo Ocidente de um modelo prescritivo para as suas relações com a África. De acordo com esse modelo, o combate à corrupção e o aprimoramento da governança seriam pré-requisitos para o desenvolvimento. Nesse modelo, não há espaço para o reconhecimento da possibilidade do avanço gradual da governança e do combate à corrupção, impulsionados pelo desenvolvimento econômico, dentro de um processo histórico.

Não há, na denúncia da visão de “excepcionalismo africano”, uma rejeição dos conceitos associados à boa governança, os quais, na perspectiva anti-imperialista de Kadafi e Mugabe, escondem interesses espúrios. Rejeita-se, apenas, o reducionismo do modelo prescritivo.

²⁴⁷ LANDSBERG, *The African Union and its institutions*, 2008, pp. 212-222.

²⁴⁸ Ibid., p. 223.

²⁴⁹ Ibid., p. 222.

Cabe aqui ressaltar a importância da promoção do desenvolvimento africano com base em estratégias elaboradas e conceitos adotados por vontade própria. Nessa linha de pensamento, não cabe rechaçar conceitos em virtude de sua origem estrangeira, a qual não necessariamente esconde interesses contrários ao desenvolvimento africano. O desafio africano está na elaboração de estratégias para maximizar a autonomia e o potencial do continente para investir no seu próprio desenvolvimento.

Uma abordagem semelhante pode ser utilizada no exame específico da nova AAPS. Ela nasce do reconhecimento de que a insegurança na África é um obstáculo para o desenvolvimento do continente e de que a comunidade internacional e o CSNU demonstram inconsistência no apoio à manutenção da paz na África. Dessa constatação, deduz-se a importância do desenvolvimento da capacidade africana no campo da paz e segurança. Essa capacidade só será útil, no entanto, na medida em que contribuir para o aumento da autonomia do continente.

Othieno e Samasuwo definem a situação nos seguintes termos:

The problem ... is that UN members states, especially those in the developed North, tend to wait, watch or, even worse, defer action in times of crisis. To deal with the above scenarios, African states and their institutions need to move away from the rhetorical clichés and take genuine action to develop their own solutions for Africa's security and development challenges. Relying heavily on the support of external partners and donors for peace support operations only perpetuates dependency. It is important to remember that the donors themselves have their own political agendas. Thus, the solution to African security challenges lies in reducing both technical and financial dependence on external partners²⁵⁰.

Resta, portanto, a pergunta: como adquirir ganhos em matéria de autonomia mediante a construção de capacidade no campo da paz e segurança sem possuir os recursos necessários para tanto? Nesse contexto, é necessário reconhecer que, para um continente marginalizado, a margem de manobra é reduzida. A África não se encontra em condições de dispensar apoio externo; ao mesmo tempo, precisa encontrar formas de maximizar os seus próprios esforços.

²⁵⁰ OTHIENO e SAMASUWO, 2007, p. 37.

A solução encontrada foi o desenvolvimento de uma estratégia – consolidada no nível continental –, pela qual se procura exercer o maior controle possível sobre a relação com o Ocidente, de maneira a extrair compromissos que ajudem a desenvolver as capacidades endógenas do continente, eliminando a necessidade de perpetuação do apoio recebido.

Ayangafac observa que

In the face of international indifference or at times unhealthy meddling in certain African conflicts, 'African solutions to African problems' reflects the justifiable need for greater African responsibility, autonomy and the imperative to develop indigenous conflict prevention and management capacities. As the Ghanaian economist and author George Ayittey points out, if you formulate your own solutions to your problems, you have every reason and incentive to see them work²⁵¹.

Na opinião do autor deste trabalho, a nova AAPS representa uma tentativa, por parte de lideranças africanas, de engajamento com a comunidade internacional com base nos termos estabelecidos pelo próprio continente africano. As estruturas e formas de cooperação intra-africana previstas na nova arquitetura, embora dependam inicialmente e no horizonte próximo de apoio externo, tendem a consolidar-se, de maneira a constituir um acervo permanente do continente, que deverá contribuir para aumentar a margem de autonomia dos países africanos.

Do ponto de vista do Brasil, interessa manter o processo o mais próximo possível da ONU, no entendimento de que isso limitará o risco de erosão da legitimidade da ONU, o que servirá aos interesses não só brasileiros, mas africanos também. Conforme salientado por Oliveira, “Os riscos de manutenção de condições de dependência serão...tanto mais acentuados quanto maior for o distanciamento dessas iniciativas de cooperação do arcabouço das Nações Unidas”²⁵².

²⁵¹ AYANGAFAC, 13/07/2009.

²⁵² OLIVEIRA, 2007, p. 119.



Capítulo VI – O exame de alguns casos concretos

Neste capítulo, serão examinados alguns casos emblemáticos do novo ativismo africano em matéria de paz e segurança. Serão discutidas as intervenções africanas no Burundi, no Sudão, nas Comores e na Somália. Será comentada a reação da UA ao indiciamento do Presidente do Sudão, Omar al-Bashir, pelo Tribunal Penal Internacional. Serão estudadas, também, as reações da UA a mudanças inconstitucionais de governo e a eleições contestadas.

6.1 – Burundi

Em outubro de 1993, foi assassinado o Presidente do Burundi, Melchior Ndadaye, que conquistara a presidência poucos meses antes em eleições democráticas. Sendo o primeiro hutu a alcançar o posto de Chefe de Estado em um país historicamente dominado pela minoria tutsi, a morte de Ndadaye foi o estopim de uma longa guerra civil, na qual se estima tenham morrido cerca de 35 mil pessoas.

Seguiu-se um longo processo negociador, conduzido inicialmente pelo ex-Presidente da Tanzânia, Julius Nyerere e, após a sua morte em 1999, por Nelson Mandela, que culminou na assinatura do Acordo de Paz e Reconciliação para Burundi, assinado em Arusha, em 2000. O Acordo previu a criação de um governo de transição, mas não logrou atrair a adesão de

alguns dos principais atores no conflito, como o *Parti pour la Libération du Peuple Hutu* (PALIPEHUTU) e o *Conseil National pour la Défense de la Démocratie* (CNDD). Apesar da presença, a partir de 2001, de uma força de proteção despachada pela África do Sul para assegurar o retorno ao Burundi de políticos exilados, persistiram as hostilidades no pequeno país africano.

Após a assinatura do Acordo de Paz, foram realizados diversos esforços, muitos dos quais conduzidos pelo então Vice-Presidente e atual Presidente da África do Sul, Jacob Zuma, para incorporar grupos rebeldes recalcitrantes ao processo de Arusha. A persistência dos negociadores culminou na assinatura de dois acordos de cessar-fogo, em outubro e dezembro de 2002. As iniciativas, no entanto, tampouco atraíram a adesão da totalidade dos movimentos rebeldes atuantes no país, alguns dos quais se encontravam em estágios variados de fragmentação.

Nesse contexto, e tendo em conta a relutância do CSNU em autorizar uma missão de paz no Burundi na ausência de um cessar-fogo abrangente, a UA optou, em abril de 2003, por lançar a sua primeira operação de manutenção da paz, a Amib, mediante decisão tomada na 91ª sessão ordinária do Órgão Central do Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos (que viria a ser substituído pouco depois pelo Conselho de Paz e Segurança). A decisão conferiu mandato inicial à Amib para operar por um ano, renovável e “*pending the deployment of the UN peacekeeping force to be mandated by the UN Security Council*”²⁵³.

O mandato da Amib incluiu os seguintes elementos: monitorar os acordos de cessar-fogo; iniciativas de desarmamento, desmobilização e reintegração de combatentes; contribuir para a estabilidade política e econômica do Burundi; e assegurar condições para o estabelecimento de uma operação de manutenção da paz da ONU. A Missão, chefiada pelo General sul-africano Siphon Binda, chegou a contar com 3.335 soldados. Além da África do Sul, que reforçou a sua força de proteção que já se encontrava no Burundi, tendo contribuído com 1.600 soldados, a Etiópia e Moçambique também fizeram contribuições expressivas (respectivamente, 858 e 228 soldados).

Em declaração presidencial adotada no início de maio de 2003, o CSNU manifestou “*support for the speedy deployment of the African Mission in*

²⁵³ *Decision of the 91st ordinary session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution.*

Burundi to facilitate the continuing implementation of the ceasefire agreements”²⁵⁴. O CSNU fez, também, um apelo por “*adequate and sustained international assistance to the African Mission in Burundi, while underscoring the importance of providing the donor community with as many details as possible to enable it to make determinations regarding the best way to assist the mission*”²⁵⁵.

Após seguidos apelos da UA no sentido de transformar a Amib em operação de manutenção da paz da ONU, em março de 2003, o então SGNU Kofi Annan emitiu relatório recomendando a transição. Annan considerou que “*The African Union... has made a significant impact on the peace process in Burundi. The deployment of AMIB before the conclusion of a comprehensive ceasefire was instrumental in creating the conditions necessary for the parties to lay down their arms and enter the political process*”²⁵⁶. Annan reconheceu, no entanto, que “*the financial and logistic constraints under which AMIB is operating prevent the force from fully implementing its mandate*”²⁵⁷.

Em resolução adotada em maio de 2004²⁵⁸, o CSNU aceitou a recomendação do SGNU, autorizando a criação da Operação da ONU no Burundi (Onub), à qual foram incorporadas as tropas da Amib. Em 1º de junho de 2004, a Onub assumiu responsabilidade pela manutenção da paz no Burundi. O mandato da Onub estender-se-ia até o final de 2006, tendo sido a missão substituída pelo Escritório Integrado das Nações Unidas no Burundi (Binub).

Durante o período de operação da Amib, foram assinados um acordo de cessar-fogo abrangente, bem como dois protocolos que abriram o caminho para um acordo constitucional, assinado em Pretória, em agosto de 2004, o qual, após ser aprovado em referendo realizado no início de 2005, permitiu a realização de eleições em junho do mesmo ano.

A Amib é frequentemente citada na literatura sobre o regionalismo africano como exemplo de uma contribuição bem-sucedida da UA à manutenção da paz e segurança. O relatório Prodi a situa entre missões que constituíram “*useful precursors to larger United Nations-led efforts leading to lasting peace for the countries concerned*”²⁵⁹.

²⁵⁴ S/PRST/2003/4.

²⁵⁵ Ibid.

²⁵⁶ S/2004/210, Parágrafo 100.

²⁵⁷ Ibid., Parágrafo 61.

²⁵⁸ S/RES/1545.

²⁵⁹ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 11.

Aboagye observa que, apesar das dificuldades orçamentárias que impediram o cumprimento pleno de seu mandato,

*...the mission could be credited with efforts towards the stabilization of about 95 percent of the country...it was able to oversee the implementation of the ceasefire agreements, contributing to the creation of conditions suitable for the deployment of ONUB on 1 June 2004. AMIB was also able to facilitate the delivery of humanitarian assistance, coordinate mission activities with the UN presence in Burundi, and provide protection to the designated returning leaders*²⁶⁰.

Murithi sugere que a Amib, *“the AU’s first operation wholly initiated, planned and executed by its members...represents a milestone for the AU in terms of self-reliance in operationalising and implementing a peace operation”*²⁶¹. Avalia, ainda, que, na ausência da Amib, o Burundi provavelmente teria experimentado renovada escalada de conflitos violentos. Na opinião de Murithi, o caso do Burundi demonstra que *“the continental body can in fact make useful peacebuilding interventions around the continent and does deserve to be treated with a modicum of respect”*²⁶². A colaboração entre a ONU e a UA observada no caso do Burundi sugeriria, ademais, *“that such a model might provide insights as to how both organizations might build upon their relationship in the future”*²⁶³.

6.2 – Sudão

Desde que se tornou independente, em 1956, o Sudão experimentou apenas 11 anos de paz, entre 1972 e 1983, data em que o conflito entre o Norte e o Sul, que marcara os primeiros anos da independência do país, foi reiniciado. Antes que as negociações para a resolução do conflito entre o Norte e o Sul fossem concluídas com a assinatura de um acordo de paz abrangente, em 2005, eclodiria novo conflito no país, desta vez na região de Darfur.

Em 2003, dois grupos rebeldes atuantes em Darfur, o *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM),

²⁶⁰ ABOAGYE, 2004, p. 14.

²⁶¹ MURITHI, 2007, p. 5.

²⁶² Ibid., p. 6.

²⁶³ Ibid.

iniciaram ataques contra instalações do Governo de Cartum na região. O Governo do Sudão, além de lançar sua própria ofensiva contra os rebeldes, armou milícias conhecidas como *Janjaweed*, as quais, nas suas retaliações contra os movimentos rebeldes, adotaram táticas de terra arrasada, praticando violações maciças de direitos humanos.

Os perfis dos grupos rebeldes e das *Janjaweed* permitiram que, em um primeiro momento, o conflito fosse caracterizado por alguns como uma disputa entre, respectivamente, comunidades pastorais negras e tribos nomádicas árabes afiliadas a Cartum. Com o tempo, no entanto, consolidou-se visão mais matizada do conflito, que enfatiza a marginalização política e econômica experimentada historicamente na região e a competição por recursos naturais escassos. São considerados fatores relevantes, também, as expectativas geradas na região pela assinatura do acordo de paz abrangente entre Norte e Sul, bem como o caráter transfronteiriço da insurreição, apoiada por elementos atuantes no Chade, principal rival do Governo do Sudão na região.

Não tardou para que o conflito se transformasse em uma das maiores tragédias humanitárias da atualidade, tendo cobrado, segundo estimativas da ONU, entre 200 mil e 300 mil vidas até o presente momento, e provocado deslocamentos internos e fluxos maciços de refugiados para os países vizinhos²⁶⁴. Ainda em 2004, os EUA passariam a caracterizar o conflito em Darfur como “genocídio”. O então SGNU Kofi Annan, embora evitasse usar o mesmo termo, passaria a referir-se a Darfur à luz da necessidade de impedir uma repetição da tragédia ocorrida em Ruanda, dez anos antes.

É nesse contexto que se iniciou o envolvimento da UA em Darfur, conflito que, na opinião de analistas como Adebajo, viria a representar “*the biggest test case for the AU’s new peacekeeping ambitions*”²⁶⁵. Em 2004, após a assinatura de um “Acordo Humanitário de Cessar-fogo”, a UA decidiu enviar pequeno grupo de observadores a Darfur, em missão conhecida como a Missão da UA no Sudão – I (Amis-I), iniciativa prontamente endossada pelo CSNU, em sua resolução 1556/2004. O mandato da missão incluía o monitoramento do cessar-fogo; a construção de confiança entre as partes; e a criação de um ambiente seguro para o fornecimento de ajuda humanitária e

²⁶⁴ A deterioração da situação humanitária no Chade e na República Centro-Africana levaria o CSNU a aprovar, em setembro de 2007, a resolução 1778/2007, autorizando o desdobramento de força multidimensional da UE nos dois países, a qual foi incorporada, em março de 2009, à Missão das Nações Unidas na República Centro-Africana e no Chade (Minurcat).

²⁶⁵ ADEBAJO, *The African Union and its institutions*, 2008, p. 136.

o retorno de pessoas deslocadas internamente. Diante da evidente insuficiência da pequena missão, o CPS decidiu, na sua 17ª reunião, em outubro de 2004, transformar a Amis-I em Amis-II, reforçando o seu efetivo, agora alcançado a soma total de 3.320. Novas ampliações do efetivo da missão o colocariam, em 2007, na faixa de sete mil.

Não obstante esses reforços, prevalece a opinião, expressa por Murithi, de que “*In Darfur, the AU found itself with a test case that it was ill-equipped institutionally and under-resourced to resolve successfully*”²⁶⁶. Além da dificuldade natural de patrulhar uma região cuja dimensão assemelha-se à da França com apenas sete mil soldados, a Amis experimentou seguidos problemas financeiros, logísticos e de planejamento. Adebajo observa que a Amis

*was hampered by a failure to devise a sound logistics plan; lack of vehicles, furniture, oil, stationery and communication equipment; bureaucratic red-tape; lack of strategic intelligence and a clear mandate to use force; lack of linguistic and driving skills; and difficulties with securing accommodation*²⁶⁷.

Mansaray cita o predomínio de arranjos de financiamento de curto prazo como um dos principais empecilhos para que a Amis pudesse funcionar adequadamente: “*...funds would be approved for a three-month period, after which the mission waited for more financial goodwill to continue its work. This sort of ad hoc arrangement hampered the operations of the mission as it made planning beyond three months impossible*”²⁶⁸. Outros analistas ressaltam o despreparo das tropas e a incapacidade de absorver adequadamente a ajuda recebida.

