

REFLEXÕES ACERCA DA PRIMEIRA DÉCADA DA UNIÃO AFRICANA: DA TRANSFORMAÇÃO À ATUAÇÃO NO BURUNDI, NO SUDÃO E NA SOMÁLIA

Reflections on the first decade of the African Union: the
role of transformation in Burundi, Sudan and Somalia

Anselmo Otavio¹
Nilton César Fernandes Cardoso²

Introdução

No ano de 2013, a principal organização africana completou cinquenta anos de existência. Criada em 1963 como Organizações da Unidade Africana (OUA) e transformada no começo da primeira década do século XXI em União Africana (UA), sua existência encontra-se atrelada a dois momentos distintos no sistema internacional e, conseqüentemente, simboliza respostas diferentes a tais contextos. Primeiramente, ao longo de quase todo o período da Guerra Fria e durante a década de 1990, a então OUA representava a consubstanciação dos anseios pan-africanistas de promoção da autodeterminação dos povos e da aclamação pela liberdade das colônias europeias na África.

Em contrapartida, a UA é a expressão, de um lado, da adequação africana ao mundo pós-Guerra Fria, uma vez que se volta a pontos preconizados, principalmente, pelos países Ocidentais, tais como a valorização da democracia, dos direitos humanos, da boa governança, entre outros. Por outro lado, a UA também representa a resposta da África aos seus desafios, destacadamente, a resolução e pacificação do continente.

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP-Marília, Mestre e doutorando em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI-UFRGS), com bolsa Pró-Defesa/CAPES. Email: anselmo_otavio@yahoo.com.br.

² Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa Pró-Estratégia/CAPES. Email: nilton-id@hotmail.com.

Logo, enquanto a OUA trazia como principal objetivo romper com a dominação europeia no continente africano, a UA prioriza as questões internas dos Estados-membros, voltando-se, preponderantemente, à estabilização do continente por meios pacíficos, e garantindo a si o direito de intervir em situações relacionadas a crimes de guerra, genocídios e crimes contra a humanidade.

De modo geral, a passagem da OUA para UA não representou meramente uma alteração nominal, mas, fundamentalmente, simbolizou a mudança de paradigmas acerca do conceito de segurança e de como essa pode ser assegurada. Nesse sentido, este artigo objetiva compreender a atuação da UA no campo securitário em sua primeira década de existência (2002-2012) e, através da análise da atuação da OUA, do surgimento da UA e das missões de paz desenvolvidas por esta organização no Burundi, no Sudão (Darfur) e na Somália, defender a hipótese de que, mesmo havendo alterações na estrutura da organização, feito que lhe garante maior dinamismo na resolução de conflitos, em verdade sua capacidade de atuação ainda é afetada pela falta de mão-de-obra qualificada e mantém-se dependente dos recursos advindos de parceiros externos ao continente.

A criação da OUA e a busca pela descolonização da África

A busca em tornar a África um continente livre e desvencilhado econômica e politicamente da Europa sempre foi o objetivo dos povos africanos desde os anos iniciais da colonização. No entanto, a possibilidade em romper com este domínio foi consubstanciada após a 2ª Guerra Mundial, uma vez que tanto os países derrotados, como Itália e Alemanha, quanto os vitoriosos, no caso, Inglaterra e França, adentravam na segunda metade do século XX enfraquecidos e incapazes em manterem seus impérios no continente africano (KENNEDY, 1989, HOBSBAWM, 1995).

Paralelamente a esta conjuntura externa favorável aos processos de independência, o continente africano encontrava-se diante do fortalecimento do chamado pan-africanismo. Esse movimento, embora tenha surgido no continente americano entre os séculos XVIII e XIX e, inicialmente tenha se voltado ao fim da escravidão, tornou-se cada vez mais relevante na África, visto que pontos defendidos

por ele, tais como a revogação de leis racistas e discriminatórias, a abolição do trabalho forçado, a busca pelo direito ao voto e, principalmente, o ativismo na emancipação e na total independência das colônias existentes no continente, tornaram-se preponderantes nos movimentos de libertação surgidos no continente (CHANAIWA; KODJO, 2010).

Inicialmente, o êxito destas reivindicações pode ser encontrado durante a primeira metade da década de 1960, em que a África passou de 26 em 1960, para 33 países independentes, em 1964. Entretanto, foi com o advento da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963, que as lideranças africanas encontraram um importante meio voltado ao combate do jugo colonial e do racismo, à promoção do desenvolvimento econômico e à estabilização dos Estados membros recém-independentes (OAU CHARTER, 1963).

