

A ARQUITETURA DE PAZ E
SEGURANÇA AFRICANA

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado
Secretário-Geral

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
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

LUÍS IVALDO VILLAFANE GOMES SANTOS

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana



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
Mariana Alejarra Branco Troncoso

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem

Impresso no Brasil 2011

Santos, Luís Ivaldo Viallafañe Gomes.

A arquitetura de paz e segurança africana / Luís Ivaldo
Viallafañe Gomes Santos. – Brasília: Fundação Alexandre
de Gusmão, 2011.
204 p.

ISBN: 978.85.7631.320-5

1. Tensão Internacional (África). 2. Movimento pela Paz.
3. Conflitos Africanos.

CDU 327.5(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.

Lista de Abreviaturas

ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance Program
ACPP	Africa Conflict Prevention Pool
ACRI	African Crisis Response Initiative
AMIB	African Union Mission in Burundi
AMIS	African Union Mission in Sudan
AMISOM	African Union Mission in Somalia
ANC	African National Congress
APF	African Peace Facility
APRM	African Peer Review Mechanism
APSA	African Peace and Security Architecture
ASF	African Standby Force
BINUCA	Bureau Intégré des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix en République Centrafricaine
CCP	Comissão de Construção da Paz
CEGPL	Communauté Économique des Pays des Grands Lacs
CEMAC	Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CEN-SAD	Communauté des États Sahélo-Sahariens

CEWS	Continental Early Warning System
CMD	Conflict Management Division
COMESA	Common Market for East and Southern Africa
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CPX	Command Post Exercises
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DEAF	Democracy and Electoral Assistance Fund
DITF	Darfur Integrated Task Force
DPA	Department of Political Affairs
DPKO	Department of Peacekeeping Operations
EAC	East Africa Community
EASBRICOM	Eastern Africa Standby Brigade Coordination Mechanism
EASF	Eastern Africa Standby Force
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community of West African States
ESF	ECOWAS Standby Force
FNLA	Frente Nacional para a Libertação de Angola
FOMAC	Force Multinationale de l'Afrique Centrale
FTX	Field Training Exercises
GPOI	Global Peace Operations Initiative
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
HSGOC	Heads of State and Government Orientation Committee
ICU	Islamic Courts Union
IGAD	Inter Governmental Authority for Development
IOC	Indian Ocean Commission
JEM	Justice and Equality Movement
JMC	Joint Military Commission
MAES	Mission d'Assistance Électorale et Sécuritaire de l'Union Africaine
MAPEX	Map Exercises
MINURSO	Mission des Nations Unies pour l'Organisation d'un Référendum au Sahara Occidental
MINUSTAH	Mission des Nations Unies pour la Stabilisation au Haiti

MONUA	Mission d'Observation des Nations Unies en Angola
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola
MRU	Mano River Union
NARC	Northern Africa Regional Capability
NEPAD	New Partnership for Africa's Development
NMOG	Neutral Military Observer Group
NPCA	NEPAD Planning and Coordinating Agency
OAU	Organização da Unidade Africana
OLMEE	OAU Liaison Mission in Ethiopia-Eritrea
OMIB	Observer Mission in Burundi
OMIC	Observer Mission in Comoros
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUB	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUC	Opération des Nations Unies au Congo
ONUMOZ	Opération des Nations Unies au Mozambique
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOPs	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz na África
PLANELM	Planning Element
PSD	Peace and Security Department
PSOD	Peace Support Operations Division
RECAMP	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
RDC	República Democrática do Congo
SACU	Southern Africa Customs Union
SADC	Southern Africa Development Community
SADCBRIG	SADC Standby Brigade
SML/A	Sudan Liberation Movement/Army
SPMU	Strategic Planning and Management Unit
STM	UN Standardized Training Modules
TFG	Transitional Federal Government
UA	União Africana
UE	União Europeia

UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine
UMA	Union du Maghreb Arabe
UNAMID	United Nations African Union Mission in Darfur
UNAVEM	United Nations Angola Verification Mission
UNIOGBIS	United Nations Integrated Peacebuilding Office in Guinea-Bissau
UNIOSIL	United Nations Integrated Office in Sierra Leone
UNITA	União Nacional para a Independência Total de Angola
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMIS	United Nations Mission in the Sudan
UNOAU	United Nations Office to the African Union
UNOCI	United Nations Operation in Côte d'Ivoire
UNPOS	United Nations Political Office for Somalia
UNOWA	United Nations Office for West Africa
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZANU	Zimbabwe African National Union
ZAPU	Zimbabwe African People's Union

Sumário

Introdução, 13

Capítulo 1 – Um continente assolado pela violência, 17

- 1.1 O custo humano dos conflitos africanos, 18
- 1.2 Relação das guerras africanas, 20
- 1.3 Distribuição temporal e comparações regionais, 25

Capítulo 2 – Dinâmicas dos conflitos africanos, 29

- 2.1 A debilidade institucional, 30
- 2.2 As rivalidades étnicas, 32
- 2.3 As diferenças religiosas, 34
- 2.4 Fatores ambientais e a exploração de recursos naturais, 35
- 2.5 Fatores demográficos, 39
- 2.6 A proliferação de armas, 41

Capítulo 3 – Da Organização da Unidade Africana à União Africana, 45

- 3.1 A criação da Organização da Unidade Africana, 45
- 3.2 A questão da divisão territorial da África, 47
- 3.3 A ação da Organização da Unidade Africana no campo da paz e segurança, 49
- 3.4 Um novo começo, 52

3.5 Processos de integração regional, 57

3.6 A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, 60

Capítulo 4 – Fundamentos da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, 63

4.1 O Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, 63

4.2 A Política Comum Africana de Defesa e Segurança, 69

4.3 Normas relativas a mudanças inconstitucionais de governo, 70

4.4 A cooperação entre a União Africana e os organismos regionais, 73

4.5 A União Africana e a responsabilidade de proteger, 76

Capítulo 5 – A União Africana e as missões de apoio à paz, 81

5.1 A Missão da União Africana no Burundi, 82

5.2 A Missão da União Africana no Sudão, 85

5.3 A Missão da União Africana na Somália, 89

5.4 A Missão da União Africana em Comores, 93

5.5 O Departamento de Paz e Segurança, 93

Capítulo 6 – O Painel de Sábios, 97

6.1 Disposições do Protocolo sobre Paz e Segurança, 97

6.2 Modalidades de funcionamento, 98

6.3 Atividades do Painel, 100

6.4 A União Africana como instância de mediação, 104

Capítulo 7 – O Sistema Continental de Alerta Antecipado, 109

7.1 Disposições do Protocolo sobre Paz e Segurança, 110

7.2 Antecedentes, 111

7.3 Desenvolvimento do Sistema, 112

7.4 Sistemas regionais de alerta antecipado, 116

Capítulo 8 – A Força Africana de Pronto Emprego, 121

8.1 Antecedentes, 122

8.2 Disposições do Protocolo sobre Paz e Segurança, 124

8.3 O Arcabouço Político, 126

8.4 Evolução do processo de estabelecimento da Força Africana de Pronto Emprego, 131

- 8.5 Dimensões civil e policial da Força Africana de Pronto Emprego, 133
- 8.6 Progressos no nível regional, 138
- 8.7 Lacunas no desenvolvimento da Força Africana de Pronto Emprego, 140

Capítulo 9 – Outras iniciativas, 145

- 9.1 O Programa de Fronteiras, 145
- 9.2 Assistência eleitoral, 150
- 9.3 Reconstrução pós-conflito, 154

Capítulo 10 – Parceiros internacionais da União Africana em paz e segurança, 159

- 10.1 Nações Unidas, 159
- 10.2 O Relatório Prodi, 162
- 10.3 União Europeia, 171
- 10.4 Grupo dos Oito, 172
- 10.5 Parceiros individuais, 173
- 10.6 Grupo de Parceiros da União Africana, 175

Conclusão, 177

Bibliografia, 181

Introdução

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana é uma tentativa de resposta dos países africanos, sob a égide da União Africana, ao desafio de controlar os conflitos que cronicamente assolam o continente, provocando elevadas perdas financeiras, materiais e, sobretudo, humanas e aumentando ainda mais os obstáculos ao desenvolvimento socioeconômico. A Arquitetura consiste em componentes que visam a cobrir todas as fases de um possível conflito, desde a atuação preventiva para evitar sua eclosão, a intervenção para o estabelecimento de cessar-fogo e a criação de condições para solução negociada, até as medidas de reconstrução pós-conflito e para impedir a retomada de hostilidades.

Sendo o Brasil crescentemente reconhecido pela comunidade internacional como potência emergente, tende a aumentar o chamamento a que assuma maiores responsabilidades no tratamento das questões de paz e segurança no plano mundial. Em função da proximidade geográfica e dos laços históricos que nos unem ao continente africano, este afigura-se naturalmente como palco prioritário para a atuação brasileira nesse domínio. Nessas circunstâncias, o acompanhamento do desenvolvimento do projeto da Arquitetura de Paz e Segurança Africana reveste-se de considerável interesse.

O presente trabalho divide-se conceitualmente em três partes. Os três primeiros Capítulos destinam-se a fornecer o pano de fundo

para o restante da obra. Os seis Capítulos intermediários buscam proporcionar exame detalhado dos componentes da Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Já o Capítulo final ocupa-se da questão do apoio externo que se faz necessário para que a Arquitetura possa alcançar seus objetivos.

No Capítulo 1 pretende-se ilustrar o impacto da violência no continente africano, efetuando-se relato sumário dos principais conflitos ocorridos desde a descolonização. Ressalte-se que não se trata de fazer análise aprofundada dos conflitos arrolados, cujo histórico é complexo, mas proporcionar uma visão geral da dimensão do problema.

O tema do Capítulo 2 são as dinâmicas dos conflitos africanos. Em que pese cada conflito ter suas características individuais, determinadas dinâmicas reaparecem seguidamente como fator de eclosão de episódios de violência.

O Capítulo 3 almeja analisar como a Organização da Unidade Africana e sua sucessora, a União Africana, procuraram contribuir para a manutenção da paz no continente. Pretende-se mostrar como, a partir da fundação da OUA, foram gradualmente evoluindo mecanismos institucionais para prevenir e solucionar conflitos, culminando, com a criação da UA, com a superação do preceito da não intervenção pelo da não indiferença.

O embasamento jurídico da Arquitetura é analisado no Capítulo 4, com ênfase no papel do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, homólogo africano do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Destaca-se também a incorporação do princípio da responsabilidade de proteger aos instrumentos relevantes da UA.

O Capítulo 5 aborda as missões de paz realizadas sob a égide da União Africana no Burundi, Comores, Sudão (Darfur) e Somália. Procura-se apontar tanto os reais sucessos alcançados como as sérias debilidades demonstradas na execução dessas missões.

O Painel de Sábios (*Panel of the Wise*), focalizado no Capítulo 6, é uma instituição que resgata a tradição cultural africana do papel mediador e conciliador dos anciões. São analisadas suas modalidades de funcionamento e apresentado relato sumário de suas atividades até o presente.

O Sistema Continental de Alerta Antecipado (*Continental Early Warning System*) é o assunto do Capítulo 7. É examinada a concepção e

desenvolvimento desse mecanismo de coleta e análise de informações, destinado a detectar a iminência da eclosão de conflitos e assim possibilitar a tomada tempestiva de ações preventivas.

A Força Africana de Pronto Emprego (*African Standby Force*), braço armado da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, é vista no Capítulo 8. Analisa-se seu processo de constituição, o estágio atual de sua preparação e perspectivas futuras.

O Capítulo 9 aborda iniciativas da União Africana que, se não integram a Arquitetura de Paz e Segurança Africana em sentido estrito, a complementam de maneira significativa. Descreve-se o Programa de Fronteiras da UA, as atividades de assistência eleitoral da organização pan-africana e suas iniciativas no que tange à reconstrução pós-conflito.

No Capítulo 10 são examinados os esforços da comunidade internacional em apoio à ampliação da capacidade africana de prevenção e resolução de conflitos. Destaca-se o papel desempenhado pelas Nações Unidas

Dado que o presente trabalho aborda tema contemporâneo, é provável que acontecimentos no futuro próximo tornem algumas das informações nele constantes desatualizadas. Isso não deve, entretanto, prejudicar o teor geral da obra, que se espera poderá constituir subsídio útil àqueles que se interessem pela problemática da paz e segurança na África.

Capítulo 1

Um continente assolado pela violência

Durante as últimas décadas, o continente africano tem se destacado pela extensão e intensidade dos conflitos de que é palco. Esses conflitos muito contribuem para agravar o já ingente desafio do desenvolvimento econômico, seja pelas perdas materiais e humanas que provocam, seja pelo desvio de recursos escassos para fins militares, seja pela criação de clima de instabilidade que prejudica o empreendedorismo local e o investimento externo. De acordo com estimativa da organização não governamental Oxfam, as economias africanas sofreram perdas da ordem de US\$ 18 bilhões por ano entre 1990 e 2005 em função de conflitos¹.

Estima-se que cerca de dois terços da pauta do Conselho de Segurança das Nações Unidas sejam dedicados a temas africanos. Em janeiro de 2011, o Departamento de Operações de Manutenção de Paz da ONU (*Department of Peacekeeping Operations* – DPKO) mantinha missões de manutenção da paz na Côte d’Ivoire (UNOCI), na Libéria (UNMIL), na República Democrática do Congo (MONUSCO), no Saara Ocidental (MINURSO) e no sul do Sudão (UNMIS). A estas cabe agregar a missão híbrida das Nações Unidas e União Africana na região do Darfur do Sudão (UNAMID) e a missão da UA na Somália (AMISOM). O Departamento de Assuntos Políticos da organização mundial (*Department of Political*

¹ Apud CILLIERS, Jakkie. *Climate Change, Population Pressure and Conflict in Africa*, p. 11. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 178, janeiro de 2009.

Affairs – DPA), por sua vez, no âmbito de seus esforços de prevenção de conflitos, promoção da paz e reconstrução pós-conflito, mantinha, na mesma época, escritórios ou missões políticas na África Ocidental (UNOWA), no Burundi (BINUB), em Guiné-Bissau (UNIOGBIS), na República Centro-Africana (BINUCA), na Serra Leoa (UNIOSIL) e na Somália (UNPOS).

De forma a proporcionar contexto para o restante do trabalho, o presente capítulo tem por objetivo ilustrar as dimensões do problema do conflito armado na África, sumariando os conflitos de maior envergadura ocorridos após a Segunda Guerra Mundial. Cabe ter em mente, todavia, que a esses “grandes conflitos” poder-se-iam agregar numerosos episódios de violência de menor intensidade e duração, que em seu conjunto cobraram expressivo tributo em vidas.

1.1 O custo humano dos conflitos africanos

Aproximadamente 90% das mortes em guerras na década de 1990 ocorreram em solo africano. Os dez mais sangrentos conflitos daquela década foram, em ordem decrescente: República Democrática do Congo, Sudão, Ruanda, Angola, Somália, Zaire, Burundi, Bósnia, Libéria e Argélia². Ou seja, nove entre dez foram africanos.

O relatório de março de 2005 da *Commission for Africa*, entidade presidida pelo então Primeiro-Ministro britânico Tony Blair, intitulado *Our Common Interest*, afirmava que a África experimentou mais conflitos violentos que qualquer outro continente nas quatro décadas anteriores. Na virada do século XXI, mais pessoas estariam sendo mortas em consequência de conflitos na África do que em todo o resto do mundo³.

Os números relativos às mortes resultantes dos conflitos africanos são na melhor das hipóteses aproximações e devem ser encarados com razoável cautela. Sabe-se, entretanto, que a vasta maioria dos mortos é constituída por civis, vitimados diretamente por massacres ou indiretamente pela fome ou por doenças, em função da destruição das

² CILLIERS, Jakkie. *Partnerships for Peace in Africa*. In COELHO, Pedro Motta Pinto e SARAIVA, José Flávio Sombra (eds.). *Brazil-Africa Forum on Politics, Cooperation and Trade*, p. 96. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

³ COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa* p. 150. Disponível em www.uneca.org/commreport.pdf. Acessado em 7 de junho de 2010.

estruturas de produção alimentar e de saúde, bem como pela deliberada privação de acesso a auxílio humanitário.

Apresenta-se, a seguir, estimativa das mortes nos mais intensos conflitos ocorridos na África, a partir de 1960: guerras civis no Congo (1960/1965) – 110 mil; guerras de libertação contra Portugal (1961/1975) – mais de 100 mil; secessão da Eritreia (1965/1991) – 450 mil a 1 milhão; guerra de Biafra (1967/1970) – 1 a 2 milhões; repressão interna em Uganda durante o regime de Idi Amin (1971/1979) – 500 mil; massacres étnicos no Burundi (1972) – 100 a 150 mil; guerra civil em Angola (1975/2002) – 300 a 500 mil; guerra civil em Moçambique (1976/1992) – 450 mil a 1 milhão; guerra civil e insurgência em Uganda (1981 em diante) – 100 a 500 mil; segunda guerra civil no Sudão (1983/2005) – 500 mil a 1,5 milhão; guerra civil na Somália (1988 em diante) – 300 a 400 mil; conflito étnico no Burundi (1988/2005) – mais de 100 mil; guerra civil na Libéria (1989/2003) – mais de 200 mil; guerra civil e genocídio em Ruanda (1990/1994) – mais de 800 mil; guerra civil na Serra Leoa (1991/2002) – mais de 100 mil; guerra civil na Argélia (1992/1999) – 1 milhão; guerra civil no Zaire (1996/1997) – mais de 200 mil; Grande Guerra Africana na República Democrática do Congo (1998/2002) – mais de 3,5 milhões; guerra entre a Eritreia e a Etiópia (1998/2000) – mais de 85 mil⁴.

Além de causar perdas de vidas, os conflitos africanos impactam de outras maneiras as pessoas, particularmente as mais vulneráveis, como mulheres e crianças. Relatório das Nações Unidas, de julho de 2009, assinalava a ocorrência de mais de 200 mil casos de violência sexual na região oriental da República Democrática do Congo desde o início de hostilidades ali em 1996⁵.

Persiste também o emprego de menores de idade como combatentes. Relatório das Nações Unidas de abril de 2010 afirmava, por exemplo, haver crescentes provas do amplo recrutamento e utilização de crianças por todos os contendores no conflito da Somália⁶.

⁴ JACKSON, Richard. *Africa's Wars: Overview, Causes and the Challenges of Conflict Transformation*. In FURLEY, Oliver e MAY, Roy (eds.). *Ending Africa's Wars: Progressing to Peace*, p. 18. Aldershot, Hampshire, Ashgate, 2006.

⁵ UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1820 § 12*. Documento S/2009/362, 15 de julho de 2009.

⁶ UNITED NATIONS. *Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General § 117*. Documento A/64/742-S/2010/181, 13 de abril de 2010.

Recordem-se, ainda, os movimentos de população provocados pelos conflitos. Segundo cálculos da União Africana, haveria atualmente 3 milhões de refugiados e 15 milhões de deslocados internos no continente africano⁷.

1.2 Relação das guerras africanas

O Projeto *Correlates of War*, criado em 1963 pelo Professor J. David Singer, da Universidade de Michigan, tem por objetivo a coleta sistemática de dados quantitativos sobre as guerras ocorridas desde o fim da Era Napoleônica, de forma a subsidiar os esforços de pesquisadores no estudo de conflitos. Os dados apresentados a seguir foram extraídos de obra publicada no âmbito do Projeto, referente ao período 1816/2007⁸.

Para fins do Projeto, guerra é aquele conflito armado que supere o patamar de mil mortes resultantes de combates por ano, em média, ao longo de sua duração. Segundo a metodologia ora utilizada, as guerras são divididas em interestatais, extraestatais, intraestatais e não estatais. As guerras interestatais, que correspondem às guerras no sentido clássico, são definidas como as que envolvem pelo menos um Estado de cada lado como antagonistas principais. Nas guerras extraestatais, um Estado se engaja em combate, além de suas fronteiras, contra as forças de entidade política não estatal, caracteristicamente em guerras coloniais ou imperiais. As guerras intraestatais, abrangendo o espectro das guerras civis, são travadas entre forças armadas organizadas dentro das fronteiras de um Estado. Finalmente, as guerras não estatais, fenômeno incomum no mundo contemporâneo, são marcadas por combates entre dois ou mais adversários, nenhum dos quais é um Estado, seja em território que não pertence a qualquer Estado, seja ultrapassando as fronteiras de um Estado⁹.

De acordo com os dados do Projeto, ocorreram 81 guerras na África no período após o final da Segunda Guerra Mundial até

⁷ AFRICAN UNION. *Combating the Challenges of Forced Displacement in Africa*, p. 2. Adis Abeba, 2009.

⁸ SARKEES, Meredith Reid e WAYMAN, Frank Whelon. *Resort to War: A Data Guide to Inter-State, Extra-State, Intra-State, and Non-State Wars, 1816-2007*. Washington, CQ Press, 2010.

⁹ SARKEES e WAYMAN, op. cit., pp. 40, 61-70.

2007: 6 interestatais, 10 extraestatais, 62 intraestatais e 3 não estatais. A distribuição percentual é apresentada no quadro abaixo.

Quadro 1.1 – Guerras na África por categoria 1945/2007

Categoria	Quantidade	Percentagem
Interestatais	6	7,40%
Extraestatais	10	12,30%
Intraestatais	62	76,50%
Não estatais	3	3,70%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SARKEES e WAYMAN op. cit.

As seis guerras interestatais mencionadas são as seguintes: 1) Guerra de Ifni (1957/1958), Marrocos contra Espanha e França; 2) Guerra de Angola (1975/1976), Angola e Cuba contra África do Sul e República Democrática do Congo (então Zaire); 3) Fase 2 da Segunda Guerra do Ogaden (1977/1978), Etiópia e Cuba contra Somália; 4) Guerra Ugandesa-Tanzaniana (1978/1979), Tanzânia contra Líbia e Uganda; 5) Guerra sobre a Faixa de Aouzou (1986/1987), Chade contra Líbia; e 6) Guerra de Fronteira de Badme (1998-2000), Eritreia contra Etiópia¹⁰. Cabe notar a presença de antagonistas não africanos em metade desses conflitos. A Guerra de Ifni, relativa ao enclave espanhol naquela região, assemelhar-se-ia talvez mais às guerras de libertação, abarcadas na categoria extraestatal, como se verá a seguir. Curiosamente, o Projeto inclui a Grande Guerra Africana, de 1998-2002, entre as guerras intraestatais, assinalando como antagonistas a República Democrática do Congo, Angola, o Chade, a Namíbia, o Sudão e o Zimbábue, de um lado, mas não Ruanda, Uganda e o Burundi, do outro¹¹.

O Projeto lista dez guerras extraestatais: 1) Terceira Guerra Franco-Malgaxe (1947/1948), 2) Guerra Franco-Tunisiana (1952/1954),

¹⁰ Idem, p. 77.

¹¹ Idem, p. 468.

3) Guerra Britânico-Mau Mau (1952/1956), 4) Guerra de Independência do Marrocos (1953/1956), 5) Terceira Guerra Franco-Argelina (1954/1962), 6) Guerra Franco-Camaronesa (1957/1958), 7) Guerra Angolano-Portuguesa (1961/1974), 8) Guerra Moçambicano-Portuguesa (1964/1975), 9) Guerra Namibiana (1975/1988) e 10) Guerra do Saara Ocidental (1975/1983)¹². Como se vê, todos esses conflitos se vinculam ao processo de descolonização do continente africano. Note-se que o conflito no Zimbábue (então Rodésia) entre a Frente Patriótica, integrada pela *Zimbabwe African National Union – ZANU*, de Robert Mugabe, e pela *Zimbabwe African People's Union – ZAPU*, de Joshua Nkomo, e o Governo de minoria branca liderado por Ian Smith, também impulsionado pela dinâmica de descolonização, é arrolado entre as guerras intraestatais¹³. Contam-se igualmente como intraestatais as guerras travadas na Eritreia antes da independência do país da Etiópia, em 1993.

A vasta maioria das guerras travadas no continente africano no período assinalado foram classificadas como intraestatais: 1) Primeira Guerra da República Democrática do Congo (1960/1963), 2) Guerra entre Revolucionários na Argélia (1962/1963), 3) Primeira Guerra do Ogaden (1963/1964), 4) Primeira Guerra do Sul do Sudão (1963/1972), 5) Segunda Guerra da RDC (1963/1965), 6) Primeira Guerra de Ruanda (1963/1964), 7) Terceira Guerra da RDC (1964/1965), 8) Guerra Árabe-Africana de Zanzibar (1964), 9) Primeira Guerra de Uganda (1966), 10) Primeira Guerra do Chade (1966/1971), 11) Guerra de Biafra (1967/1970), 12) Cisão da Eritreia (1972/1974), 13) Primeira Guerra do Burundi (1972), 14) Guerra da Rodésia (1972/1979), 15) Guerra Eritreia (1975/1978), 16) Primeira Guerra de Angola (1976/1991), 17) Fase 1 da Segunda Guerra do Ogaden (1976/1977), 18) Fase 3 da Segunda Guerra do Ogaden (1978/1980), 19) Quarta Guerra da RDC (1978), 20) Guerra de Moçambique (1979/1982), 21) Segunda Guerra do Chade (1980/1984), 22) Segunda Guerra de Uganda (1980/1986), 23) Guerra Muçulmana na Nigéria (1980/1981), 24) Guerra Tigreana e Eritreia (1982/1991), 25) Guerra da Matabelândia (1983/1987), 26) Segunda Guerra do Sul do Sudão (1983/2005), 27) Guerra do Movimento do Espírito Santo em Uganda (1986/1987), 28) Guerra entre o Congresso Nacional Africano e o Inkhata (1987/1994), 29) Primeira Guerra da Somália (1988/91),

¹² Idem, p. 197.

¹³ Idem, p. 430.

30) Terceira Guerra do Chade (1989/1990), 31) Primeira Guerra da Libéria (1989/1990), 32) Primeira Guerra da Serra Leoa (1991/1996), 33) Guerra Dinka-Nuer no Sudão (1991/1992), 34) Guerra Jukun-Tiv na Nigéria (1991/1992), 35) Segunda Guerra da Somália (1991/1997), 36) Guerra da Frente Islâmica Argelina (1992/1999), 37) Segunda Guerra da Libéria (1992/1995), 38) Segunda Guerra de Angola (1992/1994), 39) Segunda Guerra do Burundi (1993/1998), 40) Segunda Guerra de Ruanda (1994), 41) Terceira Guerra da Libéria (1996), 42) Quinta Guerra da RDC (1996/1997), 43) Terceira Guerra de Ruanda (1997/1998), 44) Primeira Guerra do Congo-Brazzaville (1997), 45) Segunda Guerra da Serra Leoa (1998/2000), 46) Guerra de Guiné-Bissau (1998/1999), 47) Grande Guerra Africana (1998/2002), 48) Quarta Guerra do Chade (1998/2000), 49) Terceira Guerra de Angola (1998/2002), 50) Segunda Guerra do Congo-Brazzaville (1998/99), 51) Primeira Guerra Cristão-Muçulmana na Nigéria (1999/2000), 52) Guerra de Libertação Oromo na Etiópia (1999), 53) Guerra da Guiné (2000/2001), 54) Terceira Guerra do Burundi (2001/2003), 55) Quarta Guerra de Ruanda (2001), 56) Quarta Guerra da Libéria (2002/2003), 57) Guerra Anyuaa-Nuer na Etiópia (2002/2003), 58) Guerra da Côte d'Ivoire (2002/2004), 59) Guerra do Darfur (2003/2006), 60) Segunda Guerra Cristão-Muçulmana na Nigéria (2004), 61) Quinta Guerra do Chade (2005/2006), 62) Terceira Guerra da Somália (2006 em diante)¹⁴.

Por fim, os conflitos não estatais resumem-se a três: a Revolução Social de Ruanda (1959/1962), quando, às vésperas da independência, a maioria Hutu apeou do poder a minoria Tutsi; a Guerra de Guerrilha de Angola (1974/1975), em que, também às vésperas da independência, três dos movimentos de libertação angolanos, o Movimento Popular de Libertação de Angola – MPLA, a Frente Nacional para a Libertação de Angola – FNLA e a União Nacional para a Independência Total de Angola – UNITA, se enfrentaram pelo controle do poder; e a Guerra Hema-Lendu (1999/2005), travada entre esses dois grupos étnicos na região fronteiriça entre a República Democrática do Congo e Uganda¹⁵.

Após 2007, ademais da continuação de algumas das guerras já mencionadas, irromperam novos conflitos, como a seguir se relata, que deverão ser incluídos em futura atualização dos dados do Projeto.

¹⁴ Idem, pp. 344-346.

¹⁵ Idem, p. 487

Em dezembro de 2007, realizou-se eleição presidencial no Quênia, marcada por extensas irregularidades. Anunciada a vitória do Presidente Mwai Kibaki, os partidários do candidato derrotado, Raila Odinga, saíram às ruas para protestar, enfrentando dura repressão. Gerou-se uma espiral de violência, com marcadas conotações étnicas, que teria resultado em entre 800 e 1.500 mortos e de 180 a 250 mil deslocados internos. No final de fevereiro de 2008, o conflito foi solucionado mediante acordo que instituiu governo de coalizão, em que Odinga assumiu o cargo de Primeiro-Ministro.

Após sucessivos adiamentos, tiveram lugar na Côte d'Ivoire, em outubro de 2010, sob supervisão das Nações Unidas, as eleições que haviam sido previstas no acordo que pôs termo à guerra civil naquele país. A apuração apontou como vencedor o ex-Primeiro-Ministro Alassane Ouattara, mas a Corte Constitucional, controlada pelo Presidente Laurent Gbagbo, anulou os votos lançados em regiões que haviam predominantemente apoiado o candidato opositor, dando o Chefe de Estado marfiniano por reeleito. Não tendo sido possível lograr acordo entre os contendores, tensões crescentes terminaram por degenerar em conflito aberto, provocando entre 1.000 e 1.500 mortes. Os combates findaram em abril de 2011, em consequência da captura de Gbagbo por partidários de Ouattara, apoiados por forças francesas.

Em 15 de fevereiro de 2011, na sequência da eclosão nos vizinhos Egito e Tunísia de movimentos populares que terminaram por levar à derrubada dos respectivos Presidentes, também na Líbia surgiram manifestações contra o governo de Muamar Gaddafi, no poder desde 1969. Tendo o líder líbio optado por esmagar pela força os protestos, estes assumiram a feição de luta armada. Estabeleceu-se governo alternativo, o Conselho Nacional de Transição, com sede em Bengazi, configurando situação de guerra civil, que persiste até a conclusão do presente trabalho. Cabe assinalar a prestação de apoio aéreo aos rebeldes pela Organização do Tratado do Atlântico Norte, com base em Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que autorizava a tomada de “todas as medidas necessárias” para proteger civis ou áreas por eles habitadas sob risco de ataque¹⁶.

¹⁶ UNITED NATIONS. *Resolution 1973 (2011)* § operativo 4. Documento S/RES/1973 (2011), 17 de março de 2011.

1.3 Distribuição temporal e comparações regionais

No quadro abaixo, mostra-se a distribuição temporal das guerras africanas entre 1945 e 2007, por ano da eclosão do conflito, conforme os dados do Projeto.

Quadro 1.2 – Distribuição temporal de guerras africanas 1945/2007

Período	Guerras interestatais	Guerras extraestatais	Guerras intraestatais	Guerras não estatais	Total
1945/1950	-	1	-	-	1
1951/1960	1	5	1	1	8
1961/1970	-	2	10	-	12
1971/1980	3	2	12	1	18
1981/1990	1	-	8	-	9
1991/2000	1	-	22	1	24
2001/2007	-	-	9	-	9

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SARKEES e WAYMAN op. cit.

A título de comparação entre a situação da África e do restante do mundo, os quadros a seguir ilustram a distribuição regional das guerras no período sob análise, em números absolutos e em percentuais. Para fins dessa tabulação, o mundo foi dividido em cinco regiões: África, Américas, Ásia Ocidental (compreendendo o Oriente Médio, a Ásia Central e a Ásia Meridional), Ásia Oriental (compreendendo o Sudeste Asiático, Extremo Oriente e Pacífico) e Europa.

Quadro 1.3 – Distribuição regional de guerras em quantidade

Categoria	África	Américas	Ásia Ocid.	Ásia Orien.	Europa	Mundo
Interestatal	6	3	15	11	3	38
Extraestatal	10	-	7	6	-	23
Intraestatal	62	17	46	37	9	171
Não estatal	3	-	4	2	-	9
Total	81	20	72	56	12	241

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SARKEES e WAYMAN op. cit.

Quadro 1.4 – Distribuição regional de guerras em percentagem

Categoria	África	Américas	Ásia Ocid.	Ásia Orien.	Europa
Interestatal	15,70%	7,80%	39,40%	28,90%	7,80%
Extraestatal	43,40%	-	30,40%	26,00%	-
Intraestatal	36,20%	9,90%	26,90%	21,60%	5,20%
Nãoestatal	33,30%	-	44,40%	22,20%	-
Total	33,60%	8,20%	29,80%	23,20%	4,90%

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de SARKEES e WAYMAN op. cit.

O exame dos dados precedentes permite algumas conclusões tentativas. Deixando de lado a categoria de guerras não estatais, que, pelo pequeno número de ocorrências, não se presta a ilações, as cifras acima mostram a África significativamente à frente das demais regiões na quantidade de guerras extra e intraestatais e por menor margem no total de guerras, colocando-se em posição intermediária no que tange às guerras interestatais.

As guerras extraestatais, vinculadas à luta pela independência, atingiram um auge na década de 1950 e reduziram-se nas duas décadas seguintes. Depois disso, o processo de descolonização encontrava-se virtualmente concluído, com a possível exceção do Saara Ocidental. A preponderância africana em guerras extraestatais pode talvez ser simples reflexo do fato de que mais de quarenta dos

atuais países africanos se encontravam sob o jugo colonial ao final da Segunda Guerra Mundial. Exceto onde havia forte presença de populações de origem europeia, como na Argélia, na Rodésia e nos domínios coloniais portugueses, o processo de descolonização foi em geral relativamente pacífico. Na maioria dos casos, a independência foi outorgada rapidamente e de bom grado, até para a surpresa das populações locais.

As guerras intraestatais, naturalmente, só passaram a ocorrer após a constituição dos novos Estados africanos, principalmente na década de 1960. Merece destaque o fato de que tais guerras foram em geral os mais frequentes, longos e cruentos conflitos no continente africano, por razões que serão abordadas no Capítulo seguinte. O frequente uso de números ordinais na relação acima demonstra como as guerras intraestatais têm sido endêmicas em determinados países africanos, registrando-se quatro de tais guerras na Libéria, em Ruanda e no Sudão, cinco no Chade e na Nigéria, seis na República Democrática do Congo e oito na Etiópia (seis, se descontados os conflitos travados exclusivamente no território da atual Eritreia). Alguns desses conflitos estenderam-se por uma década ou mais, mesmo tendo em conta a metodologia empregada, que não conta os períodos de relativa trégua, quando o número de mortos em combate cai significativamente abaixo do patamar estabelecido: a Primeira Guerra do Sul do Sudão, entre 1963 e 1972; a Primeira Guerra de Angola, entre 1976 e 1991; a Guerra de Moçambique, entre 1979 e 1992; e a Segunda Guerra do Sul do Sudão, entre 1983 e 2005.

Deve-se recordar que, durante boa parte do período sob análise, as guerras africanas ocorreram à sombra do confronto mundial entre os Estados Unidos e a União Soviética. O saldo da Guerra Fria é, porém, ambíguo: se por um lado as superpotências forneciam ajuda financeira e meios bélicos a seus aliados locais, por outro não raro pareciam cooperar tacitamente para evitar a exacerbação de conflitos em regiões secundárias do ponto de vista de seus interesses estratégicos. Não seria, assim, talvez coincidência que a década de 1990, após a derrocada da URSS, tenha-se revelado particularmente mortífera.

Dado que a questão das nacionalidades na Europa só foi resolvida, se já o foi, mediante guerras e transferências de população que ocorreram por séculos, os Estados africanos têm logrado razoável sucesso na

contenção de guerras interestatais¹⁷. Comparando-se os mapas da África e da Europa de 1914 e do presente, vê-se que, no primeiro caso, os limites geográficos receberam ínfimas modificações, enquanto, no segundo, as alterações são dramáticas. Resta ver se essa situação perdurará ou se terá sido fruto da falta de coesão interna e disponibilidade de recursos dos Estados recém-criados, antes que de sua vocação pacífica.

¹⁷ SPEARS, Ian S. *Debating Secession and the Recognition of New States in Africa* pp. 42-43. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 2, junho de 2004.

Capítulo 2

Dinâmicas dos conflitos africanos

Os conflitos na África são normalmente resultado da conjugação de uma série de fatores distintos e cada um tem suas características próprias. Uma série de dinâmicas comuns, entretanto, têm se manifestado em maior ou menor grau em muitos desses conflitos, merecendo ser detidamente examinadas.

Não se pretende aqui sustentar uma teoria específica da gênese dos conflitos, assunto sobre o qual existe forte polêmica entre os especialistas. Estes em geral concordam, contudo, em que explicações monocausais são inadequadas e que o peso a ser atribuído a um ou outro fator de conflito em uma situação específica é difícil de determinar.

As dinâmicas aqui abordadas não são exclusivas da África, nem se apresentam uniformemente em todo o continente. É possível encontrar paralelos com situações ocorridas em outras partes do mundo, seja no presente, seja em outros períodos históricos. É também possível encontrar sociedades africanas que parecem, em boa medida, ter escapado à ação das dinâmicas a seguir arroladas.

O Capítulo 1 referiu-se às dinâmicas da descolonização e da Guerra Fria, que constituíram elementos importantes de conflitos africanos no passado recente. Com a queda do regime do *apartheid* na África do Sul e a dissolução da União Soviética na década de 1990, porém, essas

dinâmicas tornaram-se praticamente inatuantes, pelo que não serão abordadas neste Capítulo.

2.1 A debilidade institucional

Tipicamente, as constituições adotadas pelos países africanos no momento de sua independência haviam sido redigidas sob a tutela de seus ex-senhores coloniais e, ao contrário das práticas autoritárias destes, estavam repletas dos princípios idealistas da democracia liberal, com os quais a África não tinha tido contacto prévio ou experiência. Os regimes construídos sobre essas constituições eram, em essência, conceitualizações estrangeiras transplantadas, que não tinham raízes nativas e careciam de legitimidade¹⁸.

Agregue-se a isso a dificuldade em encontrar quadros capacitados para fazer funcionar a máquina do Estado, até mesmo no que concerne às tarefas mais elementares. Estima-se que, à época da independência, apenas 16% da população africana adulta era alfabetizada. Na África subsaariana, ao final da década de 1950, havia apenas 8 mil africanos com educação secundária, dentre uma população de cerca de 200 milhões, e quase metade concentrava-se em dois países: Gana e Nigéria. Não mais de 3% da população em idade escolar completava a educação secundária. Poucos dos novos países contavam com mais de 200 estudantes universitários. Somente um terço da população em idade escolar frequentava a escola primária. Mais de três quartos dos cargos de alto nível no governo e na iniciativa privada eram ocupados por estrangeiros¹⁹. Essas deficiências nem sempre eram acidentais, mas refletiam, por vezes, o temor do colonizador quanto aos efeitos subversivos que a educação de seus súditos poderia produzir.

Nessas circunstâncias, não é de se estranhar que imperasse a instabilidade política e que os padrões de eficiência e probidade da administração pública fossem deficientes. Poucos dos regimes democráticos sobreviveram longo tempo, sendo substituídos pelos

¹⁸ DENG, Francis M. *Reconciling Sovereignty with Responsibility: A Basis for International Humanitarian Action*. In HARBESON, John W. e ROTHCHILD, Donald (eds.), *Africa in World Politics: Reforming Political Order*, 4a. ed., p. 365. Boulder, Colorado, Westview Press, 2009.

¹⁹ MEREDITH, Martin. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*, p. 151. Londres, The Free Press, 2006.

governos personalistas de “homens fortes”, alçados ao poder e nele mantidos por uma mistura de carisma pessoal e força bruta. O unipartidarismo entrou em voga, espelhando-se no modelo do bloco socialista que, à época, parecia oferecer uma via promissora para o desenvolvimento econômico. Argumentava-se que a política multipartidária inevitavelmente degenerava em competição entre blocos étnicos. Já que os partidos de oposição tendiam a basear seu apoio em grupos tribais, sua ação solapava o esforço de construção nacional e enfraquecia a eficácia do Estado. Seriam, portanto, um luxo que poucos países africanos, com recursos limitados, teriam condições de sustentar²⁰.

Em bom número de países, os militares foram tentados a intervir no processo político para pôr fim a sucessivas mudanças de governo. Nas primeiras duas décadas da independência, ocorreram cerca de quarenta golpes de Estado bem-sucedidos e inúmeras tentativas. Muitos golpes tiveram lugar sem violência e foram recebidos com alívio pela população. Os golpistas, frequentemente, alegavam que sua intervenção era apenas temporária, devendo perdurar apenas o suficiente para a superação do quadro vigente de corrupção, nepotismo, má administração e tribalismo. Infelizmente, os governantes militares africanos em geral não se revelaram mais competentes, mais imunes à tentação da corrupção ou mais dispostos a abrir mão do poder que seus predecessores civis²¹.

Em 1989, com exceção de Botsuana, Gâmbia e Senegal, todos os países africanos eram Estados unipartidários ou ditaduras militares. O fim da Guerra Fria, porém, abalou fortemente o prestígio dos regimes autoritários, além de reduzir substancialmente o fluxo de apoio externo. Esses fatores, somados às pressões dos organismos financeiros internacionais e países doadores, levaram a um amplo retorno a instituições formalmente democráticas. A importância da boa governança também se tornou parte do credo oficial em quase toda a África. Após cerca de vinte anos, é ainda cedo para julgar se essas mudanças fincarão raízes e se, como propugnam seus defensores, resultarão em Estados mais eficientes e legítimos, e conseqüentemente em maior estabilidade política e maior progresso material.

²⁰ Idem, p. 167.

²¹ Idem, pp. 218, 222.

2.2 As rivalidades étnicas

Apenas dez Estados africanos possuem uma identidade pré-colonial significativa: Botsuana, Burundi, Egito, Etiópia, Lesoto, Madagascar, Marrocos, Ruanda, Suazilândia e Tunísia. A maioria é produto da conquista da África – primordialmente entre 1875 e 1900 – por sete poderes europeus: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Grã-Bretanha, França, Itália e Portugal²².

As potências coloniais não levaram em conta os interesses das populações locais ao traçarem os limites de seus domínios africanos. As novas fronteiras separavam cerca de 190 grupos étnicos e culturais. Em outros casos, os territórios coloniais englobavam dezenas ou centenas de grupos diversos e independentes, sem história, cultura, língua ou religião em comum. Só na Nigéria, por exemplo, haveria 250 grupos etnolinguísticos. Ao final da “Corrida pela África”, cerca de dez mil comunidades políticas africanas haviam sido amalgamadas em quarenta colônias e protetorados europeus²³.

A experiência colonial, tendo interrompido o curso endógeno da evolução política dos povos africanos, não chegou a durar o suficiente para permitir a consolidação de identidades que correspondessem à demarcação territorial que lhes foi imposta. Ao contrário, o colonizador muitas vezes agiu no sentido de exacerbar antagonismos, no intuito de dividir para imperar. Assim, quando de sua independência, grande parte dos países africanos eram entidades artificiais, tendo o Estado precedido a Nação.

Com a arena política caracterizando-se frequentemente por uma competição sem regras por recursos escassos, tanto políticos quanto eleitores voltaram-se para a solidariedade étnica. Para os políticos, essa era a via para o poder. Para os eleitores, era sua principal esperança de obter um quinhão das benesses governamentais²⁴. Os fatores étnicos passaram, assim, a permear regularmente os conflitos africanos.

Assinale-se que a pluralidade étnica não é necessariamente conflituosa. A relativa paz política na Tanzânia, por exemplo, seria em certa medida fruto de estar a população dividida entre 120 grupos étnicos,

²² YOUNG, Crawford. *The Heritage of Colonialism*. In HARBESON e ROTHCHILD, op. cit., p.19.

²³ MEREDITH, op. cit., pp. 1-2.

²⁴ Idem, p. 156.

nenhum dos quais em condições de assumir posição dominante²⁵. O conflito resultaria antes da manipulação política do sentimento, não raro justificado, de que um grupo estaria sendo favorecido em detrimento de outro. As situações mais instáveis ocorreriam quando algumas poucas etnias constituem parcela preponderante da população.

Caberia discutir se esse fenômeno, que tem sido intitulado pejorativamente de “tribalismo”, difere em qualidade dos nacionalismos europeus, cujo embate deixou legado de dezenas de milhões de mortos no século passado. Há ainda que levar em conta que as identidades étnicas são, em parte, resultado de um processo de construção: as atuais “tribos” muitas vezes seriam o resultado da agrupação de coletividades pré-estatais de limites difusos e cambiantes, sob chefias nomeadas pelo colonizador. A ação evangelizadora de missionários, ao substituir uma miríade de dialetos locais por um reduzido número de línguas escritas, estabeleceu novas fronteiras entre grupos linguísticos, fortalecendo a solidariedade dentro delas. Também contribuiu para esse efeito a compilação de histórias “tribais” por pesquisadores estrangeiros.

Em sentido oposto, e como já se referiu anteriormente, as diferenças também podem ser construídas. Exemplo disso é o notório conflito entre os Hutus e os Tutsis. No período pré-colonial, os atuais Burundi e Ruanda constituíam dois reinos em que viviam mesclados uma maioria Hutu e uma minoria Tutsi, que falavam a mesma língua e compartilhavam os mesmos costumes. Os Tutsis, criadores de gado, constituíam uma classe dirigente feudal que dominava os Hutus, agricultores. Com o passar do tempo, a diminuição da especialização dos papéis econômicos, com Tutsis virando agricultores e Hutus pecuaristas, casamentos mistos e a faculdade de indivíduos passarem de um grupo ao outro, tendiam a esmaecer as diferenças. No entanto, sob o jugo colonial, primeiro alemão e depois belga, as distinções entre as comunidades se consolidaram. Os colonizadores, sempre em pequeno número, passaram a utilizar a minoria Tutsi para impor seu controle, ficando esse grupo praticamente com monopólio dos cargos da administração e das oportunidades de educação. Na década de 1920, os belgas estabeleceram um sistema de carteiras de identidade que impedia que o portador migrasse de um grupo a outro. Não havendo prova de ancestralidade e sendo as características físicas indefinidas (supunha-se que os Tutsis tendiam a ser mais altos e

²⁵ Idem, p. 157.

magros que os Hutus, com feições mais finas), aplicava-se uma fórmula simples: quem possuísse dez ou mais vacas era Tutsi, quem possuísse menos era Hutu²⁶. Reverteu-se, assim, o processo de mútua assimilação e aticou-se o antagonismo latente.