Além das limitações citadas acima, a Amis tinha de lidar com um desafio adicional: contrariando a filosofia que se arraigou a partir do lançamento do Relatório Brahimi, em 2000, a Amis foi desdobrada em uma situação onde não havia uma paz a ser mantida. Durante o período de operação da Amis, o cessar-fogo de 2004 foi violado inúmeras vezes. Adebajo calcula 179 violações apenas entre junho de 2004 e abril de 2005, resultando em mais de 700 mortes. Essa situação levou diversos analistas a caracterizarem o mandato conferido à Amis como uma “missão impossível”.

²⁶⁶ Murithi, 2008, p. 78.

²⁶⁷ ADEBAJO, *The African Union and its institutions*, 2008, p. 137.

²⁶⁸ MANSARAY, 2009, p. 42.

Nem mesmo após a assinatura do Acordo de Paz de Darfur (DPA), em 2006 – graças a esforços intensivos, concluídos sob a liderança do mediador da AU, o ex-Secretário-Geral da OUA, Salim Ahmed Salim – seria possível dizer que havia uma paz a ser mantida na região. A situação agravou-se, ademais, em função da fragmentação e conseqüente proliferação de novos grupos rebeldes, apenas um dos quais assinou, inicialmente, o DPA.

No início de 2006, a UA solicitaria a transformação da Amis em uma missão da ONU. O pedido seria apoiado, ainda em 2006, pelo CSNU, mas restaria o desafio de obter o consentimento do Presidente do Sudão, Omar al-Bashir, ao desdobramento de uma operação da ONU em Darfur. Apesar da presença em solo sudanês, desde 2005, da Missão da ONU no Sudão (Unmis), dedicada ao monitoramento do acordo de paz abrangente entre Norte e Sul assinado naquele ano, al-Bashir, lançando mão do argumento de que a presença de missão onusiana em Darfur esconderia motivações neocolonialistas, recusou proposta do CSNU (resolução 1706/2006) de estender a atuação da Unmis para aquela região.

Iniciou-se, nesse contexto, intensa movimentação diplomática em busca de uma solução para o imbróglio darfuriano. Em novembro de 2006, foi promovida, em Adis Abeba, reunião de consultas, copresidida pelo SGNU e pelo Presidente da Comissão da UA, reunindo os membros permanentes do CSNU, do CPS e de outros países africanos, da UE, da Liga de Estados Árabes e do Governo do Sudão. Com base nos entendimentos alcançados nessa reunião, foi apresentada proposta de reforço gradual da Amis, iniciando com “pacote de ajuda leve”, seguido por um “pesado”, e culminando na transformação da Amis em uma missão híbrida, conduzida conjuntamente pela ONU e a UA. Conforme observado no Capítulo III deste trabalho, reputa-se à China papel decisivo na etapa final das negociações para que tal proposta fosse aceita pelo Sudão, em junho de 2007.

Antes que pudesse ser desdobrado o “pacote de apoio pesado”, o CSNU adotou, em julho de 2007, a resolução 1769/2007, autorizando o lançamento de missão híbrida para Darfur, a Unamid. Em 31 de dezembro de 2007, a Unamid assumiu, formalmente, a responsabilidade pela manutenção da paz em Darfur.

Na sua força máxima, prevê-se que a Unamid conte com 26 mil capacetes azuis, tornando-a uma das maiores operações de manutenção da paz da história. Para garantir o assentimento de al-Bashir, foi previsto que *“all efforts will be made to ensure that the peacekeeping force will have a predominantly*

African character”²⁶⁹. Para tanto, “*suitable offers from African troop- and police-contributing countries will be considered first*”, embora tenha sido reconhecido que, na impossibilidade das demandas por tropas serem atendidas por africanos, outros países contribuintes serão considerados²⁷⁰.

Não se questiona que a Unamid representa uma inovação nas relações entre a ONU e AU. É cedo, no entanto, para avaliações definitivas do que esse novo marco virá a representar. Cabe registrar, por enquanto, algumas críticas preliminares que a Unamid já suscita.

Alguns analistas lamentaram a exigência de que a Unamid possua caráter predominantemente africano. Tal demanda constituiria uma estratégia do Governo do Sudão, ciente de que a UA mal lograra completar efetivo de sete mil na Amis, para impedir o desdobramento pleno da nova missão. Fator complicador adicional seria a dificuldade encontrada por tropas africanas que já estavam empregadas na Amis para atender aos padrões mais rigorosos da ONU. A exclusão de participantes não africanos comprometeria, também, a legitimidade da Unamid. A escassez de recursos à disposição das tropas africanas criaria, ainda, dependência em relação a uma multiplicidade de provedores de equipamentos, em detrimento da eficiência da missão.

Criticou-se, também, o fato da Unamid ter sido desdobrada sem que houvesse uma paz a ser mantida. Pressionado por campanha internacional denunciando o “genocídio” em Darfur, o CSNU teria autorizado a Unamid visando à alavancagem do processo político. Na ausência de meios militares adequados, no entanto, seria reduzida a capacidade da Unamid de compelir atores darfurianos recalcitrantes a incorporarem-se ao processo político.

Merecem registro, também, as opiniões apresentadas pelo General Martin Agwai, então Comandante da Unamid, em seminário realizado no *Institute for Security Studies*, em outubro de 2008. Agwai considerou que a Unamid enfrenta “*the almost impossible task of keeping peace where there is no peace to keep*”²⁷¹. Com frequência, a Unamid ver-se-ia “*caught between the conflicts that pit the Government of Sudan against rebels, rebels against rebels, Arabs against Africans, bandits against civilians, Janjaweed against rebels, Sudan against Chad*”²⁷². Agwai aduziu haver

²⁶⁹ S/2007/307/Rev.1, Parágrafo 113.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ ISS, *AU-UN hybrid operation in Darfur*, 2008.

²⁷² Ibid.

“*confusion over higher command and control, including coordination between the AU and the UN*”²⁷³. Lamentou, ainda, a falta de equipamentos, inclusive helicópteros, disponíveis para a Unamid. Por último, considerou que o indiciamento e o mandado de prisão emitido pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) em, respectivamente, 2008 e 2009, contra o Presidente al-Bashir colocam em cheque “*the future integrity of UNAMID*”²⁷⁴. Este último ponto, tendo em vista o significado que vem adquirindo para a relação entre a UA e a ONU, merecerá comentários mais extensos na seção seguinte deste capítulo.

6.2.1 – A reação africana ao indiciamento e o mandado de prisão emitido pelo Tribunal Penal Internacional contra o Presidente Omar al-Bashir

Em março de 2005, o CSNU adotou a resolução 1593, referindo a situação em Darfur à consideração do Tribunal Penal Internacional (TPI). Foi a primeira vez que o Conselho adotou tal procedimento, referindo ao TPI uma situação em um país não signatário do Estatuto de Roma. Na ocasião, abstiveram-se quatro países, inclusive o Brasil, então na presidência do Conselho, e os EUA. As justificativas de voto dos dois países apresentam visões diametralmente opostas.

A representante estadunidense explicou que os EUA “objetam fundamentalmente” à possibilidade do TPI exercer jurisdição sobre cidadãos de países não signatários do Estatuto de Roma. Os EUA não se oporiam à resolução, no entanto, dadas as provisões nela contidas isentando cidadãos dos países não signatários do Estatuto, com a exceção do Sudão, de obrigações perante o tribunal:

*We decided not to oppose the resolution because of the need for the international community to work together in order to end the climate of impunity in the Sudan and because the resolution provides protection from investigation or prosecution for United States nationals and members of the armed forces of non-State parties*²⁷⁵.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

²⁷⁵ S/PV.5158.

Já o Embaixador Ronaldo Sardenberg explicou que o Brasil considera o TPI o instrumento de direito internacional adequado para promover a paz e lutar contra a impunidade no Sudão. O Brasil não poderia votar a favor da resolução, no entanto, porque as cláusulas de isenção incluídas violam a integridade do Estatuto de Roma: “a referência não deveria ser aprovada a qualquer custo”²⁷⁶.

Em 2008, a África dominava a pauta do TPI. Além da situação em Darfur, três situações – em Uganda, na República Democrática do Congo e na República Centro-Africana –, todas elas referidas pelos próprios países envolvidos, estavam sob consideração no Tribunal. Com respeito a Darfur, o TPI já havia emitido mandados de prisão para um Ministro de Estado sudanês e um líder da *Janjaweed* quando, em julho daquele ano, o procurador do Tribunal, Luis Moreno-Ocampo, indiciou o Presidente Omar al-Bashir.

Trinta dos 54 países africanos são signatários do Estatuto de Roma e, conforme apontado acima, três das situações que compunham a pauta do Tribunal foram referidas pelos próprios países africanos. A escolha do TPI de um africano para o seu primeiro indiciamento de um presidente em exercício, no entanto, sobretudo em função da maneira como a situação em Darfur foi referida para o Tribunal, não foi bem recebida na UA.

A UA já havia manifestado, na sua XI Cúpula, realizada pouco antes da decisão do TPI, a sua insatisfação com o “*abuse of the principle of universal jurisdiction*”, que estaria sendo aplicado desproporcionalmente contra lideranças africanas, com efeitos desestabilizadores para o continente e em detrimento do direito internacional²⁷⁷. Nesse contexto, o CPS reagiu à decisão contra al-Bashir manifestando preocupação “*with the misuse of indictments against African leaders*”²⁷⁸. Na mesma decisão, solicitou ao CSNU, “*in accordance with the provisions of Article 16 of the Rome Statute of the ICC, to defer the process initiated by the ICC, taking into account the need to ensure that the ongoing peace efforts are not jeopardized...*”²⁷⁹. Decidiu, ainda, estabelecer “*an independent High-Level Panel... to examine the situation in depth and submit recommendations to Council on how best the issues of accountability and combating impunity, on the one hand, and reconciliation and healing, on the other, could be effectively*

²⁷⁶ Ibid.

²⁷⁷ AU/Dec.199.

²⁷⁸ Decisão da 142^a reunião do CPS.

²⁷⁹ Ibid.

*and comprehensively addressed*²⁸⁰. O painel viria a ser presidido pelo ex-Presidente da África do Sul, Thabo Mbeki.

Os apelos da UA em favor do adiamento do processo não foram ouvidos e, em março de 2009, o TPI emitiu mandado de prisão contra al-Bashir. O CPS condenou imediatamente a decisão do Tribunal e, em julho do mesmo ano, durante a 13^a Cúpula da UA, a Assembleia adotou resolução na qual decidiu “*that...the AU Members States shall not cooperate pursuant to the provisions of Article 98 of the Rome Statute of the ICC relating to immunities, for the arrest and surrender of President Omar el Bashir of the Sudan*”²⁸¹.

O Artigo 98 do Estatuto de Roma refere-se ao conflito entre as obrigações relativas ao respeito à imunidade diplomática e às injunções do TPI. Na formulação do artigo, no que diz respeito a solicitações do TPI envolvendo “*a third State*”, prevalece a imunidade diplomática, “*unless the Court can first obtain the cooperation of that third State for the waiver of the immunity*”²⁸². Na sua decisão, a Assembleia da UA manifesta, portanto, a sua interpretação de que a maneira como a situação em Darfur foi referida ao TPI retira daquele tribunal o direito de invocar a “cooperação” necessária para resolver em seu favor a disputa sobre a imunidade diplomática de um presidente em exercício.

O Painel Mbeki publicou o seu relatório em outubro de 2009²⁸³, no qual toma nota da rejeição do Governo sudanês à intervenção do TPI e insta as autoridades do Sudão a estabelecerem uma corte híbrida para julgar crimes cometidos em Darfur, com a participação de juízes estrangeiros, e um mecanismo de verdade e reconciliação. No relatório, o painel pondera que esforços críveis do Governo sudanês para combater a impunidade em Darfur deverão ser considerados pelo TPI no julgamento da admissibilidade de casos sudaneses, tendo em conta o princípio da complementariedade, bem como pelo Conselho de Segurança, no que concerne à possibilidade do adiamento do processo iniciado pelo TPI. O CPS endossou prontamente as recomendações do relatório Mbeki, tendo, no mesmo comunicado, renovado o apelo ao CSNU para adiar o processo iniciado pelo TPI contra al-Bashir²⁸⁴.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ AU/Dec.245.

²⁸² Estatuto de Roma.

²⁸³ *Report of the African Union High-Level Panel on Darfur.*

²⁸⁴ *Communiqué 1 of the 207th meeting of the Peace and Security Council.*

A decisão da UA sobre o mandado de prisão contra al-Bashir é relevante para este trabalho porque demonstra a assunção de postura de crescente assertividade pela organização continental. Tendo em conta o histórico da sua contribuição para a paz em Darfur e a sua nova condição de parceira da ONU em uma inovadora missão híbrida na região, a UA revela disposição para contestar abertamente uma decisão do CSNU que julga injusta e contraproducente. Injusta, porque considera que um Conselho, três de cujos representantes permanentes não reconhecem o TPI (EUA, China e Rússia), não deveria ter o direito de referir uma situação em um país não signatário do Estatuto de Roma à sua consideração. Ademais, conforme salientado em seminário sobre os resultados da XIII Cúpula da UA, *“How can one reconcile the fact that a common US soldier cannot be prosecuted... while a serving African President could easily be dragged before the ICC?”*²⁸⁵. Contraproducente, porque alveja um ator cuja cooperação é essencial para a “futura integridade da Unamid”, nas palavras do General Agwai, comprometendo, assim, os esforços da UA em Darfur desde 2004, aí incluídos os sacrifícios vividos no longo período de envolvimento solitário na manutenção da paz naquela região.

6.3 – Somália

A Somália, país onde a UA mantém, desde o início de 2007, operação de manutenção da paz – a Amisom – representa, atualmente, um desafio ainda maior do que o de Darfur para a incipiente AAPS. Contribuem para isso a complexidade do conflito, transformado em caixa de ressonância das tensões entre a Etiópia e Eritreia²⁸⁶, e agravado por ter sido colocado no eixo da “guerra contra o terrorismo” lançada pela administração de George W. Bush.

A Somália vive situação anárquica desde o fim da Guerra Fria, tendo sido palco de intervenções malfadadas no início dos anos 90, conforme observado no Capítulo I deste trabalho. O vácuo de poder no país levou as regiões da Somalilândia e de Puntlândia a, unilateralmente, declararem-se autônomas, respectivamente em 1991 e 1998, tendo alcançado alguma medida

²⁸⁵ ISS, *Analysis of the 13th Summit of the AU*.

²⁸⁶ A Etiópia interveio na Somália, no final de 2006, em defesa do Governo Federal de Transição (TFG). As suspeitas em torno do apoio eritreio a grupos rebeldes somalianos, por sua vez, motivariam a Assembleia da UA, na sua 13^a Cúpula, a solicitar ao CSNU a imposição de sanções contra a Eritreia.

de estabilidade. A região Centro-Sul do país, no entanto, tem sido marcada por constantes conflitos, muitos dos quais opondo *warlords* a grupos islâmicos.

Em 2004, como resultado de processo de paz promovido pela Igad (a 14ª iniciativa do tipo desde 1991), foi formado o Governo Federal de Transição (TFG), que obteve reconhecimento internacional, mas não logrou estabelecer controle sobre área significativa do país, tendo a sua atuação restringida, em larga medida, à cidade de Baidoa. Em maio de 2006, eclodiu conflito entre a União de Cortes Islâmicas (UIC), coalizão de milícias islâmicas defensoras da lei de charia no país, e uma aliança de *warlords* baseados em Mogadíscio, conhecida como *Alliance for the Restoration of Peace and Counter-Terrorism*. A UIC, ao emergir vitoriosa do conflito, expandiu o seu campo de atuação e se converteu na maior ameaça à autoridade do combalido TFG.

Alegando a necessidade de se defender da ameaça que forças extremistas somalianas representariam para a sua integridade territorial, a Etiópia – que derrotara a Somália em guerra pela região de Ogaden, em 1979 – lançou ofensiva militar no país, em dezembro de 2006, em defesa do TFG. As forças etíopes contaram com o apoio dos EUA, que chegaram a realizar bombardeios no país no início de 2007, alvejando supostos grupos terroristas ligados à Al Qaeda, conforme observado no Capítulo III deste trabalho.

A intervenção etíope permitiu que o TFG reconquistasse espaços que estavam sob o controle da UIC, provocando a dissolução daquela coalizão. No lugar da UIC, no entanto, passariam a atuar diversas facções islâmicas, a principal das quais o grupo Al-Shabaab, considerado uma organização terrorista pelo Governo dos EUA. Conforme observado por Roque, a ofensiva etíope provocou a radicalização de grupos como o Al-Shabaab:

The islamists were...able to make the case that political Islam was the only real alternative to clan politics and failed Somali nationalism. Shabaab merged Islam with nationalism, and in the months after the fall of the UIC proved to be the most resilient and principal source of armed resistance to the occupation, successfully framing its cause as a just war²⁸⁷.