Fruto da Cúpula de Chefes de Estado e de Governo Africanos realizada em 1963, em Addis Abeba, Etiópia, e estruturada na *Assembly of Heads of State and Government, Council of Ministers, General Secretariat, e Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration*, (art. VII da OUA CHARTER, 1963, p. 5), a OUA era o reflexo do desejo pan-africanista de uma estrutura fiel à luta contra qualquer forma de dominação herdada do imperialismo europeu. Ela valorizava, portanto pontos como a autodeterminação dos povos, os ideais de liberdade, justiça e igualdade, o respeito aos direitos humanos e a preservação da soberania dos Estados (Art. II da OAU Charter, 1963).

No âmbito político, tal fidelidade pode ser encontrada no apoio dado aos movimentos de libertação e na busca em intensificar os processos de independência surgidos no continente. Neste caso, duas iniciativas da OUA ilustram este compromisso. O primeiro diz respeito ao incentivo dado aos países-membros para que estes apoiassem através de financiamento e treinamento militar, movimentos que lutavam pela independência. Já o segundo refere-se a criação do Comitê Africano de Libertação, composto por países como a Argélia, Egito, Etiópia, Guiné, Nigéria, Uganda, Senegal e Tanzânia, que se destacou ao auxiliar financeiramente grupos como o *South West Africa People's Organization* (SWAPO) na Namíbia, o *Zimbabwe African National Union* (ZANU) e o *Zimbabwe African People's Union* (ZAPU), ambos do Zimbábue, dentre

outros que encontraram neste Comitê um importante aliado na continuidade de suas ações (CHANAIWA; KODJO, 2010, CHANAIWA, 2010).

Na esfera econômica, acabar com qualquer forma de dominação europeia no continente significava romper com a relação de dependência e desequilíbrio existente entre os países africanos e as antigas metrópoles. A busca em alcançar tal fim levou à criação do chamado *Lagos Plan of Action* (LPA), em 1980, plano voltado à melhoria na agricultura, à dinamização da indústria, à exploração de recursos naturais, ao avanço na ciência e na tecnologia, à melhoria nos transportes e nas comunicações, entre outros pontos (LPA, 1980), mas que não obteve o sucesso esperado, uma vez que foi incapaz de romper com a pobreza excessiva e as baixas taxas de crescimento econômico (FUNKE; NSOULI, 2003).

A dificuldade do LPA em promover o desenvolvimento africano não foi um caso isolado, em verdade, a OUA também foi falha no campo securitário, visto que, durante quase todo o período da Guerra Fria, o que se viu foi a baixa atuação desta organização no que tange à prevenção e resolução de conflitos, os quais se tornaram constantes no continente. Em linhas gerais, é possível encontrarmos três pontos que, em certa medida, são motivos desta incapacidade no âmbito securitário. O primeiro, diz respeito à própria estrutura institucional e funcional da OUA, na medida em que o seu principal órgão, a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, somente podia deliberar sobre uma intervenção militar se convidado pelas partes em conflito, e, ainda assim, fazia-se necessário o consenso entre os membros (MURITHI, 2008).

A segunda razão refere-se à existência da chamada guerra *proxy* (guerra por procuração) que, se por um lado foi reinante na África a partir da década de 1970, pois sua existência encontrava-se atrelada à participação tanto dos Estados Unidos quanto da União Soviética no continente africano; por outro lado, o surgimento deste tipo de guerra impôs limites à atuação da OUA, uma vez que esta organização não foi capaz de romper com a instabilidade gerada pela intervenção das duas principais potências daquele período. O último ponto que diz respeito ao fracasso da OUA no âmbito securitário refere-se ao não pagamento das cotas de manutenção da organização por parte dos Estados-membros, atitude esta que alijou a organização de sua principal fonte

de financiamento, transformando-a em uma tribuna meramente política e em uma ferramenta de representação externa do continente africano (VISENTINI, 2010).

Nesse sentido, a dificuldade da OUA em garantir a paz e segurança no continente pode ser encontrada em sua atuação durante o período da Guerra Fria. De modo geral, se por um lado esta organização concentrou seu papel na mediação de disputas fronteiriças via abordagem *ad hoc* e por meio do envio de pequenas missões de observação de cessar-fogo (OLIVEIRA *et al*, 2014). Por outro lado, o que se viu foi à dificuldade em resolver conflitos de grande intensidade. Reflexo disso pode ser encontrado no sucesso alcançado na mediação das disputas de fronteiras existentes entre Marrocos e Argélia (1963), Somália e Quênia (1964) e entre a Líbia e Chade (1977), e, em contrapartida, na incapacidade em intervir militarmente na Guerra civil do Chade, esta iniciada na década de 1960, mas que somente em 1981 foi palco de uma intervenção militar realizada pela OUA (*OAU Neutral Force in Chad*) (CHAZAN *et al* 1999).