É possível que, a longo prazo, consolidem-se identidades nacionais correspondentes aos Estados africanos. Tal processo, todavia, seguramente demandará ainda extenso período de tempo, persistindo as rivalidades étnicas como fator de conflito na África pelo futuro previsível. O pan-africanismo tem sido apontado como solução do problema, à maneira de “fuga para frente”, mas a proposta de seguir pela rota da integração continental, saltando a etapa da construção nacional, parece visionária à luz da História.

2.3 As diferenças religiosas

A se dar crédito à hipótese do “Choque de Civilizações”²⁷, a África seria uma gigantesca bomba relógio. Ao sul do Saara, uma faixa que vai do Atlântico ao Índico marca a fronteira entre o Islã, de um lado, e o Cristianismo e as religiões tradicionais, de outro.

O continente africano é parte vitalmente importante do mundo islâmico e do domínio da cultura árabe. Mais de 60% da população mundial de fala árabe está na África. O país árabe mais populoso é o Egito, e o Cairo é a maior cidade árabe. O mais influente centro do saber islâmico do mundo é a Universidade Al-Azhar, situada na capital egípcia, fundada no ano 970, e responsável pela emissão de algumas das mais importantes interpretações (*fatwas*) da lei islâmica (*Sharia*) nos últimos seiscentos anos²⁸.

O islamismo é também amplamente difundido entre populações não árabes. Existem mais muçulmanos na Nigéria do que em qualquer país árabe. Cerca de metade da população do continente africano é muçulmana e aí se registra a maior taxa de aumento dos adeptos do Islã, causada tanto pelo número de conversões quanto pela maior fertilidade entre mulheres africanas muçulmanas²⁹.

²⁶ Idem, pp. 157-158.

²⁷ HUNTINGTON, Samuel P. *Huntington. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Londres, Touchstone, 1998.

²⁸ MAZRUI, Ali A. *Africa and Other Civilizations: Conquest and Counter-Conquest*. In HARBESON e ROTHCHILD, op. cit., pp. 78, 84.

²⁹ Idem, p. 88.

Não há base para concluir que diferenças de religião invariavelmente constituem fator de antagonismo. Em sentido contrário, há numerosos registros históricos de populações de diferentes fés convivendo pacificamente por períodos prolongados. Como exemplo das possibilidades de mútua tolerância, poder-se-ia citar que Léopold Sédar Senghor, católico, presidiu por duas décadas o Senegal, país mais de 90% muçulmano, com o apoio das autoridades religiosas islâmicas (*marabouts*)³⁰.

As diferenças de religião, quando dissociadas de disputas políticas e econômicas, geralmente não inspiram conflitos. Em muitos casos em que a religião é citada como elemento de conflito, ela figura como um dos elementos constitutivos de identidades étnicas e não como fator autônomo³¹.

Por outro lado, a religião pode efetivamente contribuir para o conflito, quando uma comunidade sofre discriminação em função de sua fé. Essa discriminação surge na forma de restrições à prática religiosa ou na observação forçada de normas de outras religiões³². No passado recente, a difusão de interpretações fundamentalistas do Islã tem gerado tensões. Por não distinguirem entre Religião e Estado, estas restringem o status social e político dos praticantes de outras fés, o que naturalmente provoca ressentimentos. Tentativas de imposição da *Sharia* a populações não islâmicas têm figurado como causas de conflitos africanos, conforme ilustra o caso do Sudão. Cabe notar que tais interpretações de cunho fundamentalista são frequentemente estranhas ao islamismo tradicionalmente praticado na África, marcado pela moderação e tolerância.

A religião pode também aparecer como causa de conflito entre praticantes da mesma fé. Assim, grupos radicais islâmicos têm decretado *jihad* contra governos de países muçulmanos que consideram não impor a observação de padrões adequados de pureza doutrinária, como a Argélia.

2.4 Fatores ambientais e a exploração de recursos naturais

Catástrofes climáticas, como secas e inundações, também têm tido grande impacto sobre populações africanas. Em Moçambique, em 2000,

³⁰ Idem, p. 82.

³¹ FOX, Jonathan. *Religion, Civilization and Civil War: 1945 Through the New Millenium*, p. 237. Lanham, Maryland, Lexington Books, 2004.

³² Idem, p. 229.

por exemplo, fortes tempestades deixaram 500 mil pessoas desabrigadas e 950 mil com necessidade de receber auxílio humanitário. Um total de 65% do território africano consiste em terras áridas ou semiáridas, as mais proeminentes sendo os desertos do Saara (que está em expansão) e do Kalahari. Há estimativas de que até 34% da superfície total da África estejam sob risco de desertificação³³.

O aquecimento global tende a afetar a África de maneira particularmente negativa. Vastas populações rurais poderão ver seus meios de vida ameaçados e governos pobres disporão de poucos recursos para mitigar a crise, podendo resultar disso grandes fluxos de “refugiados ambientais”. Segundo cenário desenvolvido pelo Painel Internacional sobre Mudança Climática, por volta do ano de 2020 entre 75 e 250 milhões de pessoas no continente africano teriam reduzido acesso a recursos hídricos e a produção da agricultura dependente de chuvas em alguns países poderia diminuir em até 50%, com sérias consequências para a segurança alimentar. Mais adiante, a subida do nível do mar poderia inundar zonas litorâneas densamente povoadas, projetando-se também uma substantiva expansão das regiões áridas e semiáridas da África³⁴.

Vários conflitos africanos resultam, ao menos parcialmente, de fatores ambientais. A redução de precipitações pluviométricas a partir do início da década de 1980 contribuiu, em partes do continente, como no Darfur, para agudizar as disputas entre agricultores e pastores itinerantes pela utilização dos recursos hídricos em declínio. A se concretizar o cenário anteriormente mencionado, tais disputas podem passar do nível intergrupar ao internacional.

Somente 3% do total da água no planeta é água doce, os 97% restantes estando nos mares. Dos 3% de água doce, somente 0,3% se encontram em rios e lagos, com os demais retidos em camadas de neve e geleiras. O que provoca problemas de escassez, entretanto, não é a limitada quantidade de água disponível, mas sua distribuição desigual. A África conta com 54 bacias de irrigação que atravessam fronteiras internacionais ou demarcam essas mesmas fronteiras, cobrindo aproximadamente a metade da área do continente³⁵.

³³ CILLIERS, *Climate Change, Population Pressure and Conflict in Africa*, p. 8.

³⁴ Idem, p. 3.

³⁵ TADESSE, Debay. *The Nile: Is it a Curse or a Blessing?*, p. 1. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 174, novembro de 2008.

Tomando um caso específico, 86% das águas do Nilo originam-se no planalto etíope e, dependendo do regime pluvial no conjunto da bacia, em determinadas épocas do ano essa proporção pode subir a 95%. No Século XIX, os etíopes derrotaram tentativas egípcias de invasão, que buscavam adquirir o controle da região do Lago Tana, origem do Nilo Azul. Egito e Sudão firmaram, em 1959, um acordo bilateral que alocava as águas do Nilo na proporção de 55,5 milhões de metros cúbicos ao primeiro país e 18,5 milhões de metros cúbicos ao segundo. O acordo não atribuía qualquer direito de utilização das águas do rio aos demais ribeirinhos (Burundi, Eritreia, Etiópia, Quênia, República Democrática do Congo, Ruanda, Tanzânia e Uganda)³⁶.

Em 1991, o Egito alertou que estaria pronto a recorrer ao uso da força para garantir seu acesso às águas do Nilo, caso a Etiópia construísse barragens rio acima³⁷. Contemplando-se o quadro abaixo, que mostra as projeções de crescimento populacional nos dois países, fica claro que, ao mesmo tempo em que tende a aumentar a pressão global sobre os recursos hídricos disponíveis, há grande margem para controvérsias sobre o justo compartilhamento desses recursos.

Quadro 2.1 – Projeções de crescimento populacional, Egito e Etiópia (em milhões de habitantes)

Ano	2007	2015	2025	2050
Egito	75	86	98	121
Etiópia	83	100	124	183

Fonte: CILLIERS, Jakkie. *Climate Change, Population Pressure and Conflict in Africa*, p.7.

Se existe a possibilidade de conflitos sobre o uso compartilhado de recursos naturais, existe, por outro lado, a possibilidade de que prevaleça a cooperação. A exploração desses recursos não constitui necessariamente um jogo de soma zero, podendo a gestão coordenada trazer benefícios a

³⁶ Idem, p. 8.

³⁷ Idem, pp. 16, 17.

todos os participantes. A título de ilustração, recorde-se que apenas 2% dos recursos hídricos africanos são utilizados, com 98% desaguando nos oceanos. A eventual construção da represa de Grand Inga, no estuário do Rio Congo, empreitada que demandaria acordo entre os ribeirinhos da bacia do grande rio, poderia resultar na geração de 40 mil megawatts, segundo cálculos (o dobro da represa das Três Gargantas, na China, atualmente a maior do mundo), suprimindo as necessidades energéticas daqueles países por décadas³⁸.

Retornando ao Nilo, cabe mencionar a Iniciativa da Bacia do Nilo, lançada em 1999 com o apoio do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e de outros doadores. A Iniciativa une os países ribeirinhos numa parceria para a promoção do desenvolvimento econômico e luta contra a pobreza no conjunto da bacia. O objetivo do projeto é alcançar o desenvolvimento socioeconômico sustentável mediante a utilização igualitária dos recursos hídricos comuns do Nilo³⁹.

O futuro da Iniciativa da Bacia do Nilo encontra-se em dúvida, todavia, após a assinatura, em maio de 2010, de acordo prevendo divisão mais equitativa dos recursos hídricos do Nilo pela Etiópia, Quênia, Ruanda, Tanzânia e Uganda. O Egito e o Sudão rejeitaram o acordo, enquanto o Burundi e a República Democrática do Congo ainda não assumiram posição definitiva a seu respeito.

A exploração dos recursos naturais também pode ter um importante papel no prolongamento de conflitos. Apesar da devastação causada pelos combates, alguns grupos podem aproveitar-se do caos vigente para auferir lucros, controlando pela força das armas a extração e exportação de produtos minerais e vegetais, por vezes de forma a causar sérios impactos ambientais. Beneficiando-se dessa “economia de guerra”, tais grupos não têm interesse na paz.

O contrabando de diamantes, comprovadamente, serviu para sustentar as guerras civis em Angola e na Serra Leoa, levando a comunidade internacional a adotar, pelo Processo de Kimberley, um regime de controle sobre o comércio internacional dessas pedras preciosas. Em relatório ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, painel de peritos sobre a exploração ilegal de recursos naturais na

³⁸ WORLD ENERGY COUNCIL. *2010 Survey of Energy Resources*, p. 316. Londres, 2010.

³⁹ TADESSE, op. cit., p.18.

República Democrática do Congo atestou como a rapina de minérios como ouro, cobalto, cobre, urânio e coltan, com a cumplicidade de grandes firmas sediadas em países desenvolvidos, contribuiu para a perpetuação do conflito naquele país⁴⁰.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas, pela Resolução 1625, adotada em setembro de 2005, reconheceu a ligação entre a exploração e tráfico ilegais de recursos naturais e a eclosão, expansão e prolongamento dos conflitos armados⁴¹. Essa ligação foi reafirmada por Declaração do Presidente do Conselho, em junho de 2007, emitida após debate aberto sobre o tema da vinculação dos recursos naturais com conflitos⁴².

2.5 Fatores demográficos

A África, atualmente, possui os mais altos índices de crescimento populacional e urbano do mundo. Segundo projeções das Nações Unidas, o continente africano conta, hoje em dia, com pouco mais de um bilhão de habitantes, cerca de 15% da população mundial, devendo atingir em 2050 aproximadamente dois bilhões de habitantes, aumentando sua fatia do total global para 22%⁴³.

A alta densidade demográfica tem sido apontada como fator que contribuiu para os conflitos no Burundi e em Ruanda. A relativa escassez de terras agrícolas naqueles países, provocada pelo aumento de população, seria um dos motivos de agressões entre Hutus e Tutsis, interessados em expulsar de suas terras membros do grupo étnico rival. Sucessivas ondas de deslocamentos criaram a situação em que várias famílias podem reivindicar a mesma gleba, gerando resistências a acordos de paz que impliquem o retorno de refugiados⁴⁴.

⁴⁰ UNITED NATIONS. *Letter dated 23 October 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council*. Documento S/2003/1027, 23 de outubro de 2003.

⁴¹ UNITED NATIONS. *Resolution 1625 (2005)* § operativo 6. Documento S/RES/1625 (2005), 14 de setembro de 2005.

⁴² UNITED NATIONS. *Statement by the President of the Security Council*. Documento S/PRST/2007/22, 25 de junho de 2007.

⁴³ UNITED NATIONS. *World Population Prospects: The 2008 Revision*. Disponível em esa.un.org/unpd/wpp2008/index.htm. Acessado em 3 de julho de 2010.

⁴⁴ UNITED NATIONS. *The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa*. Documento A/52/871 – S/1998/318, 13 de abril de 1998.

Quadro 2.2 – Projeções de crescimento populacional em países africanos selecionados (em milhões de habitantes)

Ano	2015	2025	2050
Nigéria	175	210	288
Etiópia	100	124	183
Egito	86	98	121
Rep. Dem. do Congo	80	107	186
África do Sul	50	52	55
Tanzânia	48	59	85
Quênia	46	57	84
Sudão	45	54	73
Uganda	39	54	92
Argélia	38	42	49
Marrocos	34	37	42

Fonte: CILLIERS, Jakkie. *Climate Change, Population Pressure and Conflict in Africa*, p. 7.

Uma quantidade crescente de africanos está migrando para áreas urbanas, que aumentam a um ritmo de 3% ao ano. Segundo projeções do Habitat, a população urbana da África deverá atingir 50% do total antes de 2030, passando dos atuais 373 milhões para 759 milhões naquele ano. Em 2050, o número de africanos residindo em cidades deverá superar 1,2 bilhão⁴⁵.

A evolução demográfica da África espelha a trajetória de outros continentes, devendo-se ao fato de registrar-se uma queda nos índices de mortalidade, à qual só corresponderá uma queda nos índices de natalidade mais adiante. No intervalo, a população cresce de forma explosiva. Também é razoável supor que o índice de crescimento

⁴⁵ Apud CILLIERS, *Climate Change, Population Pressure and Conflict in Africa*, p. 7.

urbano deverá abrandar no futuro. Nas próximas décadas, entretanto, muitos países africanos irão conviver com um *youth bulge*. Se esse manancial de recursos humanos puder ser plenamente explorado, poderá dar uma importante contribuição à aceleração do desenvolvimento econômico do continente. Isso exige, todavia, maciços investimentos em educação, saúde e construção de infraestruturas. Caso não se cumpram essas condições, surge o espectro de centenas de milhões de jovens desempregados ou subempregados, sem perspectivas de melhora de vida, habitando periferias urbanas. A existência de tal vasto contingente de jovens, facilmente mobilizados para a guerra, o extremismo político ou religioso ou o crime, pode ter forte impacto adverso sobre a paz e segurança no continente africano.

2.6 A proliferação de armas

Não se pode dizer que a existência de armas, em si, seja uma causa de conflitos. No entanto, uma vez iniciado um conflito, a ampla disponibilidade de armas pode contribuir para a expansão da escala e letalidade dos combates.

As armas leves e de pequeno calibre constituem atualmente o principal desafio ao desarmamento. Tais armas não exigem capacidades organizacionais, logísticas e de treinamento para sua manutenção e operação. São leves e fáceis de montar e desmontar. Sua aquisição tampouco é difícil, dado seu baixo custo. Por cerca de US\$ 50 milhões (o preço aproximado de uma aeronave militar de última geração) é possível equipar um exército com 200 mil fuzis⁴⁶.

Com o fim da Guerra Fria, enormes estoques de material bélico foram lançados no mercado mundial de armas, a preço de liquidação, sem grande controle ou preocupação quanto aos destinatários finais. Em partes da África, onde é tradicional, sobretudo entre povos pastoris, que todos os homens de determinada faixa etária portem armas, confrontações sobre acesso a água ou roubo de gado, que antes eram resolvidas com lanças e cajados, passaram a ser travadas com fuzis automáticos e lança-granadas. Mecanismos costumeiros de solução de conflitos, como a intervenção de anciãos tribais, podiam outrora apaziguar os ânimos

⁴⁶ ALUSALA, Nelson e THUSI, Thokozani. *A Step Towards Peace: Disarmament in Africa*, p. 17. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 98, fevereiro de 2004.

antes que houvesse grande número de mortos ou feridos. Hoje em dia, entretanto, não é incomum que um único entrevero resulte em dezenas ou mesmo centenas de baixas.

Em dezembro de 2000, os países africanos adotaram a Declaração de Bamako sobre uma Posição Comum Africana quanto à Proliferação, Circulação e Tráfico de Armas Leves e de Pequeno Calibre, fazendo um apelo aos países produtores no sentido de que eliminem a prática de despejar armas excedentes na África. Conferência de seguimento, realizada em dezembro de 2005, em Windhoek, reafirmou os termos da Declaração de Bamako, apontou a necessidade da redução da disponibilidade, oferta e demanda de armas leves e de pequeno calibre na África, e conclamou a União Africana a adotar um instrumento juridicamente vinculante a esse respeito.

Outra categoria de arma facilmente acessível são as minas terrestres. Estas são geralmente usadas de modo indiscriminado, sem integrar um sistema defensivo formal e sem registros de sua localização. São frequentemente usadas segundo o padrão “*lay and forget*” (“coloque e esqueça”) e não removidas posteriormente. Muitas das minas encontradas na África, ademais, não dispõem de dispositivos de autodestruição ou desarmamento e permanecem ativas no solo por décadas após o término de conflitos⁴⁷.

A África é o continente mais afetado por minas terrestres. Segundo o relatório *Landmine Monitor Report 2003*, 28 países africanos, bem como o Saara Ocidental e a Somalilândia, tinham problemas com minas ou explosivos remanescentes de guerras, por vezes resquício de conflitos travados na primeira metade do século XX⁴⁸. Mesmo após a conclusão de conflitos, minas antipessoais continuam a impedir o acesso a terra para fins agrícolas ou para a implantação de infraestruturas, constituindo assim um obstáculo à segurança alimentar e ao desenvolvimento socioeconômico em geral dos países afetados.

A título de exemplo, estudo do Instituto Nacional de Desminagem de Moçambique, publicado em setembro de 2001, apontava que praticamente todo o território do país sofria as consequências

⁴⁷ STOTT, Noel; STURMAN, Kathryn e CILLIERS, Jakkie. *The Landmine Factor in the Peacekeeping Debate in Africa*, p. 2. Pretória, Institute for Security Studies, Occasional Paper 80, novembro de 2003.

⁴⁸ Apud STOTT et al., op. cit., p. 2.

negativas da existência de minas e remanescentes de munições não detonadas. Foram identificadas 791 comunidades afetadas pelo problema, com áreas suspeitas de estarem minadas montando a 562 quilômetros quadrados, prejudicando as atividades econômicas e a segurança de cerca de um milhão e meio de pessoas⁴⁹.

Em maio de 1997, realizou-se em Kempton Park, na África do Sul, sob os auspícios da Organização de Unidade Africana, a Primeira Conferência Continental de Peritos Africanos em Minas Terrestres, que adotou a meta de tornar o continente africano uma zona livre de minas antipessoais. Os países africanos tiveram um papel importante em impulsionar as negociações que levaram à Convenção das Nações Unidas sobre a Proibição do Uso, Estocagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoais e sua Destruição (Convenção de Ottawa), que entrou em vigor em primeiro de março de 1999⁵⁰. Cada Estado Parte é obrigado a adotar legislação doméstica para prevenir e suprimir qualquer atividade proibida pela Convenção, limpar terrenos minados, destruir os estoques existentes e estabelecer programas para a reinserção socioeconômica de vítimas de minas. Com exceção do Egito, do Marrocos e da Somália, todos os países africanos ratificaram ou aderiram à Convenção.

Em setembro de 2004, teve lugar em Adis Abeba a Segunda Conferência Continental de Peritos Africanos em Minas Terrestres, que aprovou uma posição comum africana para a Primeira Conferência de Revisão da Convenção de Ottawa, realizada simbolicamente em Nairobi, em novembro seguinte. A Segunda Conferência assinalou a necessidade da prestação de apoio aos países africanos para habilitá-los a cumprir as obrigações assumidas sob a Convenção e em seus esforços de limpeza de minas.

Conforme visto anteriormente, várias dinâmicas se sobressaem quando se analisam os conflitos africanos. Não há que concluir dessa análise, todavia, a existência de relações automáticas de causalidade. Tensões geradas por determinados fatores podem ser administradas pela adoção de políticas adequadas e conflitos de interesse podem ser superados pela via da negociação.

49 Idem, p. 5.

50 Idem, p. 4.

As dinâmicas examinadas são fenômenos sociais e, como tal, correspondem à conjugação de determinadas circunstâncias históricas. Se esse fato permite a esperança de mudanças para melhor, também traz o risco de uma evolução negativa. As possíveis consequências de mudanças climáticas e do aumento de população avultam nesse contexto.

Capítulo 3

Da Organização da Unidade Africana à União Africana

Em 1945, havia quatro Estados nominalmente independentes na África: o Egito, que na prática constituía um protetorado britânico; a Etiópia, um império feudal; a Libéria, então descrita como uma fazenda da *Firestone Company*, proprietária das plantações de borracha do país; e a África do Sul⁵¹. No final da década de 1950 e início da de 1960, entretanto, as independências africanas sucederam-se em cascata, surgindo em poucos anos dezenas de novos países.

Em sua maioria pequenos e débeis, os países africanos cedo reconheceram a conveniência da ação coletiva para a defesa de seus interesses comuns. Esse reconhecimento levou à formação da Organização da Unidade Africana, que, todavia, jamais chegou a corresponder plenamente às expectativas mais ambiciosas de seus idealizadores. As esperanças frustradas não levaram, contudo, ao abandono da visão de uma África solidária e poderosa, mas à renovação do projeto da Organização, agora sob a forma da União Africana.

3.1 A criação da Organização da Unidade Africana

No começo da década de sessenta, os recém-independentes países africanos encontravam-se divididos em três grupos, que têm sido

⁵¹ MEREDITH, op. cit., p. 10.

descritos como “conservadores”, “moderados” e “radicais”. O grupo dos “conservadores” era composto, com algumas exceções, de ex-colônias francesas que mantinham estreitas relações com a antiga metrópole. Passou a ser conhecido como bloco de Brazzaville, após reunião realizada naquela capital em dezembro de 1960. Os assim chamados “moderados”, Etiópia, Libéria, Líbia, Nigéria, Somália, Sudão, Togo e Tunísia, distinguiram-se dos anteriores por não serem francófonos ou por desejarem manter certa distância da esfera de influência francesa. Já os “radicais”, Egito, Gana, Guiné Conacri, Mali, Marrocos e a Frente de Libertação Nacional da Argélia, estavam vivamente empenhados no combate ao imperialismo. Em janeiro de 1961, esses países passaram a constituir outro bloco, após reunião em Casablanca. Finalmente, os países de Brazzaville e os “moderados” associaram-se entre si, em conferência que teve lugar em Monróvia, em maio de 1961, embora os primeiros preservassem sua identidade como um subgrupo específico dentro do agrupamento maior.

Duas grandes questões dividiam os países africanos: a libertação do continente dos resquícios do domínio europeu e sua repartição territorial. Embora houvesse consenso na oposição ao império português e aos regimes de minoria branca na África Austral, a questão da guerra de libertação então em curso na Argélia separava o bloco de Casablanca, que favorecia os anseios de independência argelinos, do de Brazzaville, que não desejava antagonizar a França. A guerra civil no Congo, no início da década, também ensejou desavenças com relação ao apoio prestado às várias facções naquele conflito.

Nessas circunstâncias, as perspectivas de se lograr um consenso quanto aos rumos da África pareciam pouco favoráveis. Apesar disso, em 25 de maio de 1963 foi estabelecida, em Adis Abeba, a Organização da Unidade Africana (OUA), com a assinatura, por representantes de 32 Governos, da Carta da Organização.

A Organização da Unidade Africana tinha por objetivos promover a unidade dos Estados africanos, erradicar o colonialismo e proporcionar fundação sólida para a cooperação pacífica. Era composta por uma Assembleia de Chefes de Estado, que se reunia anualmente; um Conselho de Ministros, que mantinha encontros semestrais; um Secretariado, chefiado por um Secretário-Geral; e uma Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem. Foi ainda criado um Comitê de Libertação

Nacional, dedicado a proporcionar assistência aos movimentos de libertação nos países ainda sob jugo colonial, mediante assistência financeira e treinamento de combatentes, mobilização da opinião pública internacional e imposição de sanções à África do Sul, tais como a proibição do uso do espaço aéreo e a ruptura de relações diplomáticas e econômicas.

O Artigo 3 da Carta da Organização da Unidade Africana exigia adesão aos seguintes princípios: 1) a igualdade soberana de todos os Estados-Membros; 2) a não interferência nos assuntos internos dos Estados; 3) o respeito à soberania e integridade territorial de cada Estado e ao seu direito inalienável a uma existência independente; 4) a solução pacífica de controvérsias por meio de negociação, mediação, conciliação ou arbitragem; 5) a condenação sem reservas, em todas as suas formas, do assassinato político, bem como de atividades subversivas por parte de Estados vizinhos ou quaisquer Estados; 6) a absoluta dedicação à total emancipação dos países africanos ainda dependentes; e 7) a afirmação de uma política de não alinhamento com relação a todos os blocos.

3.2 A questão da divisão territorial da África

Quando da formação da Organização da Unidade Africana, vários países reivindicavam modificações no ordenamento territorial estabelecido na sequência do Congresso de Berlim. A Somália, resultante da fusão da Somalilândia Britânica e da Somalilândia Italiana, pretendia unir a si as populações de etnia somali do Djibuti, da Etiópia e do Quênia. O Marrocos contestava a independência concedida pela França à Mauritânia, que julgava fazer parte de seu território. Já o Presidente de Gana, Kwame Nkrumah, sustentava que não se deveria permitir que as fronteiras coloniais se consolidassem, o que levaria à balcanização do continente, deixando-o à mercê de forças externas. O Chefe de Estado ganês propugnava, ao contrário, que se avançasse no sentido da unificação, com vistas eventualmente à criação dos Estados Unidos da África.

A posição de Nkrumah refletia seu engajamento no movimento pan-africano, do qual era então o principal luminar. O Congresso Pan-Africano de Manchester, em 1945, já havia condenado os limites territoriais arbitrariamente impostos pelas potências coloniais, enquanto

a Conferência de Todos os Povos Africanos, realizada em 1958 em Acra, denunciara as “fronteiras artificiais desenhadas pelos poderes imperialistas para dividir os povos da África”⁵².

A França havia agrupado boa parte de seus territórios subsaarianos em dois grandes domínios, a África Equatorial Francesa (Chade, Congo Brazzaville, Gabão e Oubangui-Chari – atual República Centro-Africana) e a África Ocidental Francesa (Alto Volta – atual Burkina Faso, Côte d’Ivoire, Daomé – atual Benin, Guiné Francesa – atual Guiné Conacri, Mauritània, Níger, Senegal e Sudão Francês – atual Mali). A *Loi Cadre* de 1956, todavia, estabeleceu autonomias locais que terminaram por predominar. Por essa lei, cada território passava a contar com seu próprio Primeiro-Ministro, gabinete e assembleia e a exercer controle sobre orçamentos, serviço público, obras públicas e educação primária. Os territórios mais prósperos, como a Côte d’Ivoire e o Gabão, opunham-se a subsidiar os mais pobres. Ao final, surgiram doze países pequenos ao invés de dois grandes⁵³.

As tentativas de federação no império colonial britânico, entre o Quênia, Tanganica e Uganda e entre a Niassalândia (atual Malawi), Rodésia do Norte (atual Zâmbia), e Rodésia do Sul (atual Zimbábue) fracassaram face à resistência das populações nativas, temerosas de que o intuito do processo de integração fosse preservar a posição privilegiada de minorias brancas, expressivas no Quênia e na Rodésia do Sul. Por outro lado, a Grã-Bretanha obstou as pretensões da África do Sul de anexar a Basutolândia – atual Lesoto, a Bechuanalândia – atual Botsuana e a Suazilândia. Por sua vez, os desígnios sul-africanos quanto à incorporação do Sudoeste Africano (atual Namíbia), jamais foram referendados pelas Nações Unidas⁵⁴.

No início da década de 1960, portanto, não seria de se excluir a possibilidade de que o mapa da África fosse radicalmente redesenhado. Muitos países, entretanto, encaravam com grande suspeição quaisquer propostas que pudessem vir a arranhar sua recém-adquirida soberania. Havia também a preocupação, provavelmente justificada, de que a tentativa de adequar as fronteiras nacionais às realidades étnicas equivalesse a abrir uma caixa de Pandora, com consequências incalculáveis.

⁵² YOUNG, op. cit., p. 23.

⁵³ MEREDITH, op. cit., p. 65.

⁵⁴ YOUNG, op. cit., p. 22.

Nessas circunstâncias, a Primeira Sessão Ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, reunida no Cairo, em julho de 1964, aprovou Resolução sobre disputas de fronteiras pela qual os Estados-Membros se comprometiam a respeitar as fronteiras existentes quando atingiram suas independências. O conceito de *uti possidetis* tornou-se, desde então, um dos pilares do Direito Internacional Africano. A maioria dos diferendos fronteiriços tem sido resolvida por negociação, tomando por referência os acordos de limites coloniais.

A divisão geográfica da África, portanto, pouco se alterou desde a independência. Algumas tentativas de fusão de Estados da África Ocidental não chegaram a prosperar (Federação do Mali, reunindo Burkina Faso, Mali, Níger e Senegal; União de Estados Africanos, reunindo Gana, Guiné e Mali; Confederação da Senegâmbia, reunindo Gâmbia e Senegal)⁵⁵. A união entre Tanganica e Zanzibar, em 1964, para constituir a Tanzânia, revelou-se duradoura, assim como a da parte meridional do mandato britânico dos Camarões com o restante do país, que estivera sob mandato francês. A maior parte do período em que a Eritreia esteve incorporada à Etiópia (1952/1991) foi marcada por uma guerra civil. A Somalilândia, correspondente à antiga Somalilândia Britânica, tem reivindicado sua independência da Somália desde 1991, sem ter sido até o presente reconhecida por qualquer membro da comunidade internacional. Finalmente, realizou-se em janeiro de 2011, conforme previsto no Acordo Abrangente de Paz, que pôs fim à guerra civil no Sudão, referendo no qual o Sul do país optou por tornar-se independente. O Sul do Sudão tornou-se oficialmente Estado-Membro das Nações Unidas e da União Africana em 14 de julho e 15 de agosto seguintes, respectivamente.

3.3 A ação da Organização da Unidade Africana no campo da paz e segurança

A Carta da Organização da Unidade Africana previa que um de seus órgãos principais seria a Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem, integrada por vinte e uma personalidades eleitas. No entanto,

⁵⁵ VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira e PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *Breve História da África*, pp. 89, 111. Porto Alegre, Editora Leitura XXI, 2007.

quando, em várias ocasiões, surgiram tensões entre Estados-Membros, a Organização optou por outorgar mandatos a grupos *ad hoc* de líderes africanos para atuar como mediadores. Por ter caído em desuso, a Comissão foi formalmente dissolvida em 1970. O mesmo se passou com o Comitê *Ad hoc* sobre Disputas Interafricanas, estabelecido em 1977.

Em seus primeiros vinte anos, a Organização da Unidade Africana interveio em várias situações de diferendos sobre limites entre países africanos. Essa intervenção contribuiu para evitar que rusgas fronteiriças escalassem em conflitos abertos e para lançar processos negociais, que tiveram sucesso em cerca de um terço de duas dúzias de casos. Todavia, muitos dos sucessos foram temporários, com os diferendos aparecendo sob nova forma mais adiante. A ação da OUA raramente foi decisiva, dadas as divisões internas entre os Estados-Membros e a relutância dos Chefes de Estado africanos em ofender seus pares⁵⁶.

Os esforços da Organização da Unidade Africana para solucionar a questão do Saara Ocidental revelaram-se infrutíferos, terminando o Marrocos por deixá-la, em 1986, em protesto, após o reconhecimento pela OUA do direito saarauí à independência. Em nome do princípio da não interferência, a Organização absteve-se de atuar em numerosas situações de guerra civil, mesmo quando esses conflitos adquiriram grande escala, como nos casos do Congo ex-belga e em Biafra. Pela mesma razão, manteve-se inatuaante inclusive diante de extensas e sistemáticas violações dos Direitos Humanos, como nos reinados de terror deslanchados por Jean-Bedel Bokassa na República Centro-Africana e Idi Amin em Uganda.

No princípio da década de 1960, os países do Grupo de Brazzaville haviam acordado a criação de um Comando de Defesa Conjunto, com atribuições apenas consultivas, a ser baseado no Alto Volta (atual Burkina Faso). Mais ambiciosamente, o Grupo de Casablanca havia determinado a constituição de um Alto Comando Africano Conjunto, encarregado de estabelecer uma estrutura militar unificada capaz de atuar na libertação dos territórios africanos ainda sob domínio estrangeiro. Nenhuma dessas propostas chegou a ser concretizada antes da formação da Organização da Unidade Africana, que contava entre suas estruturas com uma Comissão de Defesa, incumbida somente de coordenar e harmonizar as políticas

⁵⁶ ZARTMAN, I. William. *Inter-African Negotiations and Reforming Political Order*. In HARBESON e ROTHCHILD, op. cit., pp. 224, 227.

de defesa dos Estados-Membros⁵⁷. Várias propostas de criação de mecanismos abrangentes na área de segurança, como um Alto Comando Africano Conjunto, em 1965, uma Organização Africana de Defesa, em 1975, e uma Força Africana de Defesa, em 1979, não foram adiante por falta de apoio⁵⁸.

Foi realizada apenas uma missão de apoio à paz sob os auspícios da Organização da Unidade Africana, desde sua fundação até o final dos anos 1980. Em dezembro de 1981, no âmbito do esforços para pôr fim à guerra civil no Chade, uma força africana de monitoramento foi desdobrada naquele país, com mandato conferido pela OUA. A força encontrou muitas dificuldades para cumprir sua missão, contudo, e foi abruptamente retirada em junho do ano seguinte⁵⁹.

No início da década de 1990, diante de escalada de conflitos no continente, teve lugar nova reflexão sobre o papel da Organização da Unidade Africana no que tangia à paz e segurança. O então Presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, na Assembleia da Organização em Campala, em maio de 1991, propôs a realização de uma Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África. Na Assembleia realizada em Dacar, em junho de 1992, o Secretário-Geral da Organização, Salim Ahmed Salim, sugeriu a criação de Mecanismo para a Prevenção, Gerenciamento e Resolução de Conflitos⁶⁰.

A constituição do Mecanismo foi aprovada na Assembleia que teve lugar no Cairo, em junho de 1993. Era composto por um Órgão Central, integrado pela troica da OUA, e um *Bureau*, do qual participavam três países de cada uma das cinco regiões geográficas da África. No âmbito do Secretariado, foram estabelecidos o Centro para a Gestão de Conflitos e o Fundo de Paz, para apoiar as atividades do Mecanismo.

A Organização da Unidade Africana passou a adotar uma postura mais pró-ativa no que tangia à mediação preventiva, enviando missões de bons ofícios ao Congo-Brazzaville, Libéria, Ruanda, Togo e Zaire (atual

⁵⁷ FRANKE, Benedikt. *A Pan-African Army: The Evolution of an Idea and its Eventual Realisation in the African Standby Force*, p. 2. African Security Review, Pretória, vol. 15, no. 4, dezembro de 2006.

⁵⁸ ABOAGYE, Festus B. *Complex Emergencies in the 21st Century: Challenges of New Africa's Strategic Peace and Security Policy Issues*, p. xiii. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 134, maio de 2007.

⁵⁹ FRANKE, op. cit., p. 4.

⁶⁰ DENG, op. cit., p. 348.

República Democrática do Congo), no intuito de prevenir ou solucionar episódios de violência. O papel dos antigos grupos *ad hoc* foi assumido pela figura do Representante Especial do Secretário-Geral⁶¹.

Ao abrigo do Mecanismo, foram desdobradas oito missões de paz em cinco países: Ruanda (*Neutral Military Observer Group* – NMOG I e II), Burundi (*Observer Mission in Burundi* – OMIB), Comores (*Observer Mission in Comoros* – OMIC I, II e III), República Democrática do Congo (*Joint Military Commission* – JMC) e na fronteira entre a Eritreia e a Etiópia (*OAU Liaison Mission in Ethiopia-Eritrea* – OLMEE). Essas operações contaram com poucos recursos, tendo seu pessoal variado de um mínimo de 14 a um máximo de 70 participantes e seus orçamentos de US\$ 105 mil a US\$ 3 milhões⁶².

O Órgão Central não chegou a desenvolver a capacidade de desdobrar missões de apoio à paz de forma consistente, tendo limitado sua atuação a regiões em que as Comunidades Econômicas Regionais relevantes não tinham meios para agir ou eram incapazes de lograr o consenso necessário para fazê-lo. Na África Ocidental, em contraste, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (*Economic Community of West African States* – ECOWAS) realizou intervenções em grande escala na Côte d’Ivoire, na Libéria e na Serra Leoa. O impacto do Órgão sobre a situação de paz e segurança no continente foi, assim, limitado, dado o caráter *ad hoc* de suas ações, as dificuldades de financiamento, o escopo modesto dos mandatos e as dimensões insuficientes das missões que chegaram a ser desdobradas⁶³.

3.4 Um novo começo

Com o fim do regime do *apartheid*, em 1994, ruiu o último bastião do colonialismo e a África ingressou em uma nova etapa de sua História. Passados trinta anos da criação da Organização da Unidade Africana, o balanço de suas realizações era na melhor das hipóteses modesto, gerando difundido sentimento de insatisfação. Reconhecia-se amplamente

⁶¹ ZARTMAN, op. cit., p. 225.

⁶² CILLIERS, Jakkie e MALAN, Mark Malan. *Progress with the African Standby Force*, p. 1. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 98, maio de 2005.

⁶³ ABOAGYE, op. cit., pp. 3-4.

a debilidade da organização no campo da resolução de conflitos e a necessidade de dar novo ímpeto ao processo de integração africana⁶⁴.

Em setembro de 1999, por ocasião da Quarta Sessão Extraordinária da Assembleia da Organização da Unidade Africana, em Sirte, na Líbia, o anfitrião, Muamar Gadafi, retomando a bandeira de Nkrumah, instou seus pares a criarem, no mais breve prazo, os Estados Unidos da África. Movidos à ação, os Chefes de Estado e de Governo africanos acordaram criar uma União Africana (UA), modelada conscientemente na experiência europeia de integração.

Na Trigésima Sexta Sessão Ordinária da Assembleia da Organização da Unidade Africana, realizada em Lomé, em julho de 2000, os mandatários africanos adotaram o Ato Constitutivo da União. Na Quinta Sessão Extraordinária, em março de 2001, novamente em Sirte, foi unanimemente declarado o estabelecimento da União Africana e decidido que o Ato entraria em vigor um mês após sua ratificação por dois terços dos Estados-Membros (ou seja, 36 países). Essa condição cumpriu-se no mês seguinte, passando o novo acordo pan-africano a vigorar em 26 de maio de 2001. Em julho de 2001, em Durban, na África do Sul, realizou-se a Trigésima Sétima e última cúpula da OUA e a sessão inaugural da recém-formada UA, sendo o então Chefe de Estado sul-africano, Thabo Mbeki, eleito seu primeiro Presidente.

O Ato Constitutivo estabelece como objetivos da União Africana alcançar maior solidariedade entre os povos e países da África, defender a integridade territorial e independência dos Estados-Membros e acelerar a integração política, social e econômica do continente. A UA almeja ademais defender e promover posições comuns africanas em questões do interesse da África, apoiar a cooperação internacional e fomentar a paz, segurança e estabilidade. Visa ainda a fortalecer a democracia, os Direitos Humanos, o desenvolvimento sustentável, a coordenação e harmonização de políticas entre as Comunidades Econômicas Regionais africanas e a pesquisa e desenvolvimento.

O Ato também lista uma série de princípios orientadores da atuação da União Africana, entre os quais a igualdade soberana e interdependência entre os Estados-Membros, a participação dos povos nas atividades da UA, o estabelecimento de uma política comum de defesa, a proibição da

⁶⁴ ZARTMAN, op. cit., p. 227.

ameaça ou emprego da força entre países africanos e a não interferência em assuntos internos.

A transformação da Organização de Unidade Africana em União Africana não foi, contudo, apenas uma mudança de rótulo. Reflete uma evolução significativa da antiga postura de inquebrantável devoção ao princípio de não interferência para uma de responsabilização dos Estados-Membros e engajamento construtivo para promover a paz, a segurança e a estabilidade dentro das fronteiras nacionais. Cabe ressaltar que os artigos 4(h) e 4(j) do Ato Constitutivo atribuem à UA extensos poderes de intervenção nos Estados-Membros, assunto que será analisado no próximo Capítulo. O artigo 4(p), por sua vez, prevê a condenação e rejeição de mudanças inconstitucionais de governo⁶⁵.

O órgão máximo da União Africana é a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo. O Presidente da Assembleia cumpre mandato de um ano, sendo o cargo rotativo entre as cinco regiões geográficas africanas. Subsidiariamente, existem o Conselho Executivo, de nível ministerial, e o Comitê de Representantes Permanentes.

O Parlamento Pan-Africano entrou em funcionamento em 2004 e é composto atualmente por 230 membros, sendo cinco designados pelos Poderes Legislativos de cada um dos 46 Estados participantes. Não dispõe, no presente, senão de atribuições consultivas, mas está prevista uma revisão de seus poderes, que poderá transformá-lo em um verdadeiro órgão legislativo, à semelhança do Parlamento Europeu.

A Corte de Justiça e Direitos Humanos possui mandato para interpretar os tratados relativos à União Africana, inclusive o Ato Constitutivo, adjudicar questões de Direito Internacional Público envolvendo Estados africanos e supervisionar o cumprimento das convenções sobre Direitos Humanos de âmbito continental. É dividida em uma Seção de Assuntos Gerais, integrada por sete magistrados, e uma Seção de Direitos Humanos, com cinco.

Outros órgãos previstos no Ato Constitutivo (como o Banco Central Africano, o Fundo Monetário Africano, o Banco Africano de Investimento, Comitês Técnicos Especializados e o Conselho Econômico, Social e Cultural da União Africana) encontram-se em processo de formação.

⁶⁵ DENG, op. cit., p. 349.

Enquanto o Secretariado da Organização da Unidade Africana contava com um Secretário-Geral e cinco Secretários-Gerais Adjuntos, a Comissão da União Africana é liderada por um Presidente, um Vice-Presidente e oito Comissários, que respondem pelas áreas de paz e segurança (prevenção, gestão e resolução de conflitos e combate ao terrorismo); assuntos políticos (Direitos Humanos, democracia, boa governança, organizações da sociedade civil, assuntos humanitários, refugiados e deslocados internos); infraestrutura e energia (energia, transportes, comunicações, turismo); assuntos sociais (saúde, crianças, controle de drogas, população, migração, trabalho e emprego, esporte, cultura); recursos humanos, ciência e tecnologia (educação, tecnologia da informação, juventude, desenvolvimento científico e tecnológico); comércio e indústria (desenvolvimento industrial, normas de comércio e aduanas); economia rural e agricultura (desenvolvimento agrícola, segurança alimentar, gestão de recursos hídricos, desertificação); e assuntos econômicos (integração econômica, questões monetárias, desenvolvimento do setor privado, mobilização de investimentos).

Os cargos de Presidente, Vice-Presidente e Comissários são divididos entre as cinco regiões geográficas africanas, cabendo dois a cada uma, não podendo o Presidente e o Vice-Presidente ser originários da mesma região. Os mandatos são de quatro anos, sendo facultada uma única reeleição. Além do critério de distribuição regional, existe também a exigência de que esses cargos sejam igualmente distribuídos entre homens e mulheres. O processo eleitoral, em consequência, é razoavelmente complexo. É importante assinalar que o Vice-Presidente e os Comissários são eleitos de forma independente do Presidente. Assim, o Presidente da Comissão é, em boa medida, um *primus inter pares* e sua capacidade de imprimir visão própria à condução dos assuntos da União Africana depende muito de sua estatura pessoal e habilidade política.

Quadro 3.1– Comissão da União Africana 2008-2012

Cargo	Nome	País
Presidente	Jean Ping	Gabão
Vice-Presidente	Erastus Mwencha	Quênia
Comissário de Paz e Segurança	Ramtane Lamamra	Argélia
Comissária de Assuntos Políticos	Julia Dolly Joiner	Gâmbia
Comissária de Infraestrutura e Energia	Elham Mahmood Ibrahim	Egito
Comissária de Assuntos Sociais	Bience Gawanas	Namíbia
Comissário de Recursos Humanos, Ciência e Tecnologia	Jean Pierre Onvehoun	Benin
Comissária de Comércio e Indústria	Elisabeth Tankeu	Camarões
Comissária de Economia Rural e Agricultura	Tumusiime Rhoda Peace	Tanzânia
Comissário de Assuntos Econômicos	Maxwell Mkwezalamba	Malawi

Fonte: Comissão da União Africana

O Secretariado da Organização da Unidade Africana consistia em apenas 363 pessoas. Por ocasião da Terceira Sessão do Conselho Executivo, realizada em Maputo, em julho de 2004, foi aprovada uma estrutura de pessoal para a União Africana (*Maputo structures*) que contempla um total de 923 cargos. Apesar da considerável expansão, a situação atual de recursos humanos está longe de ser adequada para enfrentar o conjunto de tarefas de que a organização está incumbida. Embora os Estatutos da Comissão prevejam que os salários e as condições de serviço de seus funcionários sejam comparáveis aos de outras organizações internacionais ou do setor privado, existe também uma considerável defasagem, por exemplo, com relação ao Sistema das Nações Unidas, o que prejudica o recrutamento de candidatos qualificados⁶⁶. O próprio Presidente da Comissão, Jean Ping, em seu Plano Estratégico para o triênio 2009-2012, destacou as deficiências quantitativas e qualitativas em termos de pessoal de que padece a União⁶⁷.