É neste contexto que o CPS da UA autorizou, em 19 de janeiro de 2007, o desdobramento da Amisom, destinada a apoiar o TFG, facilitar a

²⁸⁷ ROQUE, 2009, p. 2.

provisão de assistência humanitária e estabelecer condições conducentes à estabilização, reconstrução e desenvolvimento da Somália. O CPS previu que a força total da Amisom chegaria a nove batalhões de 850 soldados. Cerca de dois anos e meio depois, em agosto de 2009, seria concluído o desdobramento do sexto batalhão (três do Burundi e três de Uganda).

O comunicado do CPS que criou a Amisom solicitou o apoio do CSNU à Amisom, “*bearing in mind that in deploying a mission to Somalia the African Union is acting on behalf of the entire international community*”²⁸⁸. Encorajou o CSNU, nesse sentido, a autorizar uma missão da ONU na Somália à qual a Amisom transferiria a sua autoridade, no final do mandato inicialmente previsto para a missão africana, de seis meses.

Mesmo antes da decisão do CPS, o CSNU já havia autorizado, no final de 2006, a Igad e Estados-membros da UA a estabelecerem uma missão de “proteção e treinamento” na Somália²⁸⁹. Não tardaria para endossar, em fevereiro de 2007, o desdobramento da Amisom, solicitando, na mesma resolução²⁹⁰, que o SGNU enviasse missão técnica à Somália para avaliar a possibilidade de lançar operação de manutenção da paz da ONU na Somália.

Em abril de 2007, o SGNU Ban Ki-Moon, no relatório da missão solicitada pelo CSNU, ponderaria que

*The possibility, the usefulness and the applicability of a United Nations peacekeeping operation in Somalia depends on a number of factors, including: conditions on the ground; broad-based support for the Somali transitional process; the Transitional Federal Government’s ability to include all segments of Somali society in a constructive dialogue for reconstruction; and progress in the political process*²⁹¹.

Como se verá adiante, em 2009, a cautela evidente nesta formulação continuaria inspirando as reações do CSNU à situação na Somália, embora, diante das dificuldades experimentadas pela UA no seu exercício solitário de manutenção da paz e da ausência de alternativas, algumas concessões tenham sido feitas, em termos de apoio material à Amisom.

²⁸⁸ PSC/PR/CommLXIX.

²⁸⁹ S/RES/1725(2006).

²⁹⁰ S/RES/1744(2007).

²⁹¹ S/2007/204, Parágrafo 53.

Paralelamente ao desdobramento da Amisom, foi lançado, sob os auspícios da ONU, o processo de paz do Djibuti, que resultou na assinatura, em agosto de 2008, de um acordo de paz entre o TFG e uma aliança de milícias islâmicas (ex-integrantes da UIC), chamada *Alliance for the Re-liberation of Somalia* (ARS), fundada em 2007, em reunião realizada na Eritreia. O acordo foi denunciado, no entanto, por grupos mais radicais, com o Al-Shabaab à frente. De acordo com previsão estabelecida no acordo, as tropas etíopes completaram sua retirada do território somaliano no início de 2009, levando o TFG e a ARS a emitirem comunicado conjunto solicitando a instalação no país de missão de paz da ONU.

Dando seguimento ao processo do Djibuti, o Parlamento do TFG foi expandido, sendo alocados 200 assentos ao ARS. O novo parlamento elegeu, em janeiro de 2009, um novo Presidente do TFG, Sheik Sharif Sheikh Ahmed, então Presidente da ARS e ex-líder da UIC. Apesar do compromisso assumido por Ahmed com a consolidação de um governo de reconciliação nacional, o ano de 2009 seria marcado pelo recrudescimento das hostilidades contra o TFG.

Uma característica da fase mais recente do conflito é a intensificação dos ataques contra a Amisom, em função da retirada das tropas etíopes. Roque observa que

Given that the movement has lost one of its principal rallying points, of fighting against foreign occupation, Shabaab has had to take on a new enemy: the new government headed by former UIC leader Sheikh Ahmed Sheikh Sharif, which it portrays as an infidel, and the troops of the AMISOM contingent supporting it²⁹².

Em debate sobre a situação na Somália realizado no CSNU em dezembro de 2008, o Comissário da Paz e Segurança da União Africana, Ramtane Lamara, reconheceu que a UA desdobrou a Amisom sabendo não existir uma “paz a ser mantida” na Somália:

It is well known that Africa responded to the call of duty towards the Somali people under adverse circumstances; it deployed AMISOM with very little experience in institutional and managerial control of peace support operations, in the absence of a peace to keep, and relying heavily on external support²⁹³.

²⁹² ROQUE, 2009, p. 3.

²⁹³ LAMARA, 2008.

Ao longo de 2009, a situação da Amisom tornar-se-ia, no entanto, ainda mais delicada. Obrigada a defender-se de constantes ataques perpetrados por grupos extremistas, a missão via a sua neutralidade colocada em cheque diariamente. Reflexo disso é a solicitação, contida no comunicado do CPS de 15 de junho de 2009, no sentido de rever as regras de engajamento da Amisom, “*so that the mission can better protect its personnel, equipment, key installations, as well as provide more effective support to the TFG*”²⁹⁴.

Como seria de se esperar, o quadro descrito, no qual avanços no processo político são constantemente comprometidos pelo recrudescimento de hostilidades, não ensejou a receptividade esperada pela UA no seio do CSNU ao lançamento de uma operação de manutenção da paz da ONU na Somália. No seu lugar, viram-se novas missões de avaliação, cautelosos planos de contingência, promessas condicionais adiadas e compromissos de assistência à Amisom.

Na resolução 1744, na qual autorizou o desdobramento da Amisom, o CSNU já havia tomado nota de que a operação deveria contribuir para uma fase inicial de estabilização, com vista à sua transformação em uma missão da ONU. Desde 2007, o CSNU tem solicitado ao SGNU a preparação de planos de contingência nesse sentido. Em janeiro de 2009, o CSNU foi além e, na resolução 1863, manifestou “*its intent to establish a United Nations Peacekeeping Operation in Somalia as a follow-on force to AMISOM, subject to a further decision of the Security Council by 1 June 2009*”²⁹⁵.

Na mesma resolução, o CSNU solicitou ao SGNU a criação de um fundo de apoio à Amisom e a convocação de uma conferência de doadores. O CSNU inovaria, ademais, ao endossar proposta do SGNU no sentido de providenciar pacote de apoio logístico à Amisom, até junho de 2009, custeado por recursos do orçamento regular da ONU. A primeira fase do pacote incluiu a transferência de equipamentos da missão da ONU na Etiópia e Eritreia, concluída em julho de 2008. A segunda fase, conforme descrita pelo SGNU,

would include equipment and services normally provided for peacekeeping missions under the heading of United Nations-owned equipment. The package could cover accommodation, rations, water, fuel, armoured vehicles, helicopters,

²⁹⁴ Comunicado da 194ª reunião do CPS.

²⁹⁵ S/RES/1863.

*vehicle maintenance, communications, some enhancement of key logistics facilities, medical treatment and evacuation services. It would aim to provide mission support services to AMISOM with a view to raising basic operational standards*²⁹⁶.

A Assembleia Geral da ONU aprovaria a primeira parcela do pacote logístico em abril de 2009, no valor de US\$ 71,6 milhões²⁹⁷.

Além disso, com base em solicitações do CSNU, o SGNU, mediante unidade do DPKO instalada em Adis Abeba, tem também providenciado assistência à UA em matéria de planejamento e desdobramento da Amisom. Em relatório de abril de 2009, o SGNU enumera algumas das atividades desenvolvidas por peritos da ONU em apoio à Amisom:

*the experts provided advice to the African Union on all military and police planning matters related to to AMISOM...assisted in the preparation of force and police generation strategy to raise military, police and civilian peacekeepers for AMISOM...developed budgets and projected equipment needs...assisted in predeployment training and preparations, and in building the capacity of the African Union in the areas of procurement, management of human resources, medical support and public information activities*²⁹⁸.

Em resoluções posteriores, o CSNU renovaria o fornecimento do pacote logístico. Adiaria, no entanto, uma decisão com respeito à eventual transformação da Amisom em operação de manutenção da paz da ONU. Nesse sentido, o CSNU endossou a abordagem gradualista proposta pelo SGNU Ban Ki-Moon no relatório S/2009/210, de abril de 2009, composta por três fases.

Na primeira, a ONU dedicar-se-á a providenciar “*support to AMISOM, support in building the Somali security institutions, and support for the political process and the recovery and humanitarian activities of the United Nations country team*”²⁹⁹. Se e quando as condições de segurança o permitam, o engajamento da ONU entrará em uma segunda fase, na qual a organização estabelecerá um *light footprint* em Mogadíscio, em apoio ao

²⁹⁶ S/2008/804, Parágrafo 8(c).

²⁹⁷ S/2009/210, Parágrafo 20.

²⁹⁸ Ibid., Parágrafo 27.

²⁹⁹ S/2009/210, Parágrafo 83.

processo político e à prestação de assistência humanitária. Apenas após a conclusão dessas duas etapas, será possível considerar a implementação da terceira fase proposta por Ki-Moon, na qual se desdobraria operação de manutenção da paz da ONU.

Fica claro, portanto, que apesar das expectativas e dos pedidos efetuados pela UA desde o momento em que anunciou a sua disposição para lançar a Amisom, no início de 2007, a perspectiva de *blue-hatting* da missão permanece incerta. O apoio oferecido pela ONU à Amisom, com recursos do orçamento regular da ONU, é uma concessão que resultou da justaposição da precariedade da missão com a relutância do CSNU para autorizar uma intervenção onusiana na ausência de condições mínimas de segurança.

Em relatório sobre a situação na Somália de março de 2009, o SGNU afirmou que deseja “*assure AMISOM that the sacrifices it is making are not in vain*”³⁰⁰. Resta saber, no entanto, até quando a UA suportará a continuação de um engajamento em condições – a despeito da medida de alívio decorrente da ajuda fornecida pela ONU – precárias e em ambiente de grande hostilidade.

6.4 – Comores

Desde que se tornou independente da França, em 1975, o arquipélago das Comores tem sido palco de grande instabilidade política, tendo o país passado por cerca de 20 golpes de estado ou tentativas de golpe desde então. Em 1997, duas ilhas do arquipélago, Moheli e Anjouan, separaram-se da República Federal e Islâmica das Comores, conforme era então conhecido o país, declarando lealdade à França. A secessão deflagrou hostilidades entre as forças federais e os rebeldes, levando a OUA a enviar uma pequena missão de observadores ao país (OMIC). Em 1999, tentativa de golpe de estado liderada pelo Coronel Azali Assoumani levou a OUA a adotar sanções contra o novo regime ilegítimo. Esforço negociador conduzido pela OUA levaria, em 2001, à adoção de um novo sistema de compartilhamento de poder entre as ilhas de Moheli, Anjouan e Grand Comore. O acordo, pelo qual o país passou a se chamar a União das Comores, confere status semiautônomo às três ilhas, sendo a presidência da União compartilhada pelas três, em caráter rotativo.

Em junho de 2007, estava prevista a realização de eleições nas três ilhas. Na ocasião, a UA enviou nova missão de observadores, conhecida como

³⁰⁰ S/2009/132, Parágrafo 113.

AU Electoral and Security Assistance Mission to the Comoros (Maes). Após a verificação de irregularidades e intimidação na campanha em Anjouan, a UA recomendou o adiamento das eleições naquela ilha. O Coronel Mohamed Bacar, eleito Presidente de Anjouan em 2002, insistiu, no entanto, na realização de eleições, e declarou-se vitorioso. O regime de Bacar passaria a ser tratado pela UA como ilegítimo.

Em setembro de 2007, a UA adotou sanções contra as autoridades de Anjouan, inclusive restrições de viagem e congelamento de fundos, e demandou a realização de novas eleições. O mandato da Maes, inicialmente voltado para a realização de eleições, foi ampliado, de maneira a incluir o desarmamento e a integração da *gendarmérie* de Anjouan no exército nacional do país.

Durante a 10ª Cúpula da UA, realizada em janeiro/ fevereiro de 2008, o Presidente da União das Comores, Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, solicitou apoio aos Chefes de Estado/ Governo do órgão continental aos seus esforços para restaurar a autoridade do governo central da União em Anjouan. A Assembleia reagiu ao pedido com a adoção da Declaração 186 (X), na qual solicita a

all Member States capable of doing so to provide the necessary support to the Comorian Government in its efforts to restore, as quickly as possible, the authority of the Union in Anjouan and to put an end to the crisis born out of the persistent refusal by the illegal authorities of Anjouan to comply with the relevant texts governing the functioning of the Union of the Comoros³⁰¹.

A decisão deslanchou uma série de providências, resultando na primeira – e única, até o momento – intervenção militar da UA para derrubar um regime ilegítimo, em 25 de março de 2008. O relatório do Presidente da Comissão da UA sobre o assunto descreve uma vertiginosa sucessão de acontecimentos nos menos de dois meses que separaram a decisão da Assembleia da data da intervenção, com o apoio destacado e reconhecido dos EUA e da França.

Ainda em fevereiro de 2008, os governos da Tanzânia, da Líbia, de Senegal e do Sudão reagiriam positivamente aos pedidos da União das Comores e da Assembleia da UA. Entre 25 de fevereiro e 5 de março de 2008, peritos dos quatro países viajaram às Comores para “*put the finishing touches to the plan for military intervention in Anjouan, in consultation*

³⁰¹ Declaração 186 da Assembleia da UA, Parágrafo 3.

*with the relevant Comorian authorities*³⁰². O relatório dos peritos foi aprovado em reunião ministerial dos quatro países, em 8 de março, a qual *“emphasized that any attempt on the part of the illegal authorities in Anjouan to resist the military intervention in the island would be regarded as a criminal act and would be dealt with as such”*³⁰³.

Em paralelo aos preparativos para a intervenção, seguindo recomendação de Comitê Ministerial de países da região sobre a situação em Comores, foi enviada a Anjouan missão de alto nível da UA, à qual foram integrados representantes dos EUA e da França. O relatório do Presidente da Comissão indica que

*The mission...came up against the intransigence of Colonel Bacar who rejected in their totality the proposals put forward by the AU and the representatives of the international community, particularly the recommendations pertaining to the holding of free, fair and transparent elections to elect a new President for the Island under conditions defined by the AU, on the understanding that Colonel Bacar may run in such an election or opt to go into exile*³⁰⁴.

Em 11 de março, forças tanzanianas, com apoio logístico da França, desembarcaram na ilha de Moheli, onde logo se juntaram a forças sudanesas, transportadas com apoio líbio. Na véspera da intervenção, o Presidente da União das Comores anunciou ter dado ordens ao exército nacional, assistido por tropas sudanesas e tanzanianas, *“to intervene in Anjouan with a view to putting an end to the rebellion”*³⁰⁵.

A intervenção, batizada de *Operation Democracy in the Comoros*, teve início na manhã do dia 25 de março. Em cerca de 24 horas, as forças de coalizão assumiram controle da ilha, sem perda de vidas, embora o Coronel Bacar tenha logrado fugir para a Ilha de Mayotte. O Presidente da Comissão da UA registrou que *“This intervention was received with jubilation, not only in Anjouan, where the population fraternized with the coalition forces, but also in the rest of the Archipelago”*³⁰⁶.

Em comunicados posteriores, como o da sua CXXIV reunião, o CPS manifestaria a sua satisfação com o sucesso da operação e o seu apreço

³⁰² *Report on Comoros since the 10th ordinary session of the Assembly of the AU*, Parágrafo 9.

³⁰³ *Ibid.*, Parágrafo 10.

³⁰⁴ *Ibid.*, Parágrafo 13.

³⁰⁵ *Ibid.*, Parágrafo 17.

³⁰⁶ *Ibid.*, Parágrafo 18.

pelas contribuições tanto dos países da região, quanto da França e dos EUA, “*for the assistance that they provided towards the re-establishment of the authority of the Union in Anjouan*”³⁰⁷. Em 29 de junho de 2009, foram realizadas novas eleições em Anjouan, nas quais o candidato vitorioso, Moussa Toybou, contou com o apoio do Presidente Ahmed Abdallah Mohamed Sambi.

Cumpra observar que, apesar da decisão 186 da Assembleia da UA ter encorajado o CSNU a adotar resolução endossando as sanções impostas pela UA às autoridades de Anjouan, o Conselho manteve silêncio tanto sobre as sanções, quanto sobre a posterior intervenção.

A intervenção em Comores é um exemplo, único até o momento, de uma intervenção coercitiva da UA para derrubar um regime ilegítimo, com o apoio aberto e reconhecido dos EUA e da França, em aplicação do Parágrafo 4(j) do Ato Constitutivo da UA, que reconhece o direito dos Estados-membros de solicitar intervenção da UA com vista à restauração da paz e segurança.