Em síntese, enquanto que a OUA foi eficaz na intensificação dos processos de independência surgidos na África, seu fraco desempenho no campo securitário acabou por demonstrar uma das principais debilidades desta organização, no caso, a fragilidade de sua estrutura tanto institucional quanto funcional em alcançar a estabilidade no continente. Em outras palavras, a OUA possuía um caráter mais deliberativo do que decisório, fator que se tornava problemático para um continente que entrava nas duas últimas décadas do século XX imbuído em um cenário de instabilidade, este resultado de diversas guerras civis em países como Sudão, Somália, Burundi, Ruanda, República Democrática do Congo, dentre outros (ESCOSTEGUY, 2011).

A transformação da OUA em UA e a busca pela pacificação da África

O fim da Guerra Fria levou à transformação da concepção do que seria uma ameaça à segurança internacional (Cap.VII da Carta da ONU), tornando cada vez mais complexas as missões de paz e de suas responsabilidades (MINGST, 2009). Em linhas gerais, é possível destacarmos três características que refletiam este novo momento das operações de manutenção de paz da ONU. As duas primeiras dizem respeito à

composição dos contingentes que passaram a fazer parte das missões de paz - estes que, se durante a primeira geração das missões de paz (1948-1987) eram somente composto por militares, passavam a contar com a participação de civis; e à valorização de pontos como o aumento da qualidade de vida e a melhoria na condição de dignidade da pessoa humana, ambos que passaram a serem vistos como importantes para a consolidação da pacificação e a prevenção de novos conflitos (GODOI, 2010).

Por fim, a terceira característica refere-se à tipificação destas missões. Exemplos disso podem ser encontrados num relatório publicado pelo então Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, intitulado de *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* (1992, p. 45-57), em que se destacam a chamada *Preventive diplomacy* – ações voltadas à contenção de conflitos através da diplomacia -, as missões de *Peacemaking* – missão voltada à pacificação através da busca em trazer as partes conflitantes para o diálogo -, as missões de *Peace-keeping* – missão surgida após o consentimento das partes conflitantes e caracterizada pela presença de contingentes advindos da ONU -, e as missões de *Peace-building* – missão voltada ao fortalecimento de estruturas importantes para a solidificação da paz e necessárias para o retorno de conflitos.

Se por um lado havia a transformação no Sistema ONU, tornando assim as missões de paz cada vez mais complexas, por outro lado, entretanto, o que se via era o distanciamento das potências ocidentais destas missões, principalmente daquelas voltadas ao continente africano. De fato, em um cenário não mais dividido entre Estados Unidos e União Soviética - fator que diminuía o caráter estratégico da África para as potências da época (AKOKPARI, 2001) -, somado aos incidentes ocorridos na Somália (1993) e em Ruanda (1994), o que se viu foi o desinteresse e a relutância por parte da grande maioria dos países desenvolvidos em atuarem na pacificação da África, fatores estes que demonstravam a necessidade da OUA passar por transformações no sentido de ampliar o seu escopo institucional, tornando-se em um importante instrumento de pacificação do continente.

De modo geral, desde a década de 1980, através da adoção da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos de 1986, a OUA demonstrava certa tendência à

reformulação (DÖPCKE, 2002). Reflexo disso pode ser encontrado no chamado Movimento Kampala, de 1989, este que, pautado na realização da *Conference on Security, Stability, Development, and Cooperation in Africa* (CSSDCA), propunha a manutenção da paz continental, a promoção, a prevenção de conflitos e de autossuficiência militar na África, a criação de um *African Peace Council of Elder Statesmen* voltado a mediação de conflitos e a drástica redução dos gastos militares no continente (ADEBAJO, 2007). Entretanto, somente a partir da Cúpula Extraordinária realizada na cidade de Sirte, na Líbia, em 1999, esta organização passaria por mudanças.³

Polarizada, de um lado, pela Líbia, cujo projeto de reforma da OUA girava em torno da viabilidade em transformar o continente africano no chamado “Estados Unidos da África”, com um presidente continental, moeda e exército único (TIEKU, 2004). Por outro lado, a Nigéria e a África do Sul, defendiam que a transformação da OUA deveria estar pautada na retomada da Declaração da CSSDCA e no chamado *pan-continentalism*⁴, respectivamente. A reunião ocorrida em Sirte iniciou um longo processo que culminou na substituição da OUA por UA, em julho de 2002, na Cúpula de Durban, África do Sul, onde as propostas nigeriana e sul-africana foram predominantes neste processo de transição.