⁶⁶ CILLIERS, Jakkie. *Peace, Security and Democracy in Africa? A Summary of Outcomes from the 2002 OAU/AU Summits in Durban*, p. 10. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 60, agosto de 2002.

⁶⁷ AFRICAN UNION. *Strategic Plan 2009-2012*. Documento SPPME / Strategic Plan (2009-2012) parágrafo 23.

O orçamento da União Africana também aumentou substancialmente em relação ao da Organização da Unidade Africana, embora permaneça relativamente modesto em termos absolutos, passando de cerca de US\$ 30 milhões em 1997 para cerca de US\$ 250 milhões em 2010⁶⁸. Um ponto a assinalar é que, do ponto de vista orçamentário, há nítida divisão dos Estados-Membros da UA em duas categorias: cinco países (África do Sul, Argélia, Egito, Líbia e Nigéria), vinham arcando cada um com 15% do total, somando 75% em seu conjunto, enquanto os demais 48 países dividiam entre si os 25% remanescentes⁶⁹. O Conselho Executivo, em decisão adotada em sua 17ª sessão regular, em Campala, em julho de 2010, reduziu o teto por país para as contribuições orçamentárias nos anos financeiros de 2011 a 2013 a 13,271%. Assim, a participação dos cinco grandes contribuintes no orçamento da União diminuirá de três quartos para aproximadamente dois terços⁷⁰.

3.5 Processos de integração regional

Embora o presente trabalho não se ocupe da África sob o ponto de vista econômico, cabe uma breve digressão sobre os processos de integração regional no continente. Como se verá adiante, cabe às Comunidades Econômicas Regionais africanas um importante papel na construção da Arquitetura de Paz e Segurança Africana.

A visão da integração econômica africana não é nova, tendo precedido as independências. O mais antigo esquema de integração regional ainda em vigor no mundo é a União Aduaneira Sul-Africana, instituída em 1910.

Face à deterioração dos termos de troca das exportações africanas, causada pela crise econômica global da década de 1970, a Organização da Unidade Africana adotou, em abril de 1980, o Plano de Ação de Lagos. O Plano previa a criação por etapas, ao longo de vinte anos, ou seja, até

⁶⁸ STURMAN, Kathryn. "New Growth on Deep Roots": Prospects for an African Union Government, p. 6. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 146, junho de 2007. AFRICAN UNION. *Decision on the Budget of the African Union for the 2010 Financial Year*. Documento Assembly/AU/Dec.287(XIV), 2 de fevereiro de 2010.

⁶⁹ SOUARÉ, Issaka K. *Regard Critique sur l'Intégration Africaine: Comment Relever les Défis*, p. 8. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 140, junho de 2007.

⁷⁰ AFRICAN UNION. *Decision on the Scale of Assessment*. Documento Doc. EX.CL/595(XVII), 25 de julho de 2010.

2000, de uma Comunidade Econômica Africana. Não foram tomados, todavia, passos concretos para a implementação desse ambicioso projeto, enquanto os anos seguintes viram a maioria das economias africanas entrar em trajetória de continuado declínio.

No início da década de 1990, a consciência do papel marginal da África no quadro do fenômeno da globalização inspirou nova tentativa. Em junho de 1991, os líderes africanos assinaram o Tratado de Abuja, que entrou em vigor em maio de 1994. O Tratado estabelecia um cronograma detalhado para a construção da Comunidade Econômica Africana, dentro de um prazo mínimo de 34 e máximo de 41 anos (entre 2028 e 2035). Como no caso do Plano de Lagos, entretanto, pouco tem sido feito para levar adiante as metas do Tratado.

Se os esforços de integração econômica em nível continental têm se limitado em grande medida à retórica, no nível regional registrou-se uma proliferação de iniciativas. A União Africana reconhece oficialmente a existência de oito Comunidades Econômicas Regionais: a Comunidade dos Estados Sahel-Saarianos (*Communauté des États Sahélo-Sahariens* – CEN-SAD), a Comunidade Econômica dos Estados Centro-Africanos (*Economic Community of Central African States* – ECCAS), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (*Common Market for East and Southern Africa* – COMESA), a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (*Economic Community of West African States* – ECOWAS), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (*Inter Governmental Authority for Development* – IGAD), a Comunidade de Desenvolvimento Sul-Africana (*Southern Africa Development Community* – SADC), a União do Magrebe Árabe (*Union du Maghreb Arabe* – UMA) e a Comunidade Leste-Africana (*East Africa Community* – EAC). Há ainda uma série de organizações que não chegam a gozar desse status, como a Comunidade Econômica e Monetária da África Central (*Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale* – CEMAC), a União Econômica e Monetária Oeste-Africana (*Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine* – UEMOA), a Comunidade Econômica dos Países dos Grandes Lagos (*Communauté Économique des Pays des Grands Lacs* – CEPGL), a Comissão do Oceano Índico (*Indian Ocean Commission* – IOC), a União do Rio Mano (*Mano River Union* – MRU) e a União Aduaneira Sul-Africana (*Southern Africa Customs Union* – SACU).

Os processos de integração regional, entretanto, não têm evoluído de forma mutuamente coerente. Dentre os 53 Estados-Membros da Organização da Unidade Africana (e posteriormente da União Africana) e o Marrocos, 26 pertencem a dois agrupamentos regionais, 20 a três e a República Democrática do Congo a quatro. Somente seis países (Argélia, Egito, Malawi, Mauritânia, Moçambique e São Tomé e Príncipe) pertencem a somente um⁷¹. Há consenso em que essa situação não poderá perdurar indefinidamente e que um processo de racionalização se faz necessário, mas não há, por ora, indicação de como e quando isso virá a ocorrer.

Como já se referiu anteriormente, no tocante à distribuição de cargos na Comissão da União Africana, a África está também dividida em cinco regiões geográficas. Essa divisão foi adotada pelo Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana em sua 26^a. Sessão Ordinária, realizada em Adis Abeba em fevereiro-março de 1976, mediante a Resolução CM/464 (XXVI), e foi mantida pela UA. O fato das Comunidades Econômicas Regionais, além de se interpenetrarem, não coincidirem com as regiões geográficas, serve para complicar a distribuição de encargos em determinados aspectos da Arquitetura de Paz e Segurança Africana.

Quadro 3.2 – Regiões geográficas da África

África Central (9 países): Burundi, Camarões, Chade, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, República Democrática do Congo, República do Congo e São Tomé e Príncipe
África Meridional (10 países): África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malawi, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue
África Ocidental (16 países): Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo
África Oriental (13 países): Comores, Djibuti, Eritreia, Etiópia, Madagascar, Maurício, Quênia, Ruanda, Seicheles, Somália, Sudão, Tanzânia e Uganda
África Setentrional (5 países): Argélia, Egito, Líbia, Saara Ocidental e Tunísia (observação: O Marrocos não faz parte da União Africana)

Fonte: Comissão da União Africana

⁷¹ SOUARÉ, op. cit., p. 4.

3.6 A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África

A Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (*New Partnership for Africa's Development* – NEPAD) foi estabelecida pela Assembleia da Organização da Unidade Africana, na sua 37ª Sessão Ordinária, em Lusaca, em julho de 2001. Seus objetivos primários consistem na erradicação da pobreza, a aceleração do crescimento e desenvolvimento sustentável e a promoção da integração do continente africano na economia global. Baseia-se nos princípios da boa governança, democracia, Direitos Humanos e resolução pacífica de conflitos.

Em julho de 2002, por ocasião da Primeira Sessão Ordinária da Assembleia da União Africana, a NEPAD foi suplementada pela Declaração sobre Democracia e Governança Política, Econômica e Corporativa, pela qual os Estados participantes na Parceria expressavam seu compromisso de respeitar o Estado de Direito, a igualdade de todos os cidadãos perante a lei, as liberdades individuais e coletivas, o direito de participação em processos políticos livres, transparentes e democráticos e a separação de poderes. A Declaração também instituiu mecanismo de revisão paritária, o *African Peer Review Mechanism* – APRM, para assegurar sua cabal implementação.

A NEPAD não responde diretamente pela implementação de programas de desenvolvimento socioeconômico, mas atua em coordenação com as Comunidades Econômicas Regionais. Sua função é proporcionar um arcabouço africano para o direcionamento de investimentos, fluxos de capitais e financiamentos, em parceria com organismos internacionais e com o setor privado.

Com a criação da União Africana, a NEPAD passou a funcionar com um programa da UA, embora houvesse problemas de coordenação, dado o Secretariado da Parceria estar sediado em Midrand, África do Sul, e certas ambiguidades quanto aos vínculos institucionais entre os dois organismos.

Diante do que precede, a Assembleia da União Africana, na sua 14ª Sessão Ordinária, em Adis Abeba, em fevereiro de 2010, adotou decisão criando a Agência de Planejamento e Coordenação da NEPAD (NEPAD Planning and Coordinating Agency – NPCA), em substituição ao antigo Secretariado, com o mandato de fomentar e coordenar a implementação de programas e projetos regionais e continentais prioritários; mobilizar

recursos e parceiros em apoio aos referidos programas e projetos; realizar e coordenar pesquisas e gestão do conhecimento; monitorar e avaliar a implementação de programas e projetos; e divulgar a visão, missão e princípios e valores fundamentais da UA e da Parceria⁷².

O órgão máximo da NEPAD, incumbido de proporcionar-lhe liderança política e direção estratégica, passou a intitular-se Comitê de Orientação de Chefes de Estado e de Governo (*Heads of State and Government Orientation Committee – HSGOC*), sendo investido da qualidade de subcomitê da Assembléia da União Africana. O HSGOC tem vinte integrantes, com a participação dos Presidentes ou Primeiros-Ministros de quatro Estados-Membros de cada uma das cinco regiões da África.

Conforme vimos no presente Capítulo, o processo de integração africana tem sido marcado por períodos de avanço seguidos por outros de estagnação e por planos grandiosos que não chegam a se tornar realidade. Se muitas promessas permanecem por cumprir e os progressos têm sido irregulares, todavia, a visão de uma África forte e unida, capaz de gerir seu próprio destino e de fazer sua voz ser ouvida nos foros globais, continua a inspirar as lideranças africanas.

Há também que reconhecer que o saldo de quase meio século de esforços em prol da integração do continente não deixa de ser significativo. Desde 1963, quando foi criada a Organização da Unidade Africana, o debate entre os defensores da união imediata e os gradualistas tem se renovado de geração em geração. Embora os primeiros nunca tenham logrado seus objetivos, diante da cautela dos segundos, cada ciclo desse debate parece resultar em progressos na construção institucional do pan-africanismo. Se o sonho de Nkrumah dos Estados Unidos da África ainda parece uma miragem, não é de se descartar que, dentro de algumas décadas, seja possível alcançar um grau de integração comparável ao da União Europeia contemporânea.

⁷² AFRICAN UNION. *Decision on the Integration of the New Partnership for Africa's Development into the Structures and Processes of the African Union Including the Establishment of the NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA)*. Documento Assembly/AU/Dec.283(XIV), 2 de fevereiro de 2010.

Capítulo 4

Fundamentos da Arquitetura de Paz e Segurança Africana

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana é fundamentada em uma série de instrumentos legais que estabelecem as instituições que a compõem e balizam sua ação. Vários desses instrumentos têm suas raízes no período de atuação da Organização da Unidade Africana, vindo a atingir sua plena fruição sob a União Africana.

O pilar central da Arquitetura é o Conselho de Paz e Segurança da União Africana, dotado, por seu Protocolo constitutivo, de poderes comparáveis aos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, no âmbito continental africano. Complementando o Protocolo, existe importante acervo normativo, regendo a cooperação africana em questões de defesa e segurança, a resposta a rupturas da ordem constitucional e a relação entre a UA e organismos regionais no que tange à promoção e manutenção da paz.

4.1 O Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança

O Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana foi adotado pela Primeira Sessão Ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA, realizada em Durban, na África do Sul, em julho de 2002, e entrou em vigor em 26 de

dezembro de 2003, após sua ratificação por 27 dos 53 Estados-Membros da União.

O Prólogo do Protocolo evoca as seguintes preocupações que teriam inspirado seus redatores: a prevalência dos conflitos armados na África e o fato de nenhum outro fator interno ter contribuído mais para o declínio socioeconômico no continente e para o sofrimento das populações civis, do que o flagelo provocado pelos conflitos dentro e entre os Estados africanos; o fato dos conflitos terem forçado milhões de pessoas, incluindo mulheres e crianças, a uma vida errante como refugiados e deslocados internos, privados de meios de subsistência, dignidade humana e esperança; o flagelo das minas terrestres espalhadas pelo continente africano; e o impacto da proliferação, circulação e tráfico ilícitos de armas leves e de pequeno calibre.

O Conselho de Paz e Segurança tem por objetivo, segundo o artigo 3 do Protocolo, a promoção da paz, segurança e estabilidade na África, para garantir a proteção e a preservação da vida e da propriedade, o bem-estar das populações africanas e seu meio ambiente, bem como a criação de condições favoráveis ao desenvolvimento sustentável; a antecipação e prevenção de conflitos e, onde tenham ocorrido, a responsabilidade de desempenhar as funções de promoção e manutenção da paz; a promoção e execução de atividades de consolidação da paz e reconstrução pós-conflito, de modo a garantir a preservação da paz e impedir o ressurgimento da violência; a coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate ao terrorismo internacional, em todos os seus aspectos; o desenvolvimento de uma política de defesa coletiva da União Africana; e a promoção e encorajamento de práticas democráticas, boa governança e o Estado de Direito, proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais, respeito pela santidade da vida humana e Direito Internacional Humanitário, como parte dos esforços em prol da prevenção dos conflitos.

O Protocolo estabelece, ainda, em seu artigo 4, que o Conselho guiar-se-á pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da União Africana, na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e, em particular, pelos seguintes princípios: resolução pacífica de diferendos e conflitos; resposta antecipada às situações de crise para evitar que se transformem em conflitos

em grande escala; respeito pelo Estado de Direito, pelos direitos e liberdades fundamentais do ser humano, pela santidade da vida humana e pelo Direito Internacional Humanitário; interdependência entre o desenvolvimento socioeconômico e a segurança dos povos e Estados; respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados-Membros; não ingerência por qualquer Estado-Membro nos assuntos internos de outro; igualdade soberana e interdependência dos Estados-Membros; direito inalienável à existência independente; respeito pelas fronteiras herdadas quando da obtenção da independência; o direito da UA de intervir em um Estado-Membro, em conformidade com a decisão da Assembleia, caso ocorram circunstâncias graves, especificamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade, de acordo com o artigo 4(h) do Ato Constitutivo; e o direito de um Estado-Membro solicitar a intervenção da União, para restaurar a paz e segurança, de acordo com o artigo 4(j) do Ato Constitutivo.

O artigo 5 do Protocolo determina que o Conselho é composto por quinze membros, dez eleitos por um período de dois anos e cinco eleitos por um período de três anos, “de modo a assegurar a continuidade”. A distinção entre membros por três e dois anos parece antes ter sido concebida para realçar de certa forma a posição de determinados países como potências regionais, uma vez que, obviamente, pode ocorrer uma completa renovação do Conselho a cada seis anos, quando coincidem o fim dos mandatos dos membros das duas categorias. Não existe veto ou qualquer distinção entre os poderes de uns e outros e, ao contrário dos membros não permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, existe para todos a possibilidade de reeleições sucessivas. Cabe assinalar que no Órgão Central, mencionado no Capítulo anterior, existia um princípio de rotação pelo qual os países dentro de cada região se sucediam em ordem alfabética. Os assentos são alocados às regiões geográficas africanas segundo a seguinte fórmula: África Setentrional – 2; África Central – 3; África Meridional – 3; África Oriental – 3; África Ocidental – 4. O quadro abaixo ilustra a composição do Conselho, desde sua formação até o presente.

Quadro 4.1 – Composição do Conselho de Paz e Segurança

2004-2006	Camarões, Congo, Gana, Lesoto, Líbia, Moçambique, Quênia, Senegal, Sudão, Togo
2004-2007	África do Sul, Argélia, Etiópia, Gabão, Nigéria
2006-2008	Burkina Faso, Botsuana, Camarões, Congo, Egito, Gana, Malauí, Ruanda, Senegal, Uganda
2007-2010	Angola, Argélia, Etiópia, Gabão, Nigéria
2008-2010	Benin, Burkina Faso, Burundi, Chade, Mali, Ruanda, Suazilândia, Tunísia, Uganda, Zâmbia
2010-2012	África do Sul, Benin, Burundi, Chade, Côte d'Ivoire, Djibuti, Mali, Mauritânia, Namíbia, Ruanda
2010-2013	Guiné Equatorial, Líbia, Nigéria, Quênia, Zimbábue

Fonte: Comissão da União Africana

A Presidência do Conselho é exercida por períodos mensais, alternando-se os países nessa função segundo um esquema de rotação pela ordem alfabética de seus nomes em língua inglesa. Esse sistema tende a enfraquecer o papel da Presidência, diante da continuidade proporcionada pela Comissão⁷³.

O Conselho desempenha funções nas seguintes áreas, conforme o artigo 6: promoção da paz, estabilidade e segurança na África; alerta antecipado e diplomacia preventiva; restauração da paz, incluindo os bons ofícios, a mediação, a conciliação e a averiguação; operações de apoio à paz e intervenções, em conformidade com os artigos 4(h) e (j) do Ato Constitutivo; consolidação da paz e reconstrução pós-conflito; assistência humanitária e gestão de calamidades; e qualquer outra função que lhe for atribuída pela Assembleia.

O artigo 7 estabelece que, juntamente com o Presidente da Comissão, o Conselho deve antecipar e impedir os diferendos e conflitos, bem como as políticas que possam conduzir ao genocídio e aos crimes contra a

⁷³ CILLIERS, *Peace, Security and Democracy in Africa?*, p. 14.

Humanidade; levar a cabo atividades de restauração e consolidação da paz, logo que os conflitos se desencadeiem, com vistas a facilitar sua resolução; autorizar a organização e o desdobramento de missões de apoio à paz; traçar orientações gerais para a condução dessas missões, incluindo seu mandato, e proceder à revisão periódica dessas orientações; recomendar à Assembleia, de acordo com o artigo 4(h) do Ato Constitutivo, a intervenção em um Estado-Membro, em nome da União, em caso de circunstâncias graves, especificamente, os crimes de guerra, o genocídio e os crimes contra a Humanidade, tal como definidos nas convenções e instrumentos internacionais pertinentes; aprovar as modalidades de intervenção por parte da União em um Estado-Membro, após decisão da Assembleia, em conformidade com o artigo 4(j) do Ato Constitutivo; aplicar sanções, de acordo com o que foi determinado na Declaração de Lomé, sempre que uma mudança inconstitucional de Governo tenha lugar em um Estado-Membro; implementar a política de defesa comum da União Africana; garantir a implementação da Convenção da Organização da Unidade Africana sobre a Prevenção e o Combate ao Terrorismo e outras convenções e instrumentos internacionais, continentais e regionais pertinentes, harmonizar e coordenar os esforços visando a combater o terrorismo nos níveis regional e continental; assegurar a harmonização e coordenação entre os Mecanismos Regionais e a União na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África; assegurar a promoção e o reforço de uma parceria sólida para a paz e segurança entre a União e as Nações Unidas e as suas agências, bem como com outras organizações internacionais competentes; desenvolver políticas e ações necessárias para garantir que toda iniciativa externa concernente à paz e segurança no continente seja levada a cabo no âmbito dos objetivos e prioridades da União; acompanhar, no âmbito de suas responsabilidades de prevenção de conflitos, o progresso feito pelos Estados-Membros no processo de promoção das práticas democráticas, da boa governança, do Estado de Direito, da proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais, bem como o respeito pela natureza sagrada da vida humana e pelo Direito Humanitário Internacional; facilitar e encorajar a implementação das convenções e tratados internacionais da OUA/UA e das Nações Unidas, bem como de outros instrumentos pertinentes sobre o controle de armas e desarmamento; considerar e empreender ações apropriadas no âmbito de seu mandato em situações onde a independência

nacional e soberania de um Estado-Membro são ameaçadas por atos de agressão externa, incluindo por mercenários; apoiar e facilitar ações humanitárias em situações de conflitos armados e calamidades naturais; submeter, por intermédio de seu Presidente, relatórios regulares à Assembleia sobre suas atividades e o estado de paz e segurança na África; e decidir sobre qualquer outra questão que tenha implicações quanto à manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente e exercer poderes que lhe sejam delegados pela Assembleia.

Os Estados-Membros da União Africana concordam em que o Conselho age em seu nome ao desempenhar seus deveres à luz do Protocolo, bem como em aceitar e implementar as decisões do Conselho.

O Conselho pode reunir-se em nível de Representantes Permanentes, Ministros ou Chefes de Estado e de Governo. As reuniões em nível de Representantes Permanentes podem ocorrer sempre que necessário e, no mínimo duas vezes por mês, enquanto as reuniões em nível de Ministros e Chefes de Estado e de Governo devem realizar-se pelo menos uma vez por ano.

O Protocolo prevê a constituição dos outros pilares da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, quais sejam, o Painel de Sábios (artigo 11), o Sistema Continental de Alerta Antecipado (artigo 12) e a Força Africana de Pronto Emprego (artigo 13), que serão abordados em Capítulos posteriores.

O Protocolo, em seu artigo 10, também atribui uma série de funções ao Presidente da Comissão no que tange à prevenção, gestão e resolução de conflitos, sob autorização do Conselho e em consulta com todas as partes envolvidas. Assim, o Presidente da Comissão deverá comunicar ao Conselho qualquer situação que, a seu juízo, possa ameaçar a paz, segurança e estabilidade no continente; poderá também comunicar ao Painel de Sábios qualquer questão que julgue merecer sua atenção; poderá, por sua iniciativa ou quando solicitado pelo Conselho, utilizar seus bons ofícios, seja diretamente, seja por intermédio de enviados especiais, representantes especiais, Painel de Sábios ou Mecanismos Regionais, para impedir conflitos potenciais, resolver conflitos em andamento e promover um clima de paz e a reconstrução pós-conflito.

O Presidente da Comissão também deverá garantir a implementação das decisões do Conselho, incluindo o desdobramento de missões de apoio à paz por ele autorizadas. O Conselho deverá ser mantido informado sobre

o desenrolar de tais missões, particularmente os problemas suscetíveis de comprometer sua eficácia, de forma a habilitá-lo a adotar as medidas apropriadas. Cabe-lhe, ademais, garantir a implementação das decisões tomadas pela Assembleia, em conformidade com os artigos 4(h) e (j) do Ato Constitutivo, e elaborar relatórios e estudos, quando solicitado, para permitir que o Conselho e seus órgãos auxiliares exerçam suas funções de forma eficaz.

Ao Conselho é também atribuída, pelo artigo 16, a função de coordenar e harmonizar as atividades dos Mecanismos Regionais nas áreas da promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade, trabalhando em estreita colaboração com os mesmos. Prevê-se a constituição de mecanismos para facilitar a troca regular de informações entre os níveis continental e regional, mediante consultas periódicas, convites recíprocos para a participação em reuniões e o estabelecimento de escritórios de ligação.

O artigo 17 do Protocolo reconhece que a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança internacionais compete ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o qual o Conselho de Paz e Segurança deve cooperar, assim como com outros órgãos relevantes da organização mundial. Sempre que necessário, solicitar-se-á às Nações Unidas o fornecimento de apoio financeiro, logístico e militar às atividades da União Africana para a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África, em conformidade com o Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas, que versa sobre o papel das organizações regionais no que tange à paz e segurança internacionais.

Ao Conselho compete ainda atuar nas áreas de consolidação da paz (artigo 14) e ações humanitárias (artigo 15), bem como manter relações de colaboração com o Parlamento Pan-Africano (artigo 18), a Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (artigo 19) e organizações da sociedade civil (artigo 20).

4.2 A Política Comum Africana de Defesa e Segurança

A Declaração Solene sobre a Política Comum Africana de Defesa e Segurança foi adotada pela Assembleia da União Africana em sua Segunda Sessão Extraordinária, realizada em Sirte, na Líbia, em fevereiro de 2004. Entre os princípios e valores que formam a base da Política,

está o de que a segurança de cada país africano está indissolúvelmente ligada à dos demais e à do conjunto do continente; por conseguinte, uma ameaça ou agressão a um país africano constitui igualmente uma ameaça ou agressão a todos, devendo imediatamente ser levada ao conhecimento da Assembleia e do Conselho de Paz e Segurança.

A Declaração contempla, entre outros, os seguintes objetivos e metas para a Política: assegurar respostas coletivas a ameaças à África, tanto internas quanto externas, em conformidade com os princípios consagrados no Ato Constitutivo; proporcionar aos Estados-Membros da União Africana um quadro para a cooperação em questões de defesa, por intermédio do treinamento de pessoal militar, intercâmbio de inteligência militar e informações (sujeito às restrições impostas pela segurança nacional), desenvolvimento de doutrina militar e de capacidade coletiva; ampliar a capacidade da UA e sua coordenação de ações rápidas para a prevenção, contenção, gestão, resolução e eliminação de conflitos, incluindo o desdobramento e sustentação de missões de manutenção da paz e assim promover iniciativas que preservarão e fortalecerão a paz e o desenvolvimento na África; promover boas práticas e desenvolver capacidades estratégicas por intermédio de recomendações quanto a treinamento e políticas, de forma a fortalecer os setores de defesa e segurança na África; proporcionar um quadro para o estabelecimento e operacionalização da Força Africana de Pronto Emprego, prevista no Protocolo sobre o Conselho de Paz e Segurança; e facilitar o estabelecimento de uma capacidade de dissuasão e contenção de ameaças no âmbito da UA.

Cabe ainda mencionar que a Quarta Sessão Ordinária da Assembleia, realizada em Abuja, em janeiro de 2005, aprovou o Pacto de Não Agressão e Defesa Comum da União Africana. Seus objetivos são promover a cooperação entre os Estados-Membros nas áreas de não agressão e defesa comum, promover a coexistência pacífica na África, prevenir conflitos de natureza inter ou intraestatal, e assegurar que as disputas sejam resolvidas por meios pacíficos. O Pacto não reuniu até o momento o número de ratificações necessárias para sua entrada em vigor.

4.3 Normas relativas a mudanças inconstitucionais de governo

Os Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, quando da Trigésima Sexta Sessão Ordinária de sua

Assembleia, reunida em Lomé, em julho de 2000, aprovaram Declaração sobre a resposta da OUA a mudanças inconstitucionais de governo. Nela, expressaram sua grave preocupação quanto ao ressurgimento dos golpes de estado na África, provocando sério retrocesso ao processo de democratização do continente. A Declaração de Lomé previa a condenação das mudanças inconstitucionais de governo, a suspensão do Estado-Membro em questão da participação nas atividades da Organização e, caso a ordem constitucional não fosse restaurada no prazo de seis meses, a imposição de sanções direcionadas contra os perpetradores. A Declaração, todavia, não se aplicava retrospectivamente, ou seja, não afetava vários Chefes de Estado africanos que assumiram o poder inconstitucionalmente antes de sua adoção.

Dando seguimento à Declaração, o Ato Constitutivo determina que governos que cheguem ao poder por meios inconstitucionais não podem participar das atividades da União Africana. As situações consideradas como mudanças inconstitucionais de governo foram subsequentemente arroladas nas Regras de Procedimento da Assembleia, adotadas por ocasião de sua Primeira Sessão Ordinária, em Durban, na África do Sul, em julho de 2002, e incluem golpes de estado militares ou de outra natureza contra um governo democraticamente eleito, intervenção por mercenários para substituir um governo democraticamente eleito por elementos assistidos por eles, substituição de governos democraticamente eleitos por grupos dissidentes armados e movimentos rebeldes e recusa de um governo em exercício de entregar o poder ao partido vencedor após eleições livres e justas.

De acordo com suas Regras de Procedimento, a Assembleia tem tarefas claramente definidas quando da ocorrência de mudanças inconstitucionais de governo. Os Presidentes da Assembleia e da Comissão devem condenar imediatamente a mudança de governo, em nome da União Africana, e instar o pronto retorno à ordem constitucional; alertar clara e inequivocamente que a UA não tolerará nem reconhecerá tal mudança ilegal; assegurar a consistência das ações nos níveis bilateral, interestatal, subregional e internacional; convocar o Conselho de Paz e Segurança para discutir a questão; e suspender imediatamente o Estado-Membro da União e da participação em qualquer de seus órgãos, sem prejuízo de sua qualidade de membro da UA e de suas obrigações com relação à mesma.

A Assembleia deve também imediatamente impor sanções ao regime que se recuse a restaurar a ordem constitucional, incluindo, mas não limitadas à denegação de vistos aos perpetradores da mudança inconstitucional, restrição de contactos de governo a governo; restrições comerciais; sanções previstas no Artigo 23 (2) do Ato Constitutivo (rompimento de ligações de transporte e comunicações e outras medidas de natureza política ou econômica), bem como quaisquer outras sanções adicionais que venham a ser recomendadas pelo Conselho de Paz e Segurança.

Cabe assinalar que, embora as Regras de Procedimento mencionem a imposição imediata de sanções, a praxe que vem sendo aplicada pela União Africana é a da concessão de seis meses para o retorno à normalidade democrática, em linha com o disposto na Declaração de Lomé.

O Presidente da Comissão, em consulta com o Presidente da Assembleia, deve ademais procurar averiguar os fatos e estabelecer contacto com os perpetradores da mudança inconstitucional de governo; buscar a contribuição de líderes e pessoas eminentes africanos, de forma a lograr que os perpetradores cooperem com a União Africana; e obter a cooperação das Comunidades Econômicas Regionais a que o país em questão pertença.

Em sua Oitava Sessão Ordinária, realizada em Adis Abeba, em janeiro de 2007, a Assembleia aprovou a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança, a qual ainda não entrou em vigor. A Carta acrescenta uma quinta definição de mudança inconstitucional de governo às quatro que constam do Ato Constitutivo: qualquer emenda ou revisão da Constituição ou instrumentos legais que infrinja os princípios da mudança democrática de governo. Isso teria por objetivo evitar a repetição de episódios recentes em que Chefes de Estado africanos, tendo atingido o limite do número de mandatos que poderiam exercer, promoveram mudanças de legislação eliminando tal tipo de restrição.

A Carta também inova ao vedar aos perpetradores de mudanças inconstitucionais de governo a participação em eleições destinadas a restaurar a ordem democrática ou a manutenção por eles de qualquer posição de responsabilidade nas instituições políticas do Estado; ao prever que Estados-Membros que tenham instigado ou apoiado tais mudanças em outros países sejam sancionados; e que aos perpetradores

seja negada a possibilidade de asilo, cabendo aos Estados Partes que os recebam levá-los à justiça ou extraditá-los.

4.4 A cooperação entre a União Africana e os organismos regionais

Conforme já foi mencionado adiante, vários mecanismos de integração regionais africanos estenderam seu campo de ação às questões de paz e segurança. A ECOWAS estabeleceu um Mecanismo para Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos e Manutenção da Paz e Segurança, prevendo a criação de uma série de instituições que espelham a estrutura e atribuições da União Africana: Autoridade dos Chefes de Estado, Conselho de Mediação e Segurança, Secretariado Executivo, Comissão de Defesa e Segurança, Conselho de Sábios, Grupo de Monitoramento de Cessar-Fogo e Sistema de Alerta Antecipado para Observação da Paz e Segurança. No âmbito da ECCAS existem o Conselho de Paz e Segurança da África Central, o Mecanismo de Alerta Antecipado da África Central, a Comissão de Defesa e Segurança e a Força Multinacional Centro-Africana. A SADC possui o Órgão sobre Política, Defesa e Segurança, que conta com um Presidente, Troica, Comitê Ministerial, Comitê Interestatal de Defesa e Segurança e Comitê Interestatal de Política e Diplomacia. Em outras Comunidades Econômicas Regionais, o desenvolvimento de estruturas de segurança ainda está em estágio incipiente.

Em janeiro de 2008, a União Africana, as oito Comunidades Econômicas Regionais e os Mecanismos de Coordenação das Forças de Pronto Emprego do Leste e do Norte da África (a serem abordados no Capítulo 8), firmaram, em Adis Abeba, Memorando de Entendimento sobre cooperação na área de paz e segurança. O Memorando é um instrumento juridicamente vinculante, estabelecendo os princípios, direitos e obrigações a vigorarem entre as partes em questões relativas à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África, no âmbito das respectivas competências.

Os objetivos do Memorando são assim definidos: contribuir para a plena operacionalização e funcionamento eficaz da Arquitetura de Paz e Segurança Africana; assegurar o intercâmbio regular de informações entre as partes sobre todas as suas atividades relativas à promoção e

manutenção da paz, segurança e estabilidade na África; promover uma parceria mais estreita na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, bem como aprimorar a coordenação entre suas atividades; desenvolver e implementar programas e atividades conjuntos na área de paz, segurança e estabilidade na África; assegurar que as atividades das Comunidades Econômicas Regionais e dos Mecanismos de Coordenação sejam consistentes com os objetivos e princípios da União; facilitar a coordenação e ampliar a parceria entre as partes, por um lado, e as Nações Unidas e suas agências, bem como outras organizações internacionais relevantes, por outro lado; contribuir para assegurar que qualquer iniciativa externa no campo da paz e segurança no continente tenha lugar no quadro dos objetivos e princípios da União Africana; e construir e fortalecer as capacidades das partes nas áreas cobertas pelo Memorando.

Quatro princípios guiam a implementação do Memorando: a escrupulosa observância dos princípios e disposições do Ato Constitutivo da União e do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, bem como de outros instrumentos relevantes adotados no nível continental; o reconhecimento e respeito à responsabilidade primária da União na manutenção e promoção da paz, segurança e estabilidade na África, conforme o artigo 16 do Protocolo; o reconhecimento do papel e das responsabilidades das Comunidades Econômicas Regionais e, no que for apropriado, dos Mecanismos de Coordenação, em suas áreas de jurisdição, assim como da contribuição que podem prestar à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade em outras regiões do continente; e o respeito aos princípios da subsidiaridade, complementaridade e da vantagem comparativa, de forma a otimizar a parceria entre a União Africana, as Comunidades Econômicas Regionais e os Mecanismos de Coordenação.

As partes concordam em cooperar no que tange à operacionalização da Arquitetura de Paz e Segurança Africana; a prevenção estrutural de conflitos; a prevenção, gestão e resolução de conflitos; ações humanitárias e resposta a desastres; reconstrução pós-conflito e desenvolvimento; contraterrorismo e prevenção e combate ao crime organizado transnacional; gestão de fronteiras; capacitação, treinamento e compartilhamento de conhecimentos; mobilização de recursos; e

quaisquer outras áreas que venham a ser acordadas. Os arranjos de cooperação incluirão o intercâmbio de informações; reuniões e outros mecanismos para incrementar a cooperação; presença institucional; e atividades conjuntas e coordenação no campo.

Sem prejuízo da responsabilidade primária da União Africana na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África, as Comunidades Econômicas Regionais e, onde couber, os Mecanismos de Cooperação, são encorajados a antecipar e prevenir conflitos em e entre seus Estados-Membros e, onde tais conflitos venham a ocorrer, desenvolver esforços de promoção e consolidação da paz para resolvê-los, inclusive mediante o desdobramento de missões de manutenção da paz. Ao assim fazerem, as Comunidades e Mecanismos devem manter o Presidente da Comissão e, por seu intermédio, o Conselho de Paz e Segurança, plena e continuamente informados e assegurar que suas atividades estejam em conformidade com os objetivos do Protocolo.

As Comunidades Econômicas Regionais administrando forças regionais no quadro da Força Africana de Pronto Emprego e os Mecanismos de Coordenação deverão, quando decidido pelo Conselho de Paz e Segurança, tornar disponíveis seus recursos e capacidades, inclusive quanto a planejamento, a outras Comunidades e Mecanismos ou à União Africana, de forma a facilitar o desdobramento de missões de manutenção da paz fora de suas áreas de jurisdição. Nas mesmas condições, deverão tornar suas forças regionais disponíveis para desdobramento como parte de uma operação de manutenção da paz realizada fora de suas áreas de jurisdição. Nada no Memorando de Entendimento impede a UA de tomar as medidas necessárias para manter ou restaurar a paz e segurança em qualquer lugar do continente.

As partes deverão harmonizar seus pontos de vista nos foros internacionais relevantes, inclusive as Nações Unidas. A União Africana coordenará esses esforços, de forma a assegurar que os interesses e posições africanos, conforme definidos em nível continental, sejam eficazmente defendidos. As partes deverão também trabalhar em conjunto para mobilizar o apoio da ONU, outros atores relevantes e da comunidade internacional à implementação dos objetivos estabelecidos pelo Memorando, sob coordenação da UA. A Comissão assegurará que o Conselho de Segurança das Nações Unidas seja mantido informado das atividades realizadas pela União, as Comunidades Econômicas Regionais

e os Mecanismos de Coordenação no tocante à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade.

4.5 A União Africana e a responsabilidade de proteger

Como já mencionado, o artigo 4(h) do Ato Constitutivo atribui à União Africana o direito de intervir em um Estado-Membro, se autorizada pela Assembleia, no caso da ocorrência de circunstâncias graves, especificamente crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade. O também já mencionado artigo 4(j) assegura, por sua vez, o direito dos Estados-Membros de solicitarem a intervenção da UA para restaurar a paz e segurança. O Ato se destaca como o primeiro tratado internacional a estatuir o direito de intervenção em um Estado por razões humanitárias em circunstâncias outras que a ocorrência de genocídio⁷⁴. Há que frisar que as missões de apoio à paz realizadas sob a alçada da União, objeto do Capítulo seguinte, não foram desdobradas ao abrigo dos artigos 4(h) e (j), que até o presente jamais foram invocados.

Recorde-se que o conceito de intervenção humanitária, que figurava com destaque na “Agenda para a Paz”, publicada em 1992 pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali, despertou grande resistência da comunidade internacional, dadas as evidentes possibilidades de abuso que comporta⁷⁵. Por outro lado, por iniciativa do Canadá, foi estabelecida em setembro de 2000 a Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania do Estado, entidade independente copresidida por Gareth Evans (Austrália) e Mohamed Sahnoun (Argélia) e integrada por outras dez personalidades eminentes, a qual cunhou a expressão “responsabilidade de proteger” em seu relatório, circulado em setembro do ano seguinte. O relatório argumentava que, enquanto os Estados soberanos têm a responsabilidade primária de proteger seus cidadãos, a comunidade internacional deve agir quando os mesmos se revelam pouco propensos ou incapazes de cumprir essa obrigação.

⁷⁴ POWELL, Kristiana. *The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect*, p. 14. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 119, maio de 2008.

⁷⁵ BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace*. Nova York, United Nations, 1992.

Em 2005, por ocasião da Cúpula Mundial comemorando o sexagésimo aniversário das Nações Unidas, a responsabilidade de proteger foi referendada pela organização mundial. O parágrafo 138 do Documento Final da Cúpula determinava que cabe aos Estados proteger suas populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade, responsabilidade essa que abarca a prevenção desses crimes, inclusive seu incitamento, por meios adequados e necessários. O parágrafo 139, por sua vez, incumbia a comunidade internacional, por intermédio da ONU, de empregar a diplomacia, assistência humanitária e outros meios pacíficos, em consonância com os Capítulos VI e VIII da Carta, para ajudar a proteger populações do genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a Humanidade. Se tais meios pacíficos se revelarem inadequados e as autoridades nacionais estiverem manifestamente falhando em proteger suas populações desses crimes, cabe ao Conselho de Segurança atuar de maneira tempestiva e decisiva, nos termos da Carta, inclusive o Capítulo VII, em cooperação com as organizações regionais relevantes⁷⁶.

Em seu relatório sobre a implementação da responsabilidade de proteger, o Secretário-Geral das Nações Unidas recapitulou o que precede sob a forma de três pilares: a responsabilidade dos Estados de protegerem suas populações, sejam nacionais ou não, contra genocídio, crimes de guerra, crimes contra a Humanidade e limpeza étnica, bem como o seu incitamento; o compromisso da comunidade internacional de auxiliar os Estados a cumprirem suas obrigações; e a responsabilidade dos Estados-Membros de agirem coletivamente, de maneira tempestiva e decisiva, quando um Estado manifestamente não estiver protegendo a sua população⁷⁷.

Embora a adoção da responsabilidade de proteger pelas Nações Unidas pareça respaldar os artigos 4(h) e 4(j) do Ato Constitutivo da União Africana, sua eventual aplicação pode dar margem a controvérsias. Ainda que existam definições de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade, consagradas por instrumentos como as Convenções de Genebra de 1949 e seus Protocolos Adicionais, o Estatuto do

⁷⁶ UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the General Assembly: 60/1. 2005 World Summit Outcome* parágrafos 138, 139. Documento A/RES/60/1, 24 de outubro de 2005.

⁷⁷ UNITED NATIONS. *Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General* parágrafo 11. Documento A/63/677, 12 de janeiro de 2009, parágrafo 11.

Tribunal Penal Internacional, a Convenção sobre o Genocídio de 1948 e os estatutos dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia e Ruanda, a aplicação dessas definições a casos concretos pode ser altamente subjetiva e politizada⁷⁸.

Há também que ter em conta a questão da preservação da responsabilidade primária do Conselho de Segurança das Nações Unidas na manutenção da paz e segurança internacionais. A União Africana, como já foi visto, reconhece a primazia do CSNU, em particular pelo artigo 17 do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança. Apesar disso, persistem algumas questões potencialmente problemáticas.

A Carta das Nações Unidas não contempla especificamente, como condição de atuação do Conselho de Segurança, a ocorrência de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade, como consta do artigo 4(h) do Ato Constitutivo. O Capítulo VII da Carta refere-se apenas a ameaças contra paz, ruptura da paz e atos de agressão. Ou seja, poder-se-ia considerar que a União Africana se arrogaria maiores poderes do que a ONU no domínio da intervenção. Dada a flexibilidade de que dispõe o CSNU para decidir o que é uma ameaça contra a paz, todavia, não cabe exagerar essa discrepância.

Já o artigo 53 do Capítulo VIII da Carta exige a anuência do Conselho de Segurança para a tomada de medidas coercitivas por organismos regionais. Duas possíveis áreas cinzentas podem resultar disso.

Em primeiro lugar, houve ocasiões no passado em que o CSNU teve sua ação bloqueada por desacordos entre seus membros. Como então deveria ser interpretada a eventual ausência de resposta, positiva ou negativa, a um pedido de autorização por parte da União Africana para intervir em determinada situação?

Em segundo lugar, existe a questão da temporalidade da solicitação ao Conselho de Segurança. Embora os organismos africanos reconheçam a necessidade de autorização do CSNU para suas intervenções, tem sido tomada a posição de que, em casos de urgência, essa aprovação pode ser solicitada após o fato e concedida retroativamente. Assim, por exemplo, a ECOWAS não solicitou autorização prévia do Conselho para suas

⁷⁸ KUWALI, Dan. *The Conundrum of Conditions for Intervention under Article 4(h) of the African Union Pact*, p. 107. *African Security Review*, Pretória, vol. 17, no. 4, dezembro de 2008.

intervenções na Libéria em 1990 e na Serra Leoa em 1997, referendadas posteriormente por aquele órgão.

Conforme visto no presente Capítulo, após a criação da União Africana, vem se consolidando um abrangente arcabouço jurídico, destinado a dotar a organização pan-africana dos poderes necessários para fazer frente ao desafio de debelar os conflitos no continente. A elaboração desse arcabouço constitui sem dúvida um avanço significativo. Sua implementação, todavia, exige vontade política e a alocação de importantes recursos, financeiros, materiais e humanos, que são particularmente escassos no contexto africano. A maior parte do restante do presente trabalho ocupa-se da problemática da transformação em realidade da visão da Arquitetura de Paz e Segurança Africana.

Capítulo 5

A União Africana e as missões de apoio à paz

Apesar de sua curta existência, a União Africana conta com um histórico de realizações no campo da paz e segurança que avulta sobre o de sua antecessora, a Organização da Unidade Africana. Desdobrou missões de apoio à paz no Burundi, em Comores, na região de Darfur do Sudão e na Somália.

O atual ativismo da União Africana é consequência de um trauma. A experiência da Missão das Nações Unidas na Somália, no início da década de 1990, levou os países desenvolvidos a repensarem seu entusiasmo quanto à imposição de uma nova ordem global a países refratários, em regiões onde não tinham grandes interesses estratégicos. Em 1994, a África assistiu estupefata ao genocídio de Ruanda, quando a ONU não agiu para deter a chacina de 800 mil pessoas ao longo de cem dias. Muitos africanos chegaram então à conclusão de que a única garantia de que tal episódio não se repetirá é assumir a responsabilidade de impedi-lo.

A União Africana tem demonstrado a disposição de agir em circunstâncias em que as Nações Unidas se abstêm de fazê-lo. Isso reflete o espírito do Ato Constitutivo, que, como já visto, prevê a intervenção da organização pan-africana em hipóteses não contempladas na Carta da organização mundial.

Em contraste, o relatório do Painel de Alto Nível incumbido pelo Secretário-Geral de efetuar uma revisão abrangente das operações de

manutenção da paz das Nações Unidas (o chamado “Relatório Brahimi”, em função do Presidente do Painel, Lakhdar Brahimi) recomendava que o Conselho de Segurança só deveria aceder a pedidos de estabelecimento de missões da ONU para a implementação de cessar-fogos ou acordos de paz quando estes cumprissem certas condições mínimas⁷⁹. Essa postura cautelosa tem frequentemente sido resumida como “não estabelecer uma missão de manutenção da paz onde não há uma paz a ser mantida”.

O presente Capítulo sumaria as experiências da União Africana no campo das missões de paz, buscando esboçar um panorama realista tanto das realizações quanto das carências da organização pan-africana nesse domínio.

5.1 A Missão da União Africana no Burundi

Em agosto de 2000, foi firmado em Arusha, na Tanzânia, acordo de paz visando a pôr fim à guerra civil que se arrastava há uma década no Burundi. Todavia, como nem todas as facções envolvidas no conflito aderiram ao acordo, as Nações Unidas consideraram que este não era suficientemente abrangente para que assumissem sua supervisão.

A Missão da União Africana no Burundi (*African Union Mission in Burundi* – AMIB) teve seu desdobramento autorizado em abril de 2003 pelo Órgão Central do Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, não tendo àquela época o Conselho de Paz e Segurança ainda dado início a suas atividades. O então Presidente da UA, o Presidente da África do Sul Thabo Mbeki, e outros líderes africanos viram o desdobramento da missão como oportunidade da União desmarcar-se do legado da Organização da Unidade Africana e demonstrar sua capacidade de assumir um papel proeminente na área de paz e segurança na África⁸⁰.