Comentando o precedente estabelecido pela intervenção, Swart apontou que “*There are many other African countries with equal if not graver crisis situations, where the AU has not been implementing similar pressure or visible military assistance to show commitment to rapidly resolving the crisis*”³⁰⁸. Swart cogita duas hipóteses que justificariam a opção da UA por intervir em Comores. Por um lado, a UA poderia estar sinalizando “*greater willingness to intervene in those African countries where political instability, violence and renegade leaders and regimes threaten long-term peace and security*”³⁰⁹. Por outro, “*the AU may be hoping to score a relatively easy victory in Anjouan – whose population is just 300.000 – to earn some political prestige to offset the struggles of its peacekeeping missions in Sudan and Somalia*”³¹⁰.

A avaliação positiva do Relatório Prodi sobre a intervenção nas Comores parece corroborar a segunda hipótese. Nele, o painel cita a intervenção como exemplo bem-sucedido de uma missão da UA, tendo em conta as restrições de capacidade e recursos da organização continental:

Capacity can be less of an issue where there are clear and limited objectives as can be seen in the successful deployment of the mission in the Comoros. The

³⁰⁷ Report on Comoros since the 10th ordinary session of the Assembly of the AU, Parágrafo 4.

³⁰⁸ SWART, 2008.

³⁰⁹ Ibid., 2008.

³¹⁰ Ibid., 2008.

*clear objective to restore the authority of the Union of the Comoros in the island of Anjouan, a short duration and sufficient resources made it possible for the African Union to deploy successfully*³¹¹.

6.5 – Mudanças inconstitucionais de governo

Ao contrário de uma organização como a União Europeia, que surgiu como clube seletivo e pôde expandir de forma relativamente harmoniosa com base na aplicação de condicionalidades, a União Africana é um ente mais heterogêneo, cuja coesão deriva, essencialmente, do progressivo desenvolvimento de marcos regulatórios. Esta constatação é particularmente verdadeira no que diz respeito à promoção da democracia no continente africano.

Conforme observado no Capítulo II, a UA assumiu um compromisso com a promoção da democracia no continente, claramente refletido nos seus estatutos, com destaque – enquanto não entra em vigor a “Carta africana sobre democracia, governança e eleições” – para a “Declaração relativa ao marco para uma resposta da OUA a mudanças inconstitucionais de governo”, adotada em Lomé, em 2000.

Ocorre que, a despeito da realização periódica de eleições e do aprofundamento de práticas democráticas em diversos países africanos, a África ainda é um continente que se caracteriza pela longevidade de vários de seus líderes. Alguns exemplos são: Omar Bongo (Gabão, 1967 – 2009, ano de sua morte³¹²); Paul Biya (Cameroun, 1982 –); Eduardo dos Santos (Angola, 1979 –); Hosni Mubarak (Egito, 1981 – 2011); e o Presidente da UA em 2009, Muammar Kadafi (1969 –). Todos, portanto, chegaram ao poder anos antes da adoção da Declaração de Lomé e da criação da UA.

Em alguns casos, como o de Angola, a situação é atribuível à sua longa guerra civil, fomentada por interferências externas, da qual o país emergiu apenas em 2002. Em outros casos, prevalece a síndrome do *Big Man* africano que, ao se apresentar como figura indispensável à estabilidade e governança do país, lança mão de diversos artifícios visando à manipulação constitucional, de maneira a assegurar a sua permanência no poder.

Diante dessa convivência entre regimes mais e menos democráticos – e tendo em conta o peso e a influência de alguns regimes com credenciais

³¹¹ A/63/666-S/2008/813, Parágrafo 28.

³¹² O seu filho, Ali Ben Bongo, foi eleito o novo presidente do país em setembro do mesmo ano, em eleições contestadas.

democráticas particularmente questionáveis –, não resta à UA outra estratégia para arraigar valores e práticas democráticas no continente que não seja gradualista. Nesse sentido, observa-se, nas ações da UA relativas à promoção da democracia, uma linha de atuação destinada à ampliação gradual do “clube das democracias” atuantes no continente, certamente inspirada pela expectativa de que, quanto maior o seu número, maior será a influência de seus integrantes na promoção de práticas e valores democráticos no âmbito continental.

Nessa linha, a UA tem pouco a dizer sobre regimes já instalados. Com respeito a situações onde ocorrem mudanças inconstitucionais de poder, no entanto, a organização continental tem logrado aplicar o seu compromisso democrático de maneira razoavelmente consistente e rigorosa.

Há diversos exemplos, desde 2000, de golpes de estado praticados na África prontamente condenados pela organização continental (antes a OUA e, desde 2002, a UA), seguida pela suspensão do país em apreço e, em alguns casos, a adoção de sanções até o retorno à governança constitucional, mediante a realização de eleições.

Conforme observado por Issaka Souaré em palestra realizada no *Institute for Security Studies*, um golpe de estado pode derrubar tanto um regime democrático quanto um não democrático. As respostas da UA aos golpes praticados no continente não emitem juízos de valor sobre “bons” ou “maus” golpes. A posição da UA tem-se restringido, apenas, a assegurar a restauração do processo democrático interrompido ou, diante da inexistência de uma ordem democrática prévia, a cobrar a sua transformação³¹³.

Em alguns casos, a UA permitiu que golpistas se apresentassem como candidatos em eleições realizadas e, vitoriosos, adquirissem legitimidade. São exemplos disso as eleições de Francois Bozizié, na República Centro-Africana, e de Faure Gnassingbe, no Togo, ambas em 2005. Registre-se que a *African charter on democracy, elections and governance*, caso estivesse em vigor, impediria tal prática, pois determina, no Artigo 25, que “*The perpetrators of unconstitutional change of government shall not be allowed to participate in elections held to restore the democratic order or hold any position of responsibility in political institutions of their State*”³¹⁴.

Mais recentemente, no segundo semestre de 2008 e o primeiro de 2009, ocorreu uma sucessão de golpes no continente. Na Mauritânia, em

³¹³ ISS, *The AU and the challenge of unconstitutional changes of government*, 2009.

³¹⁴ *African charter on democracy, elections and governance*, 2007.

agosto de 2008, grupo liderado por Mohamed Ould Abdel Aziz depôs o Presidente Sidi Ould Chikh Abdallahi. Em Guiné-Conacri, após a morte do General Lansana Conté, em dezembro de 2008, um grupo intitulado “Conselho Nacional para a Democracia e o Desenvolvimento”, liderado por Moussa Dadis Camara, assumiu o poder à força. Em março de 2009, Andry Rajoelina liderou movimento golpista que resultou no afastamento do Presidente de Madagascar, Marc Ravalomanana. Nos três casos, a UA condenou os golpes e suspendeu os países afetados.

Uma situação em relação à qual ainda não foi consolidada uma abordagem consistente por parte da UA diz respeito a Presidentes em exercício que se recusam a aceitar derrotas eleitorais. São exemplos disso as eleições no Quênia, no final de 2007, e no Zimbábue, em março de 2008. Em ambos os casos, diante do recrudescimento de tensões e hostilidades, a UA apoiou soluções negociadas, resultando na formação de “Governos de Coalizão Nacional”. Dessa maneira, foi possível evitar a ampliação de conflitos que ameaçavam escalar de maneira incontrolável. Alguns analistas, no entanto, apontam que os casos podem vir a representar um perigoso precedente para o continente, contribuindo para cristalizar a percepção de que candidatos derrotados em eleições, ao optarem por não se reconhecerem como tais, terão a oportunidade de legitimarem-se em posteriores arranjos de coalizão.

Capítulo VII – A nova arquitetura africana de paz e segurança no contexto dos objetivos brasileiros em matéria de política externa

Neste capítulo, será examinado o significado da nova AAPS à luz dos objetivos brasileiros em matéria de política externa. Para tanto, deve ser levado em consideração o contexto geral da aproximação do Brasil com a África observada durante o Governo Lula, quando as relações do Brasil com o continente africano adquiriram densidade e caráter estratégico. Nesse sentido, serão contempladas diferentes opções de cooperação com a África no campo da paz e segurança, algumas bilaterais, outras desenvolvidas em foros como a Cúpula África – América do Sul (ASA), a Zopacas, o CPLP e o Ibas. Serão considerados, também, os interesses do Brasil no que diz respeito ao fortalecimento do sistema multilateral de segurança coletiva. Por último, serão avaliadas as perspectivas de cooperação direta entre o Brasil e a UA no campo da paz e segurança, inclusive no que concerne à aproximação que se busca entre a UA e a ONU.

7.1 – A aproximação do Brasil com a África durante o Governo Lula: a busca de uma parceria com o continente africano

Em artigo publicado em 2004, o Professor José Flávio Sombra Saraiva identificou nos primeiros gestos do Governo Lula em relação à África um relançamento da política externa do Brasil para o continente. Saraiva indicou que a superação do “terceiromundismo de antes” e a associação do Brasil à

África em bases cooperativas “tem tudo para comover brasileiros e africanos”³¹⁵. Saraiva desejou que o “novo capítulo” das relações do Brasil com a África tornasse-se “duradouro e verdadeiro”³¹⁶. Para tanto, sinalizou que

*Devemos apoiar, de forma mais concreta, o desenvolvimento africano, em lugar de oferecer esmolas. Temos todas as condições de, negociando juntos, acessar mercados fechados no Norte. E, finalmente, temos muito a contribuir, africanos e brasileiros, para a construção de um mundo mais plural, pacífico, socialmente justo, previsível e multipolar*³¹⁷.

Cinco anos depois, em 2009, o Presidente Lula, em discurso perante a XIII Cúpula da União Africana, realizada em Sirte, diria que “A prioridade para as relações com a África, decidida por meu Governo, passou a ser política de Estado. Ela vai além dos discursos e das expressões de simpatia. Está respaldada por ações concretas”³¹⁸.

Em 2009, o Presidente Lula contabilizara dez viagens ao continente africano. Entre aberturas e reativações, o Brasil passara a contar com rede de 34 embaixadas na África. Brasília, por sua vez, tornara-se uma das capitais do mundo com maior número de embaixadas africanas.

Entre 2003 e 2008, a corrente de comércio do Brasil com a África registrou crescimento da ordem de 321,3%. As exportações do Brasil para a África alcançaram o patamar de US\$ 10,1 bilhões; as importações brasileiras da África, US\$ 15,7 bilhões³¹⁹. Esse quadro faz parte de uma dinâmica de diversificação dos parceiros comerciais brasileiros que ajudou a reduzir a vulnerabilidade do país em relação aos impactos da crise financeira internacional que teve início em 2008.

Conforme salientado pelo Presidente Lula em Sirte, no entanto, a relação do Brasil com a África vai muito além de interesses econômicos e comerciais:

O Brasil não vem à África para expiar a culpa de um passado colonial. Tampouco vemos a África como uma imensa reserva de recursos naturais a serem explorados.

³¹⁵ SARAIVA, 2004, p. 304.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ SARAIVA, 2004, p. 307.

³¹⁸ DA SILVA, 2009.

³¹⁹ Dados disponíveis no sítio eletrônico <<http://www.braziltradenet.gov.br>>.

*O Brasil deseja ser parceiro em projetos de desenvolvimento. Queremos compartilhar experiências e lições, somar esforços e unir capacidades. Só assim nos tornaremos atores – e não meras vítimas – na transformação da atual ordem mundial*³²⁰.

A busca por uma parceria com a África manifesta-se em diversas áreas, entre as quais o combate à fome e à pobreza; a educação; o esporte; a saúde; a agricultura; e os biocombustíveis. Em todas essas áreas, conforme apontado pelo Presidente Lula em Sirte, prevalece a intenção de promover uma cooperação “voltada para a capacitação e transferência de conhecimentos, para iniciativas sustentáveis e respeito às prioridades e condições locais”³²¹.

No campo da agricultura, há um compromisso do Governo brasileiro “de ajudar a África a promover a sua própria ‘revolução verde’”³²². A abertura de um escritório da Embrapa em Gana, em 2008, seria uma expressão disso, bem como o Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, realizado no Brasil em maio de 2010, com participação expressiva dos Ministros da Agricultura africanos. Ainda no campo da agricultura, merece registro a implantação, no Mali, de “uma fazenda-modelo de produção de algodão para capacitar pesquisadores desse país, assim como de Burkina Faso, Chade e Benim, os quatro países que mais sofrem com... (a) concorrência predatória (dos subsídios à exportação dos países ricos)”³²³. Em Moçambique está em curso programa de grande escopo, conhecido como o ProSAVANA, que busca aplicar, na savana tropical moçambicana, a experiência adquirida pelo Brasil no desenvolvimento do seu cerrado.

A produção de biocombustíveis também oferece um terreno fértil para a cooperação do Brasil com a África. O Brasil precisa de parceiros na ampliação do mercado mundial de biocombustíveis. Nesse sentido, o Presidente Lula reiterou em Sirte que “a produção e o consumo de biocombustíveis, dentro de padrões sociais e ambientais criteriosos, trarão benefícios exponenciais para os países e povos africanos”³²⁴.

³²⁰ DA SILVA, 2009.

³²¹ DA SILVA, 2009.

³²² Ibid.

³²³ Ibid.

³²⁴ Ibid.

No campo da saúde, encontra-se em curso um projeto que, pela sua envergadura, tornou-se emblemático da cooperação brasileira na África. Trata-se da instalação de uma fábrica de medicamentos antirretrovirais em Moçambique, com recursos (da ordem de US\$ 10 milhões), equipamentos e tecnologia brasileira.

O Brasil dedica-se a fortalecer uma parceria com a África também no que diz respeito aos grandes temas da agenda internacional. Em matéria comercial, conforme apontado pelo Presidente Lula em Sirte, o Brasil busca o apoio africano “aos esforços do G-20 da OMC para garantir um resultado justo e equilibrado das negociações (da Rodada Doha)”, removendo “as amarras do protecionismo e as anomalias que marcam o comércio agrícola”³²⁵. Nesse contexto, o Presidente Lula anunciou a intenção do Brasil de conceder, no quadro da Rodada, “acesso a seu mercado, livre de tarifas e de cotas, para produtos originários dos Países de Menor Desenvolvimento Relativo”, a maioria dos quais situados no continente africano³²⁶.

No campo político, o Presidente Lula salientou que o Brasil conta “com a África para redefinir a governança das instituições multilaterais. Para torná-las mais representativas, legítimas e eficazes”³²⁷. Essa redefinição da ordem global inclui as instituições de Bretton Woods, nas quais “É preciso pôr fim às condicionalidades perversas que se impuseram no passado aos países em desenvolvimento”³²⁸. Contempla também, segundo o Presidente, as discussões sobre mudança climática, nas quais os poluidores do mundo desenvolvido devem assumir suas responsabilidades históricas. E passa, por último, pela crucial reforma do CSNU, tema em relação ao qual, conforme observado no Capítulo V, a África tem mantido uma posição contraproducente.

Cumprir registrar, ainda, que, na aproximação e na busca da consolidação de uma parceria do Brasil com a África, o Brasil tem procurado ressaltar a dimensão inter-regional da relação. Nesse sentido, cumpriu papel decisivo na realização da I e II Cúpula África – América do Sul, realizadas, respectivamente, na Nigéria, em 2006, e na Venezuela, em 2009. A Cúpula ASA conta, atualmente, com oito Grupos de Trabalho temáticos, sendo um deles dedicado à cooperação no campo da paz e segurança.

³²⁵ DA SILVA, 2009.

³²⁶ Ibid.

³²⁷ Ibid.

³²⁸ Ibid.

7.2 – Algumas modalidades de cooperação do Brasil com a África em matéria de manutenção da paz e segurança no continente africano

O Brasil desenvolve cooperação militar bilateral com diversos países africanos. Para tanto, mantém adidâncias militares em Abuja, Cairo, Luanda, Maputo, Pretória e Windhoek.

A cooperação militar do Brasil com países africanos inclui o oferecimento de vagas em escolas preparatórias de oficiais e suboficiais a militares africanos. Embora não seja ainda enfatizada a formação específica para operações de manutenção da paz, existe a expectativa de que a experiência recente de militares brasileiros, principalmente na Minustah, enseje novas formas de cooperação, como o envio de instrutores brasileiros para centros de formação na África.

Por exemplo, conforme anunciado pelo Presidente Lula durante visita do Presidente Armando Guebuza, em julho de 2009, o Brasil oferecera treinamento a oficiais moçambicanos com vista à participação em operações de manutenção da paz. Em março de 2009, foi assinado Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa com aquele país.

Na África do Sul, a cooperação militar abarca, além da instrução militar e de exercícios navais conjuntos, a dimensão tecnológica. O Brasil e a África do Sul cooperam no desenvolvimento do míssil A-DARTER que, um dos mais significativos projetos mantidos no exterior pela Força Aérea Brasileira, cuja importância estratégica deve-se à transferência efetiva de tecnologia e de conhecimentos acessórios que podem ter aplicação para fins civis em diversas áreas (agricultura, sensores, sistema de comunicação por rádio, veículos aéreos não tripulados).