Além de estar diluída na estrutura da UA com os nomes de *Economic, Social, and Cultural Council* (ECOSOCC) e no *Council of Elders* (ADEBAJO, 2007), outros pontos valorizados pela CSSDCA podem ser encontrados no *Constitutive Act of the African Union* (CAAU), documento fruto da Cúpula de Lomé, ocorrida em 2000, no Togo. Exemplo disso pode ser encontrado no Artigo 4º (h) do CAAU, que confere “o direito da união de intervir num Estado membro em conformidade com a decisão da

³ Além de Sirte e Durban, as outras duas foram a Cúpula de Lomé (2000), onde foi adotado o CAAU e, a Cúpula de Lusaka (2001), onde foi criado o roteiro de implementação da UA (AFRICAN UNION, 2013)

⁴ Entende-se por Pan-continentalism “[...] o processo pelo qual os Estados se unem para criar novas normas, princípios, instituições, estruturas políticas, e concordar em viver de acordo com essas normas e estruturas em harmonia uns com os outros. Continentalism invoca um processo de trazer a estabilidade entre um agrupamento divergente de estados, fazendo com que eles se comprometam a viver de acordo com as normas e valores compartilhados. [...] Continentalism é, nesse sentido, não o processo pelo qual os Estados procuram construir um alto comando supra-nacional, mas sim um meio que eles possam construir, em uma sociedade continental, regras comuns, instituições comuns, e normas comuns” (LANDSBERG, 2012, p. 438-439, tradução nossa).

Conferência em situações graves, nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade” (CAAU, 2002, p.7, tradução nossa).

Nesse sentido, mesmo havendo a manutenção de alguns pontos contidos na Carta da OUA, com destaque à não ingerência nos assuntos internos dos Estados membros; a UA rompe definitivamente com um dos princípios fundamentais que regia a OUA, garantindo a si a responsabilidade de intervir sem o consentimento das partes, seja via meios pacíficos ou por meios coercivos, para proteger as populações vulneráveis e restaurar a paz e estabilidade, rompendo com o princípio de não intervenção que regia a OUA e adotando o princípio da não indiferença. Ademais, outra importante mudança da UA em relação à sua predecessora, foi à institucionalização do conceito de segurança humana, englobando o bem-estar econômico, político e social dos cidadãos (FRANCIS, 2006; MURITHI, 2007).

Segundo Francis (2006, p.129), o Ato Constitutivo da UA está baseado em três princípios normativos fundamentais. Para o autor, o primeiro refere-se à intenção de desenvolver uma colaboração mais estreita com as diversas comunidades econômicas sub-regionais (RECs, do inglês) e sistemas de defesa e segurança na persecução dos objetivos de desenvolvimento continental, paz e segurança. O segundo diz respeito ao desenvolvimento de uma estrutura de segurança continental coletiva baseada na interdependência mútua e nas relações interestatais pacíficas. Por fim, a última característica faz referência ao desenvolvimento e fortalecimento da posição do continente na diplomacia econômica e comercial internacional.

Em certa medida, antes mesmo da transformação da OUA em UA, é possível encontrarmos episódios em que as RECs voltaram-se à paz e à segurança através da mediação de conflitos e do envio de observadores militares nas missões de paz. Exemplo disso pode ser encontrado na participação da *Economic Community of West Africa* (ECOWAS), na guerra civil liberiana (1989), em Serra Leoa (1991), na Guiné Bissau (1998) e na Costa do Marfim (2002) (FRANCIS, 2006), e na intervenção militar da *Southern African Development Community* (SADC) no Reino do Lesoto e na República Democrática do Congo em 1998 (SOUTHALL, 2003).

Junto aos pontos encontrados na análise de Francis (2006), outra característica que demonstra a tendência da UA em voltar-se a questões securitárias diz respeito ao Protocolo para o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA (CPS). Fruto também da Cúpula de Durban de 2002, e guiado pelos princípios contidos na Carta das Nações Unidas e, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 4º), os objetivos principais do CPS (artigo 3º) consistem na promoção da paz, da segurança e da estabilidade no continente; na antecipação e prevenção do conflito; na promoção e execução de atividades de consolidação da paz e reconstrução pós-conflito; na coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate ao terrorismo internacional; no desenvolvimento de uma política de defesa coletiva da União Africana; e na promoção e encorajamento de práticas democráticas, boa governança e o Estado de Direito, proteção dos Direitos Humanos e liberdades fundamentais.