A AMIB era composta por um batalhão reforçado da África do Sul e outro da Etiópia, além de uma companhia reforçada de Moçambique. Somados o comando da Missão e observadores militares, seu contingente total alcançava 3.335 homens. Seu mandato consistia em atuar como elemento de ligação entre as partes; monitorar e verificar a implementação

⁷⁹ UNITED NATIONS. *Identical Letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council* § 58. Documento A/55/305-S/2000/89, 21 de agosto de 2000.

⁸⁰ POWELL, op. cit., p.35.

do acordo de cessar-fogo; facilitar as atividades da Comissão Conjunta de Cessar-Fogo e dos Comitês Técnicos responsáveis pelo estabelecimento de novas forças de defesa nacional e polícia; facilitar a passagem segura das partes até áreas de acantonamento designadas; assegurar áreas de acantonamento e desengajamento acordadas; facilitar e proporcionar assistência técnica ao processo de desarmamento, desmobilização e reintegração; facilitar a prestação de ajuda humanitária; coordenar suas atividades com a representação das Nações Unidas no Burundi; e proporcionar proteção pessoal a líderes designados em seu retorno ao país⁸¹.

Note-se que a AMIB não recebeu um mandato explícito para proteger civis. No entanto, após meses em campo, a liderança da missão adotou regras de engajamento que autorizavam suas tropas a usar a força para defender civis em “perigo iminente de ferimento grave ou morte”⁸².

A AMIB logrou estabilizar a maior parte do território do Burundi e proteger áreas de acantonamento, tendo em uma ocasião sido obrigada a repelir ataque por parte de facção refratária ao acordo. No entanto, persistiram violações do cessar-fogo, com combates entre o exército burundiano e grupos rebeldes. Todos os lados continuaram a cometer violências contra civis, mesmo em áreas onde a missão estava presente⁸³.

Os recursos humanos alocados à missão eram diminutos com relação à tarefa a realizar. Com menos de 3.500 homens, a AMIB recebeu a incumbência de supervisionar o acantonamento e desmobilização de cerca de 70 mil pessoas, entre combatentes e seus dependentes.

A AMIB também não dispunha dos recursos financeiros necessários para executar um mandato ambicioso em contexto de continuada insegurança. Os cálculos orçamentários iniciais, baseados em padrões das Nações Unidas, tiveram que ser drasticamente revistos, face à relutância da comunidade doadora em contribuir com os recursos necessários. Apesar de um orçamento consideravelmente reduzido, os desembolsos financeiros frequentemente padeceram de atrasos e revelaram-se ao final inadequados. A África do Sul terminou por assumir grande parte do ônus financeiro da operação, além de contribuir com a maioria dos meios

⁸¹ BOSHOFF, Henri e FRANCIS, Dara. *The AU Mission in Burundi: Technical and Operational Dimensions*, pp. 41-42. African Security Review, Pretória, vol. 12, no. 3, setembro de 2003.

⁸² POWELL, op. cit., p. 35.

⁸³ Idem, *ibidem*, p. 37.

logísticos, inclusive combustível, transportes e suprimentos médicos. A Etiópia e Moçambique, não dispendo dos recursos necessários, só puderam cumprir seus compromissos de desdobramento devido ao auxílio da África do Sul, Estados Unidos e Reino Unido. Ao fim, a África do Sul arcou com custos de US\$ 70 milhões, a Etiópia com US\$ 34 milhões e Moçambique com US\$ 6 milhões⁸⁴.

A União Europeia, com ajudas de 25 milhões de euros, foi o principal contribuinte externo à AMIB. Demoras no processo decisório europeu e a dificuldade da União Africana em absorver tais fundos resultaram em que sua liberação somente se efetivou quase um ano após o início do desdobramento. Essa e outras doações não chegaram a cobrir os custos globais da missão, que montaram a US\$ 134 milhões, sendo seu desempenho constantemente afetado por constrangimentos financeiros.

A AMIB também padeceu de outras carências. Os recém-criados Conselho de Paz e Segurança e Departamento de Paz e Segurança da Comissão da União Africana não dispunham da capacidade institucional de organizar e administrar a missão, tarefa que terminou por ser assumida pelo Governo sul-africano. A falta de meios de mobilidade tática dificultava a ação fora das áreas urbanas e a maioria das tropas não estavam treinadas na proteção de civis⁸⁵. Os memorandos de entendimento que deveriam regular as relações entre a União, os países contribuintes de tropas e o Burundi nunca chegaram a ser finalizados⁸⁶.

Em fevereiro de 2004, as Nações Unidas concluíram que havia condições apropriadas para o estabelecimento de uma operação de manutenção da paz da ONU no país. No mês de maio seguinte, o Conselho de Segurança, pela Resolução 1545 (2004), autorizou o desdobramento da Operação das Nações Unidas no Burundi (*Opération des Nations Unies au Burundi – ONUB*), que se efetivou em junho. A transição deu-se com suavidade, refletindo o bom relacionamento existente entre a AMIB e a representação da organização mundial no Burundi. A estrutura de comando da Missão permaneceu em grande parte intacta e as tropas africanas já no país foram absorvidas pela ONUB (fenômeno que tem

⁸⁴ CILLIERS, Jakkie. *UN Reform and Funding Peacekeeping in Africa* p. 75. African Security Review Pretória, vol. 14, no. 2, junho de 2005.

⁸⁵ POWELL, op. cit., pp. 37-38.

⁸⁶ BOSHOFF, Henri e VREY, Waldemar. *A Technical Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Case Study from Burundi*, p. 30. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 125, agosto de 2006.

sido chamado de “*re-hatting*”, da troca da boina marrom da UA pela azul da ONU)⁸⁷.

5.2 A Missão da União Africana no Sudão

Em fevereiro de 2003, irromperam violentos combates na região de Darfur do Sudão entre tropas do Governo sudanês e milícias aliadas, conhecidas como Janjaweed, e dois movimentos rebeldes, o Movimento/Exército de Liberação do Sudão (*Sudan Liberation Movement/Army – SLM/A*) e o Movimento de Igualdade e Justiça (*Justice and Equality Movement – JEM*). O conflito resultou em extensas atrocidades contra a população civil e grande número de refugiados e deslocados internos.

Com assistência da União Africana, o Governo do Chade conseguiu promover uma rodada inicial de negociações, que resultaram em abril de 2004 no Acordo de Cessar-Fogo de Ndjamena, que previa o estabelecimento de uma Comissão do Cessar-Fogo para supervisionar sua implementação. Em maio, após visita ao Darfur de uma missão de avaliação, a Assembleia da União autorizou a criação da Missão da UA no Sudão (*African Union Mission in Sudan – AMIS*), encarregada de monitorar, verificar, investigar e relatar violações do cessar-fogo, assim como de contribuir para proporcionar um ambiente seguro para a prestação de ajuda humanitária e para o retorno a seus locais de origem de deslocados internos e refugiados. Dois acordos, um sobre as modalidades para o estabelecimento da Comissão e desdobramento de observadores e outro sobre o status da Missão foram assinados com o Governo de Cartum.

Vários fatores levaram a União Africana a exercer papel de liderança na tentativa de solucionar o conflito. Por um lado, proeminentes líderes africanos e a Comissão da UA desejavam demonstrar a disposição e capacidade da organização em responder a situações de crise no continente. Por outro lado, o Governo sudanês não se dispunha a aceitar a participação de outro organismo internacional nas negociações de paz e no monitoramento do cessar-fogo. Finalmente, não havia consenso no Conselho de Segurança das Nações Unidas quanto à linha de ação a seguir⁸⁸.

⁸⁷ POWELL, op. cit., pp. 36, 38.

⁸⁸ POWELL, op. cit., p. 44.

Os primeiros membros de um grupo de sessenta observadores militares começaram a chegar ao Darfur em junho de 2004. A fim proporcionar-lhes segurança, foi também enviada uma força de proteção de 300 homens. Desde o início, a AMIS sofreu de problemas de logística e capacitação, não tendo sido precedida por planejamento detalhado e treinamento pré-desdobramento, nem pelo estabelecimento de sistemas de apoio civis⁸⁹.

A despeito da presença da AMIS, ambos os lados continuaram a violar quotidianamente o Acordo de Cessar-Fogo, persistindo as mortes e deslocamentos de civis. Diante disso, o Conselho de Paz e Segurança determinou, em outubro de 2004, a expansão da Missão para 3.320 homens, dos quais 2.341 soldados da força de proteção, 450 observadores militares, 815 policiais e 26 funcionários civis, com um orçamento anual de US\$ 220 milhões⁹⁰. Outorgou-lhe também um mandato limitado para proteger civis, quando esses se encontrassem “sob iminente ameaça e em sua vizinhança imediata, dentro de sua capacidade”⁹¹. Dada a persistência das dificuldades de capacitação e logísticas acima citadas, o desdobramento da AMIS II só começou em abril de 2005, seis meses após a data inicialmente prevista.

Face à crescente preocupação internacional quanto à continuada catástrofe humanitária no Darfur, a União Africana, juntamente com as Nações Unidas, União Europeia e Estados Unidos, enviaram à região, em março de 2005, uma missão de avaliação conjunta. Ainda que reconhecendo o papel desempenhado pela AMIS em deter ataques a civis em campos de refugiados e áreas urbanas, o relatório da missão avaliava que a presença da força pan-africana, mesmo em sua versão ampliada, continuava demasiado rarefeita para lograr seus objetivos.

Reagindo ao relatório, o Conselho decidiu, em abril de 2005, expandir novamente a AMIS (AMIS IIE), para um total de 7.731 militares e policiais (5.471 soldados da força de proteção, 700 observadores militares e 1.560 policiais), a ser alcançado em setembro seguinte, e um orçamento

⁸⁹ KAGWANJA, Peter e MUTAHI, Patrick. *Protection of Civilians in African Peace Missions: The Case of the African Union Mission in Sudan, Darfur* p. 6. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 139, maio de 2007.

⁹⁰ BOSHOF, Henri. *The African Union Mission in Sudan: Technical and Operational Dimensions*, p. 57. African Security Review, Pretória, vol. 14, no. 3, setembro de 2005.

⁹¹ POWELL, op. cit., p. 44.

anual de US\$ 466 milhões⁹². A Missão continuava, contudo, demasiado pequena e mal-equipada para manter o cessar-fogo. Começou também a sofrer baixas causadas por ataques tanto de milícias pró-governo quanto de rebeldes.

Em 31 de agosto de 2006, o CSNU, pela Resolução 1706 (2006), autorizou o estabelecimento de uma missão de apoio à paz das Nações Unidas no Darfur, com 22 mil homens. Durante o período de transição, a AMIS receberia dois pacotes de apoio logístico das Nações Unidas, um “leve”, com pessoal técnico civil e militar, e um “pesado”, com unidades de comunicações e logística. O Governo sudanês, porém, não concordou com o desdobramento da missão, que, a seu ver, equivaleria a colocar o país sob tutela da organização mundial. De forma a resolver o dilema, alvitrou-se então a possibilidade de uma missão híbrida ONU-UA, fórmula que terminou sendo aceita por Cartum.

A Missão das Nações Unidas e União Africana no Darfur (*United Nations African Union Mission in Darfur – UNAMID*) foi autorizada pela Resolução 1769 (2007) do Conselho de Segurança, de 31 de julho de 2007. A Resolução asseverava que a missão teria caráter africano, sendo preponderantemente integrada por forças do continente. O contingente autorizado era de 26 mil homens, dos quais 19.555 militares e 6.382 policiais. A UNAMID substituiu formalmente a AMIS em 31 de dezembro de 2007.

O arranjo entre as Nações Unidas e a União Africana para a constituição da UNAMID se baseava em quatro princípios: a designação por ambas as organizações de um Representante Especial Conjunto para liderar a missão; a designação de um Comandante da Força africano pela UA em consulta com a ONU; o apoio à missão pelas estruturas de comando e controle e de logística da organização mundial, conforme seus padrões e regulamentos; e a determinação comum do nível de forças necessário para a implementação do mandato, levando em conta a situação no terreno⁹³.

A parceria híbrida entre a ONU e a UA não é simétrica, contudo, com orientações normativas e recursos fluindo unidirecionalmente da primeira para a segunda. Esse arranjo tem por isso sido descrito como

⁹² BOSHOFF, op. cit., p. 57.

⁹³ ABOAGYE, Festus. *The Hybrid Operation for Darfur: A Critical Review of the Concept of the Mechanism*, p. 9. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 149, agosto de 2007.

“uma missão das Nações Unidas disfarçada”⁹⁴ ou como “paternalismo híbrido”⁹⁵.

A experiência da AMIS ressaltou continuadas fraquezas da União Africana em suas atividades no domínio da paz e segurança, inclusive no que tange à sua habilidade de absorver recursos colocados à sua disposição: quase total ausência de planejamento da missão, devido à falta de pessoal capacitado para fazê-lo; falta de clareza quanto à estrutura da missão no terreno e sua inadequação do ponto de vista administrativo; carências em capacidade de gestão estratégica, tanto da parte da Comissão quanto dos Estados-Membros; falta de mecanismos eficazes para a gestão operacional; falta de instrumentos e conhecimento prático sobre como lidar com as relações entre a missão e atores externos, como comunidades locais, o Governo sudanês, parceiros não africanos e organizações internacionais; insuficiente apoio e capacidade de gerenciamento logísticos; deficiente infraestrutura de sistemas de comunicação e informática, exacerbada por falta de clareza quanto aos canais de informação entre a missão e a sede da UA; problemas de geração de forças e de gerenciamento de pessoal; grande dependência de parceiros não africanos para o financiamento da missão e fornecimento de assessoria técnica, com resultantes constrangimentos, atrasos e ambiguidades políticas⁹⁶.

Os recursos financeiros para a sustentação da AMIS vieram em sua quase totalidade da comunidade doadora internacional. Os principais contribuintes foram a União Europeia, com 305 milhões de euros entre 2003 e 2007, e os Estados Unidos, com US\$ 407 milhões no mesmo período.

Os Estados Unidos forneceram apoio logístico e médico à missão, em particular para a construção e manutenção de acampamentos e a operação de instalações hospitalares, por intermédio da contratação de uma empresa privada, a *Pacific Architects and Engineers*. O Reino Unido doou cerca de seiscentos veículos de transporte terrestre, enquanto

⁹⁴ Idem, p. 11.

⁹⁵ 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*, p. 79. African Security Review, Pretória, vol. 17, no. 1, março de 2008.

⁹⁶ INTERNATIONAL PEACE ACADEMY. *AU Multi-Dimensional Missions: Lessons Learnt from the African Mission in Sudan (AMIS) for the African Stand-By Force (ASF)*, p. 9. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), Acra, outubro de 2006.

serviços de transporte aéreo no terreno foram custeados pelo Canadá e Países Baixos. O Canadá também cedeu à AMIS 105 veículos blindados de transporte de pessoal. O transporte aéreo dos componentes da missão de seus países de origem ao Sudão foi proporcionado pelos Estados Unidos e por países europeus, no âmbito da Organização do Tratado do Atlântico Norte. A OTAN e a União Europeia também deram assessoria e treinamento em vários aspectos das operações de apoio à paz à liderança da Missão e seus componentes policial e militar⁹⁷.

5.3 A Missão da União Africana na Somália

Em 2006, irrompeu um conflito entre o Governo Federal de Transição (*Transitional Federal Government* – TFG) da Somália, resultante de mediação da IGAD visando a pôr fim à situação de anarquia vigente desde 1991, e a União das Cortes Islâmicas (*Islamic Courts Union* – ICU), movimento em prol da instituição da *Sharia* no país. O Conselho de Segurança das Nações Unidas, pela Resolução 1725 (2006), de 6 de dezembro de 2006, autorizou a IGAD e os Estados-Membros da União Africana a estabelecerem uma missão de proteção e treinamento na Somália, que deveria intitular-se IGASOM. Essa missão, entretanto, jamais chegou a ser desdobrada.

No final do mês de dezembro, diante da perspectiva da iminente derrota do TFG, a Etiópia interviu militarmente no país vizinho, obrigando a ICU a retirar-se para regiões ermas. A presença de tropas etíopes no país, todavia, era vista com maus olhos por grande parcela da população somali e um amplo movimento de resistência, de orientação fundamentalista islâmica, logo se constituiu.

Com base em relatório do Presidente da Comissão sobre a situação na Somália, o Conselho de Paz e Segurança autorizou, em janeiro de 2007, o desdobramento da Missão da União Africana na Somália (*African Union Mission in Somalia* – AMISOM). O mandato da missão consistia em proporcionar apoio ao TFG em seus esforços para estabilizar a situação no país e promover o diálogo e a reconciliação; facilitar a prestação de assistência humanitária; e criar condições propícias à estabilização, reconstrução e desenvolvimento a longo prazo. Em 20 de fevereiro de

⁹⁷ APPIAH-MENSAH, Seth. *Monitoring Fragile Ceasefires: The Challenges and Dilemmas of the Role of AMIS*, pp. 6-7. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 127, julho de 2006.

2007, o Conselho de Segurança das Nações Unidas adotou a Resolução 1744 (2007), endossando o desdobramento da AMISOM. Desde então, o prolongamento da Missão tem sido autorizado a intervalos regulares por uma sucessão de Resoluções do CSNU.

A AMISOM foi lançada em março de 2006, com um contingente inicial de 1.700 militares ugandenses, mas seu efetivo autorizado, de 8 mil homens, só foi alcançado mais de quatro anos depois, no segundo semestre de 2010. No momento atual, conta com seis batalhões de Uganda (5.200 homens) e três do Burundi (3.100 homens), bem como um componente policial com cerca de quarenta integrantes.

Em agosto de 2008, celebrou-se acordo no Djibuti entre o TFG e grupos islâmicos moderados, levando à realização de eleições, em janeiro do ano seguinte, em função das quais um líder da extinta ICU assumiu a chefia do Governo de Transição. No mesmo mês, a Etiópia repatriou suas tropas. Longe de apaziguar os movimentos radicais que almejavam a instituição de regime fundamentalista islâmico, a retirada etíope pareceu incitá-los a maiores esforços para conquistar o poder.

Dada a caótica situação na Somália, a AMISOM tem apenas conseguido estabelecer um perímetro de segurança em Mogadíscio. Isso, contudo, estaria permitindo a precária sobrevivência do TFG na capital somali. Vista pelos rebeldes como parte no conflito, a missão tem sido alvo de repetidos ataques, pagando um alto preço; até o final de 2010, segundo informação verossímil, teria sofrido mais de setenta fatalidades⁹⁸.

Como no caso das missões anteriores, a maior parte dos recursos para a sustentação da AMISOM provém de parceiros não africanos. O orçamento anual da missão era estimado em US\$ 622 milhões no início de 2008. Contribuições financeiras têm sido dadas pela União Europeia, países europeus a título individual, pela China, pelo Japão e pela Liga dos Estados Árabes. Os Estados Unidos têm fornecido treinamento e apoio logístico aos países contribuintes de tropas e a OTAN proporcionado transporte aéreo para as movimentações de tropas e seu suprimento⁹⁹.

Desde o momento em que autorizou a criação da AMISOM, o Conselho de Paz e Segurança contemplava sua substituição por uma

⁹⁸ Informação disponível no sítio <en.wikipedia.org/wiki/African_Union_Mission_to_Somalia>. Acessado em 20 de janeiro de 2011.

⁹⁹ AFRICAN UNION. *Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia*. Documento PSC/PR/2(CV) Rev. 1, 18 de janeiro de 2008.

missão das Nações Unidas. Sucessivas solicitações formais nesse sentido ao CSNU, a partir de julho de 2007¹⁰⁰, todavia, têm recebido a resposta de que não há na Somália as condições mínimas que permitam o estabelecimento de tal missão, em linha com a política estabelecida em função do Relatório Brahimi. Assim sendo, a União Africana vê-se involucrada em uma missão que não parece ter perspectivas de sucesso no curto prazo nem estratégia de saída.

O Conselho de Segurança, pela Resolução 1863 (2009), de 16 de janeiro de 2009, no entanto, incumbiu o Secretário-Geral de prestar apoio logístico à AMISOM, de tal forma que suas forças possam ser incorporadas a uma operação de manutenção da paz das Nações Unidas no futuro. Assim, a ONU deve proporcionar ou custear apoio logístico equivalente ao que seria dado a uma de suas próprias missões. Isso não inclui, todavia, pagamentos diretos à missão, seu pessoal ou países contribuintes de tropas, nem o fornecimento de equipamento militar¹⁰¹. A Assembleia Geral das Nações Unidas, em sua 64ª Sessão, aprovou pela Resolução 107 a alocação de US\$ 75,6 milhões para apoio à AMISOM no período terminando em junho de 2009 e US\$ 213,5 milhões no período de julho de 2009 a junho de 2010¹⁰². Na mesma Sessão, foi posteriormente adotada a Resolução 287, concedendo apoio de US\$ 184,8 milhões, de julho de 2010 a junho de 2011¹⁰³. A 65ª. Sessão, pela Resolução 306, autorizou a quantia de US\$ 309,6 milhões, para cobrir o período de julho de 2011 a junho de 2012¹⁰⁴.

A Assembleia da União Africana, em sua 15ª Sessão Ordinária, em Campala, em julho de 2010, endossou proposta da IGAD de aumento do

¹⁰⁰ UNITED NATIONS. *Letter dated 18 July 2007 from the Permanent Representative of Ghana to the United Nations addressed to the President of the Security Council*. Documento S/2007/444, 19 de julho de 2007.

¹⁰¹ UNITED NATIONS. *Support to the Somali Security Institutions and the African Union Mission in Somalia (AMISOM)*, p. 16. Documentos preparatórios para conferência de doadores convocada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, 23 de abril de 2009.

¹⁰² UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the General Assembly: 64/107. Financing of Support of the African Union Mission in Somalia*. Documento A/RES/64/107, 10 de dezembro de 2009.

¹⁰³ UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the General Assembly: 64/287. Financing of Support to the African Union Mission in Somalia*. Documento A/RES/64/287, 31 de agosto de 2010.

¹⁰⁴ UNITED NATIONS. *Resolution adopted by the General Assembly: 65/306. Financing of the Activities Arising from Security Council Resolution 1863 (2009)*. Documento A/RES/65/306, 30 de junho de 2011.

contingente da AMISOM para vinte mil homens, mandatando a Comissão para iniciar o planejamento de novas fases do desdobramento da missão, a ser apoiada pela Força Africana de Pronto Emprego, após sua entrada em operação¹⁰⁵.

O Conselho de Paz e Segurança, em reunião em nível ministerial realizada em outubro seguinte, aprovou plano submetido pela Comissão de expansão da AMISOM em duas fases: um primeiro escalão de quatro mil militares reforçando o atual contingente sediado na capital somali, seguido por segundo escalão de oito mil, a ser distribuído por outras regiões do país. O efetivo policial também seria expandido para 1.680 pessoas, com 560 peritos e oito unidades formadas de polícia, com 140 integrantes cada uma. O Conselho submeteu a pretendida ampliação da missão ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, solicitando correspondente expansão do apoio logístico prestado pela organização mundial¹⁰⁶.

O Conselho de Segurança, por sua vez, aprovou, em dezembro de 2010, aumento do contingente militar da AMISOM para doze mil, compatível com a primeira fase da expansão proposta pela União Africana¹⁰⁷. Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre a situação na Somália, dado a público no mesmo mês, entretanto, é de molde a inspirar dúvidas sobre a factibilidade da ampliação da missão, afirmando que “a falta de financiamento predizível e suficiente para a AMISOM continua a solapar sua habilidade de melhorar sua eficácia operacional e pode desencorajar potenciais contribuintes de tropas”¹⁰⁸.

Salvo a celebração de acordo abrangente de paz, que permita o funcionamento de governo central eficaz, é lícito duvidar que a AMISOM tenha condições de cumprir plenamente seu mandato, ainda que logre expandir-se até os vinte mil homens previstos. Cabe recordar que no

¹⁰⁵ AFRICAN UNION. *Decision on the Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa* § 9. Documento Assembly/AU/Dec.294(XV).2, 27 de julho de 2010.

¹⁰⁶ AFRICAN UNION. *Communiqué of the 245th Meeting of the Peace and Security Council*. Documento PSC/MIN/1(CCXXXV), 15 de outubro de 2010.

¹⁰⁷ UNITED NATIONS. *Resolution 1964 (2010)* § operativo 2. Documento S/RES/1964 (2010), 22 de dezembro de 2010.

¹⁰⁸ UNITED NATIONS. *Report of the Secretary-General on Somalia* § 67. Documento S/2010/675, 30 de dezembro de 2010.

auge da intervenção sob a égide das Nações Unidas, na década de 1990, havia 28 mil tropas estrangeiras na Somália¹⁰⁹.

5.4 A Missão da União Africana em Comores

Em maio de 2007, diante do surgimento de tensões precedendo as eleições dos Presidentes das três ilhas que compõem a União de Comores (Grand Comore, Anjouan e Mohéli), o Conselho de Paz e Segurança autorizou o envio de uma Missão de Assistência Eleitoral e de Segurança ao arquipélago (*Mission d'Assistance Électorale et Sécuritaire de l'Union Africaine* – MAES), integrada por tropas sudanesas e tanzanianas. No mês de junho seguinte, entretanto, Mohamed Bacar reelegeu-se Presidente de Anjouan, em pleito marcado por fraudes e intimidação, cuja legitimidade não foi reconhecida nem pelo Governo federal, nem pela União Africana.

Tendo Bacar se recusado a consentir a realização de novas eleições, o Conselho de Paz e Segurança impôs, em outubro, sanções limitadas, na forma de restrições de viagem e congelamento de ativos financeiros, às autoridades ilegais de Anjouan e outras pessoas impedindo o processo de reconciliação em Comores. Determinou também o monitoramento dos transportes marítimo e aéreo a Anjouan, com vistas a impedir que esses meios de tráfego pudessem ser utilizados em benefício dos golpistas, mas levando em conta a necessidade de limitar ao máximo o impacto dessas medidas sobre a população civil.

As sanções e o diálogo diplomáticos havendo se revelado infrutíferos, o Governo da União reestabeleceu sua autoridade em Anjouan, em março de 2008, com uma operação militar que contou com a participação da MAES. A França proporcionou os meios de transporte marítimo à força invasora, que não enfrentou grande resistência.

5.5 O Departamento de Paz e Segurança

Sob a orientação do Comissário de Paz e Segurança, o órgão da Comissão da União Africana incumbido primariamente da prevenção e resolução de conflitos é o Departamento de Paz e Segurança (*Peace and Security Department* – PSD). O Departamento conta com duas Divisões, a Divisão de Gestão de Conflitos (*Conflict Management Division* – CMD)

¹⁰⁹ MEREDITH, op. cit., p. 478.

e a Divisão de Operações de Apoio à Paz (*Peace Support Operations Division* – PSOD). Engloba ainda o secretariado do Conselho de Paz e Segurança e assessorias para temas de desarmamento e terrorismo.

Com todas essas atribuições, o quadro de pessoal do PSD é bastante modesto. De acordo com as “*Maputo structures*”, mencionadas no Capítulo 3, conta com um total de 53 cargos, distribuídos da seguinte forma: D1–1, P5 – 3, P4 – 2, P3 – 5, P2 – 26, GSA5 – 7, GSA4 – 8, GSA3 – 1 (em que “D” significa cargo de direção, “P” cargo profissional e “GSA” cargo de serviços gerais; os números indicam o nível hierárquico dentro de cada categoria).

Diante das dificuldades encontradas quando do desdobramento da AMIS, estabeleceu-se no âmbito do PSD, em janeiro de 2005, uma estrutura *ad hoc* encarregada do planejamento e administração da Missão, a Força Tarefa Integrada do Darfur (*Darfur Integrated Task Force* – DITF). A DITF, financiada pela comunidade doadora internacional, era integrada em sua maior parte por civis e militares oriundos de Estados-Membros da União Africana, mas também contava em seus quadros com pessoal cedido por países europeus e pelas Nações Unidas. Foi dissolvida quando da entrada em operações da UNAMID.

Por padecer a AMISOM de problemas semelhantes aos que sofrera a AMIS, em abril de 2007 foi criada no âmbito da PSOD uma Unidade de Planejamento Estratégico e Gestão (*Strategic Planning and Management Unit* – SPMU), com a função de coordenar as atividades de planejamento, treinamento e apoio operacional da Divisão. Tencionava-se que as vagas para os 34 cargos da Unidade fossem preenchidas por profissionais africanos com salários custeados pela cooperação internacional, mas, diante de dificuldades de recrutamento, várias posições têm sido ocupadas por pessoal cedido por organizações não africanas, como as Nações Unidas, a União Europeia e a OTAN.

A agência alemã de cooperação internacional GTZ (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) realizou em 2008 uma avaliação de seu projeto de assistência à União Africana no campo da paz e segurança, iniciado em 2003, a qual apontou uma série de carências do PSD: funcionamento *ad hoc* em muitos aspectos, com horizonte de planejamento frequentemente limitado a seis meses, dada a ausência de programas plurianuais; mudanças constantes da agenda e prioridades em paz e segurança da UA e necessidade de deslocar pessoal chave para

participar em forças-tarefa; insuficiências no quadro de pessoal, sendo necessário no mínimo dobrar o número dos cargos existentes, melhorando a capacitação dos atuais funcionários e assegurando o recrutamento e manutenção de profissionais experientes; e problemas de gestão financeira, com longos atrasos na apresentação de relatórios contábeis e um processo de aquisição de bens e serviços extremamente lento¹¹⁰.

O Fundo da Paz da União Africana, previsto no artigo 21 do Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, é destinatário de 6% do orçamento regular da organização, podendo também receber contribuições voluntárias de Estados-Membros e países doadores, bem como do setor privado, sociedade civil e indivíduos. A Declaração emanada da Sessão Especial da Assembleia da UA realizada em Trípoli, em agosto de 2009, solicitava à Comissão tomar medidas preparatórias para dobrar a percentagem do orçamento a ser alocada ao Fundo da Paz¹¹¹. Em sua 14ª Sessão Ordinária, em Adis Abeba, em fevereiro do ano seguinte, a Assembleia determinou que o aumento para 12% será feito ao longo de três anos, a partir de 2011¹¹². Tomando o orçamento regular de 2010 (US\$ 111 milhões) como parâmetro, isso significaria que as dotações anuais ao Fundo passarão de cerca de US\$ 6,6 milhões a cerca de US\$ 13,2 milhões, o que continua longe de ser suficiente para cobrir os custos típicos de missões de apoio à paz.

O exame das missões de apoio à paz conduzidas pela União Africana até o presente demonstra seu empenho em assumir uma posição de liderança na resolução dos conflitos africanos. Embora essas missões nem sempre tenham conseguido alcançar a totalidade de seus objetivos, não deixaram de dar uma contribuição significativa ao menos para estabilizar situações de conflito.

A União Africana permanece, todavia, dependente do apoio da comunidade internacional para obter os meios para alcançar seus objetivos, mesmo em missões de escopo modesto. Também sobressai

¹¹⁰ KIEVELITZ, Uwe e KÖMER, Markus. *BMZ/GTZ Support to the AU in the Field of Peace and Security: Review Briefing, July 15, 2008*. Documento disponibilizado pela GTZ ao Grupo de Parceiros da União Africana.

¹¹¹ AFRICAN UNION. *Tripoli Declaration on the Elimination of Conflicts in Africa and the Promotion of Sustainable Peace* § 18. Documento SP/ASSEMBLY/PS/DECL.(I), 31 de agosto de 2009.

¹¹² AFRICAN UNION. *Decision on the Budget of the African Union for the 2010 Financial Year*. Documento Assembly/AU/13(XIV), 2 de fevereiro de 2010.

a necessidade do fortalecimento das instituições da organização pan-africana na área de paz e segurança, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

É interessante notar a relação simbiótica que parece estar se desenvolvendo entre a União Africana e as Nações Unidas na manutenção da paz no continente africano. A assunção pela ONU do ônus das operações de paz na África, seja pelo *rehatting*, seja pela hibridização, constitui, por desígnio, a estratégia de saída da UA. A organização mundial, por sua vez, veria a ação da organização pan-africana como a “estratégia de entrada” para intervir tempestivamente nos conflitos africanos. A experiência da AMISOM na Somália, entretanto, ilustra os perigos que pode encerrar uma parceria fundada em expectativas e não em claras obrigações mútuas.

Capítulo 6

O Painel de Sábios

Dentre os pilares da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, talvez o de concepção mais inovadora e simultaneamente o mais ligado às tradições africanas seja o Painel de Sábios. Planejado como um instrumento de mediação extremamente flexível, com ênfase na prevenção de conflitos, o Painel, como se verá, ainda está dando seus primeiros passos e definindo os contornos de sua atuação dentro do conjunto da Arquitetura.

6.1 Disposições do Protocolo sobre Paz e Segurança

Conforme mencionado no Capítulo 4, o artigo 11 do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana previa a constituição de um Painel de Sábios, incumbido de auxiliar os esforços do Conselho e do Presidente da Comissão, particularmente na área de prevenção de conflitos. O Protocolo determinava que o Painel seria integrado por cinco personalidades africanas eminentes, oriundas de vários segmentos da sociedade, com notáveis serviços prestados à causa da paz, segurança e desenvolvimento do continente. Os membros do Painel seriam indicados pelo Presidente da Comissão, após consulta aos Estados-Membros, com base na representação regional, e nomeados pela Assembleia para mandato de três anos.

O Protocolo outorgou ao Painel o mandato de assessorar o Conselho e o Presidente da Comissão em tudo o que for relacionado à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África. Para tanto, a pedido do Conselho ou do Presidente, ou por sua própria iniciativa, o Painel deverá realizar as ações que julgar adequadas para apoiar os esforços dos referidos órgãos na prevenção de conflitos e pronunciar-se sobre questões que afetem a paz, segurança e estabilidade.

O Protocolo determina ademais que o Painel se reporta ao Conselho e, por intermédio deste, à Assembleia de Chefes de Estado e de Governo. Deve reunir-se na medida do necessário para o cumprimento de seu mandato. As reuniões devem normalmente ter lugar na sede da União Africana, podendo, todavia, o Painel decidir, em consulta com o Presidente da Comissão, realizá-las em outros lugares. O Protocolo incumbia também o Presidente de elaborar modalidades de funcionamento para o Painel, a serem aprovadas pelo Conselho.

6.2 Modalidades de funcionamento

O Conselho de Paz e Segurança adotou as modalidades para o funcionamento do Painel de Sábios em novembro de 2007. Acordou-se que o documento seria revisto após a entrada em operações do Painel e regularmente a partir de então.

As modalidades especificam que os membros do Painel não podem estar no exercício de mandato político quando de sua indicação e enquanto integrem o órgão, assim como limitam a possibilidade de sua recondução a uma única vez. O Painel elege seu Presidente pelo período de um ano, não podendo um membro exercer a Presidência mais de uma vez em um triênio. Em caso de ausência ou impedimento do titular, o Painel pode eleger um Presidente interino.

Em coordenação com o Conselho e o Presidente da Comissão e em apoio ou complemento a seus esforços, inclusive por intermédio de Enviados ou Representantes Especiais e outros emissários, é facultado ao Painel, conforme exijam as circunstâncias: assessorar o Conselho e/ou o Presidente em todas as questões no âmbito de suas respectivas competências no que se refere à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África; facilitar o estabelecimento de canais de comunicação entre os referidos órgãos, por um lado, e as partes em

uma disputa, por outro, de forma a evitar que tal disputa degenerem em conflito; realizar missões de apuração de fatos, como instrumento de prevenção, em países ou regiões em que o Painel considere que há risco do surgimento ou séria escalada de conflito; conduzir diplomacia itinerante entre partes em conflito quando essas partes não estejam prontas a participar de conversações formais; encorajar as partes, quando apropriado, a dialogar, adotar medidas de promoção da confiança mútua e estabelecer processos de reconciliação, e facilitar tais esforços; auxiliar e assessorar times de mediação participando em negociações formais; assistir e orientar as partes sobre como resolver disputas relativas à implementação de acordos de paz; e desenvolver e difundir ideias e propostas que possam contribuir para a promoção da paz, segurança e estabilidade no continente.

O Painel deve assegurar-se que suas atividades auxiliem as ações tomadas pelo Conselho e pelo Presidente no âmbito de suas competências, adicionando valor a seus esforços, e contribuindo eficazmente para a prevenção e resolução de conflitos, bem como para a consolidação da paz. Para tanto, deve manter o Presidente da Comissão e, por seu intermédio, o Presidente do Conselho, constantemente informados de suas atividades, consultando e coordenando com eles conforme necessário.

No que tange às reuniões do Painel, as modalidades de funcionamento estabelecem um mínimo de três reuniões anuais ordinárias, podendo o órgão também reunir-se a qualquer momento a pedido do Conselho e do Presidente. O quórum para a realização de uma reunião é a presença de três membros. Nos intervalos entre reuniões, os membros devem manter consultas regulares entre si, utilizando meios de comunicação adequados. As reuniões serão normalmente fechadas, mas o Painel tem a faculdade de convidar indivíduos ou instituições a participarem das mesmas, de forma a assessorar deliberações quanto a questões específicas. Cabe ao Presidente da Comissão levar à atenção do Painel todas as comunicações relevantes quanto a um assunto que esteja sob análise do órgão.

A agenda do Painel é determinada por seu Presidente, em consulta com os Presidentes do Conselho e da Comissão. Os demais membros do Painel também podem sugerir a inclusão de itens na agenda, assim como, no contexto de suas contribuições para a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade na África, o Parlamento Pan-Africano, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos e organizações da sociedade civil.

O Painel pode submeter ao Conselho e ao Presidente seus pontos de vista e recomendações sobre qualquer assunto relativo à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade sempre que o julgar cabível. As modalidades de funcionamento especificam que os relatórios do Painel à Assembleia, por intermédio do Conselho, terão frequência bianual. Relatórios sobre a execução de mandatos específicos serão submetidos ao Conselho e ao Presidente quando for apropriado.

O Painel pode, se considerar necessário, emitir declarações, comunicados de imprensa ou qualquer outra forma de comunicação sobre suas atividades. Sem prejuízo de sua independência, o Painel deve avisar previamente o Conselho e o Presidente quando tencione efetuar visita ou realizar contacto com determinado país ou região, para fins de coordenação e harmonização de atividades. O Presidente do Painel também pode, ouvidos o Conselho e o Presidente, solicitar autorização para dirigir-se diretamente à Assembleia ou a outros órgãos da União Africana.

Cabe à Comissão proporcionar apoio administrativo, logístico e técnico aos trabalhos do Painel, inclusive informações sobre situações específicas, processos de negociação e mediação e outras questões relevantes.

Um membro do Painel pode demitir-se a qualquer momento, mediante comunicação por escrito ao Presidente da Comissão. Por outro lado, o mandato de um membro pode ser encerrado por recomendação do Presidente aprovada pela Assembleia.

6.3 Atividades do Painel

Em que pese o Protocolo sobre Paz e Segurança ter entrado em vigor em dezembro de 2003, somente em janeiro de 2007 o então Presidente da Comissão, Alpha Omar Konaré, indicou os cinco primeiros membros do Painel. A demora no processo de constituição do órgão teria sido devida à incapacidade da União Africana de dotá-lo das estruturas de apoio necessárias para sua plena operação antes daquela data¹¹³.

¹¹³ ELABDELLAOUI, Jamila. *The Panel of the Wise: A Comprehensive Introduction to a Critical Pillar of the African Peace and Security Architecture* p. 2. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 193, agosto de 2009.

Acolhendo a proposta do Presidente, a Assembleia, em sua Oitava Sessão Ordinária, realizada em Adis Abeba, elegeu os seguintes membros para o Painel: Salim Ahmed Salim, da Tanzânia, ex-Secretário-Geral da Organização da Unidade Africana (África Oriental); Brigalia Bam, Presidente da Comissão Eleitoral Independente da África do Sul (África Meridional); Ahmed Ben Bella, ex-Presidente da Argélia (África Setentrional); Elisabeth Pognon, Presidente da Corte Constitucional do Benin (África Ocidental); e Miguel Trovoadá, ex-Presidente de São Tomé e Príncipe (África Central).¹¹⁴

O processo de seleção, para o qual nem o Protocolo nem as modalidades de funcionamento do Painel oferecem maior orientação, fora o critério de notáveis serviços prestados à causa da paz, revestiu-se de considerável delicadeza política. A presença de dois antigos Chefes de Estado, bem como do ex-Secretário-Geral Salim, que por doze anos esteve à frente dos destinos da Organização da Unidade Africana, garantiam ao Painel alto grau de respeito e acesso a líderes do continente africano. Note-se que a escolha dos membros do Painel refletiu um aproximado de equilíbrio de gênero, apesar de não existir qualquer exigência formal nesse sentido.

O Painel foi oficialmente inaugurado em Adis Abeba em dezembro de 2007, realizando sua primeira reunião de trabalho na mesma cidade em fevereiro de 2008. O método de trabalho adotado pelo Painel consiste em que suas reuniões regulares sejam utilizadas para a análise da situação geral de paz e segurança no continente, com ênfase no aspecto de prevenção de conflitos, e troca de impressões com o Presidente da Comissão e com o Conselho. Ademais são escolhidas até três situações prioritárias de conflito, a serem monitoradas continuamente, e tomadas decisões quanto a missões a serem realizadas por membros do Painel. Finalmente, o órgão decidiu patrocinar um processo de reflexão temática, abordando a cada ano uma questão relevante para a paz e segurança na África.

A primeira missão realizada pelo Painel teve lugar logo após a eleição de seus membros, antes mesmo da adoção de suas modalidades de funcionamento e de sua inauguração oficial. Diante de situação de instabilidade na República Centro-Africana, o Painel visitou o país,

¹¹⁴ AFRICAN UNION. *Decision on the Appointment of the Panel of the Wise*. Documento Assembly/AU/Dec.152(VIII), 30 de janeiro de 2007.

onde manteve contactos com uma variedade de interlocutores, como partidos políticos, sindicatos, organizações da sociedade civil e membros do corpo diplomático. Tendo obtido o assentimento do Presidente François Bozizé, encontrou-se também no exterior com líderes de grupos rebeldes, inclusive o ex-Presidente Ange-Félix Patassé, deposto pelo atual mandatário. Em março de 2007, o Painel apresentou relatório ao Presidente Bozizé defendendo o estabelecimento de diálogo político abrangente, o que eventualmente teve início em dezembro de 2008¹¹⁵.

Em fevereiro de 2009, Salim Ahmed Salim fez visita à África do Sul, colaborando com sua colega sul-africana, Brigalia Bam, Presidente da Comissão Eleitoral Independente, para sensibilizar líderes de vários partidos para a necessidade de evitar a eclosão de episódios de violência durante a campanha para as eleições gerais que vieram a ter lugar em abril seguinte. Pelo menos três outras missões teriam sido realizadas pelo Painel, mas permanecem cercadas de sigilo¹¹⁶.

Como demonstra o que precede, nem todas as missões exigem a participação do Painel como um todo. Em sua primeira reunião, o órgão teria debatido o estabelecimento de diretrizes sobre o número mínimo de membros que devem integrar uma missão, mas optou por adiar a decisão para quando houvesse suficiente experiência para embasá-la¹¹⁷.

O processo de reflexão temática acima referido teve início em 2008, tendo por foco a questão da violência associada aos processos eleitorais. A escolha foi reflexo dos acontecimentos pouco antes no Quênia, onde a contestadas as eleições presidenciais de dezembro de 2007 geraram conflito aberto entre facções pró e contra o Governo, resultando em milhares de mortos e dezenas de milhares de deslocados internos. No âmbito da reflexão, foi encomendado estudo a um grupo de consultores, que foi debatido em seminário realizado em Nairobi, em novembro de 2008. O relatório emanado do seminário foi, por sua vez, revisto e endossado pelo Painel e submetido à 13ª Sessão Ordinária da Assembleia, que teve lugar em Sirte, Líbia, em julho de 2009, a qual aprovou o documento e instruiu a Comissão a implementar suas recomendações¹¹⁸.

¹¹⁵ EL ABDELLAOUI, op. cit., p. 6.

¹¹⁶ Idem, pp. 5-6.

¹¹⁷ Idem, p. 7.

¹¹⁸ AFRICAN UNION. *Decision on the Report of the Panel of the Wise on Strengthening the Role of the African Union in the Prevention, Management and Resolution of Election-Related*

Em 2009, o tema escolhido foi a problemática do combate à impunidade e sua relação com a reconciliação e a superação dos traumas do passado, assunto que tem gerado polêmica no continente africano. Ao comentar sua escolha, o Painel mencionou duas questões concretas: a controvérsia sobre conversações com o líder do *Lord's Resistance Army*, Joseph Kony, indiciado pelo Tribunal Penal Internacional, e a preocupação quanto às implicações para o processo de paz no Darfur do indiciamento pelo Tribunal do Presidente do Sudão, Omar Al Bashir. Mencionou também os problemas colocados pela aplicação do princípio da jurisdição universal e as decisões relevantes da União Africana a esse respeito¹¹⁹. Seguindo a sistemática estabelecida para o tema anterior, foi elaborado estudo por um grupo de consultores, objeto de seminário realizado em Monróvia, em maio de 2009, que contou com a participação, entre outros, do Assessor Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para a Prevenção do Genocídio, Francis Deng.

Para 2010, foi eleito o tema da mulher e da criança nos conflitos armados, tendo sido realizado seminário a esse respeito em maio daquele ano em Kinshasa. O Painel justificou a decisão citando a evidência empírica acumulada, ao longo de décadas, de que mulheres e crianças são os que mais sofrem onde e quando quer que haja uma ruptura da ordem social e do domínio da lei e a eclosão da violência¹²⁰.

Em julho de 2010, a Assembléia da União Africana, reunida em Campala, decidiu reconduzir Ben Bella e Salim a novo mandato, a partir de dezembro seguinte. Três novos integrantes foram designados para o Grupo de Sábios: o ex-Presidente da Zâmbia Kenneth Kaunda (África Meridional); Marie Madeleine Kalala-Ngoy, ex-Ministra dos Direitos Humanos da República Democrática do Congo (África Central); e Mary Chinery-Hesse, de Gana, que exerceu anteriormente funções de destaque no governo de seu país, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e na Organização Internacional do Trabalho¹²¹.

Na mesma ocasião, a Assembleia endossou proposta do Presidente da Comissão da criação de Grupo de Amigos do Painel de Sábios, a ser

Disputes and Violent Conflicts in Africa. Documento Assembly/AU/Dec.254(XIII) Rev. 1, 3 de julho de 2009.

¹¹⁹ Comunicado da Quarta Reunião do Painel de Sábios, Nairobi, 29 de novembro de 2008.

¹²⁰ Comunicado da Sétima Reunião do Painel de Sábios, Adis Abeba, 10 de novembro de 2009.