No caso da Namíbia, a cooperação naval é o eixo da relação bilateral, tendo o Presidente Hifikepunye Pohamba chegado a atribuir o fato da Namíbia ter uma marinha ao apoio recebido do Brasil. A Marinha brasileira mantém Missão Naval naquele país desde 1994. Conforme observado pelo Presidente Lula durante visita do Presidente Pohamba, entre 1998 e 2009 o Brasil treinou cerca de 500 oficiais namibianos.

O Brasil coopera também com a Namíbia no campo da construção naval. Em 2009, foi entregue à Marinha da Namíbia um navio-patrolha construído no Brasil. Além disso, o Brasil doou, em 2003, uma embarcação brasileira às Forças de Defesa namibianas. O Brasil coopera, ainda, no delineamento da plataforma continental namibiana.

Na Guiné-Bissau, a cooperação militar oferecida pelo Governo brasileiro insere-se no contexto do envolvimento brasileiro no apoio à consolidação da paz naquele país. Irene Vida Gala aponta que, embora a Guiné-Bissau tenha passado a constar da agenda do CSNU a partir do final dos anos 90, o pequeno país da África Ocidental não despertou o mesmo interesse observado naquele órgão por outras situações na sub-região, como as da Libéria, Serra Leoa e, posteriormente, Côte d’Ivoire. Nesse contexto, “a Guiné-Bissau passou a fazer parte do que seria, informalmente, entre os membros do CSNU e no próprio Secretariado das Nações Unidas, uma área de influência brasileira, que caberia ao Brasil buscar resgatar da situação de instabilidade e de ameaça de novos conflitos”³²⁹. Na mesma linha, o Brasil passaria, a partir de 2008, a presidir a configuração da Guiné-Bissau na Comissão de Construção da Paz.

A cooperação militar do Brasil com a Guiné-Bissau foi concebida como uma contribuição ao processo de estabilização político-institucional naquele país. Gala aponta que, de maneira a apoiar a reforma das forças armadas bissau-guineenses, foram enviadas diversas missões brasileiras àquele país, “culminando em plano de reestruturação das Forças Armadas, que prevê desde a reforma de estruturas físicas, até a aquisição de equipamentos e a preparação de um plano nacional de defesa para o país”³³⁰.

A despeito das dificuldades de ordem orçamentária para a implementação do ambicioso plano, a cooperação militar do Brasil com a Guiné-Bissau vem progredindo. Em 2006, foi assinado Acordo sobre Cooperação no Domínio da Defesa. Em março de 2009, o Ministro da Defesa, Nelson Jobim, visitou a Guiné-Bissau, ocasião em que pôde visitar instalações cedidas pelo governo local para uma Missão de Cooperação Militar Brasileira no país.

Além do nível bilateral, arranjos como a CPLP, o Ibas, a Cúpula ASA e a Zopacas também oferecem possibilidades de cooperação com a África no campo da manutenção da paz e segurança.

No caso da CPLP, o Brasil participa, desde 2000, de exercícios militares anuais de operações de paz e de ajuda humanitária conhecidos como Felino, reunindo representantes dos oito países integrantes da Comunidade, cinco dos quais são africanos. Gala observa que “Essa é a única participação brasileira digna de registro no tocante a iniciativas internacionais voltadas para a capacitação de tropas africanas para atuação em operações de paz”³³¹.

³²⁹ GALA, 2007, p.131.

³³⁰ Ibid., p. 132.

³³¹ GALA, 2007, p.134.

Em 2006, foi assinado o Protocolo da CPLP de Cooperação no Domínio da Defesa, com o objetivo de facilitar a cooperação entre os Estados-membros e dar fundamento jurídico à realização dos exercícios Felino.

No caso da Zopacas, o Brasil tem defendido papel mais robusto para o arranjo em temas de paz e segurança, como o tráfico de entorpecentes, armas e lavagem de dinheiro. Em junho de 2007, o Governo de Angola sediou a VI Reunião Ministerial da Zopacas, a primeira reunião nesse nível desde 1998. Com vista à revitalização do arranjo, criado em 1986, foi adotado o “Plano de Ação de Luanda”, no qual os Estados-membros da Zopacas se comprometem a intensificar a cooperação em matéria de paz, estabilidade e segurança, inclusive no que diz respeito à prevenção de conflitos e à construção da paz.

O “Plano de Ação” prevê, *inter alia*, o aprimoramento da coordenação entre organizações regionais atuantes no contexto da Zopacas – entre as quais a OEA, a UA, a Cedeao e a SADC – no que diz respeito ao recurso ao Capítulo VIII da Carta da ONU; a possibilidade de exercícios conjuntos; e a criação de um Grupo de Trabalho sobre operações de manutenção da paz.

No contexto do Ibas, também há espaço para cooperação em matéria de manutenção da paz e segurança na África. Em 2008, foi realizado, na África do Sul, o primeiro exercício naval conjunto, intitulado IBSAMAR. O Grupo de Trabalho de Defesa do Ibas, ao reunir-se pela terceira vez, em junho de 2009, manifestou, também, compromisso com a promoção da cooperação em matéria de operações de manutenção da paz, a ser desenvolvida mediante exercícios conjuntos e contatos entre os centros de excelência dos três países.

O GT de Paz e Segurança da Cúpula ASA, que se reuniu pela primeira vez em julho de 2009, constitui outro mecanismo com potencial para desenvolver a cooperação nesse campo com a África. Durante a II Cúpula ASA, em setembro de 2009, foi afirmada a importância da cooperação em matéria de paz e segurança, mediante contatos entre os mecanismos de paz e segurança nas duas regiões e o intercâmbio de informações em áreas como a participação em operações de manutenção da paz, estratégias de defesa e o combate ao crime transnacional organizado.

7.3 – O Brasil e o sistema multilateral de segurança coletiva

O envolvimento brasileiro em operações de manutenção da paz da ONU remonta a 1956, em Suez. Desde então, mais de 20 mil civis e militares brasileiros

participaram em cerca de 30 missões. No que diz respeito à África, cabe ressaltar a participação brasileira nas missões da ONU em Angola e Moçambique. O Brasil teve participação expressiva nas três missões da ONU em Angola, Unavem I, II e III, tendo exercido a chefia da primeira. Chefiou, também, por cerca de um ano, a missão da ONU em Moçambique, a Onumuz.

Em setembro de 2009, o Brasil figurava como o vigésimo maior contribuinte de tropas para operações da ONU, com 1.348 capacetes azuis, a maioria dos quais empregados na missão da ONU no Haiti, a Minustah. O Brasil participava, também, de cinco missões no continente africano: no Chade/ República Centro-Africana (quatro observadores militares na Minurcat); no Saara Ocidental (dez observadores militares na Minurso); na Libéria (dois militares na Unmil); no Sudão (dois soldados, vinte observadores militares e três policiais na Unmis); e em Côte d'Ivoire (três soldados e quatro observadores militares na Unoci). Estava presente, também, nas missões políticas da ONU na Guiné-Bissau (Unogbis) e para a África Ocidental (Unowa).

O Brasil entende que o conceito das operações de manutenção da paz deve ser sujeito a constante aperfeiçoamento, à luz do crescimento da demanda por esse tipo de intervenção e de experiências acumuladas. A diplomacia brasileira tem acompanhado a evolução do pensamento sobre operações de paz, expressa em marcos como o Relatório Brahimi (2000) e o relatório do ex-SGNU Kofi Annan *In Larger Freedom* (2005), e compartilha da percepção de que a vertente de segurança de missões de paz é insuficiente para assegurar condições de estabilidade política e social a longo prazo. Nesse sentido, o Brasil defende abordagem integrada para as operações de paz, englobando simultaneamente as áreas de segurança, consolidação das instituições políticas e desenvolvimento social e econômico.

Desde 2004, o Brasil tem embaçado o seu protagonismo na Minustah no conceito de um tripé segurança-desenvolvimento-fortalecimento institucional. Dessa maneira, contribui para fazer daquela missão um exemplo de como uma operação de manutenção da paz pode realizar atividades de consolidação da paz. O apoio brasileiro à criação da Comissão de Construção da Paz, em 2005, e a sua participação intensiva no órgão – inclusive mediante a liderança da configuração para a Guiné-Bissau –, deve-se ao mesmo interesse em defender uma abordagem integrada para questões de paz e segurança.

Essa abordagem demanda um esforço de coordenação entre diversos meios. Nesse sentido, o Brasil busca conferir um tratamento holístico às

estruturas internacionais para manutenção da paz e segurança, com vista ao aperfeiçoamento dos instrumentos da comunidade internacional voltados para impedir a eclosão, o recrudescimento e a recorrência de conflitos. Valoriza, nessa linha, a importância da diplomacia preventiva, da assistência humanitária, da consolidação da paz e do estímulo ao desenvolvimento social e econômico de Estados em situação frágil.

O Brasil defende o fortalecimento do sistema internacional de segurança coletiva não só para circunscrever a margem aberta a arbitrariedades unilateralistas, mas também para propagar a sua visão holística da manutenção da paz e segurança. Insere-se nesse quadro a candidatura do Brasil a um assento permanente no CSNU, órgão no qual o país ocupa assento não permanente pela décima vez no período de 2010-2011.

Qualquer questionamento da primazia do CSNU em matéria de paz e segurança é visto com preocupação pelo Brasil. Nesse contexto, o Brasil defende que o uso da força e a manutenção da paz e da segurança internacionais sejam regidos estritamente de acordo com os dispositivos da Carta das Nações Unidas. Tentativas de contorná-los tendem a resultar na relativização da competência das instâncias multilaterais universais. Na visão brasileira, interpretações atenuantes da autoridade do CSNU, tais quais encontradas nos estatutos da UA, abrem espaço para a erosão do multilateralismo de cunho universal. A regulamentação do uso legítimo da força, uma vez transferida para o plano regional, fragmentaria o sistema multilateral de segurança coletiva.

Isso não implica, no entanto, uma posição contrária do Brasil em relação a iniciativas no campo da paz e segurança realizadas pela UA e outras CER's africanas (bem como quaisquer outras organizações regionais). Significa, apenas, que o Brasil recusa-se a aceitar a possibilidade de que as organizações regionais sobreponham-se ao sistema de segurança coletivo vigente no âmbito das Nações Unidas. No caso da UA, dada a posição ambígua adotada em relação à necessidade de obter autorização do CSNU para intervenções em Estados-membros da organização continental, é particularmente importante para o Brasil reiterar que o recurso ao Capítulo VIII da Carta da ONU não se contrapõe, de forma alguma, à primazia do CSNU em matéria de paz e segurança.

Fora a questão da primazia do CSNU, o Brasil tem defendido, em foros como a Zopacas e a *Africa Clearing House*, o fortalecimento das capacidades regionais africanas no campo da paz e segurança. O Brasil reconhece que a evolução do papel da UA na preservação da paz continental tem sido elemento

importante da afirmação internacional da identidade coletiva africana. Além disso, entende que o estabelecimento da Força de Reserva Africana atende às recomendações do Relatório Brahimi, relativas ao desenvolvimento da capacidade de realizar desdobramentos de tropas rápidos e eficazes em atendimento a mandatos aprovados pelo CSNU.

É reconhecido, ainda, o potencial de organizações regionais e sub-regionais para complementar esforços da ONU no que diz respeito à abordagem integrada defendida pelo Brasil para questões de paz e segurança. São exemplos disso as contribuições das organizações regionais e sub-regionais nos campos da cooperação eleitoral; assistência à desminagem; mediação, promoção e proteção dos direitos humanos; assistência ao desenvolvimento e cooperação técnica.

7.4 – Perspectivas para a cooperação entre o Brasil e a UA, inclusive no que diz respeito à aproximação entre a ONU e a UA

Há diversos registros de pedidos de assistência brasileira à capacitação da UA no campo da paz e segurança. Algumas áreas salientadas são: manutenção da paz (capacitação e aprimoramento de militares; formação do componente civil e coordenação logística de operações de paz); prevenção de conflitos (apoio ao sistema continental de alerta rápido); e reconstrução pós-conflito (reconstrução de instituições políticas e civis e desenvolvimento social e econômico). Outras áreas nas quais a assistência do Brasil seria apreciada, conforme relatado pela diplomacia brasileira, seriam a intermediação no processo de cooperação com organizações não governamentais e a participação no custeio dos escritórios de ligação da UA na África.

Em fevereiro de 2008 a Comissão da UA sinalizou o seu interesse em receber apoio do Governo brasileiro para a implementação do Programa de Fronteiras da União Africana, dedicado à demarcação de limites e ao desenvolvimento de iniciativas locais de integração transfronteiriça. Apontou-se, em contato com a Embaixada do Brasil em Adis Abeba, a necessidade de adoção de técnicas que, ao permitir à UA levar adiante o processo de demarcação de maneira rigorosa, sejam também compatíveis com os escassos recursos dos países africanos.

Em novembro de 2008, a Embaixada do Brasil em Adis Abeba recebeu comunicação do Comissário de Paz e Segurança da UA, Ramtane Lamamra, solicitando apoio financeiro e logístico do Brasil para o desdobramento da

Amisom. Lamamra sinalizou que tal apoio poderia ser canalizado tanto pela Comissão da UA quanto por países contribuintes de tropas.

Registre-se, também, solicitação da ONU, em dezembro de 2007, no sentido de que, no contexto da contribuição para o aumento da capacidade africana em matéria de operações de manutenção da paz, fosse cedido oficial médico para servir como *Medical Planning Officer* na sede da União Africana. O pedido foi atendido pelo Governo brasileiro, que indicou um Major para o posto.

A posição do Brasil em relação à prestação de assistência à capacitação africana em matéria de paz e segurança encontra-se em estágio de formulação. Conforme assinalado anteriormente, o Brasil tem manifestado, em linhas gerais, o seu apoio à capacitação africana. Em Sirte, por exemplo, o Presidente Lula salientou que “Os esforços e iniciativas da União Africana na promoção do diálogo, em mediações e em missões de paz merecem o apoio de todos”³³². Cumpre registrar, também, que durante visita do então Presidente da Comissão da UA, Alpha Oumar Konaré, em fevereiro de 2007, foi assinado Acordo de Cooperação Técnica entre o Brasil e a União Africana, que oferece base jurídica para diferentes iniciativas de cooperação, inclusive no campo militar.

Uma corrente de pensamento no Itamaraty considera, no entanto, que a assistência oferecida pelo Brasil até o momento está aquém do esperado por interlocutores africanos. O PIB do Brasil e o seu crescimento econômico, vistos da África, gerariam expectativas de maior participação nacional nas atividades da UA, especialmente em paz e segurança, seja em treinamento, logística ou capacitação dos quadros da UA.

Teria chegado, portanto, o momento de definir, em termos mais concretos, a posição brasileira em relação à nova AAPS. A importância da cooperação dos demais parceiros, o volume de recursos materiais e financeiros concedidos e seu engajamento técnico constante nos aspectos internos da Comissão têm uma visibilidade tal que os torna indispensáveis para o próprio funcionamento da UA. Nessa perspectiva, uma presença brasileira “desinteressada” em Adis Abeba, voltada apenas para o diálogo político e com abstenção patente de envolvimento direto em cooperação técnica produziria a anulação de efeitos benéficos pretendidos para o relacionamento diplomático do Brasil.

Fonte diplomática brasileira identifica restrições no acesso de países não doadores a informações detalhadas sobre iniciativas no campo da paz e

³³² DA SILVA, 2009.

segurança na África, o que constituiria um empecilho para uma possível cooperação brasileira. A Comissão e o Departamento de Paz e Segurança, apesar de apresentarem, esporadicamente, solicitações pontuais, tenderiam a reagir passivamente a pedidos de informação sobre iniciativas em curso, impedindo uma consideração ajuizada das perspectivas de cooperação.

Não obstante essa dificuldade, são reconhecidos os possíveis impactos positivos de um maior envolvimento brasileiro na AAPS. Entende-se que a cooperação estruturada com a UA e as CER's em questões de paz e segurança, no âmbito da arquitetura de paz e segurança africana, teria o efeito de conferir maior visibilidade e impacto político-diplomático aos esforços brasileiros no continente africano. Acrescem os óbvios dividendos que tal iniciativa traria para as Forças Armadas brasileiras em termos de projeção no continente africano, de troca de experiência e informações úteis para a formação de nossos militares e da influência doutrinária que podem exercer sobre a nova arquitetura de paz e segurança africana, sobretudo no que toca aos padrões de conduta em operações de paz consagrados no âmbito das Nações Unidas. Aduz-se que o engajamento direto do Brasil com a Força de Reserva Africana abriria espaço para a participação brasileira em licitações de infraestrutura logística.