De modo geral, o CPS 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” (ARTIGO 5º DO PROTOCOLO). Esse Conselho possui poderes comparáveis ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) no nível continental, porém, não existe veto ou qualquer distinção entre os poderes de uns e outros e, ao contrário do que ocorre em relação aos membros não permanentes do CSNU, existe, para todos, a possibilidade de reeleições sucessivas (SANTOS, 2011). Além disso, vale destacar que um dos componentes essenciais do Conselho é o estabelecimento de um Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS) e a criação de Fundo para Paz, um Conselho de Eruditos, uma Força Africana de Intervenção (*The African Standby Force*) e uma Comissão Militar (VISENTINI, 2010).

Em síntese, enquanto a OUA procurava promover a segurança do continente por meio da institucionalização e legitimação do Estado na África; a UA pauta-se na necessidade de se proteger primariamente a pessoa humana, demonstrando assim a percepção mais ampla do significado de segurança. Entretanto, mesmo havendo tal diferenciação, o quão eficaz é esta nova estrutura nos processos de pacificação surgidos no continente? Para responder tal questionamento, buscaremos analisar as missões de

manutenção de paz desenvolvida pela UA no Burundi, Sudão (Darfur) e na Somália e, avaliar os resultados alcançados no presente momento.

A União Africana e o êxito na pacificação do Burundi

A primeira missão de paz desenvolvida pela UA, e, conseqüentemente, o primeiro desafio da estrutura que passou a ser adotada por esta organização, ocorreu no Burundi. Esse país era marcado pela clara divisão entre partidos pró-Hutus e pró-Tutsis, e desde o início da década de 1990, encontrava-se imbuído em um cenário político marcado por protestos e ataques dos Hutus contra os Tutsis, fruto do assassinato de Melchior Ndadaye, líder da *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU) e vencedor das eleições gerais de 1993 (MITI, 2012, SOUTHALL, 2006).

Intitulado *African Union Mission in Burundi* (AMIB), esta primeira missão da UA era parte do Acordo de Arusha II, iniciativa surgida no final da década de 1990 que, através da atuação de países como Uganda, Quênia, Ruanda e Tanzânia, e mediação inicialmente de Julius Nyerere e, posteriormente, de Nelson Mandela, buscou romper com a instabilidade existente no Burundi. De fato, antes da AMIB houve duas outras etapas deste acordo. O primeiro foi a criação de um Governo de Transição no Burundi através da implementação do acordo de *power-sharing* (distribuição de poder) segundo o qual no período de 2001 a 2003 a presidência e a vice-presidência seriam ocupadas por um representante Tutsi e um Hutu, respectivamente, e, entre 2003 a 2005, essa lógica seria invertida. Já o segundo passo refere-se à formulação de acordos de cessar-fogo entre este governo de transição e grupos insurgentes (PEEN RODT, 2011).⁵

De modo geral, a análise da AMIB demonstra a dificuldade por parte da UA em dispor dos recursos financeiros necessários à execução de todas as ações planejadas, uma vez que, se no início o orçamento para sua implantação foi estimado em US\$ 110 milhões, no final desta missão o custo total chegava a US\$ 134 milhões (PEEN RODT,

⁵ Anterior ao Arusha II havia surgido o Acordo de Arusha I, este que buscou restabelecer a paz no país via criação de um governo de coalização entre a FRODEBU e a *Union pour le Progrès National* (UPRONA), e por meio da participação de países como a Tanzânia e Uganda e também de Julius Nyerere (ícone da independência da Tanzânia e importante ator na criação da OUA) (BOSHOF *et al*, 2010), mas que não obteve o êxito esperado visto que a discordância de grupos insurgentes somados ao golpe militar orquestrado por Pierre Buyoya em 1996, levaram ao seu fracasso (MITI, 2012).

2011). Para suprir tal dificuldade, buscou-se inicialmente a simplificação da administração e da logística desta missão através da adoção de Memorandos de Entendimento assinados entre a UA e os países contribuintes com tropas na missão, no caso, África do Sul, Moçambique e Etiópia, em que tais países deveriam sustentar os seus respectivos contingentes por um período de até 60 dias, e aguardar o reembolso por parte da UA (SANTOS, 2011).