¹²¹ AFRICAN UNION. *Decision on the Appointment of the Members of the Panel of the Wise*. Documento Assembly/AU/Dec.310(XV), 27 de julho de 2010.

integrado inicialmente pelos três ex-membros do Painel e mais duas personalidades a serem indicadas pelo Presidente. A primeira reunião do Painel em sua nova configuração teve lugar em Argel, em dezembro de 2010¹²².

6.4 A União Africana como instância de mediação

Como já relatado no presente trabalho, muitos conflitos africanos se arrastam por longos períodos. Se os combates se desenrolam a um baixo nível de intensidade e as facções em luta dispõem dos meios para permitir sua sustentação sem excessivo ônus, o conflito pode adquirir o aspecto de moléstia crônica. Na ausência de impasse mutuamente danoso, pode haver pouco incentivo para que as lideranças busquem uma solução negociada, ainda que as populações civis estejam padecendo extensas privações. A participação de terceiros para levar os antagonistas à mesa de negociações e facilitar e garantir acordos é frequentemente condição necessária, ainda que não suficiente, para a obtenção da paz. Na ausência de mediação, poucas negociações bilaterais são frutíferas.

De acordo com as tradições culturais africanas, a intervenção de pessoas de relevo com vistas à mediação e conciliação é esperada, independentemente da vontade das partes diretamente envolvidas no conflito. Desde rugas domésticas até ameaças de guerra, é normal que membros do grupo social, seja a família, o clã ou grupos mais amplos, intercedam sem ser convidados para apaziguar os ânimos. O apelo à sua intervenção poderia, ao contrário, ser interpretado como demonstração de fraqueza¹²³. Cabe frequentemente aos anciãos, que costumeiramente gozam de grande respeito nas sociedades africanas e em sua qualidade de não combatentes, exercer esse papel mediador.

A escassez de mediadores não costuma ser problema na África. Dadas as tradições culturais acima referidas e o interesse na manutenção da paz e estabilidade no continente, há sempre Governos africanos dispostos a oferecer seus bons ofícios para ajudar a resolver contendas envolvendo seus vizinhos. O problema por vezes tem sido o excesso de candidatos a mediador, competindo entre si por questões de prestígio internacional, o que causa a proliferação de iniciativas de paz paralelas, dividindo o foco

¹²² Comunicado da Nona Reunião do Painel de Sábios, Argel, 14 de dezembro de 2010.

¹²³ DENG, op. cit., p. 354.

das atenções ao invés de somar esforços¹²⁴. Nem sempre as tentativas de mediação têm sido desinteressadas, ademais, envolvendo países que favoreciam a causa de uma ou outra parte no conflito.

A experiência dos esforços de mediação bem-sucedidos revela que os mediadores africanos tendem a vir da mesma sub-região e da mesma tradição colonial. A mediação deve ser preferencialmente conduzida por atuais ou ex-Chefes de Estado junto a outros Chefes de Estado, não sendo normalmente eficaz quando delegada a funcionários de categoria inferior¹²⁵.

Conforme mencionado no Capítulo 3, não prosperaram os mecanismos estabelecidos pela Organização da Unidade Africana para institucionalizar procedimentos relativos à solução de disputas na África, recorrendo-se, quando necessário, a intervenções de caráter *ad hoc*. Durante a 27ª Sessão Ordinária da Assembleia da OUA, em Abuja, em junho de 1991, foi apresentada proposta de constituição de um Conselho de Anciãos, tendo os ex-Presidentes Olusegun Obasanjo (Nigéria), Aristide Pereira (Cabo Verde), Léopold Senghor (Senegal) e Julius Nyerere (Tanzânia) voluntariado seus serviços. A proposta, entretanto, terminou por não ser adotada¹²⁶.

A ECOWAS, como mencionado no Capítulo 4, instituiu, no âmbito de seu Mecanismo para Prevenção, Gestão de Conflitos e Manutenção da Paz e Segurança, um Conselho de Sábios. Esse órgão é frequentemente citado como a fonte que inspirou a criação do Painel, mas existem diferenças importantes entre ambos. O Conselho não funciona de forma permanente, mas consiste em uma lista de personalidades eminentes, aprovada pelos Chefes de Estado e de Governo da ECOWAS e atualizada anualmente, alguns de cujos integrantes podem ser convocados para atuar em situações de crise¹²⁷.

A criação do Painel de Sábios da União Africana constitui, portanto, uma significativa inovação em termos institucionais. No entanto, o Protocolo sobre Paz e Segurança dá margem a alguma ambiguidade quanto a suas atribuições, quando, no artigo 10, diz que o Presidente da Comissão, no intuito de prevenir conflitos potenciais ou resolver aqueles

¹²⁴ ZARTMAN, op. cit., p. 217.

¹²⁵ Idem, p. 218.

¹²⁶ Idem, p. 219.

¹²⁷ EL ABDELLAOUI, op. cit., p. 9.

em andamento, pode utilizar seus bons ofícios, seja pessoalmente, seja por intermédio de Enviados ou Representantes Especiais, do Painel ou dos Mecanismos Regionais. Em várias situações recentes, o Presidente optou por recorrer não aos Sábios, mas aos meios alternativos acima referidos. Isso poderia inspirar receios de que o Painel venha a cair em desuso, como ocorreu com a Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da Organização da Unidade Africana.

Pode-se argumentar, em sentido contrário, que não haveria razão para tolher a flexibilidade do Presidente da Comissão na condução dos esforços de mediação da União Africana, de forma a melhor adaptá-los às circunstâncias da crise em tela. Em determinadas situações, pode ser mais indicado escolher uma personalidade com particular conhecimento das questões envolvidas na disputa ou afinidade com as partes e que tenha disponibilidade para engajar-se em processo negocial talvez demorado. Em outras, um organismo regional como a ECOWAS, IGAD ou SADC pode obter resultados em função de seu peso coletivo.

Nesse leque de possibilidades, o Painel conta com algumas vantagens comparativas. Enquanto um órgão intergovernamental como o Conselho de Paz e Segurança é composto por representantes de Estados-Membros, sujeitos aos ditames de suas políticas externas, e o Presidente da Comissão e seus subordinados devem pautar-se pelas decisões tomadas nos vários níveis da União Africana, os membros do Painel servem em caráter pessoal e, portanto, podem agir com plena isenção. Como não cabe ao Painel propor, instituir ou implementar sanções, sua intervenção em situações de crise tampouco pode ser interpretada como ameaçadora pelas partes envolvidas¹²⁸.

Cabe também recordar as missões sigilosas que o Painel tem realizado. A diplomacia preventiva pode vir a constituir um nicho próprio para sua atuação, dada a capacidade dos Sábios de efetuarem gestões discretas, sem a publicidade que necessariamente cerca a designação de Enviado ou Representante Especial ou a intervenção de um organismo plurinacional. Essa falta de transparência, contudo, pode transmitir imagem equivocada de inação do órgão.

A liberdade de iniciativa do Painel e sua faculdade de dirigir-se à opinião pública e aos órgãos diretivos da União Africana também seriam de molde a assegurar-lhe a manutenção de espaço próprio. Não obstante,

¹²⁸ EL ABDELLAOUI, op. cit., p. 3.

as relações entre o Presidente da Comissão e o Painel de Sábios, e de ambos com o Conselho de Paz e Segurança, certamente exigem cuidados de todos os envolvidos, para produzir os resultados almejados em termos da promoção e manutenção da paz e segurança no continente.

As “*Maputo structures*” previam que o secretariado do Painel fosse exercido por apenas três funcionários, dois da categoria profissional e um da de serviços gerais. Na prática, o órgão vem recebendo apoio adicional da Divisão de Gestão de Conflitos, nas áreas de pesquisa e logística, mas esse apoio não inclui a participação em missões no terreno¹²⁹. Está sendo contemplada a criação no âmbito da CMD de uma unidade de mediação, com três peritos na matéria, dois administradores e um coordenador. Essa unidade seria incumbida da formulação de uma estratégia de mediação para balizar não só as atividades do Painel, mas também as de outros órgãos da União Africana, e manter repositório da experiência adquirida¹³⁰.

Os meios para custear os esforços de mediação da União Africana têm sido obtidos caso a caso e frequentemente são proporcionados por parceiros internacionais, o que pode comprometer a imagem de liderança africana de tais esforços. Na medida em que as intervenções preventivas não contam com a visibilidade das realizadas em situações de manifesto conflito, há maior dificuldade em obter os recursos necessários para financiar as primeiras¹³¹. Comparadas com as missões de apoio à paz e a reconstrução pós-conflito, todavia, as atividades de mediação apresentam custos relativamente modestos.

Dado o curto espaço de tempo em que vem atuando o Painel de Sábios, seria prematuro procurar avaliar suas realizações e deficiências. Pode-se desde já reconhecê-lo, entretanto, como uma criativa experiência, que pode vir a constituir uma importante contribuição da cultura africana para o arsenal de instrumentos de que dispõe a comunidade internacional na tarefa de prevenir e solucionar conflitos.

¹²⁹ MOTTIAR, Shauna e VAN JAARSVELD, Salomé. *Mediating Peace in Africa: Securing Conflict Prevention*, p. 10. Durban, África do Sul, The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, 2009.

¹³⁰ EL ABDELLAOUI, op. cit., p. 10.

¹³¹ MOTTIAR e VAN JAARSVELD, op. cit., p. 11.

Capítulo 7

O Sistema Continental de Alerta Antecipado

Sistemas de alerta antecipado têm sido desenvolvidos por organismos internacionais especializados e organizações não governamentais, com enfoque na prevenção de catástrofes humanitárias como, por exemplo, a previsão de situações de aguda carência alimentar. Sua ênfase concentra-se na segurança humana e não na segurança do Estado e geralmente são alimentados por informações de domínio público. Em contraste com sistemas estatais de inteligência, que trabalham em sigilo, sistemas de alerta antecipado se caracterizam pela transparência e compartilhamento da informação. Por conseguinte, tendem a ser descentralizados e dependentes da sociedade civil para a coleta e análise de dados¹³².

Para que a União Africana possa adequadamente cumprir suas funções no domínio da prevenção, gestão e resolução de conflitos, ela necessita contar com amplos meios de informação para instruir suas ações. Embora não se possa descartar a importância das informações prestadas pelos Estados-Membros, a dependência exclusiva dessa fonte poderia gerar situações em que a UA se veria incapaz de atuar com eficácia, face a informações insuficientes, conflitantes ou mesmo inverídicas.

Nessas circunstâncias, é natural que um sistema de informações baseado em fontes abertas, voltado para o diagnóstico de situações de

¹³² CILLIERS, Jakkie. *Towards a Continental Early Warning System for Africa* p. 1. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 102, abril de 2005.

potencial conflito no continente e permitindo a elaboração tempestiva pela União Africana de estratégias de resposta para sua prevenção ou mitigação, constituísse um dos pilares da Arquitetura de Paz e Segurança Africana.

7.1 Disposições do Protocolo sobre Paz e Segurança

Como mencionado no Capítulo 4, o artigo 12 do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança determina a criação do Sistema Continental de Alerta Antecipado (*Continental Early Warning System – CEWS*). Dispõe o artigo que o Sistema consistirá em um centro de observação e monitoramento, sob a denominação de Sala da Situação, localizado na Diretoria (atualmente Divisão) de Gestão de Conflitos da União Africana, responsável pela coleta e análise de dados, com base em um módulo de indicadores de alerta antecipado apropriados, bem como unidades homólogas nos Mecanismos Regionais, ligadas diretamente à Sala da Situação por meios de comunicação adequados, para a coleta e processamento de dados no nível regional e transmissão ao órgão central.

A Comissão deverá colaborar com as Nações Unidas, suas agências, outras organizações internacionais relevantes, centros de pesquisa, instituições acadêmicas e organizações não governamentais, com vistas a facilitar o funcionamento eficaz do Sistema. O módulo de alerta antecipado se baseará em indicadores políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários claramente definidos e aceitos, a serem utilizados para analisar acontecimentos no continente africano e propor alternativas de ação.

O Presidente da Comissão deverá utilizar as informações obtidas por intermédio do CEWS para alertar tempestivamente o Conselho de Paz e Segurança quanto a potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança na África, apresentando recomendações quanto ao melhor curso de ação a ser adotado, bem como na execução das outras responsabilidades e funções a ele confiadas pelo Protocolo. Os Estados-Membros, por sua vez, se comprometem a facilitar a pronta tomada de providências pelo Conselho e pelo Presidente em resposta a essas informações.

O artigo também incumbe o Presidente, em consulta com os Estados-Membros, Mecanismos Regionais, Nações Unidas e outras instituições relevantes, de conceber os detalhes práticos do estabelecimento do Sistema e tomar os passos necessários para sua entrada em funcionamento.

7.2 Antecedentes

Em junho de 1995, o Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana, em reunião em Adis Abeba, endossou proposta do Secretário-Geral no sentido do estabelecimento de um sistema de alerta antecipado de alcance continental. No mês de janeiro seguinte, também na capital etíope, teve lugar seminário em que um grupo de peritos buscou esboçar os contornos do almejado sistema. O objetivo era a formação de novas redes de informação ou a formalização das existentes, de forma a assegurar adequada coleta e análise de dados e a formulação de planos de ação, com vistas a permitir a intervenção tempestiva dos órgãos decisórios da organização em situações de crise¹³³.

A Declaração de Iaundê (África: Preparando para o Século 21), emanada da 32ª Sessão Ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, em julho de 1996, saudava antecipadamente a “iminente criação”, no âmbito do Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, de sistema de alerta antecipado sobre situações de conflito na África. O sistema deveria permitir não só a identificação de ameaças à paz, mas a pronta tomada de ações para remover tais ameaças. A Declaração exortava todos aqueles que coletassem dados potencialmente indicando a erupção de conflitos a comunicá-los ao Mecanismo¹³⁴. A referência genérica aos possíveis contribuintes de informações já então abria a porta à colaboração de entidades não estatais com o sistema.

Novo seminário técnico foi realizado em Adis Abeba em 1998, quando os participantes concordaram quanto à montagem de um sistema rudimentar, com uma Sala da Situação sediada na capital etíope sendo conectada por intermédio da Internet com pontos focais situados ao redor do continente africano. Esses pontos focais incluiriam organizações não governamentais, instituições de ensino superior, órgãos de imprensa e outras entidades designadas pela Organização da Unidade Africana. Foi então iniciada, mas não chegou a ser concluída, discussão sobre a

¹³³ Idem, p. 3.

¹³⁴ ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. *Declarations, Resolutions and Decision Adopted by the Thirty-Second Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government* Declaração 3, § 25. Documento AHG/Decl. 1-4 (XXXII) AHG/Decision 119 (XXXII) AHG/Res. 247-257 (XXXII), 10 de julho de 1996.

elaboração de dois conjuntos de indicadores, sobre a previsão da eclosão de conflitos e o acompanhamento de conflitos em andamento¹³⁵.

Apesar desses passos iniciais, o tratamento sistemático da informação pelo Mecanismo não chegou a progredir muito. Relatório de avaliação da Organização da Unidade Africana, de 1999, assinalava que cinco anos após a adoção da Declaração instituindo o Mecanismo, o Órgão Central ainda carecia dos meios de coleta de dados necessários para antecipar, prevenir ou manejar os vários conflitos então em curso. Tampouco dispunha de capacidade de análise aprofundada quanto a possíveis estratégias de ação¹³⁶.

7.3 Desenvolvimento do Sistema

Em outubro de 2003, com o Protocolo de Paz e Segurança prestes a entrar em vigor, a Comissão da União Africana organizou outro seminário em Adis Abeba, reunindo representantes dos mecanismos regionais de prevenção, gestão e resolução de conflitos, de organizações internacionais, da sociedade civil e de instituições acadêmicas e de pesquisa, para uma reflexão sobre o desenho do CEWS. Os participantes defenderam a priorização de situações caracterizadas por significativas ameaças de violência e perda de vidas; o desenvolvimento de um sistema padronizado e simples de operar, com indicadores mensuráveis e verificáveis; o fortalecimento da perícia da UA nas áreas de alerta antecipado e prevenção e gestão de conflitos, por intermédio de programas de capacitação; e uma estreita ligação entre a análise e a tomada de decisões¹³⁷.

Um segundo seminário, com perfil de participação semelhante ao anterior, teve lugar na capital etíope em abril de 2006. Nessa ocasião, as discussões se focalizaram em temas operacionais, como coleta e análise de dados, elaboração de relatórios e seu encaminhamento aos tomadores de decisão, bem como coordenação e colaboração entre a União Africana, Mecanismos Regionais e outras partes interessadas. Foi ressaltada a importância das informações emanadas de organizações

¹³⁵ CILLIERS, *Towards ...* p. 4.

¹³⁶ Idem, *ibidem*.

¹³⁷ AFRICAN UNION. *Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa: Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System* p. 12. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, 2008.

da sociedade civil, de universidades e centros de pesquisa e da mídia, ademais das produzidas pela UA, incluindo suas missões de campo. Foi sugerido o aproveitamento da Internet e outros avanços da tecnologia das comunicações, mediante a incorporação de sistema automatizado de *clipping* do noticiário da imprensa. Recomendou-se, ademais, que fosse desenvolvida metodologia comum de análise das causas estruturais e imediatas de conflitos, baseada em indicadores de fácil monitoramento, a ser usada pelos operadores do CEWS. A capacitação de pessoal, tanto no nível central como no regional, foi reconhecida como prioridade crítica para a implementação do Sistema. Também foi destacada a necessidade de acordo claro sobre a divisão de tarefas entre a organização pan-africana e as regionais, particularmente no tocante à obtenção de informações sobre as situações internas nos países africanos¹³⁸.

Em dezembro do mesmo ano, realizou-se em Kempton Park, na África do Sul, reunião de peritos governamentais de Estados-Membros da União Africana e de representantes de Comunidades Econômicas Regionais, especificamente CEN-SAD, COMESA, EAC, ECCAS, ECOWAS, IGAD e SADC. As Nações Unidas, outros organismos internacionais, entidades acadêmicas e organizações não governamentais participaram da reunião na qualidade de observadores. O evento tinha por objetivos: avaliar os progressos realizados e os desafios por superar na concepção e implementação do CEWS; examinar experiências internacionais sobre mecanismos de alerta antecipado e sua relevância no cenário africano; e acordar os passos chave a serem tomados para a plena operacionalização do Sistema.

O principal resultado da reunião foi a aprovação de documento intitulado Arcabouço para a Operacionalização do Sistema Continental de Alerta Antecipado. O Arcabouço destacava que a eficácia do funcionamento do CEWS dependia da obtenção de dados de múltiplas fontes, com ênfase em fontes africanas, tanto oficiais como da sociedade civil. Sublinhava a necessidade de assegurar a precisão, confiabilidade, transparência e objetividade na coleta, análise e interpretação desses dados. Ao mesmo tempo, admitia que informações sensíveis deviam ser tratadas com o nível adequado de confidencialidade e transmitidas através de canais seguros.

¹³⁸ Idem, pp. 12-13.

O Arcabouço acolhia com satisfação o desenvolvimento do módulo de indicadores, baseado em instrumentos legais adotados pela Organização da Unidade Africana e União Africana, tais como o Ato Constitutivo da União Africana, a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos, a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África, a Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África, a Política Africana Comum de Defesa e Segurança e o Pacto de Não Agressão e Defesa Comum. Solicitava que o módulo de indicadores e a análise e geração de opções de resposta subsequentes incorporassem a consideração de questões de gênero, de acordo com a Declaração Solene da União Africana sobre a Igualdade de Gênero na África, o Protocolo à Carta sobre os Direitos da Mulher e a Resolução 1325 (2000) do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Recomendava que os indicadores fossem agregados conforme se referissem a assuntos políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários, e a consideração de outras categorias, como indicadores ambientais, quando relevante para a prevenção de conflitos.

O Arcabouço notava que, enquanto o foco imediato da coleta e análise de informações deveria centrar-se em ameaças significativas de violência e perda de vidas, o módulo de indicadores deveria também abordar as causas profundas dos conflitos. Salientava que o alerta antecipado requeria monitoramento constante, não só para evitar a deflagração de novos conflitos, mas também para antecipar a escalada ou ressurgência de conflitos em andamento ou já concluídos. Frisava, ademais, que propostas de ação só podiam ser concebidas com base na análise estratégica de dinâmicas e tendências, e de sua significação em contextos específicos. O módulo de indicadores, ainda que limitado em abrangência e profundidade, poderia ser adaptado a situações particulares de conflito para as quais sinais de alerta específicos e fáceis de monitorar podiam ser estabelecidos. Advogava a adoção de uma abordagem realista que concentrasse a atenção, no curto prazo, em determinados casos, quais sejam: situações com grande probabilidade de escalada para conflitos violentos no futuro imediato; situações de crise ou conflito manifesto; e situações pós-conflito¹³⁹.

O Conselho Executivo da União Africana, em sua 10ª Sessão Ordinária, realizada em Adis Abeba, em janeiro de 2007, endossou o

¹³⁹ Idem, pp. 49-50.

Arcabouço, bem como o cronograma de três anos para a entrada em operação do CEWS. O Conselho instruiu a Comissão a tomar todos os passos necessários para a completa e tempestiva implementação das medidas previstas no documento, inclusive o recrutamento do pessoal e a mobilização dos recursos financeiros e técnicos requeridos, mediante a colaboração dos Estados-Membros da UA e de parceiros não africanos¹⁴⁰.

Conforme mencionado anteriormente, também em janeiro de 2008 foi assinado Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Paz e Segurança entre a Comissão e as Comunidades Econômicas Regionais e Mecanismos Regionais. Uma das disposições do Memorando é que as partes colaborem entre si para operacionalizar o CEWS conforme previsto no Arcabouço.

Em fins de fevereiro e início de março de 2008, foi realizada reunião em Adis Abeba entre a Comissão e as Comunidades Econômicas Regionais para avaliar as medidas tomadas em nível continental e regional para operacionalizar o CEWS e intercambiar informações sobre os progressos alcançados no que tange à coleta e análise de dados e outras questões técnicas pertinentes. Acordou-se a convocação de reuniões técnicas trimestrais entre a equipe do CEWS e as Comunidades com vistas a harmonizar os instrumentos de coleta de dados, prestar-lhes assistência técnica no desenvolvimento de procedimentos operacionais padronizados e facilitar a ligação da União Africana com os sistemas de alerta antecipado regionais, mediante comunicações via satélite.

No presente, a coleta e disseminação automática de informações já se encontram em funcionamento. É feito um monitoramento contínuo do noticiário de imprensa, gerando uma vez por dia *clipping (daily news highlights)*, que é distribuído a uma rede de usuários por correio eletrônico. Relatórios de situação diários (*daily situation reports*), emanados de missões de campo e escritórios da União Africana, são circulados pelo mesmo meio, bem como relatórios urgentes (*flash reports*) e notas informativas (*briefing notes*), elaborados conforme as necessidades.

Em contraste, a análise de conflitos e formulação de opções de resposta ainda são incipientes. Foi desenvolvido modelo de relatório de alerta antecipado (*early warning report*), cobrindo esses aspectos, mas sua produção tem sido esporádica. A integração de módulos de software,

¹⁴⁰ Idem, p. 15.

alimentação de bases de dados e o estabelecimento de processos rigorosos de controle de qualidade encontram-se em estágio inicial. O processo de aquisição dos equipamentos de comunicação e informática necessários tem progredido conforme o planejado¹⁴¹.

Além de hardware e software, contudo, a plena operacionalização do Sistema exige dotação adequada de pessoal capacitado. As “*Maputo structures*” previam que a Unidade de Alerta Antecipado disporia de apenas dez pessoas, das quais 1 de nível P3, 3 P2 e 6 da categoria de serviços gerais. Conforme o organograma atualmente contemplado, a Unidade deverá contar com trinta integrantes, dos quais quinze analistas (cinco equipes de três analistas para cada região geográfica africana), assim distribuídos: 1 P5 (chefe), 6 P4 (5 analistas sênior e 1 oficial de ligação), 11 P3 (10 analistas e 1 editor), 1 P2 (coordenador da Sala de Situação) e 11 serviços gerais (10 operadores da Sala de Situação e 1 técnico em comunicações)¹⁴². O recrutamento e o treinamento para o preenchimento dos cargos vagos estão em curso.

7.4 Sistemas regionais de alerta antecipado

Conforme relatado acima, os sistemas de alerta antecipado mantidos por Comunidades Econômicas Regionais foram, desde o início, considerados parte integrante do CEWS. No entanto, o grau de desenvolvimento, a extensão e o foco desses sistemas regionais, alguns dos quais precederam o continental, variam acentuadamente.

A Rede de Alerta Antecipado e Resposta da ECOWAS (*ECOWAS Early Warning and Response Network – ECOWARN*) foi estabelecida pelo Protocolo relativo ao Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, Manutenção da Paz e Segurança, adotado em dezembro de 1999. A Rede, desenvolvida com apoio financeiro da União Europeia e dos Estados Unidos, mediante parceria com a organização da sociedade civil *West African Network for Peacebuilding – WANEP*, iniciou suas operações em 2003. Sob a responsabilidade do Comissário de Assuntos Políticos, Paz e Segurança, consiste em

¹⁴¹ GEBRHIWOT, Mulugeta e KÖMER, Markus. *Mapping the Establishment and Support to the African Union's Continental Early Warning System*, pp. 17-25. Estudo elaborado pela GTZ para o Departamento de Paz e Segurança e o Grupo de Parceiros da União Africana, Adis Abeba, setembro de 2009.

¹⁴² AFRICAN UNION, Meeting ... pp. 79-80. GEBRHIWOT e KÖMER, op. cit., p. 29.

um Centro de Observação e Monitoramento, na sede do secretariado da Comunidade, em Abuja, e quatro Escritórios Zonais, localizados em Banjul (cobrindo Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau e Senegal), Uagadugu (Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali e Níger), Monróvia (Gana, Guiné, Libéria e Serra Leoa) e Cotonou (Benin, Nigéria e Togo).

A ECOWARN é baseada em fontes abertas, com dados sobre 94 indicadores sendo introduzidos em sistema informatizado por 15 pontos focais da sociedade civil e outros 15 governamentais, ou seja, um de cada em todos os países da região. Os Escritórios Zonais compilam os dados relativos à sua área de jurisdição, retransmitindo-os em seguida ao Centro para análise. São gerados perfis de países, relatórios de situação mensais e trimestrais, relatórios de incidentes e *clipping* diário de notícias.

A IGAD decidiu estabelecer uma unidade de alerta antecipado em 2000, tendo seus Chefes de Estado e Governo, reunidos em Cartum, em janeiro de 2002, quando de sua nona cúpula, assinado o Protocolo sobre o Estabelecimento de um Mecanismo de Alerta Antecipado e Resposta a Conflitos (*Conflict Early Warning and Response Mechanism – CEWARN*). O núcleo do CEWARN, em Adis Abeba, entrou em funcionamento em junho de 2003, com apoio financeiro da Alemanha e dos Estados Unidos.

O mandato do CEWARN é receber e compartilhar informações sobre situações com o potencial de gerar conflitos violentos e a eclosão e escalada dos mesmos, na região da IGAD. Além do núcleo central na capital etíope, prevê-se que cada país venha a contar com uma unidade nacional (CEWERUs – *Conflict Early Warning and Response Units*). Quando plenamente desenvolvido, o sistema deverá coletar informações sobre roubo de gado, conflitos sobre o acesso a recursos hídricos e pastagens, movimentos nomádicos, contrabando e comércio ilícito, refugiados, minas terrestres e banditismo.

Dadas as peculiaridades socioeconômicas da região, decidiu-se focalizar inicialmente o Mecanismo nos conflitos pastoris transfronteiriços. Três núcleos encontram-se em operação: Karamoja (fronteiras entre Etiópia, Quênia, Sudão e Uganda), Somali (fronteiras entre Etiópia, Quênia e Somália) e Afar-Issa (Djibuti). A coleta e a análise de informações recebidas do campo são feitas por institutos nacionais de pesquisa.

Em fevereiro de 2000, os Chefes de Estado e de Governo da ECCAS acordaram a criação, no âmbito do Conselho de Paz e Segurança da África Central, de Mecanismo de Alerta Antecipado para a África Central (*Mécanisme d'Alerte Rapide en Afrique Centrale* – MARAC), responsável pela coleta e análise de dados com vistas à prevenção de crises e conflitos. Por decisão de junho de 2002, os Chefes de Estado e Governo ademais determinaram que a estrutura do MARAC consistiria em um órgão central na sede da organização, em Libréville, e escritórios nacionais em cada Estado-Membro. O desenvolvimento do sistema, entretanto, ainda está em estágio embrionário.

Os Ministros dos Negócios Estrangeiros do COMESA, em reunião realizada em Victoria Falls, Zimbábue, em junho de 2009, decidiram estabelecer o Sistema de Alerta Antecipado de Conflitos da organização (*COMESA Conflict Early Warning System* – COMWARN). O COMWARN deverá focalizar os fatores estruturais que geram episódios de violência, identificando condições, processos e atores que causam a eclosão, escalada e prosseguimento de conflitos. Está atualmente em processo o desenvolvimento dos indicadores necessários, mediante colaboração com entidades da sociedade civil.

O Comitê Ministerial do Órgão sobre Cooperação em Política, Defesa e Segurança da SADC, reunido em Sun City, na África do Sul, em julho de 2004, autorizou a criação de Centro Regional de Alerta Antecipado (*Regional Early Warning Center* – REWC), com o objetivo de fortalecer os mecanismos da organização no que tange à prevenção, gestão e resolução de conflitos. O REWC, estabelecido em Gaborone, iniciou suas atividades em 2007. Ao contrário dos demais sistemas de alerta antecipado africanos em fase de concepção ou desenvolvimento, não é um sistema baseado em fontes de informação abertas, mas é alimentado pelas agências nacionais de inteligência dos países da SADC.

O Sistema Continental de Alerta Antecipado é um projeto tecnicamente ambicioso, tanto em termos do desenvolvimento de arquitetura de software quanto de modelagem de fenômenos sociais complexos. Além da superação de eventuais dificuldades técnicas, contudo, a implantação do Sistema enfrenta desafios de outra ordem.

Assim como outros pilares da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, o estabelecimento do CEWS tem dependido da cooperação de parceiros não africanos. Assistência técnica e financeira tem sido prestada pela União Europeia, Estados Unidos, Alemanha, Dinamarca e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Não se registraram maiores dificuldades quanto ao volume ou a tempestividade do apoio de doadores externos ao longo da fase de desenvolvimento, mas persiste a incógnita sobre em que medida o Sistema continuará dependente desse apoio após sua plena entrada em operação.

Residindo o Sistema no Departamento de Paz e Segurança da União Africana, coloca-se a questão de seu aproveitamento pelo Departamento de Assuntos Políticos. O último é responsável por Direitos Humanos, a promoção de instituições democráticas, transparência, responsabilidade governamental (*accountability*), refugiados, crises humanitárias e monitoramento de eleições, tendo, portanto, importante papel a exercer no que tange à atuação da UA na prevenção de conflitos¹⁴³. Entre os principais indicadores da iminência de conflitos internos e instabilidade regional na África, como alhures, contam-se o abuso do poder por seus detentores e violações dos Direitos Humanos; o domínio da política por considerações étnicas ou religiosas; práticas de exclusão, como a denegação de cidadania a descendentes de imigrantes; e má governança e corrupção institucional¹⁴⁴.

O emprego de meios automatizados de processamento de dados, que soam alertas no caso do preenchimento de condições previstas em indicadores pré-estabelecidos, serve para escudar os operadores do Sistema da suspeita de manipulação seletiva da informação. Tais meios, entretanto, não dispensam a interpretação por seres humanos dos fatores passíveis de gerar situações de conflito, o que pode colocar os analistas em posição delicada. Articulistas tem sugerido a plausibilidade de cenário em que, tendo o CEWS assinalado alta probabilidade da eclosão de violência em função da ação de um Governo, o mesmo questione a competência e isenção dos funcionários

¹⁴³ CILLIERS, Jakkie e STURMAN, Kathryn. *Challenges Facing the AU's Peace and Security Council*, p. 98. *African Security Review*, Pretória, vol. 13, no. 1, março de 2004.

¹⁴⁴ CILLIERS. *Towards ...* p. 2.

responsáveis e acuse a União Africana de interferir indevidamente em questões internas¹⁴⁵. Dada a histórica relutância dos Chefes de Estado e de Governo africanos em antagonizar publicamente seus pares, o aproveitamento eficaz dos alertas antecipados a serem gerados pode depender em grande medida da estatura do Presidente da Comissão.

¹⁴⁵ CILLIERS, *Towards ...* p. 4. NHARA, William Goodwin. *Early Warning and Conflict in Africa* p. 1. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 1, fevereiro de 1996.

Capítulo 8

A Força Africana de Pronto Emprego

De todos os componentes da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, a Força Africana de Pronto Emprego (*African Standby Force – ASF*) é o mais complexo e o que demanda maiores recursos humanos, materiais e financeiros. O considerável investimento para a criação da Força é justificável, uma vez que, despida da capacidade de desdobrar missões de paz em situações de crise, a Arquitetura correria o risco de cair na irrelevância.

O Relatório Brahimi, mencionado no Capítulo 5, destacava que as primeiras seis a doze semanas imediatamente seguintes a um cessar-fogo ou acordo de paz constituem frequentemente o período mais crítico para a estabilização da situação e o estabelecimento das credenciais dos *peacekeepers*. A credibilidade e o momento político perdidos durante esse período podem ser difíceis de recuperar¹⁴⁶. Dado que o desdobramento de missão de paz das Nações Unidas pode tomar de três a seis meses, após a adoção de Resolução pelo Conselho de Segurança, é importante a existência de mecanismo que possa, quando necessário, suprir essa lacuna temporal¹⁴⁷. A título

¹⁴⁶ UNITED NATIONS. *Report of the Panel on United Nations Peace Operations* § 87. Documento A/55/305 - S/2000/89, 21 de agosto de 2000.

¹⁴⁷ ALUSALA, Nelson. *African Standby Force: East Africa Moves On* p. 114. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 2, junho de 2004.

de ilustração, a ONU estima que se dois acordos de paz firmados no início da década de 1990 tivessem sido implementados com sucesso – os Acordos de Bicesse em Angola e os Acordos de Arusha em Ruanda – teria sido possível evitar as mortes de quase três milhões de pessoas¹⁴⁸.

8.1 Antecedentes

A ideia de forças multinacionais capazes de ser rapidamente desdobradas não é nova. Em abril de 1947, o Comitê de Estado Maior das Nações Unidas, agindo conforme o disposto pelo Capítulo VII da Carta, publicou relatório sobre a questão da cessão de Forças Armadas ao Conselho de Segurança. Havendo significativos desentendimentos entre os cinco membros permanentes sobre o tamanho e a composição das contempladas contribuições nacionais, o assunto foi abandonado¹⁴⁹.

Em 1992, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, propôs a criação de sistema pelo qual os governos se comprometessem a manter em prontidão, por período acordado, unidades especialmente treinadas para missões de manutenção da paz. O resultante *UN Standby Arrangements System* (UNSAS), estabelecido em meados dos anos noventa, é basicamente uma base de dados sobre militares, policiais e peritos civis, indicados por governos como disponíveis para rápido desdobramento em missões de paz¹⁵⁰.

Em 2000, o Relatório Brahimi vinculou a questão dos arranjos de prontidão com a cooperação regional. Quando do desdobramento de forças compostas por unidades militares de vários países, conviria que esses países tivessem anteriormente trabalhado juntos no desenvolvimento de padrões de treinamento e equipamento, doutrina comum e entendimentos para o controle operacional da força. As Nações Unidas, portanto, deveriam acolher com satisfação a criação e identificação de forças de manutenção da paz por intermédio de acordos de parceria regional e reconhecer que unidades coerentes que utilizem procedimentos comuns aumentam a habilidade de responder a crises¹⁵¹.

¹⁴⁸ UNITED NATIONS. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary General* § 86. Documento A/59/2005, 21 de março de 2005.

¹⁴⁹ KENT, Vanessa e MALAN. Mark, *The African Standby Force: Progress and Prospects*, p. 72. *African Security Review*, Pretória, vol. 12, no. 3, setembro de 2003.

¹⁵⁰ Idem, *ibidem*.

¹⁵¹ Idem, *ibidem*.

No que tange à África, conforme relatado no Capítulo 3, a partir da década de 1960 surgiram várias propostas de formação de estruturas militares pan-africanas, que não tiveram seguimento. Em 1996, diante do fracasso da intervenção das Nações Unidas na Somália e da eclosão de graves conflitos na região dos Grandes Lagos da África Central, o Governo dos Estados Unidos, por intermédio do então Secretário de Estado Warren Christopher, buscou promover o projeto da criação de força de intervenção africana, intitulada *African Crisis Reaction Force*, que contaria com apoio logístico norte-americano. A proposta, acolhida positivamente por alguns países africanos e com cautela por outros, não chegou a prosperar¹⁵².

Recorde-se que, já a essa época, avançava no âmbito das Nações Unidas a ideia de que cabia conceder às organizações regionais maiores atribuições quanto a operações de paz realizadas em suas áreas de jurisdição. Também as Forças Armadas africanas, algumas com considerável experiência de participação em missões da ONU, viam com bons olhos a possibilidade de que seus membros pudessem assumir em operações de paz posições de chefia e responsabilidades compatíveis com o nível de sua contribuição, em particular quando tivessem lugar em solo africano¹⁵³.

A Segunda Reunião dos Chefes de Estado Maior da Defesa Africanos, em Harare, em outubro de 1997, recomendou que a Organização da Unidade Africana considerasse a criação de arranjos pelos quais cada uma das cinco regiões geográficas da África estabelecesse contingentes de pronto emprego, com a dimensão de brigada, para a utilização em operações de paz no continente. A Organização deveria adicionalmente identificar 500 observadores militares e civis treinados (100 de cada região), que pudessem ser prontamente mobilizados. A Organização da Unidade Africana deveria ainda conceber estrutura padronizada para batalhões, brigadas e possivelmente mesmo para uma divisão, alocados a futuros desdobramentos a serem realizados sob sua égide, conduzindo o

¹⁵² WILLIAMS, Rocky. *Don't Hold the African Crisis Response Force Hostage to Unrealistic Demands*, p. 1. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 20, abril de 1997.

¹⁵³ WILLIAMS, op. cit., p. 2.

respectivo treinamento em conformidade com a doutrina e normas das Nações Unidas, adaptadas às especificidades africanas¹⁵⁴.

A escolha do escalão de brigada como base para a constituição de capacidade de desdobramento de operações de paz é justificada por ser esse o primeiro nível de comando militar em que múltiplas armas e serviços são agrupados sob um quartel-general. É também o primeiro nível autossuficiente e capaz de operações independentes prolongadas, podendo o número de unidades componentes ser ajustado conforme as circunstâncias¹⁵⁵.

8.2 Disposições do Protocolo sobre Paz e Segurança

A Força Africana de Pronto Emprego é o tema do artigo 13 do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana. O artigo determina a criação da Força, de forma a habilitar o Conselho a desempenhar suas funções no tocante ao desdobramento de missões de apoio à paz e intervenção, conforme os artigos 4(h) e 4(j) do Ato Constitutivo da UA. Agrega que a ASF será composta por contingentes multidisciplinares em regime de prontidão, com componentes civis e militares mantidos em seus países de origem, preparados para serem desdobrados rapidamente, uma vez recebido o devido aviso prévio.

Cabe aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para o estabelecimento de contingentes nacionais de pronto emprego, cujas dimensões e composição, grau de preparação e localização geral serão determinados de acordo com Procedimentos Operacionais Padronizados para Apoio à Paz da União Africana (*African Union Peace Support Standard Operating Procedures*), sujeitos a revisão periódica, dependendo das situações de crise e conflito prevaletentes.

A Força Africana de Pronto Emprego tem mandato para exercer, entre outras, as seguintes funções: missões de observação e monitoramento; outros tipos de missão de apoio à paz; intervenção em um Estado-Membro no caso de circunstâncias graves ou a seu pedido, para restaurar a paz e segurança, nos termos dos artigos 4(h) e 4(j) do Ato Constitutivo da

¹⁵⁴ AFRICAN UNION. *Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (Part I)*, pp. 1-2. Documento Exp/ASF-MS/2 (I), 15-16 de maio de 2003.

¹⁵⁵ AFRICAN UNION, *Policy Framework* ... p. 5.

União Africana; desdobramento preventivo de forma a evitar a escalada de disputa ou conflito, a extensão de conflito violento em curso a áreas ou países vizinhos, ou o retorno à violência após as partes em um conflito terem chegado a acordo; consolidação da paz, inclusive o desarmamento e desmobilização pós-conflito; assistência humanitária, para aliviar o sofrimento da população civil em áreas de conflito e apoiar os esforços de resposta a desastres naturais de grande envergadura; e quaisquer outras funções que possam ser atribuídas pelo Conselho de Paz e Segurança ou pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA.

No desempenho de suas funções, a Força Africana de Pronto Emprego deve, no que couber, cooperar com as Nações Unidas e suas Agências, outros organismos internacionais e organizações regionais relevantes, bem como autoridades nacionais e organizações não governamentais. As tarefas detalhadas da Força e o respectivo modo de execução serão analisados e autorizados pelo Conselho de Paz e Segurança, para cada missão, com base em recomendação da Comissão.

No que tange à cadeia de comando, o artigo 13 dispõe que o Presidente da Comissão designe, para cada operação executada pela Força Africana de Pronto Emprego, um seu Representante Especial e um Comandante Militar (*Force Commander*), cujos papéis e atribuições detalhados serão cobertos por diretrizes específicas, de acordo com os Procedimentos Operacionais Padronizados acima referidos. O Representante Especial se reportará ao Presidente da Comissão por intermédio de “canais apropriados”, que não são especificados no artigo, mas que, na presente estrutura da Comissão, seriam o Comissário de Paz e Segurança e seus subordinados, o Diretor do Departamento de Paz e Segurança e o Chefe da Divisão de Apoio a Operações de Paz. O Comandante Militar se reportará ao Representante Especial e os comandantes de contingentes militares ao Comandante Militar, enquanto os componentes não militares da missão ficarão sob a autoridade direta do Representante Especial.

O artigo 13 também determina que a Comissão proporcionará diretrizes para o treinamento do pessoal civil e militar dos contingentes nacionais de pronto emprego, nos níveis tático e operacional, sendo a capacitação em Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos parte integral de tal treinamento. Com vistas ao que precede, a Comissão deve acelerar o desenvolvimento e circulação de Procedimentos Operacionais para apoiar a padronização de doutrinas de treinamento,

manuais e programas para centros de excelência nacionais e regionais, assim como coordenar os cursos de treinamento da Força Africana de Pronto Emprego, exercícios de comando e estado-maior e de campo.

Em colaboração com as Nações Unidas, a Comissão deve realizar avaliações periódicas das capacidades africanas no tocante a missões de apoio à paz. Adicionalmente, a Comissão, em consulta com o Secretariado da ONU, deve promover a coordenação de iniciativas externas em apoio à dotação da Força Africana de Pronto Emprego de capacidades no que tange a treinamento, logística, equipamento, comunicações e meios financeiros.

Finalmente, o artigo atribui aos Estados-Membros, na qualidade de países contribuintes de tropas, quando de solicitação da Comissão, após autorização do Conselho ou da Assembleia, a responsabilidade de liberar imediatamente os contingentes nacionais de pronto emprego, com o equipamento necessário, para as operações previstas sob o artigo 9(3) do Protocolo (curiosamente, esse artigo 9(3) não existe, parecendo ter sido mantida por deslize referência a texto constante do projeto de Protocolo, descartado quando de sua adoção). Os Estados-Membros devem adicionalmente comprometer-se a colocar à disposição da União Africana todas as formas de assistência e apoio necessárias para a promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, inclusive direitos de passagem através de seus territórios.

8.3 O Arcabouço Político

A Comissão da União Africana elaborou documento intitulado Arcabouço Político para o Estabelecimento da Força Africana de Pronto Emprego e o Comitê de Estado Maior Militar (*Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee*) com vistas a orientar o processo de formação da ASF, revisto pelas Comunidades Econômicas Regionais e outros parceiros africanos e externos, em abril de 2003, e por grupo de peritos governamentais, no mês seguinte, em reuniões realizadas em Adis Abeba. O Arcabouço foi a seguir debatido, também em Adis Abeba, nas Terceira e Quarta Reuniões dos Chefes de Estado-Maior da Defesa Africanos, em maio de 2003 e janeiro de 2004, e na Primeira Reunião dos Ministros de Defesa e Segurança dos Estados-Membros da União Africana, em janeiro de 2004, sendo

finalmente aprovado pela Terceira Sessão Ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, que teve lugar na capital etíope em julho de 2004¹⁵⁶. Naquela ocasião, a Assembleia lançou apelo à comunidade internacional, em particular as Nações Unidas, União Europeia e G-8, bem como parceiros bilaterais, no sentido de proporcionar o apoio necessário para a criação da Força.

O Arcabouço estabelece, a título de orientação, a seguinte estrutura para as cinco brigadas regionais:

- 1 quartel-general de brigada, com 85 homens e 15 veículos de transporte;
- 4 batalhões de infantaria, com um total de 3.000 homens e 280 veículos de transporte;
- 1 unidade de helicópteros, com 80 homens, 10 veículos de transporte e 4 helicópteros;
- 1 companhia de reconhecimento, com 150 homens, 15 veículos blindados e 13 veículos de reconhecimento leves;
- 1 companhia de apoio ao quartel-general, com 65 homens e 16 veículos de transporte;
- 1 unidade de polícia militar, com 48 homens e 17 veículos de transporte;
- 1 unidade leve de comunicações, com 135 homens e 47 veículos de transporte;
- 1 unidade de engenharia de campo, com 505 homens e 65 veículos de transporte;
- 1 unidade logística multifuncional, com 190 homens e 40 veículos de transporte; e
- 1 hospital de nível 2, com 35 homens e 10 veículos de transporte.

Em seu conjunto, a brigada padronizada contaria com 4.293 homens, 500 veículos de transporte, 15 veículos blindados, 13 veículos de reconhecimento leves e quatro helicópteros¹⁵⁷. A esse total seria acrescentado grupo de observadores militares, com até 120 integrantes,

¹⁵⁶ AFRICAN UNION. *Decision on the African Standby Force (ASF) and the Military Staff Committee (MSC)*. Documento Assembly/AU/Dec.35(III), 8 de julho de 2004.

¹⁵⁷ CILLIERS, Jakkie. *The African Standby Force: An Update on Progress* p. 3. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 160, março de 2008.

e grupo de apoio civil, atuando em funções de apoio administrativo, logístico e financeiro à missão.