Ao estudar as possibilidades de cooperação do Brasil com a África em matéria de paz e segurança, é fundamental salientar os elementos que diferenciam a postura brasileira em relação àquela apresentada por doadores tradicionais. Nesse sentido, relatos diplomáticos brasileiros apontam para o reconhecimento, por parte de funcionários e diplomatas da UA, de que a cooperação da organização continental com países como China, Índia e Brasil pode representar um meio de provocar posturas mais conciliadoras e menos arrogantes por parte de doadores desenvolvidos. O Brasil, país em desenvolvimento com maior capacidade relativa, seria um parceiro particularmente atraente, capaz de estabelecer mecanismos de cooperação inovadores. Contaria a favor do país, também, a ausência de passado colonial na África e os laços históricos e culturais que unem o Brasil ao continente africano.

A possibilidade de inserir a cooperação com a União Africana em um espírito de parceria, que se distancie da visão imediatista adotada por vários países desenvolvidos, sobretudo antigas potências coloniais, que procuram impor sua percepção da realidade aos países africanos, é valorizada pela diplomacia brasileira. Fonte diplomática ressalta, ainda, que a perspectiva de

desenvolver uma parceria, livre de imposições e condicionalidades, complementa e enriquece a visão brasileira de solução de conflitos como uma combinação de segurança, desenvolvimento e reconciliação, que difere em muito da postura europeia e estadunidense, tornando-a mais relevante e interessante para a realidade africana.

Dentro do espírito de parceria que se busca imprimir à cooperação com a África no campo da paz e segurança, frisa-se a necessidade de contemplar tanto o campo operacional quanto o político. A diplomacia brasileira reconhece que as iniciativas de países desenvolvidos em apoio ao desenvolvimento das capacidades africanas de manutenção da paz parecem destinadas apenas a capacitar países para contribuir com tropas para lidar com conflitos nos quais os Estados ocidentais não têm interesse ou capacidade de se engajar. Ressalta-se, portanto, a importância de que o esforço brasileiro transcenda essa dimensão e assegure aos membros da UA uma coordenação estreita com o Brasil nos órgãos decisórios das Nações Unidas (Conselho de Segurança, V Comissão, Comitê Especial de Operações de Manutenção da Paz). Dessa maneira, não só o Brasil apoiaria a UA no desdobramento das missões, mas também na estruturação de seus mandatos, que devem conceber a paz como mais do que a mera ausência de guerra.

O desenvolvimento de um diálogo com a África abarcando doutrina e aspectos operacionais e políticos de operações de manutenção da paz poderia, inclusive, ser ampliado, de maneira a incluir outros países em desenvolvimento com interesses semelhantes. Dessa maneira, seria possível formular agendas que respondam aos interesses dos contribuintes de tropas e dos países anfitriões, e não apenas reajam a propostas de países desenvolvidos, que têm vantagens comparativas na produção de conhecimento e divulgação de conceitos. Note-se que esse espírito já norteia, atualmente, o diálogo sobre paz e segurança desenvolvido em foros como a Cúpula ASA e a Zopacas.

Atualmente, o Itamaraty examina formas diferentes de buscar um maior envolvimento na manutenção da paz e segurança na África. O objetivo é fortalecer as credências do país em matéria de manutenção da paz e segurança internacionais; ganhar familiaridade com as operações de manutenção da paz na África, com vista ao mandato do Brasil no CSNU (2010-2011) e a eventual acessão a membro permanente; permitir às Forças Armadas contato mais aprofundado com os conflitos africanos e a arquitetura africana de paz e segurança; ampliar a aplicação do princípio de não indiferença, que pauta as relações do Brasil com países menos desenvolvidos ou em situação de crise

ou conflito; diversificar a cooperação Sul-Sul prestada pelo Brasil; e adensar as relações com a África.

Estudam-se iniciativas a serem realizadas no curto, médio e longo prazos. No curto prazo, caberia buscar definir parâmetros básicos da postura brasileira em relação a operações de manutenção da paz africanas, com vista a assegurar a coerência das manifestações brasileiras nos diversos foros nos quais o assunto é considerado. Caberia, também, aprofundar contatos do Ministério da Defesa com interlocutores africanos que exercem protagonismo na nova AAPS. Para tanto, é indispensável o envolvimento do Centro de Instrução de Operações de Paz do Brasil. Palestras em centros de excelência africanos seriam uma forma de compartilhar a experiência brasileira na Minustah.

Iniciativas de médio prazo incluem a instalação de uma adidância militar em Adis Abeba e outra na Guiné-Bissau. Outra ação no médio prazo seria a organização de seminários no Brasil, em parceria com institutos africanos especializados em paz e segurança na África. Tais iniciativas complementariam o esforço brasileiro de divulgar a cooperação com a África, familiarizando a sociedade com os esforços governamentais de manutenção da paz e contribuindo para minorar as resistências de determinados setores a missões de paz, fator que não esteve ausente no caso da decisão de enviar tropas ao Haiti.

A principal iniciativa no longo prazo seria o incremento da participação brasileira em operações de manutenção da paz na África. Isso só poderá ocorrer, no entanto, uma vez concluída a fase mais intensa da participação do Brasil na Minustah. Para tanto, a proximidade brasileira com a arquitetura africana de paz e segurança será essencial no sentido de permitir definir critérios com clareza e formular juízos acurados acerca do interesse estratégico de participar de operações de manutenção da paz na África.

Entre os obstáculos para o incremento da cooperação do Brasil com a África no campo da paz e segurança, figuram, por enquanto, restrições orçamentárias, tanto no Ministério das Relações Exteriores, quanto no Ministério da Defesa.

Tais restrições, no entanto, não devem impedir a evolução do diálogo do Brasil com a UA sobre o recurso ao Capítulo VIII da Carta de São Francisco, no contexto da aproximação que se busca entre a ONU e a organização africana.

Em discurso proferido por ocasião do debate do CSNU sobre o Relatório Prodi, em março de 2009, a Embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti apresentou visão simpática, em linhas gerais, à aproximação da ONU com a

UA, inclusive no que diz respeito à perspectiva de financiamento de operações de manutenção da paz africanas com recursos do orçamento da ONU.

A Embaixadora ponderou que

*African countries and regional organizations have repeatedly stepped forward and expressed their willingness to shoulder increased responsibility in our common effort to keep peace.... This commendable effort must be met by an equal willingness on the part of the United Nations to provide the necessary support*³³³.

Aduziu que

*Brazil takes note with interest of the proposal by the Panel of the United Nations mechanisms to help funding African Union peacekeeping missions. We believe that such an important proposal deserves thorough consideration not only in the Security Council, but also in the Special Committee on Peacekeeping Operations and in the General Assembly*³³⁴.

Em debate posterior, realizado em outubro de 2009, sobre o relatório de Ban Ki-moon avaliando as propostas do Painel Prodi, a Embaixadora ponderou que

*Concerning the financing of peacekeeping operations carried out by the African Union under a United Nations mandate, it seems to my delegation that more work needs to be done. Building the African Union's capacity in the areas of budgeting, accounting and management is certainly an important aspect of that*³³⁵.

Na ocasião, apoiou, ainda, a proposta de Ki-moon de criação de um fundo destinado ao financiamento de operações de manutenção da paz da UA, pois, além de tornar mais eficaz a cooperação internacional voltada para a promoção da AAPS, “it could attract a number of non-traditional donors who would find it difficult to participate in such efforts through the bilateral route”³³⁶.

³³³ S/PV.6092.

³³⁴ Ibid.

³³⁵ S/PV.6206.

³³⁶ S/PV.6206.

À medida que se desenvolve esse debate, caberá ao Brasil ter em mente o objetivo primordial de fortalecer o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas. Do ponto de vista brasileiro, os esforços da UA e organizações sub-regionais africanas no campo da manutenção da paz e segurança podem constituir uma contribuição valiosa no sentido de complementar aqueles da ONU. É fundamental, no entanto, assegurar que o regionalismo africano (ou qualquer outro) não se sobreponha ao multilateralismo de cunho universal, representado pela ONU.

O estreitamento da cooperação entre a ONU e a UA representa uma oportunidade para evitar desvios e arraigar o espírito necessário de subordinação da organização africana à mundial. O relacionamento entre as unidades competentes das duas organizações em matéria de paz e segurança permite a promoção dos padrões de conduta e das regras de engajamento das Nações Unidas. São positivas, também, as propostas do Relatório Prodi relativas ao financiamento de missões da UA com recursos do orçamento da ONU. A exigência da autorização e acordo prévio no CSNU no que diz respeito ao eventual *blue-hatting* de missões africanas, caso venha a ser endossada, poderá exercer um efeito disciplinador, neutralizando ambiguidades inerentes aos estatutos da UA e tendências à fragmentação do sistema de segurança coletiva.

Conclusão

Neste trabalho, a nova arquitetura africana de paz e segurança foi examinada no contexto de suas implicações para o multilateralismo e para as relações do Brasil com a África.

Foram comentados os fatores históricos que influíram na elaboração da nova AAPS. Entre eles, foram sublinhados a perda de importância estratégica da África no período pós-Guerra Fria; a percepção da inconsistência do CSNU e da comunidade internacional no tratamento da paz e segurança na África; o trauma do genocídio em Ruanda; e o contraste entre meios e recursos empregados na África e em outras situações, inclusive no combate ao terrorismo.

Esses fatores contribuíram para que lideranças africanas viessem a afirmar a necessidade de buscar “soluções africanas para problemas africanos”. Essa visão embasa a AAPS, a qual, por sua vez, faz parte de uma agenda de regeneração continental. Nessa nova agenda africana, direitos humanos, democracia, boa governança, desenvolvimento, e paz e segurança são apresentados como elementos interdependentes e indissociáveis.

Ressaltou-se, ainda, o papel da África do Sul e da Nigéria – ambas interessadas em projetar liderança no continente – na promoção e consolidação da nova agenda africana e, em particular, da nova AAPS.

O autor procurou identificar os principais elementos constitutivos da nova AAPS. Entre eles, destacam-se a União Africana e sua Comissão (que deverá ser convertida em “Autoridade”, com maiores poderes); as Comunidades

Econômicas Regionais; o Conselho de Paz e Segurança da União Africana; a Força de Reserva Africana; o Conselho dos Sábios e o Sistema Continental de Alerta Antecipado. Outros instrumentos, como o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares e a Declaração de Lomé sobre mudanças inconstitucionais de governo, também guardam relação com a AAPS.

Uma marca que perpassa todas essas iniciativas é a disposição demonstrada pelos países participantes da nova AAPS de abrir mão de uma parcela de sua soberania. Nesse sentido, a AAPS prevê a possibilidade de intervenções em países nos quais ocorram graves violações, de sanções contra regimes inconstitucionais, bem como a exposição a críticas no contexto do Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares. Outra característica da nova AAPS é o endosso de uma nova visão de “segurança humana”, mais abrangente do que a visão de segurança que norteou as iniciativas continentais em matéria de paz e segurança no passado.

A agenda da nova AAPS é ambiciosa, mas os recursos para implementá-la são escassos, o que torna indispensável o apoio estrangeiro à sua operacionalização.

O autor situou o envolvimento de atores externos com a nova AAPS no contexto da disputa por recursos naturais (principalmente petróleo), mercados e influência observados na nova corrida para a África.

A capacitação africana em matéria de paz e segurança é, hoje, um componente importante da política dos países ocidentais para a África, seja nos EUA, na UE ou no âmbito do G-8 e G-8 ++. Não obstante o fato dessa ênfase atender a solicitação formulada pelos próprios africanos, não deixa de servir aos interesses dos países ocidentais, receosos de envolverem-se diretamente na manutenção da paz e segurança na África.

Há algumas diferenças importantes nas políticas do EUA e da UE. No caso dos EUA, a política de combate ao terrorismo do Governo Bush e o lançamento da Africom despertaram temores de uma militarização das relações com a África, na qual sobressairia o interesse de assegurar o acesso estadunidense aos recursos naturais africanos, sobretudo o petróleo.

No caso da UE, tem sido enfatizado o desenvolvimento de uma relação institucional com a UA, calcada na “Parceria Estratégica África – UE”. A UE estabeleceu o *African Peace Facility*, mecanismo voltado para o fornecimento de recursos previsíveis para a efetivação da nova AAPS. Tem, também, demonstrado alguma disposição para envolver-se diretamente na manutenção da paz e segurança no continente.

Outro ator cujo impacto no cenário africano tem sido muito comentado é a China. A potência asiática tem procurado ressaltar o caráter não intervencionista da sua presença na África. Não obstante, à medida que se cristalize a percepção do nexos entre oportunidades econômicas e estabilidade no continente, é provável que a China demonstre maior disposição para usar a sua influência política na África, conforme se observou no encaminhamento do caso de Darfur. O crescente envolvimento chinês na manutenção da paz e segurança na África representa, também, uma demonstração de compromisso com a estabilidade africana.

A cooperação entre a União Africana e as Nações Unidas sob o amparo do Capítulo VIII da Carta de São Francisco é um tema que adquire crescente importância para a efetivação da AAPS. Esse tipo de colaboração entre o órgão universal e organizações regionais está na pauta da ONU há anos. Experiências inovadoras na África Ocidental e Central, de colaboração com a ONU e *blue-hatting* de missões da Cedeao e da UA contribuíram para que a ênfase das discussões mais recentes sobre o recurso ao Capítulo VIII recaísse na África e, em particular, na UA.

Essa tendência foi reforçada pelo ativismo de atores africanos, com destaque para a África do Sul, que atribuiu prioridade ao tema durante a sua participação como membro não permanente do CSNU, de 2007 a 2008. Nesse contexto, observou-se que a discussão sobre o estabelecimento de pontes entre a ONU e a UA oferece a países africanos oportunidade valiosa para apresentarem-se como defensores das aspirações continentais.

No momento, estão em curso diversas medidas de aproximação entre os secretariados da ONU e da UA, no contexto do programa de 10 anos de capacitação da UA, entre elas o estabelecimento de um *African Union Peacekeeping Support Team* dentro do DPKO, com presença em Nova York e em Adis Abeba, dedicado à transferência de conhecimentos técnicos, com ênfase na operacionalização da Força de Reserva Africana.

Outro desenvolvimento importante para a aproximação entre a ONU e a UA são as reuniões anuais entre o CSNU e o CPS que vêm sendo realizadas desde 2007, com vista ao desenvolvimento de uma relação mais estruturada para situações de conflito na África.

Países africanos ressaltam que as maiores responsabilidades assumidas pelo continente em matéria de paz e segurança nos últimos anos, em países como a Somália e o Sudão, precisam ser acompanhadas pela disponibilização de maiores recursos. Nesse contexto, uma das principais reivindicações

africanas relativas à cooperação entre a ONU e a UA é o financiamento de operações de manutenção da paz da organização africana com recursos do orçamento regular da ONU.

A proposta é objeto de resistências por parte de alguns dos principais países contribuintes do orçamento da ONU, receosos de dar um “cheque em branco” à UA. Na prática, no entanto, diante de situações concretas como as da Somália e a de Darfur, a relutância para codificar esse tipo de assistência financeira dá lugar a inovações como o pacote de apoio logístico oferecido à combatida Amisom e a formação da missão híbrida da ONU e da UA em Darfur, a Unamid.

O novo ativismo africano na manutenção da paz e segurança está cercado de riscos e desafios. A ambiguidade dos estatutos da AAPS no que diz respeito à primazia do CSNU em matéria de autorização do uso da força gera preocupações quanto à legalidade das iniciativas africanas. Existe um risco verdadeiro de que as interpretações atenuantes da autoridade do CSNU inseridas na AAPS possam contribuir para comprometer o sistema multilateral de segurança coletiva. Nesse contexto, a aproximação entre a ONU e a UA pode ajudar a dissuadir interpretações nocivas à primazia do CSNU em matéria de paz e segurança.

A diluição da legitimidade do CSNU na África parece ter contribuído para a “falta de pressa” demonstrada pela África no processo de reforma daquele órgão. Nesse sentido, a aproximação entre a ONU e a UA, na medida em que resultar em um CSNU mais atento às reivindicações da UA, tenderá a reforçar a confiança da organização regional na mundial. A cooperação entre os secretariados das duas organizações, por sua vez, contribuirá para promover a penetração de conceitos e parâmetros onusianos na UA.

Existem, também, preocupações quanto à possibilidade de que, ao buscar assumir maiores responsabilidades no campo da manutenção da paz e segurança, um ônus irrealista venha a ser, injustamente, transferido para a UA. A ênfase em paz e segurança subtrairia o foco de desafios relativos ao desenvolvimento socioeconômico do continente e eximiria outros atores da comunidade internacional de responsabilidades que deveriam, em virtude de sua maior capacidade, ser suas. A necessidade de buscar recursos externos para a efetivação da AAPS abre margem, também, para a imposição de agendas.