Entretanto, seja pela não finalização destes memorandos, seja pela fraca capacidade financeira dos dois últimos países indicados, fator este que levou os sul-africanos a assumirem grande parte do ônus financeiro da operação (SANTOS, 2011), o que se viu foi a busca de ajuda advinda de países não africanos, no caso, os EUA e a Grã-Bretanha, cujos financiamentos foram importantes para a manutenção dos contingentes etíopes e moçambicano, respectivamente. Em síntese, ao final da missão, enquanto a África do Sul, a Etiópia e Moçambique arcaram com US\$ 70 milhões, US\$ 34 milhões e US\$ 6 milhões, respectivamente; a União Européia contribuiu com 25 milhões de euros, tornando-se o principal contribuinte externo à AMIB (BOSHOF *et al*, 2010).

Além da dificuldade em angariar recursos, outros problemas que também fizeram parte desta missão foram a falta de meios de mobilidade tática - fator que dificultava a ação fora das áreas urbanas -, o despreparo da maioria das tropas em voltarem-se à proteção de civis, e o não cumprimento do desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) dos ex-combatentes. A expectativa inicial era desarmar cerca de 20.000 combatentes, isto é, cerca de 300 por dia, mas a iniciativa não obteve êxito uma vez que a AMIB não dispunha de tropas suficiente para proteger as áreas de acantonamento, além de demonstrar ser inábil no que concerne à sustentação dos ex-combatentes (SVENSSON, 2008; PEEN RODT, 2011).

Apesar de tais falhas, a AMIB foi fundamental à continuidade na criação de acordos de cessar-fogo, ao retorno e à ajuda aos refugiados e deslocados internos, à assistência humanitária, ao fornecimento de escoltas armadas aos comboios humanitários, e ao auxílio à formação e a implementação da nova força de segurança do país, o *Burundi National Defense Force* e *Police Force*, fator este importante na estabilização e

pacificação do Burundi. Em certa medida, o reflexo desta atuação pode ser encontrado não apenas em fevereiro de 2004, quando a ONU concluiu que a AMIB havia garantido as condições apropriadas para o estabelecimento de seus contingentes no país (MURITHI, 2008), esta conhecida como *United Nations Operations in Burundi* (ONUB), mas também pelo englobamento da AMIB na ONUB (SANTOS, 2011).

Em linhas gerais, o sucesso alcançado pela AMIB encontra-se relacionado ao uso da nova estrutura institucional e dos instrumentos normativos que passaram a fazer parte da UA. De fato, tal constatação pode ser comprovada através de três outras características da AMIB. As duas primeiras referem-se ao uso mínimo da força, que é reservado à autodefesa e à defesa do mandato, e ao caráter multidimensional da missão, visto que a AMIB era composta por militares e por civis especializados em ações voltadas ao aumento da qualidade de vida e à melhoria na condição de dignidade da pessoa humana, objetivando, assim, a consolidação da paz e a prevenção de novos conflitos no país.

Por fim, a última característica diz respeito à atuação e à distribuição dos contingentes advindos dos países fornecedores de tropas. De fato, além da capital do país, Bujumbura, a AMIB estabeleceu dois centros de desmobilização situados nas cidades de Muyange na província de Bubanza sob a responsabilidade das tropas sul-africanas, e na cidade de Buhinga na província de Rutana, sob a égide das tropas etíopes. Já os contingentes moçambicanos ficaram responsáveis pela escolta de comboios humanitários e de todos os movimentos feitos pelos membros da missão e das ONG's humanitárias. A exceção coube à movimentação dos líderes dos grupos insurgentes para os locais de negociações e de acantonamento designado e a proteção pessoal aos políticos exilados em seu retorno ao país, que ficou sob a égide da unidade especial do *South Africa National Defence Force* (SANDF) (AGOAGYE, 2004).

A União Africana e o difícil processo de pacificação do Sudão (Darfur)

A segunda missão desenvolvida pela UA ocorreu no Sudão, país que, semelhante ao Burundi, também se encontrava envolvido em um cenário de instabilidade, este fruto dos confrontos na região de Darfur, a partir de 2003, entre os

grupos insurgentes contrários ao governo sudanês – no caso, o *Sudan Liberation Movement/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM) - e as tropas governamentais e suas milícias aliadas, também conhecidas como *Janjaweed* (SANTOS, 2011). Entretanto, diferentemente do resultado encontrado na AMIB, no caso sudanês a UA não obteve o êxito esperado.