Foram concebidos seis cenários de atuação para a Força Africana de Pronto Emprego, em nível crescente de complexidade:

Cenário 1 – Assessoria militar da União Africana ou organização regional africana a uma missão política, com desdobramento dentro de 30 dias após a outorga de mandato pelo Conselho de Paz e Segurança;

Cenário 2 – Missão de observação da UA ou regional atuando em conjunto com missão das Nações Unidas, com desdobramento dentro de 30 dias;

Cenário 3 – Missão de observação da UA ou regional isolada, com desdobramento dentro de 30 dias;

Cenário 4 – Força de manutenção da paz da UA ou regional para missões estabelecidas nos termos do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas e de posicionamento preventivo, bem como de consolidação da paz, com desdobramento dentro de 30 dias;

Cenário 5 – Força de manutenção da paz da UA para missões multidimensionais complexas, inclusive aquelas envolvendo elementos refratários a acordo (*spoilers*) de baixo nível, com desdobramento do componente militar dentro de 30 dias e do restante da força dentro de 90 dias;

Cenário 6 – Intervenção da UA, por exemplo em situações de genocídio em que a comunidade internacional não aja prontamente, com o desdobramento de força militar robusta dentro de 14 dias¹⁵⁸.

Cabe frisar que uma missão do Cenário 6, ao menos em seus estágios iniciais, não constitui uma operação de paz e possivelmente requeriria o emprego de unidades militares de escalão superior ao de brigada, equipadas com meios bélicos não previstos para a Força Africana de Pronto Emprego, como artilharia, tanques e aeronaves de ataque.

Adicionalmente às brigadas regionais, caberia à União Africana manter centralmente lista de 300 a 500 observadores militares individuais, número suficiente para estabelecer duas missões do Cenário 3, capazes de ser desdobrados em 14 dias. De forma a permitir o estabelecimento dos componentes policiais de até duas missões do

¹⁵⁸ CILLIERS e MALAN, op. cit., p. 3.

Cenário 5 simultâneas, a União também deveria contar com lista de ao menos 240 policiais individuais, disponíveis dentro de 14 dias, e duas unidades formadas de polícia, em nível de companhia (120 a 140 homens), capazes de entrar em operações dentro de 90 dias. A UA deveria ademais criar listas de peritos civis para prestar apoio administrativo a missões, assim como nas áreas de Direitos Humanos, assistência humanitária, governança, desarmamento, desmobilização e reintegração e reconstrução pós-conflito¹⁵⁹.

Conforme inicialmente planejado, a operacionalização da Força ocorreria em duas fases:

Fase 1 (até 30 de junho de 2005) – A Comissão da União Africana criaria, no âmbito da Divisão de Apoio a Operações de Paz, um núcleo de planejamento (*Planning Element* – PLANELM) capaz de gerenciar missões dos Cenários 1 e 2, enquanto as cinco regiões disponibilizariam meios militares até o nível de brigada, suficientes para executar as missões previstas até o Cenário 4.

Fase 2 (de primeiro de julho de 2005 até 30 de junho de 2010) – Até a data final a UA deveria ser capaz de gerir operações de manutenção da paz complexas, enquanto as cinco regiões deveriam poder desdobrar quartéis-generais para missões do Cenário 4, envolvendo forças de paz da União ou regionais¹⁶⁰.

De forma a estebelecer a capacidade de gestão estratégica necessária para levar adiante o projeto da Força Africana de Pronto Emprego, previa-se que o núcleo de planejamento no nível da Comissão contaria eventualmente com quinze pessoas e seria secundado por núcleos em cada uma das brigadas regionais, que começariam com cinco integrantes e se expandiriam gradualmente até igualar em pessoal o PLANELM central. Esses núcleos se ocupariam do planejamento, preparação e treinamento da Força, inclusive a verificação do estado de prontidão das unidades componentes. Exercendo suas funções em tempo integral, deveriam contar sempre com seu complemento pleno, ao contrário dos quartéis-generais de brigada, que seriam normalmente lotados apenas parcialmente, com os cargos vagos sendo preenchidos quando de sua

¹⁵⁹ AFRICAN UNION, *Policy Framework for the Establishment...* pp. 18, 21.

¹⁶⁰ CILLIERS e MALAN, op. cit., p. 3.

ativação. Na medida do possível, para facilitar o comando, controle e comunicações, os PLANELMs regionais deveriam ser sediados no mesmo local que os quartéis-generais das brigadas¹⁶¹.

De acordo com o Arcabouço, as missões desdobradas para os Cenários de 1 a 3 deveriam ser autossustentáveis por até 30 dias e as para os Cenários de 4 a 6 por até 90 dias. Passado esse período, as Nações Unidas ou a União Africana deveriam responsabilizar-se pela sustentação das missões ou, não sendo isso possível, passar a reembolsar os países contribuintes de tropas de forma a habilitá-los a prover as necessidades de seus contingentes¹⁶².

Os cronogramas de desdobramento contemplados no Arcabouço são bastante ambiciosos. Em reunião em janeiro de 2004, os Chefes de Estado Maior da Defesa Africanos observaram que a capacidade de efetuar desdobramento em 14 dias, como exigiria o Cenário 6, requer a realização regular de exercícios conjuntos de campo por todas as unidades envolvidas, um quartel-general de brigada já dotado de todo seu pessoal e operacional quando da tomada de decisão de realizar a missão e um sistema logístico plenamente estocado, capaz de sustentar toda a brigada. Tais requisitos provavelmente só poderiam ser cumpridos por um Estado-Membro da União Africana dotado de aparato militar de peso e não por uma força multinacional.

Para que o desdobramento em 30 dias seja viável, concluíram os Chefes de Estado-Maior que seria no mínimo necessário a realização regular de exercícios de posto de comando (*command post exercises* – CPXs), para assegurar o nível de treinamento coletivo requerido, e contar com um núcleo de quartel-general de brigada em funcionamento, assim como sistema logístico nas mesmas condições que na hipótese anterior. Em prazo de 90 dias, seria possível organizar treinamento preparatório e estabelecer quartel-general e estoques logísticos, desde que existisse um pequeno núcleo para gerir o sistema de prontidão e padronizar procedimentos e doutrina.

Além dessas necessidades em termos de organização, treinamento, equipamento e suprimentos para o cumprimento dos referidos cronogramas, o desdobramento de componentes da Força Africana de

¹⁶¹ CILLIERS e MALAN, op. cit., p. 3.

¹⁶² CILLIERS e MALAN, op. cit., p. 4.

Pronto Emprego para as áreas de missão pressupõe ainda a disponibilidade de meios de transporte estratégico, seja por via aérea ou marítima¹⁶³.

8.4 Evolução do processo de estabelecimento da Força Africana de Pronto Emprego

A União Africana adotou, em março de 2005, o Mapa para a Operacionalização da Força Africana de Pronto Emprego (*Roadmap for the Operationalization of the African Standby Force*), com vistas a esclarecer os passos concretos a serem tomados para cumprir as metas estabelecidas para a Fase 1 do estabelecimento da Força, então prorrogada até 30 de junho de 2006.

Em 2006 e 2007, a Divisão de Apoio a Operações de Paz, em colaboração com as Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais, conduziu uma série de seminários que resultaram na finalização de diretrizes sobre doutrina, logística, treinamento e avaliação, sistemas de comando, controle, comunicações e informação (*command, control, communications and information systems – C3IS*), e procedimentos operacionais padronizados (*standard operational procedures – SOPs*). As diretrizes foram formalmente adotadas pela Segunda Reunião dos Ministros de Defesa e Segurança dos Estados-Membros da União Africana, realizada em Adis Abeba, em março de 2008. Tal trabalho era essencial para viabilizar a atuação conjunta de forças militares provenientes de vários países, que para tanto necessitam ter recebido treinamento adequado e, para agirem de forma coerente, contar com doutrina e procedimentos operacionais comuns. A Força Africana de Pronto Emprego tampouco poderia ser acionada sem que antes fossem definidos seus aspectos logísticos e de C3IS, geridos estrategicamente no nível da UA.

Os Estados-Membros são responsáveis pelo treinamento básico das unidades por eles alocadas às forças regionais, guiados por padrões baseados nos Módulos Estandartizados de Treinamento das Nações Unidas (*UN Standardized Training Modules – STM*), adaptados conforme diretrizes da União Africana. A noção de segurança multidimensional exige que as forças de manutenção da paz sejam não só capazes de combater, mas que tenham recebido treinamento em temas

¹⁶³ CILLIERS e MALAN, op. cit., p. 5.

como HIV/Aids, questões de gênero, direitos da criança, coordenação civil-militar e respeito pelos Direitos Humanos e legislação humanitária internacional¹⁶⁴.

A União Africana e as Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais têm a incumbência de supervisionar o treinamento conduzido pelos Estados-Membros; coordenar e harmonizar os esforços na área de treinamento, inclusive mediante a organização de exercícios envolvendo diferentes Estados ou Regiões; e, mediante rede de centros de excelência, proporcionar treinamento especializado ao pessoal militar destinado a exercer funções de comando e estado-maior em eventuais missões, bem como membros dos componentes civil e policial e observadores militares¹⁶⁵.

Os exercícios acima referidos podem realizar-se em três níveis, em grau ascendente de complexidade e custo. Os exercícios de nível I são denominados exercícios na carta (*map exercises* – MAPEX) e consistem no estudo de situações militares mediante a utilização de cartas geográficas e outros instrumentos de modelagem de terreno. Os exercícios de nível II intitulam-se exercícios de posto de comando (*command post exercises* – CPX) e consistem no uso, por um comandante militar e seu estado-maior, de comunicações e forças simuladas para a resolução de problemas no âmbito de cenário imaginário. Já os exercícios de nível III, chamados exercícios de treinamento no campo (*field training exercises* – FTX), implicam a efetiva participação de tropas reais.

Com vistas a orientar e coordenar as atividades de treinamento das várias brigadas da Força Africana de Pronto Emprego, foi realizado em Adis Abeba, em outubro de 2007, Seminário sobre a Implementação do Treinamento da Força. Foi então elaborado Plano de Treinamento para o período 2007-2010, que delineava as atividades necessárias para assegurar a adequada preparação da ASF. Entre outros aspectos, o Plano previa a realização de exercícios regionais de nível I a III, culminando, no primeiro semestre de 2010, em exercício de nível II de âmbito continental, denominado Amani Africa (Paz África, em idioma suaíli), que serviria para validar a conclusão do processo de treinamento. Determinou-se que

¹⁶⁴ KENT e MALAN, op. cit., p. 77.

¹⁶⁵ AFRICAN UNION. *African Standby Force Training Policy*, pp. 4-5. Adis Abeba, novembro de 2006.

o exercício seria organizado conjuntamente pela União Africana e a União Europeia, utilizando como instrumento o mecanismo EUROCAMP, que será abordado no Capítulo 10.

Subsequentemente, foram realizados o Segundo e o Terceiro Seminários sobre a Implementação do Treinamento da ASF, respectivamente em Adis Abeba, em dezembro de 2008, e em Nairobi, em fevereiro de 2010, voltados para avaliar os progressos alcançados na execução do Plano e adotar as correções de rumo necessárias.

Reunião consultiva entre a Comissão da União Africana e as Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais, realizada em Adis Abeba, em julho de 2008, adotou segunda edição do Mapa (*Roadmap II*), referendado pela Terceira Reunião dos Ministros de Defesa e Segurança da UA, em maio do ano seguinte. O Mapa II assinalava que, embora tivessem sido em termos gerais alcançados os objetivos da Fase 1, havia ainda a necessidade de elaborar políticas para temas como aspectos jurídicos, financeiros, de saúde e a dimensão civil da Força Africana de Pronto Emprego, bem como continuar aprimorando as políticas já existentes. Traçava programa de atividades, estendendo-se até o final de 2010, que culminava no referido exercício continental.

A Conferência Inicial do Exercício Amani Africa, voltada para sua apresentação e a captação de contribuições por parte de parceiros, teve lugar na capital etíope, em novembro de 2008. Com a bem sucedida realização do Exercício, em outubro de 2010, poder-se-ia concluir que a Força Africana de Pronto Emprego encontra-se atualmente em condições de iniciar operações.

8.5 Dimensões civil e policial da Força Africana de Pronto Emprego

O foco dos esforços para o estabelecimento da Força Africana de Pronto Emprego, durante a Fase 1, centrou-se em seus aspectos militares. Decidiu-se, à época, que embora os componentes civil e policial da Força fossem parte importante do conjunto, seu desenvolvimento podia ser postergado. Considerou-se que as funções civis e policiais poderiam ser supridas, caso necessário, pelos órgãos do Sistema das Nações Unidas atuantes nas áreas humanitária, de desenvolvimento e Direitos Humanos, que poderiam atuar em

conjunto com a ASF, sem a necessidade de mandato do Conselho de Segurança¹⁶⁶.

À medida em que foram sendo atingidos os objetivos da Fase 1, registrou-se tomada de consciência entre os planejadores da União Africana e das Regiões e os Estados-Membros quanto à necessidade de rever a excessiva militarização da Força Africana de Pronto Emprego, outorgando maior peso ao desenvolvimento de seus componentes civil e policial, de forma a resgatar o caráter multidimensional do projeto. Também se deram conta da conveniência de melhor esclarecer os aspectos relativos à direção superior de missões da Força.

Os Ministros de Defesa e Segurança da União Africana, em sua Segunda Reunião, decidiram estabelecer grupo de trabalho de peritos para, entre outros assuntos, analisar a adoção de terminologia mais adequada para designar mecanismos multidimensionais e multifuncionais, uma vez que “Força de Pronto Emprego” e “Brigada de Pronto Emprego” têm conotações exclusivamente militares. Quando de sua Terceira Reunião, os Ministros resolveram manter a denominação “Força Africana de Pronto Emprego”, no nível continental, passando as brigadas, no entanto, a denominar-se “forças regionais de pronto emprego”, de maneira a instituir nomenclatura comum em todos os níveis.

Cabe ao PLANELM da União Africana a responsabilidade pelo planejamento integrado de missões da Força Africana de Pronto Emprego, em consulta com todos os potenciais interessados. Assim sendo, ao ser contemplada missão, o PLANELM deverá tão logo possível estabelecer Força Tarefa Integrada de Planejamento, com representantes do Departamento de Paz e Segurança e outros Departamentos da Comissão da União Africana, países contribuintes de tropas e polícia e Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais, bem como Foro de Consultas sobre Planejamento, para coordenação com atores externos à UA, como membros relevantes do Sistema das Nações Unidas e outras organizações internacionais e regionais, parceiros bilaterais e, quando apropriado, as partes no conflito. Ao ser confirmada a missão, seu mandato deve contemplar a criação, dentro do PLANELM, de Força-Tarefa da Missão,

¹⁶⁶ AFRICAN UNION. *Policy Framework for the Civilian Dimension of the African Standby Force*, p. 5. Documento submetido à Segunda Sessão Ordinária da Reunião de Ministros de Defesa e Segurança dos Estados Membros da União Africana, Adis Abeba, 28 de março de 2008.

absorvendo todas as funções de planejamento, monitoramento e apoio no nível da Comissão¹⁶⁷.

A estrutura de liderança precisa de cada missão dependerá do mandato que a estabelece, mas tipicamente deverá consistir de um Representante Especial do Presidente da Comissão da União Africana, como seu responsável máximo, secundado por um ou mais Representantes Especiais Adjuntos, supervisionando o componente civil; um Comandante da Força, liderando o componente militar; um Comissário de Polícia, chefiando o componente policial; e um Chefe do Apoio à Missão, coordenando o conjunto das atividades administrativas, financeiras e logísticas¹⁶⁸.

A doutrina prevê que a outorga de mandato pelo Conselho seja precedida de missão de avaliação técnica no terreno e o desenvolvimento de conceito de operações. Aprovado o mandato, o Presidente da Comissão emitirá diretiva e determinará as regras de combate (*rules of engagement*), sob cuja base a Divisão de Operações de Apoio à Paz desenvolverá o plano integrado de missão. A PSOD transferirá ao Representante Especial do Presidente da Comissão a responsabilidade pelo detalhamento e execução do plano, quando da entrada em atividade do comando da missão¹⁶⁹.

De forma a assegurar adequada colaboração entre os componentes militar, policial e civil, prevê-se que o Representante Especial deve ser assessorado por vários órgãos integrados, lotados com pessoal cedido pelos três componentes: um Centro de Operações da Missão (*Mission Operations Center*), acompanhando em regime de 24 horas as atividades da Missão e funcionando como centro de comunicações e núcleo de gerenciamento de crises; uma Célula de Análise da Missão (*Mission Analysis Cell*), coletando e analisando informações provenientes de todos os componentes e produzindo relatórios factuais e analíticos; uma Célula de Planejamento e Avaliação da Missão (*Mission Planning and Evaluation Cell*), ocupando-se da elaboração de planos de longo prazo e a avaliação de seu cumprimento. Caso a área da Missão seja tão grande

¹⁶⁷ Idem, pp. 7-8.

¹⁶⁸ Idem, p. 3.

¹⁶⁹ CILLIERS e MALAN, op. cit., pp. 8-9.

que torne necessária a criação de setores subordinados, estruturas setoriais integradas semelhantes às descritas devem também ser estabelecidas¹⁷⁰.

Enquanto os componentes militar e policial de uma Missão da Força Africana de Pronto Emprego deverão ser relativamente padronizados, a composição do componente civil tenderá a ter caráter marcadamente *ad hoc*, adaptando-se às características de cada caso concreto. A União Africana procurou antes identificar as funções a serem executadas por esse componente. Conforme o escopo e o mandato da Missão, várias funções poderão ser acumuladas por uma só pessoa ou, alternativamente, uma função poderá ser executada por um número de pessoas, organizadas em várias unidades.

Missões multidimensionais da Força Africana de Pronto Emprego deverão incluir, no mínimo, as seguintes funções civis: assuntos políticos, comunicação social, planejamento e coordenação, Direitos Humanos, ligação com entidades humanitárias, assessoria jurídica, conduta e disciplina, proteção à criança e questões de gênero. Ademais, particularmente se o mandato abarcar aspectos de reconstrução pós-conflito, poderão também incluir funções de reestabelecimento da ordem jurídica (*rule of law*), questões eleitorais, desarmamento, desmobilização e reintegração, ligação com autoridades locais e a sociedade civil e reforma do setor de segurança. Todas as operações da Força necessitarão ainda contar com elemento civil de apoio à missão, incumbido das funções de gerência de recursos humanos, gerência financeira, logística, compras (*procurement*), engenharia civil, serviços de informação geográfica, tecnologia da informação e comunicações, transportes, monitoramento e inspeção de equipamentos aportados por países contribuintes de tropas / polícia (*contingent owned equipment*), segurança e serviços de treinamento integrado para os componentes militar, policial e civil¹⁷¹.

Cada força regional deve adquirir a capacidade de desdobrar aproximadamente 60 especialistas civis, contando, para tanto, com lista de cerca de 300 candidatos. O desdobramento seria normalmente realizado por etapas, começando com aqueles especialistas, em número de quinze a vinte, essenciais à entrada em operação de uma missão multidimensional. De forma a gerenciar o desenvolvimento do componente civil da Força Africana de Pronto Emprego, prevê-se agregar um mínimo de quatro

¹⁷⁰ AFRICAN UNION, *Policy Framework for the Civilian* ... pp. 9-10.

¹⁷¹ AFRICAN UNION, *Policy Framework for the Civilian* ... p. 12.

membros civis aos PLANELMs da União Africana e das regiões. Prevê-se também que o pessoal civil da Força receba treinamento antes de partir em missão, sendo necessário adotar política e padrões para esse treinamento. O pessoal civil para missões da ASF deve ser recrutado mediante uma combinação do remanejamento de funcionários da UA e das Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais, a cessão de pessoal pelos Estados-Membros e a contratação direta¹⁷².

O primeiro desdobramento de policiais sob mandato conferido por uma organização pan-africana somente ocorreu em 2004, com a Missão da União Africana no Sudão, cujo componente policial chegou a contar com 1.336 homens. A experiência da AMIS ilustrou a importância da dimensão policial nas operações de paz multidimensionais contemporâneas e levou ao reconhecimento de que, embora os componentes policial e militar de tais operações tenham frequentemente objetivos semelhantes, o estabelecimento e manutenção da segurança e estabilidade, os respectivos papéis e funções são fundamentalmente diferentes¹⁷³.

As atividades do componente policial de uma missão da Força Africana de Pronto Emprego poderão variar conforme o mandato, mas devem enquadrar-se em três categorias: observação e monitoramento das forças policiais locais, de forma a assegurar que as mesmas exerçam suas funções de forma consistente com padrões internacionalmente aceitos; treinamento das forças policiais locais, possivelmente incluindo seu recrutamento; e funções executivas, caso as forças policiais locais não existam ou sejam julgadas inadequadas, com o exercício de poderes de busca e apreensão, investigação e prisão¹⁷⁴.

De forma a assegurar à União Africana assessoria adequada no que tange aos aspectos policiais de missões multidimensionais de paz, prevê-se a criação de cargo de Comissário de Polícia no âmbito da estrutura da Divisão de Operações de Apoio à Paz e a inclusão de número adequado de oficiais de polícia no PLANELM da UA¹⁷⁵. Também se contempla considerável expansão do número de policiais mantidos em regime de prontidão, tendo a Terceira Reunião dos Ministros de Defesa e Segurança instado a Comissão a rever esse regime, de forma a passar a contar com lista

¹⁷² AFRICAN UNION. *Report of the African Union – African Standby Force Staffing, Training and Rostering Workshop 10-12 July 2008: Kampala, Uganda*, pp. 7-8, 19-20, 25-28.

¹⁷³ AFRICAN UNION, *Policy Framework for the Civilian ...* p. 17.

¹⁷⁴ *Idem*, pp. 17-18.

¹⁷⁵ *Idem*, p. 22.

de 720 policiais individuais e seis unidades formadas de polícia em nível de companhia para cada Comunidade Econômica / Mecanismo Regional.

8.6 Progressos no nível regional

Conforme mencionado no Capítulo 4, foi assinado em Adis Abeba, em janeiro de 2008, Memorando de Entendimento sobre Cooperação em Paz e Segurança entre a União Africana e as Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais que, entre outros aspectos, compromete as partes a trabalharem em conjunto com vistas à plena operacionalização da Força Africana de Pronto Emprego e estabelece as modalidades de interação entre a União e os demais signatários no que tange ao emprego da Força.

A composição nacional das cinco forças regionais é apresentada na tabela seguinte. Cabe notar que nem todos os países indicados têm participado ativamente no processo de formação da Força Africana de Pronto Emprego. Por outro lado, Angola alocou unidades militares para integrarem tanto a força do Sul quanto a do Centro.

Tabela 8.1 – Composição regional da Força Africana de Pronto Emprego

Norte	Argélia, Egito, Líbia, Mauritânia, Saara Ocidental, Tunísia
Oeste	Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa, Togo
Centro	Angola, Burundi, Camarões, Chade, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro Africana, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe
Leste	Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Ruanda, Somália, Sudão, Uganda
Sul	África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malawi, Maurício, Moçambique, Namíbia, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbábue

Fonte: AL GHALI, Zinurine Abiodou e MBAYE, Mamadou. *The African Standby Force and Regional Standby Brigades* p. 35. Conflict Trends, Durban, África do Sul, no. 2008/3

O problema da divisão regional da África também se manifestou no processo da constituição da Força. Três das forças regionais previstas puderam ser enquadradas sem grandes problemas por Comunidades Econômicas Regionais: a do Oeste pela ECOWAS, a do Centro pela ECCAS e a do Sul pela SADC. No caso das forças do Norte e do Leste, no entanto, dada a dificuldade em adequar a composição nacional prevista às Comunidades existentes (em princípio, a UMA e a IGAD), tornou-se necessária a criação de Mecanismos Regionais específicos, respectivamente a Capacidade Regional Norte-Africana (*Northern Africa Regional Capability* – NARC) e o Mecanismo de Coordenação da Brigada de Pronto Emprego da África do Leste (*Eastern Africa Standby Brigade Coordination Mechanism* – EASBRICOM).

A Força de Pronto Emprego da ECOWAS (*ECOWAS Standby Force* – ESF) será composta por cinco mil soldados, integrando unidades pré-determinadas, prontos a desdobrar-se dentro de 90 dias. Existirá adicionalmente a força-tarefa da ESF, composta por cerca de 2.700 militares, em regime de prontidão de 30 dias, baseada em contribuição da Nigéria, na qualidade de país líder. O PLANELM regional encontra-se em funcionamento, em Abuja, e decidiu-se a criação de base logística no Aeroporto de Hastings, perto de Freetown. Como centros de excelência para treinamento nos níveis estratégico, operacional e tático, foram respectivamente escolhidos o *National War College* da Nigéria, em Abuja; o Centro de Treinamento de Manutenção Internacional da Paz Kofi Annan, em Acra; e a Escola de Manutenção da Paz Alioune Blondin Beye, em Bamako¹⁷⁶.

A força regional da região Sul (*SADC Standby Brigade* – SADCBRIG), foi oficialmente inaugurada em agosto de 2007. A SADC dispõe de um centro de excelência para treinamento em operações de paz, o *Regional Peacekeeping Training Centre*, sediado em Harare. O PLANELM foi estabelecido em Gaborone, onde também ficarão situados o quartel-general da força e a base logística regional.

A constituição do EASBRICOM foi decidida em janeiro de 2007, sendo a força regional do Leste da África denominada *Eastern Africa Standby Force* – EASF. O EASBRICOM e o PLANELM regional situam-se em Nairobi, enquanto o quartel-general da força está localizado em Adis Abeba, onde também ficará a base logística. A localização e a divisão de

¹⁷⁶ CILLIERS, *The African Standby Force...* pp. 13-14.

atribuições entre centros de excelência está por ser determinada, tendo Djibuti, Etiópia, Quênia, Ruanda, Sudão e Uganda se oferecido para sediá-los.

A ECCAS determinou criar a *Force Multinationale de l'Afrique Centrale* – FOMAC. O PLANELM e o quartel-general da FOMAC foram ambos estabelecidos em Libréville. O *Cours Superier Inter-armées de Défense* em Iaundê, a *École d'État-Major* em Libréville e a Escola de Formação de Oficiais das Forças Armadas em Luanda foram designados como centros de excelência para treinamento, respectivamente, nos níveis estratégico, operacional e tático. A força centro-africana deverá contar com bases logísticas em Duala e Iaundê. Concretamente, todavia, a implementação da força está ainda dando seus primeiros passos.

A NARC é, de todas as forças regionais, a que está mais distante de atingir capacidade operacional, o que, segundo uma estimativa, poderá ainda demandar de seis a dez anos¹⁷⁷. Os países participantes decidiram estabelecer o quartel-general da força em Trípoli e seu PLANELM no Cairo, tendo o Egito também oferecido a *Cairo Peacekeeping Training School* como centro regional de treinamento. Em maio de 2010, o Secretário Executivo da NARC assinou, em Adis Abeba, o Memorando de Entendimento sobre cooperação na área de paz e segurança entre a União Africana, Comunidades Econômicas Regionais e Mecanismos Regionais.

8.7 Lacunas no desenvolvimento da Força Africana de Pronto Emprego

Em que pesem os avanços alcançados, a Força Africana de Pronto Emprego ainda terá que superar vários obstáculos para lograr a capacidade de ação autônoma almejada por seus idealizadores.

A criação de infraestrutura de apoio logístico à Força Africana de Pronto Emprego tem sido uma preocupação central desde o início do projeto, mas a concretização dessa infraestrutura tem se revelado problemática. O conceito logístico original da Força, referendado nas sucessivas reuniões dos Ministros de Defesa e Segurança dos Estados-Membros da União Africana, previa a constituição de uma base logística

¹⁷⁷ DAMIDEZ, Nima e SÖRENSEN, Karl. *To Have and Have Not: A Study on the North African Regional Capability*, p. 37. Estocolmo, Swedish Defence Research Agency, outubro de 2009.

continental e cinco bases regionais. A título comparativo, cabe apontar que as Nações Unidas mantêm uma única base logística, em Brindisi, na Itália, para suprir suas operações de paz no mundo inteiro.

Permanece por definir quais equipamentos e suprimentos seriam estocados centralmente ou regionalmente, ou alternativamente fornecidos mediante contrato por empresas privadas ou cedidos por parceiros internacionais, conforme acordos previamente estabelecidos. Mais fundamentalmente, tampouco há definição sobre como obter os recursos necessários para empreitada de tal vulto. Por outro lado, a questão da localização das bases se reveste de sensibilidade política. A Terceira Reunião dos Ministros de Defesa e Segurança resolveu postergar decisão quanto à sede da base continental, conferindo antes prioridade ao estabelecimento das bases regionais.

Os custos para a constituição de estoques logísticos, entretanto, representam apenas parcela do problema do ônus financeiro da Força Africana de Pronto Emprego. Conforme visto no Capítulo 5, as despesas com missões de paz ultrapassam largamente as possibilidades orçamentárias da União Africana e as operações já realizadas pela União ou organizações regionais africanas não teriam sido viáveis sem as contribuições extraordinárias de alguns poucos países africanos e principalmente as doações de parceiros internacionais.

Apesar dos esforços para capitalizar o Fundo de Paz, não há perspectivas a curto prazo de que o mesmo baste para cobrir as eventuais necessidades. O artigo 21 (5) do Protocolo Relativo ao Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança prevê a possibilidade de que os custos com missões de paz sejam alocados aos Estados-Membros da União Africana, com base na escala de contribuições ao orçamento regular, mas dada a dificuldade de razoável número de países em pagar suas contribuições em dia, é de se prever grande relutância em recorrer a esse dispositivo. Nessas circunstâncias, é razoável supor que as operações da Força Africana de Pronto Emprego dependerão, por tempo indefinido, de apoio da comunidade internacional, tema do Capítulo 10.

O Arcabouço Político contemplava a possibilidade da criação de brigada de emprego imediato, com capacidade de desdobramento em 30 dias, composta por unidades oriundas de todas as Regiões, apoiadas pelos meios logísticos necessários, sob o controle direto da União

Africana¹⁷⁸. A proposta, contudo, não avançou, diante dos custos que envolveria a manutenção de tal contingente em constante estado de alerta, bem como resistências dos Estados-Membros à expansão dos poderes da Comissão.

Em julho de 2007, realizou-se em Adis Abeba reunião de peritos, com vistas a elaborar proposta para o desenvolvimento de capacidade de desdobramento rápido (*rapid deployment capability*) para a Força Africana de Pronto Emprego. Essa capacidade é necessária para o cumprimento do cronograma previsto no Cenário 6 e para permitir o pronto início de presença no terreno nos Cenários 4 e 5, a estabilização de situações de tensão e a prestação de assistência humanitária em casos de desastre ou catástrofe natural. Em tais circunstâncias, é vital a presença de forças militares para assegurar pontos de entrada, separar beligerantes, guardar instalações chave, proteger a população civil e assistir no retorno ao Estado de Direito e na distribuição de auxílio humanitário.

O seminário terminou de forma inconclusiva. Houve acordo em que a meta seria o desdobramento em 14 dias de força de aproximadamente 1.000 homens, com núcleo em um batalhão de infantaria leve, reforçado por componentes de unidades de reconhecimento, infantaria mecanizada, apoio aéreo, engenharia, logística, saúde e polícia militar, bem como pequena equipe de civis e policiais. Em segunda fase, dentro de outros 14 dias, o contingente seria elevado para 2.500 homens, com dois batalhões de infantaria leve e um de infantaria mecanizada. Em terceira fase, com a chegada de missão regular da Força Africana de Pronto Emprego, a capacidade de desdobramento rápido se incorporaria a ela ou seria retirada e retornaria à posição de reserva.

A Comissão da União Africana advogou no seminário a constituição de força em estado de prontidão, sediada em base permanente, sob seu controle direto. A maioria dos peritos, argumentando em sentido contrário, considerou que isso contrariaria o caráter descentralizado com que a Força Africana de Pronto Emprego foi concebida, devendo a capacidade de desdobramento rápido ser criada como parte ou adicionalmente às forças regionais. Alternativamente, a União poderia estabelecer arranjos com potenciais países líderes (*lead nations*) com vistas à realização de operações do Cenário 6.

¹⁷⁸ AFRICAN UNION, Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force ... p. 15.

Os Ministros de Defesa e Segurança da União Africana, em sua Segunda Reunião, recomendaram que a capacidade de desdobramento rápido fosse parte das forças regionais, com o restante das forças atuando em seguimento aos contingentes pioneiros. Vê-se, assim, que o processo de desenvolvimento de capacidade de desdobramento rápido para a Força Africana de Pronto Emprego encontra-se ainda em seus primórdios e, dado que ocorrerá no nível das Comunidades Econômicas Regionais / Mecanismos Regionais, tende a evoluir de forma desigual.

Finalmente, o desdobramento da Força Africana de Pronto Emprego, assim como seu subsequente abastecimento e, no caso de missões prolongadas, a rotação de seus contingentes, exige capacidade de deslocamento estratégico. Dadas as dimensões do continente africano e sua precária infraestrutura rododiferroviária, isso implica a disponibilidade de meios de transporte aéreo e/ou marítimo ou fluvial. Na medida em que o fator tempo não seja crítico, o transporte por via aquática, onde viável, tende a ser mais econômico, particularmente no que tange a cargas de grande volume e peso.

Estudos sobre como dotar a Força Africana de Pronto Emprego de capacidade de deslocamento estratégico encontram-se em curso. Ocorre, porém, que a disponibilidade de aeronaves e embarcações de transporte por parte das Forças Armadas africanas é de modo geral extremamente limitada. Restaria o recurso à terceirização, oneroso e potencialmente sujeito a demoras, ou à assistência de parceiros internacionais, criando novo nexo de dependência.

Em resumo, enquanto as forças regionais do Oeste, Sul e Leste, ainda que com algum atraso com relação aos cronogramas propostos, têm feito significativos progressos, as do Centro e Norte encontram-se ainda em fase incipiente de desenvolvimento. Na atualidade, a Força Africana de Pronto Emprego deve ser capaz de incumbir-se de missões dos cenários 1 a 4, ainda que enfrentando algumas dificuldades, enquanto uma missão do cenário 5 representaria substancial desafio. A capacidade de executar missões do cenário 6, sem a delegação de poderes a um país líder, está provavelmente além do que pode ser alcançado no futuro previsível¹⁷⁹. É também razoável supor que a Força continuará dependente do auxílio da

¹⁷⁹ KINZEL, Wolf. *The African Standby Force of the African Union: Ambitious Plans, Wide Regional Disparities: An Intermediate Appraisal*, p. 23. Berlim, German Institute for International and Security Affairs, Research Paper 8, novembro de 2008.

comunidade internacional nas áreas de finanças, logística e deslocamento estratégico por período considerável.

A Força Africana de Pronto Emprego, quando plenamente operacional, deverá contar em seu conjunto com tropas da ordem de 25 mil homens, além de civis e policiais. Embora esse contingente seja considerável, cabe recordar que algumas missões de paz na África já se aproximaram desse número, como a Missão Híbrida das Nações Unidas e União Africana no Darfur, cujo pessoal autorizado é de 19.555 militares e 6.432 policiais¹⁸⁰. Assim, uma única operação de grande escala poderia comprometer praticamente a totalidade da Força, deixando-a sem reservas para fazer face a outras crises que viessem a ocorrer simultaneamente.

Diante do que precede, conclui-se que, mesmo que o projeto da Força Africana de Pronto Emprego venha a se revelar bem-sucedido, as Nações Unidas devem continuar tendo papel primordial na manutenção da paz no continente africano. Cabe ressaltar que a Força não foi concebida com intuito de excluir a comunidade internacional de participar no tratamento das questões de paz e segurança na África, mas de suprir quando necessário sua ausência. Sua criação não resultou do temor da interferência, mas sim da indiferença. Recorde-se também que a estratégia de saída das operações da União Africana é a transferência de responsabilidades para a ONU, seja pela substituição de missão africana por missão da organização mundial, como no Burundi, seja por sua transformação em missão híbrida, como no Darfur.

¹⁸⁰ UNITED NATIONS. *Resolution 1769 (2007)* § operativo 2. Documento S/RES/1769 (2007), 31 de julho de 2007.

Capítulo 9

Outras iniciativas

A União Africana vem conduzindo uma série de iniciativas que, embora não integrem formalmente a Arquitetura de Paz e Segurança Africana, estão vinculadas à prevenção de conflitos no continente africano e por isso são abordadas no presente trabalho. Essas iniciativas são o Programa de Fronteiras e os trabalhos de assistência eleitoral e reconstrução pós-conflito.

9.1 O Programa de Fronteiras

As potências colonizadoras, ao dividir o continente africano entre si, além de ignorar os interesses dos povos nativos, amiúde não dispunham de conhecimentos geográficos detalhados sobre extensas regiões. Os negociadores europeus frequentemente traçavam os limites de seus novos territórios nos mapas sem levar em conta a hidrografia e topografia locais. Quase a metade das novas fronteiras impostas à África eram linhas de latitude e longitude, outras linhas retas ou arcos de círculo¹⁸¹.

Conforme relatado no Capítulo 3, a Primeira Sessão da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana, no Cairo, em julho de 1964, prudentemente adotou a Resolução AHG/Res. 16 (I), pela qual os Estados-Membros acordavam não questionar

¹⁸¹ MEREDITH, op. cit., p. 1.

as fronteiras coloniais. O princípio do respeito às fronteiras existentes quando da independência foi posteriormente reafirmado pelo artigo 4(b) do Ato Constitutivo da União Africana.

Isso não significa, todavia, que não haja vasto campo para problemas fronteiriços entre países africanos. Menos de um quarto dos 45 mil quilômetros de limites internacionais no continente foi demarcado até o presente¹⁸². A União Africana estima que, desde 1964, ocorreram na África 42 situações de tensão ou conflito aberto estritamente em função de questões de fronteira. Além da ausência de demarcação, lacunas nos arquivos herdados do colonizador europeu, em particular no que tange a segmentos intracoloniais, e a obscuridade de certos textos são fonte de dificuldades¹⁸³.

A existência de recursos naturais em zonas de fronteiras mal definidas já resultou em conflitos. Em setembro de 2007, por exemplo, registraram-se choques entre tropas da República Democrática do Congo e de Uganda no Lago Alberto, sob cujas águas possivelmente localiza-se jazida petrolífera. Recorde-se ademais que a questão da determinação da posse da região rica em petróleo de Abyei, no limite entre o Norte e o Sul do Sudão, é um dos principais fatores que tem gerado tensões quanto ao cumprimento do Acordo Abrangente de Paz, que pôs fim à guerra civil naquele país¹⁸⁴.

Relatório da União Africana assinalou também os problemas causados pela existência de “zonas indefinidas”, em que não é claro a que país cabe o exercício da soberania nacional. Nessas zonas, disputas locais entre comunidades podem escalar rapidamente e gerar tensões interestatais¹⁸⁵.

Quanto aos limites marítimos, há 50 ao redor do continente africano, dos quais 22 já foram objeto de acordo: 5 no Mar Mediterrâneo, 12 no Oceano Atlântico e 5 no Oceano Índico. Embora não haja registro de diferendos de monta entre países africanos nesse domínio, a futura expansão do aproveitamento de recursos marítimos pode vir a gerar

¹⁸² CILLIERS, *Climate Change ...* p. 4.

¹⁸³ AFRICAN UNION. *Border Issues and the Role of the AUBP* (2010), p. 2. Documento AUBP/EXP-MIN/4(II), 22 de março de 2010.

¹⁸⁴ CILLIERS, *Climate Change ...* p. 13.

¹⁸⁵ AFRICAN UNION. *Enhancing Africa's Resolve and Effectiveness in Ending Conflict and Sustaining Peace: Report of the Chairperson of the Commission* § 15. Documento SP/ASSEMBLY/PS/RPT(I), 30 de agosto de 2009.

tensões. Em sentido contrário, note-se que têm sido encontradas fórmulas de cooperação para promover a exploração de petróleo e gás natural em áreas adjacentes, como entre a Nigéria e São Tomé e Príncipe, por exemplo¹⁸⁶.

O Conselho de Ministros da Organização da Unidade Africana, por ocasião de sua 44ª Sessão Ordinária, realizada em Adis Abeba, em julho de 1986, adotou a Resolução CM/Res. 1069 (XLIV) sobre a paz e segurança na África por intermédio da solução negociada de conflitos fronteiriços. Considerando que as questões de limites constituíam um dos mais intrincados problemas herdados do passado colonial e que o estabelecimento de atmosfera de paz, segurança e progresso econômico e social só podia ser alcançado pela eliminação de tais tensões, o Conselho reafirmava sua aderência ao princípio da resolução pacífica de diferendos fronteiriços e a validade da Resolução AHG/Res. 16 (I) e encorajava os Estados-Membros a conduzirem negociações bilaterais com vistas à demarcação e materialização de suas fronteiras comuns.

Durante o período de existência da Organização de Unidade Africana, a Nigéria propôs, em 1981 e novamente em 1991, a criação de uma Comissão de Fronteiras, mas o assunto não chegou à conclusão. O Memorando de Entendimento sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África, adotado pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da OUA realizada em Durban, em julho de 2002, Decisão CM/Dec. 666 (LXXVI), dispunha a delimitação e demarcação das fronteiras interafricanas até 2012, com o auxílio da Unidade Cartográfica das Nações Unidas onde fosse necessário. Os documentos resultantes do exercício deveriam ser depositados com a ONU e a então nascente União Africana e a implementação da Decisão deveria ser objeto de revisão bianual até a data-limite¹⁸⁷.

O Plano de Ação 2004-2007 da Comissão da União Africana, aceito em princípio pela 3ª Sessão Ordinária da Assembleia da UA, que teve lugar em Adis Abeba, em julho de 2004, previa o estabelecimento de Programa de Fronteiras, com a duração de dez anos, findos os quais as fronteiras africanas deveriam ter sido completamente demarcadas. O Programa deveria ser gerenciado por um Escritório Africano de Fronteiras

¹⁸⁶ AFRICAN UNION, *Border Issues ...* p. 2.

¹⁸⁷ AFRICAN UNION. *Summary Note on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities*, pp. 2-3. Documento BP/EXP/2 (II) Rev.1, 4 de junho de 2007.

(*African Borders Bureau*), a ser estabelecido, com três funções: manter arquivo de memórias sobre fronteiras, conduzir pesquisas sobre o tema e servir como instância de conciliação e arbitragem¹⁸⁸.

A Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em janeiro de 2007, adotou Decisão encorajando a Comissão a continuar seus esforços com vistas à prevenção estrutural de conflitos, inclusive mediante a pronta implementação do Programa de Fronteiras da União¹⁸⁹.

Com vistas a identificar as medidas a serem tomadas para a implementação do Programa de Fronteiras, a União Africana organizou reunião de peritos em Bamako, no Mali, em março de 2007. Ademais de dificuldades na delimitação de fronteiras, resultantes da necessidade de interpretar a documentação, por vezes incompleta, herdada das antigas metrópoles coloniais, os peritos apontaram o problema dos custos para a adequada demarcação de limites. Por outro lado, ressaltaram a oportunidade que os projetos de desenvolvimento transfronteiriços oferecem para mitigar os aspectos negativos resultantes da natureza artificial das fronteiras africanas e promover a cooperação regional no contexto da prevenção de conflitos. Sugeriram o estabelecimento de estrutura, no âmbito da Divisão de Gestão de Conflitos do Departamento de Paz e Segurança, para administrar o Programa¹⁹⁰.

A Primeira Conferência dos Ministros Africanos Encarregados de Questões de Fronteira ocorreu em Adis Abeba, em junho de 2007, precedida de reunião de peritos governamentais. A Conferência adotou a Declaração sobre o Programa de Fronteiras da União Africana e suas Modalidades de Implementação, em que assinalava a necessidade de ação coordenada por parte da União, Comunidades Econômicas Regionais e Estados-Membros com vistas a promover a delimitação e demarcação de fronteiras, a cooperação transfronteiriça e a capacitação nesse domínio. Concretamente, a Comissão da UA foi solicitada a efetuar sondagem sobre a situação de fronteiras no continente, por

¹⁸⁸ AFRICAN UNION. *Strategic Plan of the Commission of the African Union Volume 3: 2004-2007 Plan of Action: Programmes to Speed Up the Integration of the Continent*, p. 19, maio de 2004.

¹⁸⁹ AFRICAN UNION. *Decision on the Activities of the Peace and Security Council of the African Union and the State of Peace and Security in Africa* § 18. Documento Assembly/AU/Dec.145(VIII), 30 de janeiro de 2007.

¹⁹⁰ AFRICAN UNION. *Report of the Meeting of Experts on the Border Programme of the African Union*, p. 3. Documento BP/EXP/3(II), 9 de março de 2007.

intermédio de questionário enviado a todos os países africanos; identificar iniciativas ou regiões- piloto para o desenvolvimento de projetos de cooperação transfronteiriça; estudar modalidades de cooperação com outras regiões do mundo; iniciar avaliação quanto a necessidades de capacitação; começar a preparação de instrumento legal pan-africano sobre cooperação transfronteiriça e lançar processo de construção de parcerias e mobilização de recursos para a implementação do Programa de Fronteiras¹⁹¹. Ainda em junho de 2007, o Conselho Executivo da União Africana referendou a Declaração e solicitou ao Presidente da Comissão e aos Estados-Membros que tomem as medidas necessárias à sua implementação¹⁹².

Teve lugar em Maputo, em dezembro de 2008, sob o patrocínio da União Africana e do Governo moçambicano, o Segundo Simpósio Internacional sobre a Gestão de Fronteiras Terrestres, Marítimas, Fluviais e Lacustres (a primeira edição do Simpósio realizou-se em Bangkok, em novembro de 2006). Entre as conclusões do evento, cabe destacar o entendimento de que fronteiras fluviais e lacustres geram desafios especiais em termos de delimitação e demarcação e quanto à gestão de águas e outros recursos. Também foi apontado que interpretações distintas de termos utilizados na definição de fronteiras podem levar a desentendimentos desnecessários, pelo que uma das metas do Programa de Fronteiras da União Africana deveria ser o desenvolvimento de léxico multilíngue¹⁹³. Já a Primeira Conferência Pan-Africana sobre Limites Marítimos e a Plataforma Continental foi realizada em Acra, em novembro de 2009.

A Segunda Conferência dos Ministros Africanos Encarregados de Questões de Fronteira foi realizada em Adis Abeba, em março de 2010, na sequência de reunião de peritos governamentais. Foi então emitida Declaração sobre as Modalidades para o Seguimento e Aceleração do Programa de Fronteiras da União Africana. A nova Declaração delinea conjunto de medidas a serem tomadas para promover, no

¹⁹¹ AFRICAN UNION. *Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities*, pp. 3-5. Documento BP/MIN/Decl.(II), 7 de junho de 2007.