Apesar desses riscos e desafios, o autor deste trabalho sustenta que a AAPS representa uma tentativa de engajamento com a comunidade

internacional com base em uma estratégia formulada pelos próprios africanos. A despeito da dependência em relação a recursos externos, as estruturas e formas de cooperação intra-africana previstas na AAPS, uma vez consolidadas, constituirão um acervo permanente do continente, de maneira a aumentar a margem de autonomia dos países africanos.

Neste trabalho, foram examinados, também, alguns casos concretos, nos quais podem ser observados o potencial e alguns dos desafios que cercam a AAPS.

A literatura sobre a intervenção da UA no Burundi aponta para o potencial da organização africana de atuar, em uma escala relativamente modesta, de maneira a evitar a escalada de tensões e violência, e contribuir para a estabilização necessária ao desdobramento de uma operação de manutenção da paz da ONU.

No caso de Darfur, a Unamid representa, atualmente, a maior inovação em matéria de cooperação entre a ONU e a UA no campo da paz e segurança. Embora seja ainda cedo para julgamentos definitivos sobre a experiência, críticas preliminares apontam para problemas de coordenação entre as organizações mundial e regional. Ressalta-se, também, a manipulação do conceito de “soluções africanas para problemas africanos” por parte do Presidente Omar al-Bashir, de maneira a atrasar o desdobramento efetivo da missão.

Por seu turno, o caso da Somália representa, hoje, o maior desafio para a nova AAPS. A UA entrou no país em 2007, na expectativa de, repetindo o modelo do Burundi, contribuir para uma rápida estabilização da situação, que abrisse o caminho para uma missão da ONU. Cerca de quatro anos depois, é evidente que não há soluções rápidas para um conflito de tamanha escala e complexidade, do qual a ONU continua a manter uma prudente distância. A falta de opções levou a ONU a inovar com o oferecimento de um pacote de apoio logístico à Amisom. Não obstante o alívio que a assistência venha a representar para a combatida missão, permanecem dúvidas sobre a capacidade da UA continuar a engajar-se em condições precárias e em ambiente de grande hostilidade.

Diante dos desafios vividos na Somália e no Sudão, a rápida intervenção da UA no pequeno arquipélago das Comores pode ter representado uma tentativa de angariar algum apoio político entre potências ocidentais – haja vista o apoio aberto e reconhecido dos EUA e da França à missão – para a ainda incipiente AAPS.

Mereceram comentários neste trabalho, também, os esforços da UA com vista à promoção de práticas democráticas. Viu-se que, em vez de hostilizar regimes já instalados com credenciais democráticas duvidosas – alguns deles entre os maiores contribuintes do orçamento da UA – a organização continental tem enfatizado uma política de gradual ampliação do “clube das democracias” no continente.

Por último, o autor avaliou a nova AAPS à luz do interesse brasileiro em aproximar-se da África e estabelecer uma parceria para a construção de um mundo multipolar, bem como do objetivo permanente da política externa brasileira de fortalecer o multilateralismo.

Foram elencadas algumas opções de cooperação com a África no campo da paz e segurança, mediante iniciativas bilaterais, arranjos como a Cúpula África – América do Sul, bem como a eventual prestação de assistência à UA, embora se reconheça que esta última perspectiva esbarra, por enquanto, em restrições orçamentárias.

Salientou-se que o desenvolvimento de um diálogo sobre a aproximação entre a UA e a ONU pode dar ensejo a uma coordenação que englobe não só o desdobramento de missões, mas também a estruturação de seus mandatos. Dessa maneira, abrir-se-ia uma oportunidade para promover a visão abrangente preferida pelo Brasil para questões de paz e segurança, que frisa a abordagem integrada de segurança, desenvolvimento socioeconômico e fortalecimento institucional.

Comentários finais

A palavra chave na aproximação do Brasil com a África é “parceria”. Isso implica respeito pelos esforços e objetivos estabelecidos pelos africanos, bem como uma relação pautada por objetivos comuns, tais quais o desenvolvimento dos povos brasileiro e africanos, e a construção de um mundo multipolar.

Diante da reincidência de conflitos na África, que tanto comprometem as suas aspirações ao desenvolvimento, as lideranças africanas elegeram a manutenção da paz e segurança como prioridade continental. Conforme salientado no preâmbulo do Protocolo do CPS, “...*no single internal factor has contributed more to socio-economic decline on the Continent and the suffering of the civilian population than the scourge of conflicts within and between States*”³³⁷. Nesse sentido, a África adotou os compromissos e lançou o conjunto de iniciativas que constituem a nova AAPS.

Conforme se observou neste trabalho, as motivações para a criação da nova AAPS são compreensíveis. Nelas, a percepção da inconsistência do CSNU e das potências ocidentais no que diz respeito à manutenção da paz e segurança na África tem um peso importante.

Há, no entanto, riscos inerentes ao novo ativismo africano em matéria de paz e segurança. A ambiguidade dos estatutos da UA no que diz respeito à

³³⁷ *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council, 2002.*

prerrogativa do CSNU de autorizar o uso da força e intervenções voltadas para a manutenção da paz e segurança representa um risco verdadeiro para a coerência do sistema multilateral de segurança coletiva. Em última instância, a fragmentação desse sistema atenta contra os próprios interesses africanos.

O objetivo precípua da nova AAPS e da chamada nova agenda africana é o aumento da autonomia da África, de maneira a permitir que o continente entre em uma trajetória de desenvolvimento. Na medida em que iniciativas africanas no campo da paz e segurança contribuam para a diluição do sistema de segurança coletiva, no entanto, sobressai o risco de que, ao invés de ganhos, produzam-se perdas de autonomia para o continente. Essa possibilidade de perda de autonomia está também presente na perspectiva de imposição de agendas por parte de potências ocidentais, cujos interesses no continente inserem-se no contexto da chamada “nova corrida para a África”.

O fortalecimento do sistema multilateral está no topo da escala de prioridades brasileiras em matéria de política externa. Uma das principais razões para a busca de uma parceria com a África é a promoção de um mundo multipolar, objetivo que torna o aumento da autonomia africana imprescindível. Nada seria mais contraditório, portanto, do que, em nome da aproximação, apoiar uma forma de atuação da UA que, ao sobrepor o regionalismo ao multilateralismo de cunho universal, anule os benefícios pretendidos na relação do Brasil com a África.

A solução indicada, para maximizar o potencial de ganhos em termos de autonomia para a África e minimizar o risco de fragmentação do sistema multilateral de segurança coletiva, é a progressiva aproximação da ONU com a UA.

O incremento da cooperação entre as duas organizações, inclusive mediante o financiamento de operações de manutenção da paz africanas com recursos do orçamento da ONU, permitirá o cerceamento de eventuais desvios da UA, promoverá a uniformidade doutrinária, reforçará a capacidade africana e aumentará a previsibilidade do financiamento necessário para a implementação de iniciativas africanas no campo da paz e segurança.

Na medida em que se cristalize entre africanos a percepção dos ganhos obtidos em virtude da cooperação entre as duas organizações, bem como entre o CSNU e o CPS, é provável, também, que aumente a importância atribuída pela África à presença no CSNU de países simpáticos ao aprofundamento das relações entre a ONU e a UA.

Para o Brasil, não obstante a cooperação que venha a desenvolver com a UA e outras CER's em matéria de paz e segurança, cabe acompanhar com especial atenção o debate que ora se desenvolve sobre a cooperação entre a ONU e a UA, no contexto do recurso ao Capítulo VIII da Carta da ONU. Este é um tema que adquire urgência crescente para a diplomacia africana, sobretudo tendo em conta os desafios enfrentados no Sudão e na Somália.

Nesse contexto, o apoio brasileiro à proposta de financiamento de operações de manutenção da paz da UA com recursos do orçamento da ONU, desde que autorizadas pelo CSNU, será particularmente apreciado por nossos parceiros africanos. É importante, também, que, na consolidação do diálogo com a África sobre paz e segurança, seja aprimorada a coordenação do Brasil com a UA nos órgãos decisórios da ONU, de maneira a permitir o apoio não apenas ao desdobramento de missões, mas também na estruturação de seus mandatos.

Seja pela ótica da aproximação do Brasil com a África, seja pelo viés do fortalecimento do sistema multilateral de segurança coletiva, impõe-se a conveniência e a oportunidade de desenvolvermos um diálogo fluído com a África sobre paz e segurança no continente, bem como sobre a cooperação entre a UA e a ONU.



Bibliografia

ABOAGYE, Festus. *The African Mission in Burundi: lessons learned from the first African Union peacekeeping operation*. In: *Conflict Trends*, Vol. 2004 (2). Durban: The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 2004.

ABOAGYE, Festus (Ed.). *Complex emergencies in the 21st Century: challenges of New Africa's strategic peace and security policy issues*. Monograph 134. Pretória: Institute for Security Studies, 2007.

ABOAGYE, Festus. *Why is the West pushing for "home-grown" African peace-keeping?* Artigo publicado em 12/12/2007, no endereço eletrônico do Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em 21/05/2009.

ABOAGYE, Festus. *Mandates and operational lacunas in Darfur*. Artigo publicado em 6/3/2008, no endereço eletrônico do Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em 21/05/2009.

ABOAGYE, Festus. *Assessing the African Peace and Security Architecture*. Artigo publicado em 18/12/2008, no endereço eletrônico do Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em 21/05/2009.

ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris. *Back to the future: UN Peacekeeping in Africa*. In: ADEBAJO, Adekeye; SRIRAM, Chandra Lekha (Eds.). *Managing armed conflicts in the 21st century*. Londres: Frank Cass Publishers, 2001.

ADEBAJO, Adekeye; SCANLON, Helen (Eds.). *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*. Auckland Park: Jacana Media, 2006.

ADEBAJO, Adekeye. *Chronicle of a death foretold*. In: ADEBAJO, Adekeye; SCANLON, Helen (Eds.). *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*. Auckland Park: Jacana Media, 2006.

ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris (Eds.). *South Africa in Africa: the post-apartheid era*. Durban: KwaZulu-Natal Press, 2007.

ADEBAJO, Adekeye. *South Africa and Nigeria: an axis of virtue?* In: ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris (Eds.). *South Africa in Africa: the post-apartheid era*. Durban: KwaZulu-Natal Press, 2007.

ADEBAJO, Adekeye. *Ten prophets of Pax Africana*. In: *Global Dialogue*. Vol. 12.2, agosto, 2007. Midrand: Institute for Global Dialogue, 2007.

ADEBAJO, Adekeye. *The peacekeeping travails of the AU*. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul Raufu (Eds.). *Gulliver's troubles: Nigeria's foreign policy after the Cold War*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

ADEBAJO, Adekeye. *Mad dogs and glory: Nigeria's interventions in Liberia and Sierra Leone*. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul

Raufu (Eds.). *Gulliver's troubles: Nigeria's foreign policy after the Cold War*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

ADEBAJO, Adekeye. *An axis of evil? China, the United States and France in Africa*. In: AMPIAH, Kweku; NAIDU, Sanusha (Eds.). *Crouching tiger, hidden dragon? Africa and China*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

ADEBAJO, Adekeye (Ed.). *From global apartheid to global village: Africa and the United Nations*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

ADEBAJO, Adekeye. *Introduction*. In: ADEBAJO, Adekeye (Ed.). *From global apartheid to global village: Africa and the United Nations*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

AFRICAN UNION. *The Kampala Document: towards a Conference on Security, Stability, Development and Co-operation in Africa*, 1991.

_____. *Declaration on the framework for an OAU response to unconstitutional changes of government*, 2000.

_____. *Constitutive Act of the African Union*, 2000.

_____. *Declaration on democracy, political, economic and corporate governance*, 2002.

_____. *Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union*, 2002.

_____. *Protocol on amendments to the Constitutive Act of the African Union*, 2003.

_____. *Policy framework for the establishment of the African Standby Force*, 2003.

_____. *Decision of the 91st Ordinary Session of the Central Organ of the Mechanism for Conflict Prevention, Management and Resolution, on 2 April 2003.*

_____. *Solemn declaration on a common African defence and security policy, 2004.*

_____. *Roadmap for the operationalisation of the African Standby Force, 2005.*

_____. *The common african position on the proposed reform of the United Nations: The Ezulwini Consensus, 2005.*

_____. *African Union framework on post-conflict reconstruction and development, 2006.*

_____. *Communiqué of the Peace and Security Council at its 69th meeting, on 19 January 2007.*

_____. *African charter on democracy, elections and governance, 2007.*

_____. *Report of the independent high-level panel of the audit of the African Union by the Assembly of the Heads of State and Government of the African Union, 2007.*

_____. *Framework for the operationalization of the Continental Early Warning System, 2007.*

_____. *Declaration on the African Union Border Programme and its implementation modalities, 2007.*

_____. *Modalities for the functioning of the Panel of the Wise as adopted by the Peace and Security Council at its 100th meeting, 2007.*

_____. *The Africa – EU strategic partnership: a joint Africa – EU strategy, 2007.*

_____. *Memorandum of Understanding on cooperation in the area of peace and security between the African Union, the Regional Economic Communities and the Coordinating Mechanisms of the Regional Standby Brigades of Eastern Africa and Northern Africa*, 2008.

_____. *Assembly of the African Union, Tenth Ordinary Session (Dec.171-191)*, 2008.

_____. *Communiqué of the 124th meeting of the Peace and Security Council*, 2008.

_____. *Report of the Chairperson of the Commission on the situation in the Comoros since the 10th ordinary session of the Assembly of the African Union held in Addis Ababa from 31 January to 2 February*, 2008.

_____. *Assembly of the African Union, Eleventh Ordinary Session (Dec.193-207)*, 2008.

_____. *Africa – India framework for cooperation*, 2008.

_____. *Decision of the Peace and Security Council of the African Union at its 142nd meeting, on 21 July 2008*.

_____. *Speech by Amb. Ramtane Lamara, Commissioner for Peace and Security of the African Union to the UNSC on the situation in Somalia, on 16 December 2008*.

_____. *Assembly of the African Union, Twelfth Ordinary Session (Dec. 208-240)*, 2009.

_____. *Communiqué of the 194th meeting of the Peace and Security Council, on 15 June 2009*.

_____. *Assembly of the African Union, Thirteenth Ordinary Session (Dec.243-267)*, 2009.

_____. *Tripoli declaration on the elimination of conflicts in Africa and the promotion of sustainable peace (SP/ASSEMBLY/PS/DECL.I)*, 2009.

_____. *Report of the African Union High-Level Panel on Darfur (PSC/AHG/2(CCVII))*, 2009.

_____. *Communiqué of the 207th meeting of the Peace and Security Council, on 29 October 2009 (PSC/AHG/COMM.1(CCVII))*.

_____. *Communiqué of the 207th meeting of the Peace and Security Council, on 29 October 2009 (PSC/AHG/COMM.2(CCVII))*.

AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

ALDEN, Chris. *China in Africa*. Londres: Zed Books, 2007.

ALDEN, Chris. *What China's new activism in the UN means for Africa*. Artigo publicado no Business Day, em 4 de dezembro de 2007. Disponível em <http://www.saiia.org.za>. Acesso em junho de 2009.

AMPIAH, Kweku; NAIDU, Sanusha (Eds.). *Crouching tiger, hidden dragon? Africa and China*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

AMPIAH, Kweku. *China and Japan's relations with Africa*. In: AMPIAH, Kweku; NAIDU, Sanusha (Eds.). *Crouching tiger, hidden dragon? Africa and China*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

ANYIDOHO, Henry. *A tale of two tragedies: Rwanda and Darfur*. In: ADEBAJO, Adekeye; SCANLON, Helen (Eds.). *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*. Auckland Park: Jacana Media, 2006.

AYANGAFAC, Chrysantus. *From an African Union Commission to an Authority: What's in a name?* Artigo publicado em 16/04/2009, no endereço eletrônico do Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em 21/05/2009.

AYANGAFAC, Chrysantus. *African solutions to African problems: in search of the African renaissance*. Artigo publicado em 13/07/2009, no endereço eletrônico do Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em julho de 2009.

BACH, Daniel. *The AU and the EU*. In: AKOKPARI, John; NDINGAMUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

BERMAN, Eric. *African regional organisations' peacekeeping experiences and capabilities*. In: *Conflict Trends*, Vol. 2004 (2). Durban: The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes (ACCORD), 2004.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*. XXVIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 1994.

CARTER III, Phillip. *U.S. policy in Africa in the 21st century*. Discurso no African Center for Strategic Studies, em 9 de fevereiro de 2009. Disponível em <http://www.state.gov/p/af/>. Acesso em junho de 2009.

CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION. *The new partnership for Africa's security: the United Nations, regional organisations and future security threats in Africa*. Seminar Report. Cidade do Cabo: Centre for Conflict Resolution, 2004. Disponível em <http://ccrweb.ccr.uct.ac.za>. Acesso em fevereiro de 2009.