Em linhas gerais, embora tenha auxiliado o Chade na formulação do Acordo de Cessar-Fogo (ACF), em 2004, entre as partes conflitantes, e participado na *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID) – missão mista criada em 2007 entre a UA e a ONU -, em verdade é possível indicar que a relevância da atuação da UA encontra-se relacionada a dois momentos. O primeiro diz respeito à criação da *African Union Mission in Sudan* (AMIS I) em 2004, missão voltada ao monitoramento de possíveis violações do ACF, à ajuda humanitária e ao auxílio ao retorno dos refugiados e deslocados internos aos seus locais de origem (ESCOSTEGUY, 2011). Já o segundo momento refere-se à transformação, ainda em 2004, da AMIS I em AMIS II, modificação que, se por um lado era o resultado do fracasso da AMIS I em manter o cessar-fogo entre as partes conflitantes, por outro lado era a resposta da UA a um cenário cada vez mais complexo que exigia um número maior de contingentes e de financiamento.⁶

Todavia, mesmo havendo esta alteração, a segunda missão da UA foi falha em alcançar a pacificação do Sudão, e, conseqüentemente, acabou por demonstrar os pontos fracos da nova estrutura desta organização. De fato, é possível indicar que desde o surgimento da AMIS I, a falta de mão-de-obra qualificada e as dificuldades logísticas e de capacitação do contingente participante foram se tornando constantes (SANTOS, 2011), visto que tanto os participantes desta missão, quanto os meios de mobilidade tática, mostraram-se insuficientes para cobrir uma região cujo território era semelhante ao tamanho do território francês (ESCOSTEGUY, 2011), ou seja, muito mais extenso que o do Burundi. Junto a tais dificuldades, esta missão também foi marcada pela

⁶ Segundo Santos (2011, p. 86), os números aprovados pelo CPS em 2004 para a AMIS II era de “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 milhões”

constante violação do ACF e do Acordo de Paz de Darfur (APD), este assinado em 2006 entre partes beligerantes (ESCOSTEGUY, 2011). Em síntese, ambos os acordos não foram capazes de pacificar a região de Darfur, fator que demonstrou que o sucesso da UA ocorre, em grande parte, se há interesse entre as partes conflitantes em criarem um ambiente propício à negociação.

Além da incapacidade logística e da dificuldade em fazer com que as partes conflitantes não rompessem com o cessar-fogo, outro desafio que fez parte desta missão refere-se à relação entre a AMIS e os recursos financeiros necessários à sua realização. Semelhantemente ao Burundi, esta missão não contou apenas com o financiamento advindo da UA (US\$ 220 milhões), mas também contou com a participação da União Europeia (€305 milhões) e dos Estados Unidos (US\$ 407 milhões) como seus principais financiadores. Entretanto, não importando se houve falta de habilidade da AMIS em absorver tais recursos (SANTOS, 2011), ou se o envio destes ocorria a cada três meses (ESCOSTEGUY, 2011), fator que retardava o avanço da missão, o que se tornou claro foi que, quanto mais complexa é a missão de paz, mais a UA fica dependente de recursos externos, o que diminui sua autonomia decisória.

A intervenção da União Africana na Somália

Semelhante ao Burundi e ao Sudão, a Somália também entrava na década de 1990 marcada pela instabilidade política. Contudo, a especificidade do caso somali encontra-se marcada, por um lado, pela deposição em 1991 do então presidente Mohammed Siad Barre seguido pelo colapso do regime militar que ele havia instituído em 1969, e, por outro, pela desintegração do Estado, esta caracterizada pela fragmentação em regiões e sub-regiões que passaram a ser controladas pelos chamados *warlords* (LEWIS, 2008; SABALA, 2011), e pela proclamação de independência das regiões norte (Somalilândia) e nordeste (Puntlândia), atitudes estas não reconhecidas internacionalmente, tendo em vista o respeito ao princípio da unidade, soberania e integridade territorial da Somália (ELMI, 2010; HARPER, 2012).

Inicialmente, é possível destacar duas iniciativas que, anteriores a criação da *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) em 2007, objetivaram romper com tal

cenário. A primeira diz respeito ao Acordo de Arta, mediado em 2000 pelo presidente do Djibuti, Ismail Omar Guelleh, que, embora tenha estabelecido um Governo Nacional de Transição (TNG, do inglês) através da inclusão de atores como líderes tradicionais, a sociedade civil, empresários e *Rahanweyn Resistance Army* (RRA), foi incapaz de romper com a instabilidade existente no país visto que não foi aceito pela maioria dos grupos insurgentes, tais como a *Somalia National Movement* (SNM), a *Somalia Salvation Democratic Front* (SSDF) e da recém-criada *Somali Reconciliation and Restoration Council* (SRRC) (KASAIJA, 2010; ATTA-ASOMOAH, 2013).