¹⁹² AFRICAN UNION. *Decision on the Conference of African Ministers in charge of Border Issues Held in Addis Ababa, on 7 June 2007*. Documento EX.CL/Dec.370(XI), 29 de junho de 2007.

¹⁹³ AFRICAN UNION. *2nd International Symposium on Land, Maritime, River and Lake Boundaries Management: Conclusions*, p. 3. Documento AUBP/EXP/3(VI), 19 de dezembro de 2008.

triênio 2010-2012, o avanço dos vários componentes do Programa, em particular a delimitação/demarcação, cooperação transfronteiriça e capacitação. Foi endossada pelo Conselho Executivo em julho de 2010¹⁹⁴.

O Programa de Fronteiras está atualmente dando seus primeiros passos, tendo como principal parceiro internacional a Alemanha. Foi constituída unidade para supervisioná-lo no âmbito da Divisão de Gestão de Conflitos, estabelecida base de dados sobre as fronteiras africanas, o Sistema de Informação sobre Fronteiras (*Boundary Information System – BIS*), e está sendo realizado inventário de instituições e iniciativas africanas relacionadas ao assunto. Foram iniciados projetos de apoio à demarcação de limites e cooperação transfronteiriça entre Burkina Faso e Mali e entre Malawi, Moçambique, Tanzânia e Zâmbia.

9.2 Assistência eleitoral

A partir da década de 1990, a convocação de eleições, antes fenômeno esporádico, passou a ser usual em grande parte da África. Muitos analistas contestam a sinceridade dessa aparente guinada democrática, atribuindo-a às pressões de países ocidentais e instituições internacionais, de quem os países africanos seriam política e economicamente dependentes¹⁹⁵. De toda forma, o fato da maioria dos líderes africanos submeterem-se regularmente ao ritual de eleições mostra que a expressão da vontade popular tornou-se atualmente o padrão de legitimidade dos governantes. Pleitos que efetivamente reflitam a opinião da cidadania podem constituir contribuição efetiva ao desenvolvimento, na medida em que o eleitorado premia ou pune a boa ou má gestão¹⁹⁶.

Processos eleitorais falhos, contudo, têm grande potencial de gerar conflitos. Conforme relatado no Capítulo 1, as eleições presidenciais no Quênia, em dezembro de 2007, e na Côte d'Ivoire, em novembro de

¹⁹⁴ AFRICAN UNION. *Decision on the Report of the Commission on the Second Conference of African Ministers in Charge of Border Issues*. Documento EX.CL/Dec.563(XVII), 25 de julho de 2010.

¹⁹⁵ MESFIN, Berouk. *Democracy, Elections & Political Parties: A Conceptual Overview with Special Emphasis on Africa*, p. 2. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 166, julho de 2008.

¹⁹⁶ KAMBUDZI, Admore. *Turning Elections into a Development Asset in Africa*, pp. 2-3. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 163, junho de 2008.

2010, foram o estopim de graves episódios de violência. Significativos distúrbios também acompanharam vários outros pleitos africanos recentes.

Segundo uma linha de análise, o desvirtuamento de processos eleitorais se deve ao fato de que, em muitos países africanos, estar de posse de um cargo governamental significa ter acesso privilegiado ao prestígio e à riqueza, para o titular e seus associados. O afastamento do cargo, por outro lado, pode resultar em perda de influência e privações materiais, bem como na possibilidade de perseguição política. Também a existência de sistemas eleitorais do tipo “o ganhador leva tudo” (*winner takes all*) estimulam a radicalização da disputa pelo poder¹⁹⁷.

Nessas circunstâncias, a existência de órgãos eleitorais reconhecidamente competentes e isentos e a presença de observadores internacionais e domésticos contribui significativamente para legitimar os resultados das urnas e prevenir conflitos. A primeira missão de observação eleitoral por organização pan-africana ocorreu em fevereiro de 1990, quando, por solicitação do Presidente Interino de Comores, Said Mohamed Johar, a Organização da Unidade Africana enviou àquele país equipe de três membros para atestar que as eleições que tiveram então lugar haviam sido livres e justas. Seguiram-se outras missões de caráter *ad hoc*, não se chegando, no período da OUA, a criar mecanismo para sua institucionalização¹⁹⁸.

Em julho de 2002, como já relatado, realizou-se em Durban a última sessão da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana e a primeira da União Africana. Um dos derradeiros atos oficiais da OUA foi adotar a Declaração sobre os Princípios Regendo Eleições Democráticas na África (*Declaration on the Principles Governing Democratic Elections in Africa*). A Declaração afirmava os princípios de que eleições democráticas são a base da autoridade de qualquer Governo representativo; ingrediente essencial da boa governança, do Estado de Direito e da manutenção e promoção da paz, segurança, estabilidade e desenvolvimento; e importante dimensão na prevenção, gestão e resolução de conflitos. Reforçava o papel do Secretariado Geral (na prática, sua sucessora, a Comissão da UA) na

¹⁹⁷ KAMBUDZI, op. cit., pp. 3,6.

¹⁹⁸ KANE, Ibrahima. *The Implementation of the African Charter on Democracy, Elections and Governance*, pp. 45, 60. *African Security Review*, Pretória, vol. 17, no. 4, dezembro de 2008.

observação e monitoramento de eleições, determinando a execução de estudo de viabilidade relativo à criação de Unidade de Democratização e Monitoramento Eleitoral e Fundo de Democratização e Assistência Eleitoral.

O Conselho Executivo da União Africana adotou Decisão, em junho de 2006, estabelecendo, no âmbito do Departamento de Assuntos Políticos da Comissão, a Unidade de Democracia e Assistência Eleitoral¹⁹⁹. Cabe à Unidade coordenar missões de observação eleitoral e avaliação pré-eleitoral da UA, colaborar com a capacitação de observadores, prestar assistência técnica a órgãos nacionais de gestão de eleições e desenvolver padrões e orientações sobre melhores práticas para a condução de processos eleitorais. Para apoiar essas atividades, foi pela mesma Decisão criado o Fundo de Democracia e Assistência Eleitoral (*Democracy and Electoral Assistance Fund – DEAF*), cujos recursos devem supridos pelo orçamento regular assim como contribuições voluntárias de Estados-Membros, inclusive do setor privado, sociedade civil e indivíduos.

Para exercer tamanhas funções, entretanto, a Unidade conta apenas com três funcionários (um P-3 e dois P-2) e um consultor fornecido pela *International Foundation for Electoral Systems*, financiado pela USAID. Estima-se que os custos de uma missão de observação eleitoral típica no continente africano sejam da ordem de US\$ 200 mil²⁰⁰. Contra isso, o orçamento total do Departamento de Assuntos Políticos para 2009, inclusive doações externas, montava a US\$ 4,665 milhões, o que já representava considerável expansão com relação a anos anteriores (US\$ 3,617 milhões em 2008, US\$ 3,318 milhões em 2007)²⁰¹.

Conforme mencionado no Capítulo 4, a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da União Africana adotou, em janeiro de 2007, a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (*African Charter on Democracy, Elections and Governance*), que ainda não entrou em vigor, a qual dispõe que os Estados Partes se comprometem a realizar regularmente eleições transparentes, livres

¹⁹⁹ AFRICAN UNION. *Decision on the Establishment and Organization of a Democracy Electoral Assistance Unit and Fund*. Documento EX.CL/Dec.300(IX), 29 de junho de 2006.

²⁰⁰ CILLIERS, Jakkie. *Peace and Security through Good Governance: A Guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism*, p. 10. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 70, abril de 2003.

²⁰¹ AFRICAN UNION. *Department of Political Affairs Presentation*, 24 de julho de 2009.

e justas, nos termos da Declaração. Para tanto, devem estabelecer e fortalecer órgãos eleitorais nacionais independentes e imparciais e assegurar a existência de mecanismos para resolver prontamente disputas eleitorais, o acesso equitativo dos partidos políticos aos meios de comunicação sob controle estatal, durante o período eleitoral, e que haja código de conduta juridicamente vinculante aplicável a todos os envolvidos em eleições.

Na sequência dos acontecimentos acima referidos no Quênia, a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em fevereiro de 2008, adotou Decisão em que ressaltava a necessidade de iniciar reflexão coletiva sobre os desafios ligados às tensões e disputas que frequentemente caracterizam os processos eleitorais na África, inclusive o fortalecimento da capacidade africana nos níveis nacional, regional e continental de observar e monitorar eleições²⁰². Em linha com a Decisão, a violência associada aos processos eleitorais foi objeto do primeiro exercício de reflexão temática do Painel de Sábios, ainda em 2008, como relatado no Capítulo 6.

Algumas Comunidades Econômicas Regionais têm também atuado no domínio eleitoral. Os Estados-Membros da ECOWAS, por exemplo, assinaram em Dacar, em dezembro de 2001, o Protocolo sobre Democracia e Boa Governança, que, entre outras disposições, criou Unidade de Assistência Eleitoral no âmbito da Comissão da Comunidade e instituiu normas sobre a realização de missões de observação²⁰³. Já a SADC, em cimeira realizada em Maurício, em agosto de 2004, adotou conjunto de princípios e diretrizes para ampliar a transparência e credibilidade das eleições em seus Estados-Membros, que inclui orientações sobre a organização e conduta de missões de observação pelo Órgão de Cooperação em Política, Defesa e Segurança da Comunidade²⁰⁴.

²⁰² AFRICAN UNION. *Decision on the Situation in Kenya Following the Presidential Election of 27 December 2007*. Documento Assembly/AU/Dec.187(X), 2 de fevereiro de 2008.

²⁰³ FALL, Ismaila Madior. *Elections and Conflict Resolution: The West African Experience*, pp. 38, 41. *African Security Review*, Pretória, vol. 17, no. 4, dezembro de 2008.

²⁰⁴ TSUNGA, Arnold. *SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections Analysis: A Bird's Eye View*. Disponível em www.mpobservatory.org/pdf/tsunga.pdf. Acessado em 15 de setembro de 2010.

9.3 Reconstrução pós-conflito

Relatório das Nações Unidas aponta que cerca da metade dos países que emergem de guerras civis retornam a uma situação de conflito dentro de cinco anos²⁰⁵. Assim sendo, é evidente a importância dos esforços para promover o regresso à normalidade das sociedades devastadas pela violência. No entanto, a reconstrução pós-conflito, envolvendo a desmobilização, desarmamento e reintegração à vida civil de combatentes; a restauração do funcionamento das instituições e do Estado de Direito; e a retomada do desenvolvimento econômico, encerra normalmente graves desafios.

O desempenho econômico, em particular, é fator crucial para a consolidação da paz, com maiores níveis de renda e maiores índices de crescimento reduzindo significativamente o risco de nova eclosão de violência²⁰⁶. A reativação da vida econômica, contudo, precisa tipicamente ser efetuada em cenário marcado pela carência de recursos orçamentários, infraestruturas deterioradas ou destruídas e aguda escassez de pessoal capacitado, dado que a guerra muitas vezes leva as elites profissionais e empresariais de um país a se refugiarem no exterior²⁰⁷.

O Conselho Executivo da União Africana, em fins de junho e começo de julho de 2005, adotou Decisão que, entre outros aspectos, instava a Comissão a elaborar uma Política de Reconstrução Pós-Conflito para a UA, baseada nas disposições relevantes do Protocolo sobre Paz e Segurança e a experiência até então obtida no continente²⁰⁸. Projeto de Política foi debatido em uma série de reuniões da Comissão com os Estados-Membros, Comunidades Econômicas Regionais e organizações da sociedade civil, entre setembro de 2005 e junho de 2006, sendo afinal apresentado ao Conselho e por ele aprovado no final do último mês²⁰⁹.

²⁰⁵ UNITED NATIONS, *In Larger Freedom ...* § 114.

²⁰⁶ COLLIER, Paul; HOEFFLER, Anke e SÖDERBORN, Måns. *Post-Conflict Risks*. Centre for the Study of African Economics, Department of Economics, University of Oxford, 17 de agosto de 2006.

²⁰⁷ MCCANDLESS, Erin. *Lessons from Liberia: Integrated Approaches to Peacebuilding in Transitional Settings* p.1. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 161, abril de 2008.

²⁰⁸ AFRICAN UNION. *Decision on the Report of the Chairperson of the Commission on Conflict Situations in Africa* § 6. Documento EX.CL/Dec.225(VII), 2 de julho de 2005.

²⁰⁹ AFRICAN UNION. *Decision on the AU Policy Framework on Post-Conflict Reconstruction and Development*. Documento EX.CL/Dec.302(IX), 29 de junho de 2006.

A Política de Reconstrução Pós-Conflito da União Africana foi concebida como um guia para o desenvolvimento de políticas e estratégias abrangentes visando a consolidação da paz, a promoção do desenvolvimento sustentável e a abertura de caminhos para o crescimento e a regeneração em países e regiões emergindo de conflitos. Seu objetivo é aperfeiçoar a tempestividade, eficácia e coordenação das atividades de reconstrução²¹⁰.

A Política é baseada em cinco princípios centrais: a liderança africana; a apropriação nacional e local (*national and local ownership*); inclusividade, equidade e não discriminação; cooperação e coerência; e capacitação e sustentabilidade. Conta, ademais, com seis elementos indicativos, que ilustram os objetivos políticos a serem almejados e as ações de base a serem realizadas:

- Segurança – O objetivo deste elemento da Política é criar ambiente seguro para o país que sai de conflito e sua população, mediante o restabelecimento da máquina do Estado, em particular no que tange à ordem jurídica. Todas as atividades no domínio da segurança baseiam-se no conceito de segurança humana, conforme estipulado e definido na Política Comum Africana de Defesa e Segurança.
- Assistência humanitária / emergencial – Refere-se a conjunto de medidas integradas e coordenadas visando a salvar e sustentar vidas, preservar a dignidade humana básica, assegurar a proteção de civis, apoiar o retorno e reintegração de populações deslocadas e ajudar a ressuscitar a atividade socioeconômica.
- Reconstrução e desenvolvimento socioeconômico – Constitui processo multidimensional que contribui para a melhora de condições de vida, maior capacidade de satisfazer as necessidades básicas, como saúde, educação e alimentação, e a redução da pobreza e desigualdade.
- Governança política e transição – Envolve a transferência de poder do nível nacional para o local e a promoção da governança democrática e seus valores fundamentais, como constante no preâmbulo do Ato Constitutivo da União Africana.

²¹⁰ AFRICAN UNION. *African Union Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) Policy* §§ 3, 4. Adis Abeba, junho de 2007.

- Direitos Humanos, justiça e reconciliação – Engloba a proteção dos direitos da pessoa e dos povos, o respeito por sua dignidade, a aplicação equitativa da lei e o acesso à justiça a todos e a reconciliação, entendida como a superação das divisões na sociedade provocadas pelo conflito.
- Mulher e gênero – Diz respeito aos papéis e relações de gênero, frequentemente perturbados pelo conflito, contribuindo para a dissolução da família e a ruptura do tecido social da comunidade, com atenção especial para a situação das mulheres, que sofrem desproporcionalmente dos efeitos de conflitos, muitas tornando-se vítimas de violência sexual²¹¹.

Um ponto destacado pela Política é que o planejamento para a mobilização de recursos para a reconstrução pós-conflito deve começar antes mesmo do encerramento de hostilidades ou da assinatura de acordos de paz. Além de permitir o início de atividades de estabilização tão logo surja a oportunidade, isso também serve para incentivar as partes a chegarem a entendimento²¹². A demora em começar intervenções para o desenvolvimento socioeconômico, após o desdobramento de missões de paz, reduz a capacidade de absorver ex-combatentes na economia formal e desmantelar a economia de guerra²¹³.

Ao aprovar a Política de Reconstrução Pós-Conflito, o Conselho Executivo solicitou à Comissão, em colaboração com as Comunidades Econômicas Regionais, órgãos relevantes das Nações Unidas e organizações não governamentais africanas, tomar os passos necessários para sua implementação, incluindo o desenvolvimento de diretrizes operacionais para a adaptação da Política aos níveis regional e nacional, o desenvolvimento de base de dados de peritos africanos em reconstrução pós-conflito, a mobilização de recursos e o aperfeiçoamento das capacidades africanas, incluindo o uso de Voluntários da União Africana e o fortalecimento de instituições da sociedade civil. Determinou, ainda, o estabelecimento de Comitê Permanente Multidimensional da UA, para prover o apoio político necessário e captar os recursos disponíveis para a

²¹¹ AFRICAN UNION. *African Union Post-Conflict ...*, §§ 6 a 23.

²¹² *Idem*, § 25.

²¹³ MADLALA-ROUTLEDGE, Nozizwe e LIEBENBERG, Sybert. *Developmental Peacekeeping: What Are the Advantages for Africa*, p. 127. *African Security Review*, Pretória, vol. 13, no. 2, março de 2004.

execução da Política, atribuindo-lhe a responsabilidade da coordenação de atividades com a Comissão de Construção da Paz das Nações Unidas.

O referido Comitê não foi até hoje formado, mas, em novembro de 2009, delegação da Comissão de Construção da Paz efetuou visita à sede da União Africana, em Adis Abeba, mantendo contacto com o Conselho de Paz e Segurança. Em julho do ano seguinte, realizou-se em Nova York reunião de consultas entre a CCP e o Conselho, com vistas a estabelecer as bases para o desenvolvimento de canais de comunicação entre os dois órgãos. Na ocasião, houve troca de impressões sobre maneiras de otimizar as respectivas vantagens comparativas em prol dos esforços de consolidação da paz na África e foram explorados mecanismos para promover conjuntamente o apoio político e financeiro a países emergindo de conflitos no continente²¹⁴.

No âmbito da Comissão, cabe à Divisão de Gestão de Conflitos do Departamento de Paz e Segurança a responsabilidade pelas atividades relativas à Política de Reconstrução Pós-Conflito. Estão em curso esforços para avaliar os projetos de reconstrução pós-conflito em andamento no continente, sensibilizar o público africano quanto à importância do tema e operacionalizar a estrutura prevista na Política. Também está sendo preparado projeto de Arcabouço Político da União Africana sobre Reforma do Setor de Segurança, a ser submetido à aprovação da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo.

Com este Capítulo, encerra-se o inventário das iniciativas da União Africana no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança Africana ou que, por sua natureza, podem ser vinculadas à APSA. Por fugirem ao contexto do presente trabalho, não foram abordados outros temas relativos à atuação da União em paz e segurança, como não proliferação e desarmamento, combate ao terrorismo e ao crime organizado transnacional. Conforme visto, as referidas iniciativas englobam desde a prevenção de conflitos à sua resolução e a posterior consolidação da paz, envolvendo vasto leque de atividades de caráter político, militar e socioeconômico. Também conforme visto, a UA não prescinde do apoio da comunidade internacional para levar adiante seus esforços nesse domínio, tema da parte final do trabalho.

²¹⁴ UNITED NATIONS. Comunicado do UN News Center, 8 de julho de 2010.

Capítulo 10

Parceiros internacionais da União Africana em paz e segurança

Como visto em Capítulos anteriores, a União Africana tem contado, em suas atividades no domínio da prevenção e resolução de conflitos e consolidação da paz, com extensa cooperação de parceiros internacionais. Em que pese seus esforços para mobilizar recursos africanos, a UA deverá ainda continuar dependente de tal cooperação por considerável período. O presente Capítulo almeja traçar um retrato mais sistemático da atuação desses parceiros internacionais.

10.1 Nações Unidas

Em relatório de 1998 à Assembleia Geral e ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, o Secretário-Geral já apontava que, dentro do contexto da responsabilidade primária da organização mundial pela manutenção da paz e segurança internacionais, apoiar iniciativas africanas nesse domínio era tanto necessário quanto desejável. Necessário porque a ONU carece de capacidade, recursos e conhecimento das realidades locais para resolver todos os problemas que podem surgir na África. Desejável porque, sempre que possível, a comunidade internacional deveria procurar complementar e não suplantar os esforços africanos para resolver problemas africanos²¹⁵.

²¹⁵ UNITED NATIONS. *The Causes of Conflict ...* § 41.

A Assembleia Geral das Nações Unidas, pela Resolução 57/48, de 20 de janeiro de 2003, instou a organização mundial a contribuir, onde apropriado, para o aperfeiçoamento da capacidade da União Africana de desdobrar missões de apoio à paz e solicitou ao Secretário-Geral a preparação de relatório sobre o assunto. O relatório solicitado, publicado em novembro de 2004, apontou a necessidade urgente de que a ONU e seus principais parceiros estratégicos coordenassem seus esforços, no âmbito de um plano de ação conjunto que reflita as vantagens comparativas das respectivas contribuições à paz e segurança, as necessidades e desejos da UA, das Comunidades Econômicas Regionais e dos Estados-Membros, bem como das populações dos países em que se realizem operações de manutenção da paz²¹⁶.

De forma a ter real impacto, o plano acima aludido deveria abordar os principais fatores sistêmicos identificados pelos organismos e países africanos como maiores obstáculos à sua participação mais eficaz em operações de manutenção da paz, quais sejam: a ausência de uma doutrina comum e padrões de treinamento; a falta de equipamento e apoio logístico adequado, inclusive mobilidade estratégica marítima e aérea; recursos financeiros insuficientes; e a carência de capacidade institucional no que tange ao planejamento e gestão de operações de manutenção da paz pela União Africana e organizações regionais africanas²¹⁷. O relatório propunha que as Nações Unidas colaborassem na capacitação de funcionários internacionais, militares e policiais africanos, inclusive mediante a cessão temporária de pessoal. Assinalava, também, que a ONU poderia prover apoio logístico integral a missões de paz da UA, desde que provida de mandato pelo Conselho de Segurança e dotada dos recursos necessários pela Assembleia Geral²¹⁸.

O relatório à Assembleia Geral das Nações Unidas do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, tornado público quase simultaneamente ao documento anteriormente citado, retomou o mesmo tema. Entre as sugestões do Painel, constavam as de que os Estados-Membros deveriam autorizar as Nações Unidas a proporcionar apoio com equipamentos de sua propriedade a operações regionais, conforme

²¹⁶ UNITED NATIONS. *Enhancement of African Peacekeeping Capacity: Report of the Secretary-General* § 17. Documento A/59/591, 30 de novembro de 2004.

²¹⁷ Idem, § 18.

²¹⁸ Idem, § 24.

fosse necessário, e de que as regras relativas ao orçamento de manutenção da paz deveriam ser emendadas de forma a dar à ONU a opção, em casos particulares, de financiar operações regionais autorizadas pelo Conselho de Segurança a partir de contribuições regulares²¹⁹.

O relatório “Em Maior Liberdade”, submetido à Assembleia Geral pelo Secretário-Geral em 2005, uma vez mais levantou a questão, embora em tom mais restritivo. Propunha que as regras do orçamento de manutenção da paz fossem alteradas para dar à ONU a opção, “em circunstâncias muito excepcionais”, de utilizar recursos provenientes de contribuições regulares para financiar operações regionais autorizadas pelo Conselho de Segurança ou a participação de organizações regionais em operações de paz “multipilar” sob a liderança global das Nações Unidas²²⁰. O relatório afirmava também ser chegada a hora para dar um decisivo passo adiante: a criação de sistema integrado de manutenção da paz, permitindo à organização mundial estabelecer parcerias dotadas dos elementos de previsibilidade e confiabilidade com organizações regionais relevantes²²¹.

Em 16 de novembro de 2006, o Secretário-Geral das Nações Unidas e o Presidente da Comissão da União Africana assinaram em Adis Abeba declaração conjunta, que instituiu Programa Decenal de Capacitação, com enfoque prioritário inicial na prevenção de conflitos, mediação e bons ofícios, e manutenção e consolidação da paz²²². Foi então estabelecido conjunto temático (*cluster*) de projetos de cooperação no domínio de paz e segurança com a UA, coordenado pelo Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas, por intermédio do Escritório de Ligação das Nações Unidas com a União Africana na capital etíope. Esse conjunto abarca três subconjuntos (*sub-clusters*): Arquitetura de Paz e Segurança, sob responsabilidade do Departamento de Operações de Paz; Reconstrução e Desenvolvimento Pós-Conflito, sob o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados; e Direitos Humanos,

²¹⁹ UNITED NATIONS. *A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change* § 272. Documento A/59/565, 29 de novembro de 2004.

²²⁰ UNITED NATIONS. *In Larger Freedom ...* § 215.

²²¹ *Idem*, § 112.

²²² UNITED NATIONS. *Enhancing UN-AU Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity Building Programme for the African Union*. Anexo ao documento A/61/630, 12 de dezembro de 2006.

Justiça e Reconciliação, sob o Escritório do Alto Comissário para os Direitos Humanos.

No âmbito do Programa Decenal, o Departamento de Assuntos Políticos das Nações Unidas e o Departamento de Paz e Segurança da União Africana lançaram, a partir de julho de 2008, reuniões consultivas anuais sobre prevenção, gestão e resolução de conflitos, em nível de funcionários (*desk-to-desk consultations*). O seguimento a essas consultas é feito por meio de teleconferências semanais.

Em primeiro de julho de 2010, foi criado o Escritório das Nações Unidas junto à União Africana (*United Nations Office to the African Union – UNOAU*), chefiado por Secretário-Geral Assistente, elevando o nível da representação em relação ao anterior Escritório de Ligação e agregando as funções de várias equipes da ONU que vinham prestando apoio à UA em capacitação e gestão operacional no campo da paz e segurança²²³.

10.2 O Relatório Prodi

A Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da União Africana, em janeiro de 2007, conclamou as Nações Unidas a examinarem, no contexto do Capítulo VIII da Carta da organização mundial, a possibilidade de financiar, a partir de contribuições regulares, operações de manutenção da paz realizadas pela UA ou sob sua autoridade, com o consentimento do Conselho de Segurança²²⁴.

Em março do mesmo ano, o Conselho de Segurança realizou debate sobre o tema das relações entre as Nações Unidas e organizações regionais, em particular a União Africana, na manutenção da paz e segurança internacionais. Na Declaração Presidencial emanada do debate, o Conselho advogava maior colaboração com o Conselho de Paz e Segurança da UA, com vistas a incrementar a capacidade do último de fornecer respostas rápidas e apropriadas a situações de crise emergentes e a desenvolver estratégias eficazes de prevenção de conflitos e manutenção e consolidação da paz. A Declaração reconhecia que, em alguns casos, a

²²³ Telegrama 3093, Ostensivo, de 20 de agosto de 2010, da Missão junto às Nações Unidas.

²²⁴ AFRICAN UNION, *Decision on the Activities of the Peace and Security Council ...* § 20.

organização pan-africana poderia ser autorizada pelo CSNU a lidar com desafios à segurança coletiva no continente africano²²⁵.

A mesma Declaração, enfatizando a primazia do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais, ressaltava a importância de apoiar e aperfeiçoar de forma sustentada a base de recursos e a capacidade da União Africana. Solicitava ao Secretário-Geral elaboração de relatório a esse respeito, com propostas específicas sobre como a ONU poderia contribuir para o estabelecimento de arranjos para melhorar a cooperação e coordenação com organizações regionais nos termos do Capítulo VIII da Carta das Nações Unidas²²⁶.

Respondendo à iniciativa de seu congênera, o Conselho de Paz e Segurança da União Africana preparou contribuição ao relatório a ser produzido pelo Secretário-Geral, em que apontava a necessidade de apoio eficaz aos esforços para a operacionalização da Arquitetura de Paz e Segurança Africana e o fortalecimento das capacidades institucional, logística e operacional de seus vários componentes; assegurar intercâmbio contínuo e regular de informações e pontos de vista sobre questões que fossem objeto de preocupação comum; coordenar esforços de mediação em disputas e conflitos africanos; encorajar estreitas consultas entre o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o Conselho de Paz e Segurança da UA durante a preparação de decisões sobre assuntos afetando a paz e segurança da África; desenvolver e coordenar a implementação de uma estratégia abrangente para a prevenção estrutural de conflitos, assim como a consolidação da paz e reconstrução pós-conflito na África; intercambiar e compartilhar experiências, melhores práticas e lições aprendidas; e ampliar a base de recursos da União e das Comunidades Econômicas Regionais e Mecanismos Regionais de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, de forma a habilitá-los a cumprir seus mandatos quanto à manutenção da paz e segurança²²⁷.

²²⁵ UNITED NATIONS. *Statement by the President of the Security Council*. Documento S/PRST/2007/7, 28 de março de 2007.

²²⁶ *Idem*.

²²⁷ AFRICAN UNION. *Contribution of the African Union to the Report to Be Submitted by the United Nations Secretary-General in Pursuance of United Nations Security Council (UNSC) Presidential Statement of 28 March 2007 on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security* § 2. Documento PSC/PR/2(XCVIII), 8 de novembro de 2007.

O aludido documento argumentava que, ao assumir a liderança de operações de manutenção da paz, a União Africana agia em prol do conjunto da comunidade internacional, em particular do Conselho de Segurança, o que justificaria a urgente instituição de mecanismo para proporcionar a essas operações recursos financeiros previsíveis, sustentáveis e flexíveis. Propunha que as Nações Unidas, mediante solicitação da Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA, apoiassem com meios oriundos de contribuições regulares as missões de paz desdobradas pela União ou sob sua autoridade, com o consentimento do CSNU. Sugeriu também a constituição pelo Secretário-Geral, em consulta com o Presidente da Comissão, de um Painel de Alto Nível para examinar a questão e formular recomendações a seu respeito²²⁸.

O Secretário-Geral acolheu a sugestão da criação de Painel de Alto Nível, apresentando-a ao Conselho de Segurança das Nações Unidas²²⁹, o qual, por sua vez, a autorizou pela Resolução 1809 (2008)²³⁰. O Painel veio a ser presidido por Romano Prodi, ex-Primeiro-Ministro da Itália e ex-Presidente da Comissão Europeia, sendo os demais membros provenientes dos Estados Unidos, Irã, Japão, Maurício e Quênia. Cabe destacar a presença norte-americana e japonesa, refletindo a preocupação dos dois maiores contribuintes ao orçamento de operações de paz da ONU com a possibilidade do aumento de seus encargos financeiros²³¹.

O Painel de Alto Nível manteve encontro com o Conselho de Paz e Segurança em Adis Abeba, em outubro de 2008, em que o Conselho sublinhou novamente a necessidade e urgência de financiamento previsível, flexível e sustentável para as operações de paz conduzidas pela União Africana, bem como a mobilização dos recursos logísticos necessários, e manifestou a esperança de que o Painel pudesse apresentar recomendações específicas e inovadoras a esse respeito²³².

O relatório do Painel de Alto Nível, que se tornou conhecido como o Relatório Prodi, foi publicado em janeiro de 2009. Apontava que

²²⁸ Idem, § 5.

²²⁹ UNITED NATIONS. *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* § 76. Documento S/2008/186, 7 de abril de 2008.

²³⁰ UNITED NATIONS. *Resolution 1809 (2008)* § operativo 16. Documento S/RES/1809 (2008), 16 de abril de 2008.

²³¹ Telegrama 2369, Ostensivo, de 15 de setembro de 2008, da Missão junto às Nações Unidas.

²³² AFRICAN UNION. *Press Statement*. Documento PSC/PR/2(CLII), 7 de outubro de 2008.

significativas sinergias poderiam ser alcançadas explorando as diferentes capacidades e vantagens comparativas das Nações Unidas e da União Africana, mas que isso requeria que o relacionamento estratégico fosse claramente definido, dentro do contexto da responsabilidade primária do Conselho de Segurança pela manutenção da paz e segurança internacionais, bem como que fossem fornecidos os recursos necessários para implementar a gama de atividades de prevenção e resolução de conflitos contempladas no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Assinalava que o pleno desdobramento de missões da UA havia sido frequentemente prejudicado por falta de equipamento, capacidade de transporte inadequada e outras debilidades²³³.

O Relatório Prodi recordava que operações de paz iniciadas pela União Africana e organizações subregionais africanas haviam se revelado úteis precursoras de esforços maiores, liderados pelas Nações Unidas, que haviam levado à paz duradoura nos países envolvidos, como no Burundi e na Serra Leoa. Criticava, todavia, a “anômala e indesejável tendência” de inversão de responsabilidade, pela qual a maior parte do ônus da resposta inicial da comunidade internacional era deixado a organizações despidas das necessárias capacidades, enquanto outras mais dotadas de recursos se omitiam, citando os casos do Darfur e da Somália. Qualificava como “receita para o fracasso” o desdobramento de missões em situações incertas sem os meios necessários e como ilusória a ideia de que “ter algo no terreno é melhor do que não fazer nada”²³⁴.

Ecoando o Relatório Brahimi, o Relatório Prodi alertava que operações de manutenção da paz não deviam ser contempladas como uma panaceia, mas vistas como parte de um espectro de ações mais amplo, abrangendo a prevenção de conflitos e a reconstrução pós-conflito. Missões de paz só deveriam ser desdobradas quando houvesse entendimento dos objetivos a serem alcançados, de como as atividades da missão se relacionariam com o processo político e de consolidação da paz em prazo mais longo, e de como seriam assegurados recursos adequados. Sem clareza quanto a essas questões,

²³³ UNITED NATIONS. *Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations*, Prefácio, § 6. Documento A/63/666 – S/2008/813, 31 de dezembro de 2008.

²³⁴ *Idem*, §§ 11, 13, 16.

haveria o risco da perda de rumo da missão e dela tornar-se parte do problema ao invés da solução²³⁵.

O Relatório Prodi assinalava que, até então, a sustentação das missões da União Africana havia dependido de esquemas *ad hoc* de contribuições de doadores, tanto financeiras como em espécie. Recomendava a utilização de recursos oriundos de contribuições regulares às Nações Unidas, com base em acordo estabelecido caso a caso com o Conselho de Segurança, para apoiar missões de paz da UA por período de até seis meses, após os quais seriam substituídas por missões das Nações Unidas. Esse apoio, ao menos no início, seria principalmente logístico. No entanto, o próprio Relatório apontava que, se não houvesse clareza por parte do Conselho quanto à referida transição, a organização pan-africana permaneceria como antes na dependência de auxílios voluntários²³⁶.

Note-se que a decisão das Nações Unidas sobre fornecimento de pacote de apoio à Missão da União Africana na Somália, assunto tratado no Capítulo 5, ainda que, aproximadamente, coincidindo com a divulgação do Relatório Prodi, não estava vinculada às suas conclusões. Em contraste com as propostas do Painel de Alto Nível, o apoio à AMISOM não se limitava ao prazo de seis meses, não havendo, por outro lado, compromisso de desdobramento de operação de paz da ONU para substituir a força da UA.

O Relatório Prodi também propunha que a União Africana estabelecesse um plano abrangente de capacitação a longo prazo, com vistas a aperfeiçoar sua capacidade de planejamento e gestão nas áreas de operações de paz, prevenção e resolução de conflitos e reconstrução pós-conflito. Recomendava que tal plano fosse financiado por fundo fiduciário de múltiplos doadores (*multi-donor trust fund*), estabelecido com esse propósito. A diretoria do fundo, localizada em Adis Abeba, consistiria de onze membros: cinco representantes nomeados pelo Presidente da Comissão da UA, um pelo Secretário-Geral das Nações Unidas e por cada um dos cinco maiores contribuintes. O fundo seria inicialmente administrado por uma agência com experiência nesse campo, como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, até que a organização pan-africana contasse com suficiente domínio

²³⁵ Idem, § 19.

²³⁶ Idem, §§ 64 e 65.

em gestão financeira e administrativa para poder responsabilizar-se por ele²³⁷.

O Conselho de Paz e Segurança, em sessão realizada em março de 2009, salientou que o Relatório Prodi marcava passo importante nos esforços para ampliar a capacidade da União Africana de enfrentar os desafios à paz e segurança no continente e mobilizar maior apoio da comunidade internacional, elogiando os membros do Painel de Alto Nível por seu trabalho. Sublinhou, uma vez mais, a necessidade de assegurar recursos previsíveis, sustentáveis e flexíveis para as operações de paz lideradas pela União. Reconheceu a importância de aprimorar seu relacionamento com o Conselho de Segurança, bem como entre o Secretariado da ONU e a Comissão da UA. Acolheu, de forma geral, as sugestões apresentadas pelo Relatório Prodi, ressaltando que o escopo do proposto fundo fiduciário deveria ser ampliado para permitir o financiamento de atividades operacionais, além das de capacitação²³⁸.

Também em março de 2009, o Conselho de Segurança analisou o Relatório Prodi, tomando nota “com interesse” de seu conteúdo. Por meio de Declaração Presidencial, o Conselho solicitou ao Secretário-Geral a preparação de relatório sobre maneiras práticas de proporcionar apoio à União Africana, quando esta efetuasse missões de paz autorizadas pelas Nações Unidas, levando em conta as recomendações do Relatório Prodi, bem como as lições aprendidas em esforços anteriores da UA, particularmente nos casos do Darfur e da Somália²³⁹.

No relatório preparado em resposta à solicitação do Conselho de Segurança, apresentado em setembro de 2009, o Secretário-Geral relatou ter acordado com o Presidente da Comissão da União Africana a constituição de força-tarefa conjunta sobre paz e segurança, reunindo bianualmente os Subsecretários-Gerais das Nações Unidas e Comissários da UA relevantes, para examinar questões estratégicas e operacionais correntes e de longo prazo²⁴⁰.

²³⁷ Idem, §§ 67 a 69.

²³⁸ AFRICAN UNION. *Communiqué of the 178th Meeting of the Peace and Security Council*. Documento PSC/PR/Comm(CLXXVIII), 13 de março de 2009.

²³⁹ UNITED NATIONS. *Statement by the President of the Security Council*. Documento S/PRST/2009/3, 18 de março de 2009.

²⁴⁰ UNITED NATIONS. *Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations: Report of the Secretary-General* § 12. Documento A/64/359-S/2009/470, 18 de setembro de 2009.

O relatório assinalou que, apesar de as missões lideradas pela União Africana no passado terem contado com expressivas contribuições voluntárias da comunidade internacional, essas contribuições frequentemente haviam carecido de previsibilidade e se revelado insuficientes para cobrir as necessidades, sendo ademais a tarefa de coordenar o apoio de uma multiplicidade de doadores complexa e de molde a ensejar o surgimento de lacunas. Retomou, por conseguinte, a proposta do Relatório Prodi de criação de fundo fiduciário, observando, contudo, que se os recursos desse fundo viessem a se revelar insuficientes para financiar adequadamente determinada operação de paz, o Conselho de Segurança poderia contemplar a concessão de pacote de apoio suplementar das Nações Unidas. Argumentou que, para que tal tipo de pacote fosse plenamente bem-sucedido, deveria ser autorizado já no início da missão, lembrando que o apoio da ONU à AMIS e à AMISOM só foi acordado após um período entre 18 meses e dois anos de seu desdobramento, conforme relatado no Capítulo 5²⁴¹.

A utilização de contribuições regulares das Nações Unidas seria uma forma de ressaltar o aval do Conselho de Segurança a operações de paz conduzidas por organizações regionais. Por uma questão de princípio, essa hipótese só deveria ser considerada em casos em que consultas prévias entre o CSNU e o Conselho de Paz e Segurança da União Africana tivessem assegurado o alinhamento dos objetivos políticos e de segurança da operação, antes que seu estabelecimento e desdobramento fossem autorizados por qualquer dos dois órgãos²⁴².

O relatório também apontava que extensas consultas entre o Secretariado e a Comissão haviam evidenciado a necessidade de aperfeiçoar a capacidade da União Africana de planejar, gerenciar, desdobrar e encerrar operações de paz. Amplo mapa para essa capacitação deveria ser desenvolvido com a brevidade possível, com o apoio das Nações Unidas e de outros parceiros. Tal mapa, englobando cronograma de implementação e mecanismos de financiamento, proporcionaria um arcabouço para a focalização dos programas de assistência de doadores²⁴³.

O Conselho de Paz e Segurança, em sessão realizada em outubro de 2009, julgou que as recomendações sobre parceria estratégica entre as

²⁴¹ Idem, §§ 30, 34 e 36.

²⁴² Idem, § 37.

²⁴³ Idem, § 48.

Nações Unidas e a União Africana, contidas no relatório do Secretário-Geral, proporcionavam boa base para fortalecer a cooperação entre as duas organizações no que tange à manutenção da paz e segurança internacionais, frisando a necessidade de seu efetivo seguimento. Também notou com apreciação as recomendações sobre capacitação em operações de paz, solicitando à Comissão da UA e ao Secretariado da ONU trabalhar em estreita colaboração com vistas à sua implementação²⁴⁴.

O Conselho de Segurança também debateu o relatório do Secretário-Geral em outubro de 2009. A Declaração Presidencial resultante, ao tempo que ressaltava que cabe às organizações regionais a responsabilidade de assegurar seus recursos humanos, financeiros, logísticos e de outra natureza, tomava nota das opções para o financiamento de operações de paz da União Africana autorizadas pelo Conselho, arroladas no relatório, expressando a intenção de mantê-las todas sob consideração. Conclamava a UA, no âmbito do Plano Estratégico para 2009-2012, a desenvolver um mapa abrangente e de longo prazo para capacitação, em consulta com as Nações Unidas e outros parceiros e saudava a intenção do Secretariado e da Comissão de criar uma força-tarefa conjunta de paz e segurança. Solicitava ao Secretário-Geral, ainda, a apresentação de relatório de seguimento no prazo de um ano²⁴⁵.

O novo relatório solicitado foi submetido ao Conselho de Segurança em outubro de 2010. Nele, o Secretário-Geral informava que, juntamente com o Presidente da Comissão da União Africana, havia presidido em 25 de setembro anterior a reunião inaugural da força-tarefa conjunta acima mencionada. Outras iniciativas contempladas a curto e médio prazo incluíam a possibilidade de, no caso de operações de paz autorizadas pelo Conselho, permitir à UA a utilização das facilidades da base logística, estoques estratégicos, contratos pré-negociados e capacidade de transporte das Nações Unidas, bem como colocar à sua disposição pequena equipe de pessoal da ONU com experiência em funções críticas para o rápido desdobramento de missões, como planejamento, gestão financeira, compras, recebimento e inspeção, engenharia e suprimento. Para que tais iniciativas pudessem seguir adiante, é necessária uma análise detalhada de suas implicações financeiras, orçamentárias, em termos de

²⁴⁴ AFRICAN UNION. *Communiqué of the 206th Meeting of the Peace and Security Council*. Documento PSC/PR/Comm(CCVI), 15 de outubro de 2009.

²⁴⁵ UNITED NATIONS. *Statement by the President of the Security Council*. Documento S/PRST/2009/26, 26 de outubro de 2009.

recursos humanos e legais, relativas, entre outros aspectos, a mecanismos de reembolso e interoperabilidade de processos. Caso o Secretariado fosse autorizado a prosseguir nesse rumo, opções serão desenvolvidas para a consideração e aprovação da Assembleia Geral²⁴⁶.

O relatório destaca que uma das dificuldades relacionadas à utilização de contribuições regulares ao orçamento das Nações Unidas para apoiar operações de paz da União Africana é que, sob as regras e os procedimentos vigentes, é necessária autorização caso a caso do Conselho de Segurança, após o que a Assembleia Geral determina a amplitude do pacote de apoio e o montante das contribuições envolvidas. A prestação de contas desses recursos também deve obedecer a regulamentos da ONU, o que exige acompanhamento por parte de estrutura de administração e contabilidade da organização mundial²⁴⁷.

Em sua parte final, o relatório afirma que os complexos desafios do mundo atual requerem uma “interpretação revitalizada e em evolução” do Capítulo VIII da Carta. Recorda que em relatórios prévios havia sido sublinhada a necessidade de que o Conselho de Segurança enuncie sua visão quanto à parceria estratégica entre as Nações Unidas e a União Africana, uma vez que, sem uma orientação clara a esse respeito, os esforços de colaboração mútua continuarão sendo limitados a curto prazo, *ad hoc*, mais complicados e frequentemente mais custosos. Aplauze a aspiração e esforços da organização pan-africana para responder às necessidades de paz e segurança no continente, mas frisa que na atualidade e a médio prazo persiste o problema da obtenção de recursos financeiros de forma previsível. Anuncia a intenção de futuramente apresentar relatório adicional que, entre outros aspectos, defina a visão estratégica do Secretariado quanto à cooperação ONU-UA em paz e segurança e examine “a crescente variedade de modelos para a manutenção da paz na África”²⁴⁸.

O Conselho de Segurança analisou o relatório ainda em outubro de 2010, tendo a Declaração Presidencial então emanada tomado nota da observação do Secretário-Geral de que, embora a União Africana esteja tomando medidas críticas para aperfeiçoar sua capacidade institucional

²⁴⁶ UNITED NATIONS. *Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations: Report of the Secretary-General* §§ 10, 25 e 26. Documento A/65/510-S/2010/514, 14 de outubro de 2010.

²⁴⁷ *Idem*, § 45.

²⁴⁸ *Idem*, §§ 54, 55, 60 e 63.

de realizar operações de paz com o apoio das Nações Unidas e de outros parceiros, a questão da obtenção de recursos financeiros sustentáveis, previsíveis e flexíveis permanece como sério desafio. O Conselho expressou, a esse respeito, sua determinação de continuar trabalhando, de acordo com suas responsabilidades sob a Carta, com vistas à solução do problema. Antecipou também seu interesse com relação ao anunciado relatório que abordará a visão estratégica do Secretariado, o qual deveria levar em conta as lições aprendidas em várias experiências, particularmente na UNAMID e AMISOM²⁴⁹.

10.3 União Europeia

A Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da União Africana solicitou à União Europeia, em julho de 2003, o estabelecimento de mecanismo para financiar operações de paz conduzidas pela UA²⁵⁰. Em resposta, a UE criou, em maio de 2004, a *African Peace Facility* – APF, no montante de 250 milhões de euros, depois expandido para 440 milhões de euros, provenientes do 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento, cobrindo o período até 2007. Para o triênio 2008-2010, foram alocados 300 milhões de euros adicionais, oriundos do 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento.

A atividade nuclear da *African Peace Facility* é o apoio a operações de paz, para as quais foram destinados 400 milhões de euros sob o 9º Fundo Europeu de Desenvolvimento e 200 milhões sob o 10º Conforme assinalado no Capítulo 5, boa parte do apoio à AMIS e à AMISOM foi ou tem sido proveniente dessa fonte. Os recursos da APF não podem ser utilizados para o pagamento de despesas com soldo e treinamento de militares, munições, armas e equipamentos especificamente bélicos e respectivas peças de reposição. Por outro lado, podem cobrir diárias e ajudas de custo, rações e medicamentos, equipamento de comunicações, transporte e combustível. Os desembolsos são efetuados por intermédio das organizações implementadoras, isto é, a União Africana ou Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais, em função de

²⁴⁹ UNITED NATIONS. *Statement by the President of the Security Council*. Documento S/PRST/2010/21, 22 de outubro de 2010.