_____. *The United Nations and Africa: peace, development and human security*. Policy Seminar Report. Cidade do Cabo: Centre for Conflict Resolution, 2006. Disponível em <http://ccrweb.ccr.uct.ac.za>. Acesso em fevereiro de 2009.

_____. *Eurafrique? Africa and Europe in a new century*. Policy Advisory Group Seminar Report. Cidade do Cabo: Centre for Conflict Resolution, 2007. Disponível em <http://ccrweb.ccr.uct.ac.za>. Acesso em fevereiro de 2009.

CILLIERS, Jackie. *The African Standby Force: An update on progress*. ISS Paper 160. Pretória: Institute for Security Studies, 2008.

COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs.). *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

COPSON, Raymond. *The United States in Africa: Bush policy and beyond*. Londres: Zed Books Ltd., 2007.

CÚPULA AMÉRICA DO SUL - ÁFRICA. *Declaración de Nueva Esparta – II Cumbre América del Sur – África*, 26 e 27 de setembro de 2009.

DA SILVA, Luiz Inácio Lula. *Discurso do Senhor Presidente da República na abertura da XIII Cúpula da União Africana, em 1/7/2009*.

DERSSO, Solomon. *The legality of intervention by the African Standby Force in grave circumstances*. Artigo publicado em 6/24/2009, no endereço eletrônico do Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em 14/7/2009.

DINIZ, Ricardo André Vieira. *O processo de integração regional no continente africano: o caso da África Austral*. LII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

DLAMINI-ZUMA, Nkosazana. *Statement to the United Nations Security Council by Minister Dlamini Zuma, President of the Security Council, on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union*. 28 de março, 2007. Disponível em <http://www.dfa.gov.za>. Acesso em julho de 2009.

ECOWAS. *Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peace-Keeping and Security*, 1999.

ERO, Comfort. *UN peacekeeping in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Côte d'Ivoire*. In: ADEBAJO, Adekeye. (Ed.). *From global apartheid to global village: Africa and the United Nations*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

FONTOURA, Paulo Roberto Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. XXXVII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 1999.

G-8 – *Kananaskis Summit Africa Action Plan*, 2002.

_____. *Joint Africa/G8 plan to enhance African capabilities to undertake peace support operations*, 2003.

_____. *Expanding global capability for peace support operations*, 2004.

GALA, Irene Vida. *A política externa do Governo Lula para a África: a política externa como instrumento de ação afirmativa...ainda que não só*. LI Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

GOMES, Solomon. *The peacemaking role of the OAU and the AU: a comparative analysis*. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

HABIB, Adam. *Western hegemony, Asian ascendancy and the new scramble for Africa*. In: AMPIAH, Kweku; NAIDU, Sanusha (Eds.). *Crouching tiger, hidden dragon? Africa and China*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

HUTCHFUL, Eboe. *From military security to human security*. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. *The AU-UN hybrid operation in Darfur: a force commander's perspective on the pitfalls, challenges*

and prospects of mandate implementation in a complex mission. Seminar Report. Pretória: Institute for Security Studies, 1/10/2008. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em junho de 2009.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. *The African Union and the challenge of unconstitutional changes of government in Africa*. Seminar Report. Pretória: Institute for Security Studies, 2009. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em junho de 2009.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. *Analysis of the 13th Summit of the AU Heads of States and Government*. Seminar Report. Pretória: Institute for Security Studies, 8/7/2009. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em julho de 2009.

INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Rome Statute of the International Criminal Court*, 1998.

JUMA, Monica (ed.). *Compendium of key documents relating to peace and security in Africa*. Pretória: Pretoria University Law Press, 2006.

KUWALI, Dan. *The conundrum of conditions for intervention under article 4(h) of the African Union Act*. In: *African Security Review*, Vol. 17 (4). Pretória: Institute for Security Studies, 2008.

KAGWANJA, Peter. *Power and peace: South Africa and the refurbishing of Africa's multilateral capacity for peacemaking*. In: SOUTHALL, Roger (Ed.). *South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa*. Cidade do Cabo: Human Sciences Research Council Press, 2006.

LANDSBERG, Chris. In: ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris (Eds.). *South Africa in Africa: the post-apartheid era*. Durban: KwaZulu-Natal Press, 2007.

LANDSBERG, Chris. *South Africa and the making of the African Union and NEPAD: Mbeki's 'progressive African agenda'*. In: ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris (Eds.). *South Africa in Africa: the post-apartheid era*. Durban: KwaZulu-Natal Press, 2007.

LANDSBERG, Chris. *The birth and evolution of NEPAD*. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

LANDSBERG, Chris. *An African 'concert of powers'? Nigeria and South Africa's construction of the AU and NEPAD*. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul Raufu (Eds.). *Gulliver's troubles: Nigeria's foreign policy after the Cold War*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

MANSARAY, Allan Vic. *AMIS in Darfur: Africa's litmus test in peacekeeping and political mediation*. In: *African Security Review*, Vol. 18 (1). Pretória: Institute for Security Studies, 2009.

MÉDARD, Jean-François. *Crisis, change and continuity: Nigeria-France relations*. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul Raufu (Eds.). *Gulliver's troubles: Nigeria's foreign policy after the Cold War*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

MESFIN, Berouk. *The establishment and implications of the United States Africa Command: an African perspective*. ISS Paper 183. Pretória: Institute for Security Studies, 2009.

MEREDITH, Martin. *The fate of Africa: a history of fifty years of independence*. Estados Unidos: PublicAffairs, 2005.

MILLS, Greg; MCNAMEE, Terence; LORENZO, Mauro de; UTTLEY, Matthew. *AFRICOM and African security: the globalization of security or the militarization of globalization?* Brenthurst Discussion Paper 4/2007. Joanesburgo: The Brenthurst Foundation, 2007. Disponível em <http://www.thebrenthurstfoundation.org>. Acesso em fevereiro de 2009.

MUGUMYA, Geoffrey. *Peacekeeping experiences in Africa from the Organization of African Unity to the African Union: an analytical historical perspective*. In: *Report of the 2007 Tswalu Dialogue*. Joanesburgo: The Brenthurst Foundation, 2007. Disponível em <http://www.thebrenthurstfoundation.org>. Acesso em fevereiro de 2009.

MURITHI, Tim. *Between paternalism and hybrid partnership: the emerging UN and Africa relationship in peace operations*. Friedrich Ebert Stiftung briefing paper 2. Nova Iorque: Friedrich Ebert Stiftung, 2007. Disponível em <http://www.fes-globalization.org/>. Acesso em julho de 2009.

MURITHI, Tim. *The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia*. In: *African Security Review*, Vol. 17 (1). Pretória: Institute for Security Studies, 2008.

MWANASALI, Musifiky. *Africa's responsibility to protect*. In: ADEBAJO, Adekeye; SCANLON, Helen (Eds.). *A dialogue of the deaf: essays on Africa and the United Nations*. Auckland Park: Jacana Media, 2006.

MWANASALI, Musifiky. *From non-interference to non-indifference: the emerging doctrine of conflict prevention in Africa*. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds.). *The African Union and its institutions*. Auckland Park: Jacana Media, 2008.

NAIDU, Sanusha. *India's engagement in Africa: self-interest or mutual partnership?* In: SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Eds.). *A new scramble for Africa? Imperialism, investment and development*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

NAKASONE, Hirofumi. *Policy speech by Mr. Hirofumi Nakasone, Minister for Foreign Affairs, on 'Creating Peace: Japan-Africa Partnership', at the TICAD IV Follow-Up Symposium*. Disponível em <http://www.mofa.go.jp/region/africa/ticad/ticad4/speech0903.html>. Acesso em junho de 2009.

NATHAN, Laurie. *Africa's early warning mechanism: an emperor with no clothes?* In: *South African Journal of International Affairs*, Vol. 14 (1). Joanesburgo: South African Institute of International Affairs, 2007.

NEETHLING, Theo. *Whither peacekeeping in Africa: Revisiting the evolving role of the United Nations*. In: *African Security Review*, Vol. 18 (1). Pretória: Institute for Security Studies, 2009.

OBAMA, Barack. *Remarks by the President to the Ghanaian Parliament, on July 11, 2009*. Disponível em <http://www.state.gov/p/af/>. Acesso em junho de 2009.

OLIVEIRA, Glivânia Maria de. *A busca de maior democratização das instâncias decisórias internacionais: o G-4 e a elusiva convergência com a África no processo de reforma do CSNU*. LII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 2007.

OTHIENO, Timothy; SAMASUWO, Nhamo. *A critical analysis of Africa's experiments with hybrid missions and security collaboration*. In: *African Security Review*, Vol. 16 (3). Pretória: Institute for Security Studies, 2007.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Tese do XXXIII Curso de Altos Estudos. Brasília: Instituto Rio Branco, 1997.

PLOCH, Lauren. *Africa Command: U.S. strategic interests and the role of the U.S. military in Africa*. Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2009. Disponível em <http://fpc.state.gov>. Acesso em junho de 2009.

ROQUE, Paula. *Somalia: understanding Al-Shabaab*. Situation Report, 3/6/2009. Pretória: Institute for Security Studies. Disponível em <http://www.iss.co.za>. Acesso em julho de 2009.

RUPIYA, Martin. *The African military: assessing continental responses to security needs*. In: *Report of the 2007 Tswalu Dialogue*. Joanesburgo: The Brenthurst Foundation, 2007. Disponível em <http://www.thebrenthurstfoundation.org>. Acesso em fevereiro de 2009.

RUPIYA, Martin; SOUTHALL, Roger. *The militarisation of the new scramble for Africa*. In: SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Eds.). *A new scramble for Africa? Imperialism, investment and development*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

SADC. *Protocol on politics, defence and security cooperation*, 2001.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *África e Brasil: o Fórum de Fortaleza e o relançamento da política africana do Brasil no governo Lula*. In: COELHO, Pedro Motta Pinto; SARAIVA, José Flávio Sombra (orgs.). *Fórum Brasil-África: política, cooperação e comércio*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

SARKOZY, Nicolas. Discurso no Parlamento sul-africano, em 28 de fevereiro de 2008. Disponível em <http://ambafrance-uk.org/Discours-du-President-Sarkozy,10337.html?xtor=RSS-1>. Acesso em março de 2008.

SAUNDERS, Chris. *UN peacekeeping in Southern Africa: Namibia, Angola and Mozambique*. In: ADEBAJO, Adekeye (Ed.). *From global apartheid to global village: Africa and the United Nations*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

SERAFINO, Nina M. *The Global Peace Operations Initiative: background and issues for Congress*. Report for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2009. Disponível em <http://fpc.state.gov>. Acesso em junho de 2009.

SOUTH AFRICAN INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS. *Special issue of the South African Journal of International Affairs: India in Africa*, Vol. 14 (2). Joanesburgo: South African Institute of International Affairs, 2007.

SOUTHALL, Roger (Ed.). *South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa*. Cidade do Cabo: Human Sciences Research Council Press, 2006.

SOUTHALL, Roger. *South Africa, an African peacemaker?* In: SOUTHALL, Roger (Ed.). In: *South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa*. Cidade do Cabo: Human Sciences Research Council Press, 2006.

SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Eds.). *A new scramble for Africa? Imperialism, investment and development*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

SOUTHALL, Roger. *Scrambling for Africa? Continuities and discontinuities with formal imperialism*. In: SOUTHALL, Roger; MELBER, Henning (Eds.). *A new scramble for Africa? Imperialism, investment and development*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

SRINIVASAN, Sharath. *A marriage less convenient: China, Sudan and Darfur*. In: AMPIAH, Kweku; NAIDU, Sanusha (Eds.). *Crouching tiger, hidden dragon? Africa and China*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2008.

SWART, Gerrie. *From rhetoric to rapid reaction: the consequences of the AU intervention in the Comoros*. Electronic Briefing Paper 19/2008. Pretória: Centre for International Political Studies. Disponível em <http://www.cips.up.ac.za>. Acesso em julho de 2009.

UNITED NATIONS. *Charter of the United Nations*, 1945.

_____. *An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*, 1992.

_____. *Note by the President of the Security Council (S/25184)*, 1993.

_____. *Declaration on the enhancement of cooperation between the United Nations and regional arrangements or agencies in the maintenance of international peace and security (A/RES/49/57)*, 1995.

_____. *UN Secretary-General's report on the causes of conflict and the promotion of durable peace and sustainable development in Africa*, 1998.

_____. *Statement by the President of the Security Council (S/PRST/2003/4)*, 2 de maio de 2003.

_____. *Resolution 1545, adopted by the Security Council at its 4975th meeting, on 21 May 2004 (S/RES/1545)*, 2004.

_____. *Resolution 1556, adopted by the Security Council at its 5015th meeting, on 30 July 2004 (S/RES/1556), 2004.*

_____. *Report of the Secretary-General on Burundi (S/2004/210), 2004.*

_____. *A more secure world: Our shared responsibility. Report of the Secretary-General's high-level panel on threats, challenges and change, 2004.*

_____. *Resolution 1593, adopted by the Security Council at its 5158th meeting, on 31 March 2005 (S/RES/1593), 2005.*

_____. *5158th meeting of the Security Council (S/PV.5158), 2005.*

_____. *In Larger Freedom: towards development, security and human rights for all, 2005.*

_____. *2005 World Summit Outcome (A/RES/60/1), 2005.*

_____. *Resolution 1631, adopted by the Security Council on 17 October 2005 (S/RES/1631), 2005.*

_____. *Letter dated 11 December 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly; Declaration on enhancing UN-AU cooperation: framework for the ten-year capacity building programme for the African Union (A/61/630), 2006.*

_____. *A regional-global security partnership: challenges and opportunities (A/61/204 – S/2006/590), 2006.*

_____. *Resolution 1725, adopted by the Security Council on 6 December 2006 (S/RES/1725), 2006.*

_____. *Resolution 1744, adopted by the Security Council on 21 February 2007 (S/RES/1744), 2007.*

_____. *Statement by the President of the Security Council, adopted on 28 March 2007 (S/PRST/2007/8), 2007.*

_____. *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia pursuant to paragraphs 3 and 9 of Security Council resolution 1744 (S/2007/204), 2007.*

_____. *Report of the Secretary-General and the Chairperson of the African Union Commission on the hybrid operation in Darfur (S/2007/307/Rev.1), 2007.*

_____. *Report of the Security Council mission to Addis Ababa, Khartoum, Accra, Adidjan and Kinshasa (S/2007/421), 2007.*

_____. *Report of the Secretary-General on the relationship between the United Nations and regional organizations, in particular the African Union, in the maintenance of international peace and security (S/2008/186), 2008.*

_____. *Resolution 1809, adopted by the Security Council on 16 April 2008 (S/RES/1809), 2008.*

_____. *Report of the African Union-United Nations panel on modalities for support to African Union peacekeeping operations (A/63/666-S/2008/813), 2008.*

_____. *Letter dated 19 December 2008, from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2008/804), 2008.*

_____. *Resolution 1863, adopted by the Security Council at its 6068th meeting, on 16 January 2009 (S/RES/1863), 2009.*

_____. *Letter dated 30 January 2009 from the Secretary-General to the President of the Security Council (S/2009/60), 2009.*

_____. *Report of the Secretary-General on the situation in Somalia. (S/2009/132), 2009.*

_____. *Report of the Secretary-General on Somalia pursuant to Security Council resolution 1863 (S/2009/210)*, 2009.

_____. *Resolution 1872, adopted by the Security Council at its 6127th meeting, on 26 May 2009 (S/RES/1872)*, 2009.

_____. *Report of the Secretary-General on the deployment of the African Union – United Nations Hybrid Operation in Darfur (S/2009/352)*, 2009.

_____. *Report of the Secretary-General on Support to African Union peacekeeping operations authorized by the United Nations (A/64/359-S/2009/470)*, 2009.

_____. *6206th meeting of the Security Council (S/PV.6206)*, 2009.

_____. *Statement by the President of the Security Council, adopted on 26 October 2009 (S/PRST/2009/26)*, 2009.

VINES, Alex; MIDDLETON, Roger. *Options for the EU to support the African Peace and Security Architecture*. Bruxelas: Parlamento Europeu, 2008.

VOGT, Margaret. *The UN and Africa's regional organisations*. In: ADEBAJO, Adekeye. (Ed.) *From global apartheid to global village: Africa and the United Nations*. Durban: University of KwaZulu-Natal Press, 2009.

ZOPACAS. *Plano de Ação de Luanda, adotado na VI Reunião Ministerial dos Estados-Membros da Zona de Paz e Cooperação da Atlântico Sul, em 18-19 de junho de 2007*.







<i>Formato</i>	<i>15,5 x 22,5 cm</i>
<i>Mancha gráfica</i>	<i>12 x 18,3cm</i>
<i>Papel</i>	<i>pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)</i>
<i>Fontes</i>	<i>Times New Roman 17/20,4 (títulos), 12/14 (textos)</i>