²⁵⁰ AFRICAN UNION. *Decision on the Establishment by the European Union of a Peace Support Operation Facility for the African Union*. Documento Assembly/AU/Dec.21(II), 12 de julho de 2003.

memorandos de entendimento firmados com os países contribuintes de tropas. O financiamento de cada operação deve ser previamente autorizado pela Comissão Europeia, com base em orçamento detalhado, organograma e cronograma, dependendo ademais de aprovação do Comitê de Política e Segurança do Conselho Europeu, no que tange ao aspecto político.

A *African Peace Facility* subsidiariamente apoia esforços de capacitação na área de paz e segurança, tendo sido para tanto direcionados 35 milhões de euros do 9º Fundo e 65 milhões de euros do 10º Fundo. Em 2009, foi criado Mecanismo de Resposta Rápida (*Early Response Mechanism*), com orçamento de 15 milhões de euros, destinado a financiar ações de caráter urgente para a prevenção, gestão ou resolução de crises²⁵¹.

10.4 Grupo dos Oito

O Grupo dos Oito, em sua cúpula realizada em Kananaskis, no Canadá, em junho de 2002, adotou Plano de Ação para a África, de caráter amplo, que incluía seções sobre resolução de conflitos e manutenção da paz. Na cúpula seguinte, em Evian, em junho de 2003, foi aprovado um plano conjunto com a União Africana para aprimorar a capacidade africana de realizar operações de apoio à paz no continente. Na mesma ocasião, foi decidida a criação da *Africa Clearing House*, como foro de intercâmbio de informações do G-8 e outros países parceiros (G-8++) sobre temas de segurança e cooperação na área de operações de paz na África. Esse foro reuniu-se pela primeira vez em outubro de 2004, sob o patrocínio dos Estados Unidos, tendo reuniões subsequentes sido promovidas pelo Reino Unido, em fevereiro de 2006, pela Rússia, em junho de 2006, pela Alemanha, em março de 2007, pelo Japão, em abril de 2008, e pela Itália, em abril de 2009²⁵².

Consultas entre o G-8++ e a União Africana e Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais sobre o tema da cooperação em paz e segurança na África tiveram lugar em Adis Abeba em abril de

²⁵¹ EUROPEAN COMMISSION. *Annual Report The African Peace Facility 2009*. Disponível no sítio <ec.europa.eu/europaid/where/acp/regional-cooperation/peace/documents/apf-annual-report-2009_en.pdf>. Acessado em 12 de outubro de 2010.

²⁵² SERAFINO, Nina M. *The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress*, p. 4. Washington, Congressional Research Service, 11 de junho de 2009.

2005, maio de 2007 e junho de 2008. Nessas consultas, o lado africano encareceu a necessidade de maior apoio financeiro para custear operações de paz, pleiteando a constituição de mecanismo semelhante à *African Peace Facility* da União Europeia, a ser intitulado *Complementary Peace Facility*. O G-8++ expressou a disposição de examinar o pedido, mas sublinhou alternativamente a importância de investir no fortalecimento institucional da UA e de outras organizações africanas. Propostas de convocação de reunião de nível ministerial e de estabelecimento de grupo de trabalho para elaborar um programa de atividades não tiveram seguimento²⁵³.

O engajamento do Grupo dos Oito com o tema da paz e segurança na África parece ter alcançado um auge por ocasião da presidência do Reino Unido, em 2005, e diminuído desde então²⁵⁴. Com a ascensão do Grupo dos Vinte, coloca-se atualmente em questão se o tratamento do tema será transferido ao foro mais amplo.

10.5 Parceiros individuais

Muitos países têm prestado colaboração ao desenvolvimento das capacidades africanas em operações de paz, cabendo destacar entre eles os Estados Unidos, o Reino Unido e a França.

Nos Estados Unidos, o Governo Clinton criou a *African Crisis Response Initiative* – ACRI, destinada a preparar tropas africanas para participarem em operações de paz. Durante o Governo seguinte, essa tarefa foi assumida pelo *African Contingency Operations Training and Assistance Program* – ACOTA. Entre 1996 e 2004, cerca de 16 mil soldados de dez países africanos foram treinados ao abrigo desses programas, ao custo de US\$ 121 milhões²⁵⁵.

Em 2005, o ACOTA passou a fazer parte da *Global Peace Operations Initiative* – GPOI, que visava o treinamento de 75 mil *peacekeepers* globalmente até 2010, principalmente na África, a um custo estimado de US\$ 660 milhões. O GPOI também proporciona apoio logístico e transporte para o desdobramento de forças de paz, podendo ademais

²⁵³ Telegrama 255, Ostensivo, de 19 de junho de 2008, da Embaixada em Adis Abeba.

²⁵⁴ VINES, Alex. G8 and EU Support to African Efforts: A European Perspective. In Pirozzi, Nicoletta (ed.). *Ensuring Peace and Security in Africa: Implementing the New Africa-EU Partnership*, p. 102. Roma, Istituto Affari Internazionali, English Series 17, maio de 2010.

²⁵⁵ SERAFINO, op. cit., p. 5.

ceder-lhes equipamentos pré-posicionados em dois depósitos de material localizados na África. De 2005 a 2009, US\$ 197 milhões foram utilizados para o treinamento de 52 mil soldados africanos e US\$ 43 milhões concedidos como auxílio à União Africana e à ECOWAS. Essas cifras não incluem despesas com transporte, apoio logístico e equipamento, que montaram a US\$ 58 milhões globalmente no mesmo período²⁵⁶.

Em 1996, o Reino Unido passou a prestar treinamento em operações de paz a militares africanos por intermédio do *African Peacekeeping Training Support Programme*. Esse programa, de dimensões relativamente modestas, foi substituído em 2001 por iniciativa bastante mais ampla e de caráter multidimensional, o *Africa Conflict Prevention Pool* – ACPP. Gerido e financiado conjuntamente pelo *Foreign and Commonwealth Office*, pelo Ministério da Defesa e pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional, o ACPP tinha por objetivo fortalecer as capacidades africanas em manutenção da paz, colaborar nas áreas de reforma do setor de segurança e desarmamento, desmobilização e reintegração, auxiliar o combate à proliferação de armas leves e de pequeno calibre e o controle das causas econômicas de conflitos. Desde 2004, 12 mil *peacekeepers* africanos, em 13 países, teriam sido treinados com apoio britânico²⁵⁷.

A crise financeira que eclodiu em 2008 tem afetado negativamente a cooperação britânica no tocante ao apoio à manutenção da paz na África. Em agosto daquele ano, o *Africa Conflict Prevention Pool* foi fundido com programa paralelo, voltado para o restante do mundo, o *Global Conflict Prevention Pool*, passando o conjunto a intitular-se simplesmente *Conflict Pool*. O orçamento para atividades no continente africano, que havia chegado ao valor de 65 milhões de libras por ano, foi desde então reduzido para 43 milhões de libras²⁵⁸.

A França inaugurou, em 1997, o programa *Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix* – RECAMP, constituído por três componentes: a formação individual de militares africanos no domínio da manutenção da paz, tanto em instituições francesas como em escolas militares sediadas na África; o treinamento de unidades, por meio

²⁵⁶ Idem, Tabela 1, p. 13 e Tabela 2, p. 18.

²⁵⁷ VINES, op. cit., p. 100.

²⁵⁸ CHAFER, Tony e CUMMING, Gordon. *Punching Below Their Weight? Critical Reflections on Anglo-French Cooperation in Africa*, p. 23. Londres, Chatham House, 28 de junho de 2010.

de exercícios de grande envergadura, em ciclos com duração aproximada de dois anos; e o equipamento de tropas engajadas em operações de paz, a partir de estoques pré-posicionados em bases francesas situadas em Dacar, Djibuti e Libréville. Estima-se que orçamento francês de cooperação militar com a África seja da ordem de 90 milhões de euros por ano²⁵⁹.

Após a realização de cinco ciclos de exercícios, o Governo francês, desejando granjear o apoio dos demais países-membros da União Europeia, de forma a conferir perfil menos unilateral ao mecanismo e também reduzir custos, promoveu a transformação do RECAMP em programa comunitário. A França permanece como país líder (*framework nation*) do resultante EURORECAMP, que tem sede em Paris e é dirigido por um militar francês. Como relatado no Capítulo 8, a validação do treinamento da Força Africana de Pronto Emprego foi efetuada mediante o Exercício Amani Africa, correspondente ao primeiro ciclo do novo mecanismo.

10.6 Grupo de Parceiros da União Africana

Em 2006, a União Africana instituiu o Foro de Revisão da Cooperação para o Desenvolvimento (*Development Cooperation Review Forum*) como mecanismo de diálogo regular entre a Comissão e os países doadores em Adis Abeba. Em contrapartida, com vistas a coordenar as ações de cooperação, foi criado o Grupo de Parceiros da União Africana, aberto à participação de todas as Representações Permanentes não africanas acreditadas junto à UA na capital etíope.

O Grupo de Parceiros conta com vários grupos de trabalho setoriais, que se reúnem em nível de Chefes de Missão com frequência aproximadamente mensal. O grupo de trabalho sobre paz e segurança, em sua conformação atual, conta com dois subgrupos: um dedicado a questões operacionais (*ops*), ou seja, o apoio a missões da União Africana em andamento, e outro dedicado a questões não operacionais (*non-ops*), basicamente voltado para ações de capacitação e desenvolvimento institucional.

No âmbito das atividades do Grupo, a Comissão da União Africana e uma vintena de países parceiros assinaram, em 17 de fevereiro de 2009,

²⁵⁹ EUROPEAN COMMISSION. *African Peace and Security Architecture (APSA): 2010 Assessment Study*, p. 81. Versão preliminar, novembro de 2010.

Arranjo sobre Relatórios Conjuntos (*Arrangement on Joint Reporting*), pelo qual o Departamento de Paz e Segurança se comprometia a preparar relatórios semestrais, nos meses de fevereiro e agosto, sobre a execução de seu Plano de Implementação. Os parceiros, por seu lado, acordavam dispensar o Departamento da apresentação de relatórios individuais, exceto em casos excepcionais, contribuindo para diminuir a duplicação de esforços e o custo administrativo dos projetos.

Em 2 de julho de 2010, foi firmado memorando de entendimento entre a Comissão e países parceiros, instituindo mecanismo conjunto de financiamento. Nos termos do mecanismo, as contribuições dos países participantes, voltadas para o pagamento de despesas relativas à contratação de pessoal trabalhando em projetos conduzidos pelo Departamento de Paz e Segurança da União Africana, passam a ser depositadas em uma única conta, administrada por comitê diretor, integrado por representantes da UA e dos parceiros.

Na segunda metade da década de 1990, os países desenvolvidos, em paralelo com uma diminuição de sua participação direta em operações de paz, passaram a prestar significativo apoio à expansão das capacidades de atuação nesse domínio de organismos e países africanos. Com a criação da União Africana e a concepção da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, esse apoio se avolumou e se consolidou institucionalmente. Embora seja ainda cedo para se chegar a conclusões, contudo, é possível que o fluxo de recursos dessa fonte esteja atualmente se estabilizando ou mesmo tendendo a diminuir, em função da evolução da economia global.

Nessas circunstâncias, adquire maior relevo a movimentação para que as Nações Unidas assumam maior parcela do ônus da sustentação de operações de paz conduzidas, com sua autorização, pela União Africana ou Comunidades Econômicas / Mecanismos Regionais africanos. Conforme visto, a progressão nesse sentido tem sido gradual, pautada por cautelas quanto à preservação da primazia do Conselho de Segurança e pela relutância dos grandes contribuintes ao orçamento da organização mundial em arcar com custos acrescidos.

Conclusão

A partir de finais da década de 1950, meia centena de países africanos vieram a unir-se à comunidade das nações. A liberdade recém-adquirida, todavia, não conduziu de imediato ao futuro de paz e prosperidade almejado pelos povos que dantes sofriam o jugo colonial. No último meio século, graves episódios de violência têm infelicitado todas as regiões do continente, com saldo de milhões de mortos, dezenas de milhões de deslocados internos e refugiados e grave prejuízo aos esforços em prol do desenvolvimento.

As guerras de libertação, se por vezes cruentas, limitaram-se àqueles países onde havia significativas minorias de origem europeia. Já as guerras no sentido clássico, com o enfrentamento de forças regulares de Estados soberanos, foram sobremaneira raras. A grande maioria dos conflitos africanos tem sido de caráter interno, sob a feição de guerras civis, rebeliões e golpes de estado.

Um extenso rol de causas pode ser apresentado para explicar a frequência dos conflitos na África: o caráter artificial de países cujas fronteiras foram traçadas pelas antigas metrópoles sem levar em conta os interesses das populações locais, a fragilidade das instituições, a manipulação de diferenças étnicas ou religiosas com fins políticos, a competição exacerbada por recursos escassos, etc., tudo em meio a condições de extrema pobreza. A dinâmica

demográfica e a mudança climática podem, no século XXI, vir a agravar ainda mais esse quadro.

Dois eventos ocorridos na década de 1990 têm repercutido, desde então, no tratamento da questão da paz e segurança na África. A malograda intervenção dos Estados Unidos e das Nações Unidas na Somália resultou em extrema relutância por parte dos países desenvolvidos em se envolverem diretamente em operações de paz no continente. Já o genocídio em Ruanda, ocorrido face a um Conselho de Segurança inerte, convenceu os africanos da necessidade de criarem meios próprios para evitar a repetição daquela tragédia.

A fundação da União Africana, no início do corrente século, em substituição à Organização da Unidade Africana, reflete a firme determinação dos povos africanos em tomar as rédeas de seus destinos. Como visto, o Ato Constitutivo da UA vai inclusive além da Carta das Nações Unidas, ao outorgar à organização pan-africana o direito de intervir em seus Estados-Membros em caso de circunstâncias graves, especificamente diante da ocorrência de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade.

O fruto de tal determinação é a Arquitetura de Paz e Segurança Africana, concebida como um mecanismo de âmbito continental para prevenir e solucionar conflitos. Sob a liderança do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, contando entre seus pilares o Painel de Sábios, o Sistema Continental de Alerta Antecipado e a Força Africana de Pronto de Emprego e apoiada por programas ancilares para demarcação de fronteiras, assistência eleitoral e reconstrução pós-conflito, a Arquitetura compreende, em princípio, os instrumentos necessários para enfrentar amplo espectro de desafios à paz na África.

O presente trabalho buscou historiar as origens e a evolução da Arquitetura de Paz e Segurança Africana, sem escamotear as debilidades desse ambicioso projeto. Avulta, entre estas, a dependência de fontes externas para a sustentação da APSA, situação que deve perdurar pelo futuro previsível.

Como foi visto, está em andamento amplo debate sobre o papel das Nações Unidas nesse contexto, cujo desfecho pode ser determinante para os rumos da Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Cabe recordar, a esse respeito, que a base jurídica dos esforços da União Africana no domínio da paz e segurança repousa no Capítulo VIII

da Carta da organização mundial e que a UA em nenhum momento contesta a primazia do Conselho de Segurança.

Bibliografia

Livros e artigos

ABOAGYE, Festus B. *Complex Emergencies in the 21st Century: Challenges of New Africa's Strategic Peace and Security Policy Issues*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 134, maio de 2007.

ABOAGYE, Festus. *The Hybrid Operation for Darfur: A Critical Review of the Concept of the Mechanism*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 149, agosto de 2007.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. *Catálogo ABC de Cooperação Técnica do Brasil para a África – 2010*. Disponível em www.abc.gov.br/publicacoes/publicacoesCatalogo2010.asp. Acessado em 27 de novembro de 2010.

AL GHALI, Zinurine Abiodou e MBAYE, Mamadou. *The African Standby Force and Regional Standby Brigades*. Conflict Trends, Durban, África do Sul, no. 2008/3.

ALUSALA, Nelson. *African Standby Force: East Africa Moves On*. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 2, junho de 2004.

ALUSALA, Nelson e THUSI, Thokozani. *A Step Towards Peace: Disarmament in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 98, fevereiro de 2004.

ANDREWS, Katherine N. e HOLT, Victoria K. *United Nations-African Union Coordination on Peace and Security in Africa*. The Henry L. Stimson Center, Washington, agosto de 2007.

APPIAH-MENSAH, Seth. *AU's Critical Assignment in Darfur: Challenges and Constraints*. African Security Review, Pretória, vol. 14, no. 2, junho de 2005.

APPIAH-MENSAH, Seth. *Monitoring Fragile Ceasefires: The Challenges and Dilemmas of the Role of AMIS*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 127, julho de 2006.

APPIAH-MENSAH, Seth. *The African Mission in Sudan: Darfur Dilemmas*. African Security Review, Pretória, vol. 15, no. 1, março de 2005.

ARNOLD, Guy. *Historical Dictionary of Civil Wars in Africa* 2a. ed. Lanham, Maryland, The Scarecrow Press, 2008.

AZEVEDO, Mario J. *Roots of Violence: A History of War in Chad*. Londres, Routledge, 2005.

BAKER, Deane-Peter. *The AU Standby Force and the Challenge of Somalia*. African Security Review, Pretória, vol. 16, no. 2, junho de 2006.

BAZERGAN, Roxanne. *HIV/Aids: Policies and Programmes for Blue Helmets*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 96, novembro de 2004.

BERMAN, Eric G. *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: Current Status and Future Prospects*. Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, fevereiro de 2002.

BERNARDINO, Luís Brás. *Que Contributos de Portugal e da CPLP para a Arquitectura de Paz e Segurança Africana?* Disponível no sítio www.jornaldefesa.com.pt/print.asp?id=749. Acessado em 21 de outubro de 2010.

BOSHOFF, Henri. *The African Union Mission in Sudan: Technical and Operational Dimensions*. African Security Review, Pretória, vol. 14, no. 3, setembro de 2005.

BOSHOFF, Henri e FRANCIS, Dara. *The AU Mission in Burundi: Technical and Operational Dimensions*. African Security Review, Pretória, vol. 12, no. 3, setembro de 2003.

BOSHOFF, Henri e VREY, Waldemar. *A Technical Analysis of Disarmament, Demobilisation and Reintegration: A Case Study from Burundi*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 125, agosto de 2006.

BOUCHER, Alix J. e HOLT, Victoria K. *African Perspectives on African Security Challenges and Modern Peace Operations*. The Henry L. Stimson Center, Washington, julho de 2007.

BOUCHER, Alix J. e HOLT, Victoria K. *US Training, African Peacekeeping: The Global Peace Operations Initiative (GPOI)*. The Henry L. Stimson Center, Washington, julho de 2007.

BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace*. Nova York, United Nations, 1992.

BRIGAGÃO, Clóvis. *Contribuição Brasileira às Missões de Paz da ONU*. Rio de Janeiro, Gramma, 2008.

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA Júnior, Domicio. *Concertação Múltipla: A Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 2002.

CARDOSO, Afonso José Sena. *O Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas*. Brasília, Instituto Rio Branco e Fundação Alexandre de Gusmão, 1998.

CENTRE FOR CONFLICT RESOLUTION, UNIVERSITY OF CAPETOWN. *Africa's Responsibility to Protect*. Relatório de seminário, 23 e 24 de abril de 2007.

CHAFER, Tony e CUMMING, Gordon. *Punching Below Their Weight? Critical Reflections on Anglo-French Cooperation in Africa*. Londres, Chatham House, 28 de junho de 2010.

CHIKWANHA, Annie (ed.). *Peace and Security in Africa: Beyond the African Union Charter, Peace, Security and Justice*. Pretória, Institute for Security Studies, 2008.

CILLIERS, Jakkie. *Africa in the New World: How Global and Domestic Developments will Impact by 2025*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 151, outubro de 2008.

CILLIERS, Jakkie. *Climate Change, Population Pressure and Conflict in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 178, janeiro de 2009.

CILLIERS, Jakkie. *Consolidating Peace and Security in Africa: Recommendations to the Commission for Africa*. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 4, dezembro de 2003.

CILLIERS, Jakkie. *Partnerships for Peace in Africa*. In COELHO, Pedro Motta Pinto e SARAIVA, José Flávio Sombra (eds.). *Brazil-Africa Forum on Politics, Cooperation and Trade*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2004.

CILLIERS, Jakkie. *Peace and Security through Good Governance: A Guide to the NEPAD African Peer Review Mechanism*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 70, abril de 2003.

CILLIERS, Jakkie. *Peace, Security and Democracy in Africa? A Summary of Outcomes from the 2002 OAU/AU Summits in Durban*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 60, agosto de 2002.

CILLIERS, Jakkie. *The African Standby Force: An Update on Progress*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 160, março de 2008.

CILLIERS, Jakkie. *Towards a Continental Early Warning System for Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 102, abril de 2005.

CILLIERS, Jakkie. *UN Reform and Funding Peacekeeping in Africa*. African Security Review Pretória, vol. 14, no. 2, junho de 2005.

CILLIERS, Jakkie e MALAN, Mark Malan. *Progress with the African Standby Force*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 98, maio de 2005.

CILLIERS, Jakkie e STURMAN, Kathryn. *Challenges Facing the AU's Peace and Security Council*. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 1, março de 2004.

CLAYTON, Anthony. *Frontiersmen: Warfare in Africa since 1950*. Londres, UCL Press, 1999.

COLLIER, Paul. *Doing Well out of War: An Economic Perspective*. In BERDAL, Mats e MALONE, David M. (eds.). *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil Wars*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 2000.

COLLIER, Paul. *Post-Conflict Recovery: How Should Policies be Distinctive?* p. 12. Centre for the Study of African Economies, Department of Economics, Oxford University, maio de 2007.

COLLIER, Paul; HOFFLER, Anke e SÖDERBORN, Måns. *Post-Conflict Risks*. Centre for the Study of African Economics, Department of Economics, University of Oxford, 17 de agosto de 2006.

COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. Disponível em www.uneca.org/commreport.pdf. Acessado em 7 de junho de 2010.

DAMIDEZ, Nima e SÖRENSEN, Karl. *To Have and Have Not: A Study on the North African Regional Capability*. Estocolmo, Swedish Defence Research Agency, outubro de 2009.

DENG, Francis M. *Reconciling Sovereignty with Responsibility: A Basis for International Humanitarian Action*. In HARBESON, John W. e ROTHCHILD, Donald (eds.), *Africa in World Politics: Reforming Political Order* 4a. ed. Boulder, Colorado, Westview Press, 2009.

DEROUEN Jr, Carl e HEO, Uk (eds.). *Civil Wars of the World: Major Conflicts since World War II*. Santa Bárbara, Califórnia, ABC Clio, 2007.

DERSSO, Solomon A. *The Role and Place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 209, janeiro de 2010.

DINDELO, Umba e KOKO, Sadiki. *Etats-Unis d'Afrique: Préalables et Perspectives d'Avenir*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 141, junho de 2007.

DUPAS, Gilberto e VIGEVANI, Túlio (orgs.). *O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional*. São Paulo, Alfa-Omega, 1999.

DYE, Dominique. *Africa and an Arms Trade Treaty*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 191, agosto de 2009.

EL ABDELLAOUI, Jamila. *The Panel of the Wise: A Comprehensive Introduction to a Critical Pillar of the African Peace and Security*

Architecture. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 193, agosto de 2009.

EUROPEAN COMMISSION. *African Peace and Security Architecture (APSA): 2010 Assessment Study*. Versão preliminar, novembro de 2010.

EUROPEAN COMMISSION. *Annual Report The African Peace Facility 2009*. Disponível no sítio ec.europa.eu/europaid/where/acp/regional-cooperation/peace/documents/apf-annual-report-2009_en.pdf. Acessado em 12 de outubro de 2010.

FALL, Ismaila Madior. *Elections and Conflict Resolution: The West African Experience*. African Security Review, Pretória, vol. 17, no. 4, dezembro de 2008.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas*. XXXVII Curso de Altos Estudos. Brasília, Instituto Rio Branco e Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

FOX, Jonathan. *Religion, Civilization and Civil War: 1945 Through the New Millenium*. Lanham, Maryland, Lexington Books, 2004.

FRANKE, Benedikt. *A Pan-African Army: The Evolution of an Idea and its Eventual Realisation in the African Standby Force*. African Security Review, Pretória, vol. 15, no. 4, dezembro de 2006.

GEBRHIWOT, Mulugeta e KÖMER, Markus. *Mapping the Establishment and Support to the African Union's Continental Early Warning System*. Estudo elaborado pela GTZ para o Departamento de Paz e Segurança e o Grupo de Parceiros da União Africana, Adis Abeba, setembro de 2009.

GUEST, Robert. *The Shackled Continent: Africa's Past, Present and Future*. Londres, Pan, 2005.

HIRSCH, John L. e WALKER, Nancy. *Strengthening African Peacekeeping Capacity: African Military Perspectives*. Bamako, International Peace Academy, outubro de 2005.

HORNE, Alistair. *A Savage War of Peace: Algeria 1954-1962*. Nova York, New York Review of Books, 2006.

HUNTINGTON, Samuel P. Huntington. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Londres, Touchstone, 1998.

ILLIFE, John. *Africans: The History of a Continent*. Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY. *AU Multi-Dimensional Missions: Lessons Learnt from the African Mission in Sudan (AMIS) for the African Stand-By Force (ASF)*. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), Acra, outubro de 2006.

JACKSON, Richard. *Africa's Wars: Overview, Causes and the Challenges of Conflict Transformation*. In FURLEY, Oliver e MAY, Roy (eds.). *Ending Africa's Wars: Progressing to Peace*. Aldershot, Hampshire, Ashgate, 2006.

KAGWANJA, Peter e MUTAHI, Patrick. *Protection of Civilians in African Peace Missions: The Case of the African Union Mission in Sudan, Darfur*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 139, maio de 2007.

KAMBUDZI, Admore. *Turning Elections into a Development Asset in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 163, junho de 2008.

KANE, Ibrahima. *The Implementation of the African Charter on Democracy, Elections and Governance*. African Security Review, Pretória, vol. 17, no. 4, dezembro de 2008.

KENT, Vanessa e MALAN, Mark, *The African Standby Force: Progress and Prospects*. African Security Review, Pretória, vol. 12, no. 3, setembro de 2003.

KIEVELITZ, Uwe e KÖMER, Markus. *BMZ/GTZ Support to the AU in the Field of Peace and Security: Review Briefing, July 15, 2008*. Documento disponibilizado pela GTZ ao Grupo de Parceiros da União Africana.

KINGEBIEL, Stephan. *Africa's New Peace and Security Architecture: Converging the Roles of External Actors and African Interests*. African Security Review, Pretória, vol. 14, no. 2, junho de 2004.

KINZEL, Wolf. *The African Standby Force of the African Union: Ambitious Plans, Wide Regional Disparities: An Intermediate Appraisal*. Berlim, German Institute for International and Security Affairs, Research Paper 8, novembro de 2008.

KIRSTEN, Adèle e STOTT, Noel. *Controlling the Transfer of Arms: Progress and Challenges in the African Context*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 159, março de 2008.

KREPS, Sarah E. *The United Nations – African Union Mission in Darfur: Implications and Prospects for Success*. African Security Review, Pretória, vol. 16, no. 4, dezembro de 2006.

KUWALI, Dan. *The Conundrum of Conditions for Intervention under Article 4(h) of the African Union Pact*. African Security Review, Pretória, vol. 17, no. 4, dezembro de 2008.

LAMB, Guy. *Beyond 'Shadow Boxing' and 'Lip Service': The Enforcement of Arms Embargoes in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 135, abril de 2007.

LECOUTRE, Delphine. *Vers un Gouvernement de l'Union Africaine? Maximalistes vs Gradualistes*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 147, junho de 2007.

LIND, Jeremy e STURMAN, Kathryn (eds.). *Scarcity and Surfeit: The Ecology of Africa's Conflicts*. Pretória, Institute for Security Studies, 2002.

MADLALA-ROUTLEDGE, Nozizwe e LIEBENBERG, Sybert. *Developmental Peacekeeping: What Are the Advantages for Africa?* African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 2, março de 2004.

MALAN, Mark. *Peacekeeping in Africa – Trends and Responses*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 31, junho de 1998.

MALAN, Mark. *The OAU and African Subregional Organisations: A Closer Look at the 'Peace Pyramid'*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 36, janeiro de 1999.

MARSHALL, Jeffery E. *Building an Effective African Standby Force to Promote African Stability, Conflict Resolution and Prosperity*. Crisis States Research Centre, Londres, abril de 2009.

MAZRUI, Ali A. *Africa and Other Civilizations: Conquest and Counter-Conquest*. In HARBESON, John W. e ROTHCHILD, Donald (eds.), *Africa in World Politics: Reforming Political Order* 4a. ed. Boulder, Colorado, Westview Press, 2009.

MCCANDLESS, Erin. *Lessons from Liberia: Integrated Approaches to Peacebuilding in Transitional Settings*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 161, abril de 2008.

MEREDITH, Martin. *The State of Africa: A History of Fifty Years of Independence*. Londres, The Free Press, 2006.

MESFIN, Berouk. *Democracy, Elections & Political Parties: A Conceptual Overview with Special Emphasis on Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 166, julho de 2008.

MORRISON, Alex. *Prepare and Participate: Africa's Contribution to Peacekeeping*. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 4, dezembro de 2003.

MOTTIAR, Shauna e VAN JAARVELD, Salomé. *Mediating Peace in Africa: Securing Conflict Prevention* p. 10. Durban, África do Sul, The African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, 2009.

MURITHI, Tim. *Institutionalising Pan-Africanism: Transforming African Union Values and Principles into Policy and Practice*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 143, junho de 2007.

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*. African Security Review, Pretória, vol. 17, no. 1, março de 2008.

MURITHI, Tim. *The Responsibility to Protect, as Enshrined in Article 4 of the Constitutive Act of the African Union*. African Security Review, Pretória, vol. 16, no. 3, setembro de 2006.

NEETHLING, Theo. *Realizing the African Standby Force as a Pan-African Ideal: Progress, Prospects and Challenges*. Journal of Military and Strategic Studies, Calgary, vol. 8, no. 1, outono de 2005.

NHARA, William Goodwin. *Early Warning and Conflict in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 1, fevereiro de 1996.

NOTEBOOM, James D. *Developing National Security Strategies in the African Context*. African Security Review, Pretória, vol. 17, no. 3, setembro de 2007.

NUGENT, Paul. *Africa since Independence: A Comparative History*. Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2004.

OGUTU, Matthias A. e KENYANCHUI, Simon S. *An Introduction to African History*. Nairobi, University of Nairobi Press, 2007.

O'HANLON, Michael E. *Expanding Global Military Capacity for Humanitarian Intervention*. Washington, Brookings Institution Press, 2003.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY. *Declarations, Resolutions and Decision Adopted by the Thirty-Second Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government*. Documento AHG/Decl. 1-4 (XXXII) AHG/Decision 119 (XXXII) AHG/Res. 247-257 (XXXII), 10 de julho de 1996.

OTIENO, Timothy e SAMASUWO, Nhamo. *A Critical Analysis of Africa's Experiments with Hybrid Missions and Security Collaboration*. African Security Review, Pretória, vol. 16, no. 3, setembro de 2006.

PILLAY, Anu. *Gender, Peace and Peacekeeping: Lessons from Southern Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 128, outubro de 2006.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; e SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). *Desafios na Atuação das Forças Armadas*. Col. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança vol. 4. Brasília, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2005.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; e SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). *O Brasil no Cenário Internacional de Defesa e Segurança*. Col. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança vol. 2. Brasília, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

PINTO, J.R. de Almeida; ROCHA, A.J. Ramalho da; e SILVA, R. Doring Pinho da (orgs.). *Reflexões sobre Defesa e Segurança: Uma Estratégia para o Brasil*. Col. Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança vol. 1. Brasília, Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e Cooperação, 2004.

PLAUT, Martin. *The Africa Clearing House*. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 3, setembro de 2003.

POWELL, Kristiana. *The African Union's Emerging Peace and Security Regime: Opportunities and Challenges for Delivering on the Responsibility to Protect*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Monograph 119, maio de 2008.

PRUNIER, Gérard. *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*. Nova York, Columbia University Press, 1995.

RAMSBOTHAM, Alex; BAH, Alhaji M. S. e CALDER, Fanny. *The Implementation of the Joint Africa/G8 Plan to Enhance African Capabilities to Undertake Peace Support Operations: Survey of Current G8 and African Activities and Potential Areas for Further Collaboration*. Chatham House, Londres, abril de 2005.

RUPIYA, Martin. *UN Panel of Experts: A Peace-Building Tool?* Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 112, setembro de 2005.

SARKEES, Meredith Reid e WAYMAN, Frank Whelon. *Resort to War: A Data Guide to Inter-State, Extra-State, Intra-State, and Non-State Wars, 1816-2007*. Washington, CQ Press, 2010.

SERAFINO, Nina M. *The Global Peace Operations Initiative: Background and Issues for Congress*. Washington, Congressional Research Service, 11 de junho de 2009.

SHANAHAN, Moira K. e HOLT, Victoria K. *African Capacity-Building for Peace Operations: UN Collaboration with the African Union and ECOWAS*. The Henry L. Stimson Center, Washington, fevereiro de 2005.

SOLOMON, Hussein. *Towards the 21st Century: A New Global Security Agenda?* Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 6, junho de 1996.

SOUARÉ, Issaka K. *Regard Critique sur l'Intégration Africaine: Comment Relever les Défis*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 140, junho de 2007.

SOUARÉ, Issaka K. *The AU and the Challenge of Unconstitutional Changes of Government in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 197, agosto de 2009.

SPEARS, Ian S. *Debating Secession and the Recognition of New States in Africa*. African Security Review, Pretória, vol. 13, no. 2, junho de 2004.

STOTT, Noel; STURMAN, Kathryn e CILLIERS, Jakkie. *The Landmine Factor in the Peacekeeping Debate in Africa*. Pretória, Institute for Security Studies, Occasional Paper 80, novembro de 2003.

STURMAN, Kathryn. “New Growth on Deep Roots”: *Prospects for an African Union Government*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 146, junho de 2007.

TADESSE, Debay. *The Nile: Is it a Curse or a Blessing?* Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 174, novembro de 2008.

THACKRAH, John Richard. *The Routledge Companion to Military Conflict since 1945*. Londres, Routledge, 2009.

TSUNGA, Arnold. *SADC Principles and Guidelines Governing Democratic Elections Analysis: A Bird's Eye View*. Disponível em www.mpobservatory.org/pdf/tsunga.pdf. Acessado em 15 de setembro de 2010.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2010: 20th Anniversary Edition*. Disponível em hdr.undp.org/en/media/HDR_2010_EN_Complete_reprint.pdf. Acessado em 10 de outubro de 2010.

VINES, Alex. G8 and EU *Support to African Efforts: A European Perspective*. In Pirozzi, Nicoletta (ed.). *Ensuring Peace and Security in Africa: Implementing the New Africa-EU Partnership* p. 102. Roma, Istituto Affari Internazionali, English Series 17, maio de 2010.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira e PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *Breve História da África*. Porto Alegre, Editora Leitura XXI, 2007.

WACHIRA, George Mukundi. *Sovereignty and the 'United States of Africa': Insights from the EU*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 144, junho de 2007.

WILLIAMS, Rocky. *Don't Hold the African Crisis Response Force Hostage to Unrealistic Demands*. Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 20, abril de 1997.

WORLD ENERGY COUNCIL. *2010 Survey of Energy Resources*. Londres, 2010.

YOUNG, Crawford. *The Heritage of Colonialism*. In HARBESON, John W. e ROTHCHILD, Donald (eds.), *Africa in World Politics: Reforming Political Order* 4a. ed. Boulder, Colorado, Westview Press, 2009.

ZARTMAN, I. William. *Inter-African Negotiations and Reforming Political Order*. In HARBESON, John W. e ROTHCHILD, Donald (eds.), *Africa in World Politics: Reforming Political Order* 4a. ed. Boulder, Colorado, Westview Press, 2009.

Documentos da União Africana

2nd International Symposium on Land, Maritime, River and Lake Boundaries Management: Conclusions. Documento AUBP/EXP/3(VI), 19 de dezembro de 2008.

African Standby Force Training Policy. Adis Abeba, novembro de 2006.

African Union Post-Conflict Reconstruction and Development (PCRD) Policy. Adis Abeba, junho de 2007.

Border Issues and the Role of the AUBP (2010). Documento AUBP/EXP-MIN/4(II), 22 de março de 2010.

Combating the Challenges of Forced Displacement in Africa. Adis Abeba, 2009.

Communiqué of the 178th Meeting of the Peace and Security Council. Documento PSC/PR/Comm(CLXXVIII), 13 de março de 2009.

Communiqué of the 206th Meeting of the Peace and Security Council. Documento PSC/PR/Comm(CCVI), 15 de outubro de 2009.

Communiqué of the 245th Meeting of the Peace and Security Council. Documento PSC/MIN/1(CCXXXV), 15 de outubro de 2010.

Contribution of the African Union to the Report to Be Submitted by the United Nations Secretary-General in Pursuance of United Nations Security Council (UNSC) Presidential Statement of 28 March 2007 on the Relationship between the United Nations and Regional Organizations, in Particular the African Union, in the Maintenance of International Peace and Security. Documento PSC/PR/2(XCVIII), 8 de novembro de 2007.
Decision on the Activities of the Peace and Security Council of the African Union and the State of Peace and Security in Africa. Documento Assembly/AU/Dec.145(VIII), 30 de janeiro de 2007.

Decision on the African Standby Force (ASF) and the Military Staff Committee (MSC). Documento Assembly/AU/Dec.35(III), 8 de julho de 2004.

Decision on the Appointment of the Members of the Panel of the Wise. Documento Assembly/AU/Dec.310(XV), 27 de julho de 2010.

Decision on the Appointment of the Panel of the Wise. Documento Assembly/AU/Dec.152(VIII), 30 de janeiro de 2007.

Decision on the AU Policy Framework on Post-Conflict Reconstruction and Development. Documento EX.CL/Dec.302(IX), 29 de junho de 2006.

Decision on the Budget of the African Union for the 2010 Financial Year. Documento Assembly/AU/Dec.287(XIV), 2 de fevereiro de 2010.

Decision on the Conference of African Ministers in charge of Border Issues Held in Addis Ababa, on 7 June 2007. Documento EX.CL/Dec.370(XI), 29 de junho de 2007.

Decision on the Establishment and Organization of a Democracy Electoral Assistance Unit and Fund. Documento EX.CL/Dec.300(IX), 29 de junho de 2006.

Decision on the Establishment by the European Union of a Peace Support Operation Facility for the African Union. Documento Assembly/AU/Dec.21(II), 12 de julho de 2003.

Decision on the Integration of the New Partnership for Africa's Development into the Structures and Processes of the African Union Including the Establishment of the NEPAD Planning and Coordinating Agency (NPCA). Documento Assembly/AU/Dec.283(XIV), 2 de fevereiro de 2010.

Decision on the Report of the Chairperson of the Commission on Conflict Situations in Africa. Documento EX.CL/Dec.225(VII), 2 de julho de 2005.

Decision on the Report of the Commission on the Second Conference of African Ministers in Charge of Border Issues. Documento EX.CL/Dec.563(XVII), 25 de julho de 2010.

Decision on the Report of the Panel of the Wise on Strengthening the Role of the African Union in the Prevention, Management and Resolution of Election-Related Disputes and Violent Conflicts in Africa. Documento Assembly/AU/Dec.254(XIII) Rev. 1, 3 de julho de 2009.

Decision on the Report of the Peace and Security Council on its Activities and the State of Peace and Security in Africa. Documento Assembly/AU/Dec.294(XV).2, 27 de julho de 2010.

Decision on the Scale of Assessment. Documento Doc. EX.CL/595(XVII), 25 de julho de 2010.

Decision on the Situation in Kenya Following the Presidential Election of 27 December 2007. Documento Assembly/AU/Dec.187(X), 2 de fevereiro de 2008.

Declaration on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities. Documento BP/MIN/Decl.(II), 7 de junho de 2007.

Department of Political Affairs Presentation, 24 de julho de 2009. Enhancing Africa's Resolve and Effectiveness in Ending Conflict and Sustaining Peace: Report of the Chairperson of the Commission. Documento SP/ASSEMBLY/PS/RPT(I), 30 de agosto de 2009.

Meeting the Challenge of Conflict Prevention in Africa: Towards the Operationalization of the Continental Early Warning System. Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, 2008.

Policy Framework for the Civilian Dimension of the African Standby Force. Documento submetido à Segunda Sessão Ordinária da Reunião de Ministros de Defesa e Segurança dos Estados-Membros da União Africana, Adis Abeba, 28 de março de 2008.

Policy Framework for the Establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee (Part I). Documento Exp/ASF-MS/2 (I), 15-16 de maio de 2003.

Press Statement. Documento PSC/PR/2(CLII), 7 de outubro de 2008.

Report of the African Union – African Standby Force Staffing, Training and Rostering Workshop 10-12 July 2008: Kampala, Uganda.

Report of the Chairperson of the Commission on the Situation in Somalia. Documento PSC/PR/2(CV) Rev. 1, 18 de janeiro de 2008.

Report of the Meeting of Experts on the Border Programme of the African Union. Documento BP/EXP/3(II), 9 de março de 2007.

Strategic Plan 2009-2012. Documento SPPME / Strategic Plan (2009-2012).

Strategic Plan of the Commission of the African Union Volume 3: 2004-2007 Plan of Action: Programmes to Speed Up the Integration of the Continent, maio de 2004.

Summary Note on the African Union Border Programme and its Implementation Modalities. Documento BP/EXP/2 (II) Rev.1, 4 de junho de 2007.

Tripoli Declaration on the Elimination of Conflicts in Africa and the Promotion of Sustainable Peace. Documento SP/ASSEMBLY/PS/DECL. (I), 31 de agosto de 2009.

Documentos das Nações Unidas

A More Secure World: Our Shared Responsibility: Report of the High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. Documento A/59/565, 29 de novembro de 2004.

Children and Armed Conflict: Report of the Secretary-General. Documento A/64/742-S/2010/181, 13 de abril de 2010.

Enhancement of African Peacekeeping Capacity: Report of the Secretary-General. Documento A/59/591, 30 de novembro de 2004.

Enhancing UN-AU Cooperation: Framework for the Ten-Year Capacity Building Programme for the African Union. Anexo ao documento A/61/630, 12 de dezembro de 2006.

Identical Letters dated 21 August 2000 from the Secretary-General to the President of the General Assembly and the President of the Security Council. Documento A/55/305-S/2000/89, 21 de agosto de 2000.

Implementing the Responsibility to Protect: Report of the Secretary-General. Documento A/63/677, 12 de janeiro de 2009.

In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All: Report of the Secretary General. Documento A/59/2005, 21 de março de 2005.

Letter dated 11 December 2006 from the Secretary-General addressed to the President of the General Assembly. Documento A/61/630, 12 de dezembro de 2006.

Letter dated 18 July 2007 from the Permanent Representative of Ghana to the United Nations addressed to the President of the Security Council. Documento S/2007/444, 19 de julho de 2007.

Letter dated 23 October 2003 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council. Documento S/2003/1027, 23 de outubro de 2003.

No Exit without Strategy: Security Council Decision-Making and the Closure or Transition of United Nations Peacekeeping Operations: Report of the Secretary-General. Documento S/2001/394, 20 de abril de 2001.

Report of the African Union-United Nations Panel on Modalities for Support to African Union Peacekeeping Operations. Documento A/63/666 – S/2008/813, 31 de dezembro de 2008.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations. Documento A/55/305 - S/2000/89, 21 de agosto de 2000.

Report of the Secretary-General on Somalia. Documento S/2010/675, 30 de dezembro de 2010.

Report of the Secretary-General on the Deployment of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur. Documento S/2007/517, 30 de agosto de 2007.

Report of the Secretary-General on the Implementation of Security Council Resolution 1625 (2005) on Conflict Prevention, Particularly in Africa. Documento S/2008/18, 14 de janeiro de 2008.

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. Documento S/2008/186, 7 de abril de 2008.

Report of the Secretary-General pursuant to Security Council Resolution 1820. Documento S/2009/362, 15 de julho de 2009.

Resolution 1308 (2000). Documento S/RES/1308 (2000), 17 de julho de 2000.

Resolution 1625 (2005). Documento S/RES/1625 (2005), 14 de setembro de 2005.

Resolution 1769 (2007). Documento S/RES/1769 (2007), 31 de julho de 2007.

Resolution 1809 (2008). Documento S/RES/1809 (2008), 16 de abril de 2008.

Resolution 1964 (2010). Documento S/RES/1964 (2010), 22 de dezembro de 2010.

Resolution 1973 (2011). Documento S/RES/1973 (2011), 17 de março de 2011.

Resolution adopted by the General Assembly: 60/1. 2005 World Summit Outcome. Documento A/RES/60/1, 24 de outubro de 2005.

Resolution adopted by the General Assembly: 64/107. Financing of Support of the African Union Mission in Somalia. Documento A/RES/64/107, 10 de dezembro de 2009.

Resolution adopted by the General Assembly: 64/287. Financing of Support to the African Union Mission in Somalia. Documento A/RES/64/287, 31 de agosto de 2010.

Resolution adopted by the General Assembly: 65/306. Financing of the Activities Arising from Security Council Resolution 1863 (2009). Documento A/RES/65/306, 30 de junho de 2011.

Statement by the President of the Security Council. Documento S/PRST/2007/7, 28 de março de 2007.

Statement by the President of the Security Council. Documento S/PRST/2007/22, 25 de junho de 2007.

Statement by the President of the Security Council. Documento S/PRST/2009/3, 18 de março de 2009.

Statement by the President of the Security Council. Documento S/PRST/2009/26, 26 de outubro de 2009.

Statement by the President of the Security Council. Documento S/PRST/2010/21, 22 de outubro de 2010.

Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations: Report of the Secretary-General. Documento A/64/359-S/2009/470, 18 de setembro de 2009.

Support to African Union Peacekeeping Operations Authorized by the United Nations: Report of the Secretary-General. Documento A/65/510-S/2010/514, 14 de outubro de 2010.

Support to the Somali Security Institutions and the African Union Mission in Somalia (AMISOM). Documentos preparatórios para conferência de doadores convocada pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, 23 de abril de 2009.

The Causes of Conflict and the Promotion of Durable Peace and Sustainable Development in Africa. Documento A/52/871 – S/1998/318, 13 de abril de 1998.

World Population Prospects: The 2008 Revision. Disponível em esa.un.org/unpd/wpp2008/index.htm. Acessado em 3 de julho de 2010.

Formato 15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica 12 x 18,3cm
Papel pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes Times New Roman 17/20,4 (títulos),
12/14 (textos)