A segunda iniciativa refere-se à participação da *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) nas negociações entre as partes conflitantes, atuação esta que culminou na assinatura do Acordo de paz de Mbagathi em 2004, este caracterizado pela criação do Governo Federal de Transição (TFG, do inglês) e pela ampla participação dos grupos em litígios (BRADBURY, 2008). Entretanto, mesmo havendo tais avanços, este acordo foi incapaz de romper com a instabilidade existente na Somália, cenário este que se tornou mais complexo a partir do surgimento e avanço da União das Cortes Islâmicas (UIC, do inglês) – coalizão de milícias islâmicas defensoras da Sharia (lei islâmica) - pela região sul e central do país, a qual seria derrotada e dividida na ala moderada *Alliance for the Re-liberation for Somalia* (ARS, do inglês)⁷, e na ala radical, *Harakat al-Shabaab Mujihadeen* (*al-Shabaab*) (KASAIJA, 2010; HARPER, 2012) em 2007 – e da invasão da Etiópia, em dezembro de 2006, com o apoio tácito e militar dos Estados Unidos⁸.

Em síntese, é neste cenário que a UA criou a AMISOM (*African Union Mission in Somalia*), buscando assim, apoiar o TFG em seus esforços para a estabilização do país; para promover o diálogo e a reconciliação; para facilitar a prestação de assistência humanitária; e para criar condições propícias à estabilização, reconstrução e

⁷ O ARS seria incorporado ao TFG em 2008 e no ano seguinte o seu líder e ex-líder da UIC, Sheikh Sharif Ahmed, foi eleito presidente da TFG.

⁸ A participação norte-americana neste evento encontra-se relacionado à Guerra Global contra o Terror (GwOT) lançada pelo ex-presidente George W. Bush em resposta aos ataques terroristas de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Reflexo disso pode ser encontrado no combate ao avanço do *al-Shabaab*, grupo este que desde 2008 foi colocado na lista de organizações terroristas (*terror blacklist*) pelo Departamento de Estado norteamericano pela suposta ligação com a rede al-Qaeda (MURITHI, 2008, WEKENGELA, 2011).

desenvolvimento a longo prazo (AFRICAN UNION, 2007). Missão concebida no modelo de operação de paz complexa, isto é, com possibilidade do uso da força em sentido mais amplo, visto que o mandato da missão autoriza suas tropas a fazerem uso da força também no caso de risco de vida da população civil, a AMISOM possui semelhanças e diferenças com relação a AMIB e a AMIS I-II.

Referente às semelhanças, um primeiro ponto a ser destacado refere-se a adoção de contingentes civis especializados em ações voltadas ao aumento da qualidade de vida e à melhoria na condição de dignidade da pessoa humana, objetivando, assim, a consolidação da paz e a prevenção de novos conflitos no país. Outra característica diz respeito à participação de atores externos ao continente africano. Reflexo disso pode ser encontrado no treinamento, no fornecimento de suprimentos e no apoio logístico dado pelos EUA e a OTAN aos países contribuintes com tropas na missão, (AFRICAN UNION, 2008), como também na atuação da ONU, esta que através da transferência de equipamentos da missão da ONU na Etiópia e Eritreia (UNMEE) concluído em julho de 2008, e do fornecimento de serviços tais como provimento de água, combustível, veículos armados e helicópteros (SECURITY COUNCIL, 2009), havia contribuído até 2012 com US\$ 783,5 milhões. (SANTOS, 2011).

Se por um lado a dependência de recursos externos assemelha a AMISON à AMIB e à AMIS I-II, por outro lado, a interação desta com a ONU a singulariza. De fato, diferentemente das missões desenvolvidas pela UA no Burundi e no Sudão, que foram substituídas por uma missão de paz da ONU, no caso da AMISOM o que se vê é a resistência das Nações Unidas em substituir a UA como o principal responsável pela manutenção de paz na Somália, fator que, em certa medida, além de explicar a vultosa quantia de recursos enviada pela ONU a esta missão, também demonstra certo receio da ONU em ver o fracasso da UNOSOM I e II (*United Nations Mission in Somalia – 1992-1995*) retornar, visto que, segundo a organização, não existe paz a ser mantida.

Em linhas gerais, desde 2007 a AMISOM vem desempenhando um importante papel na estabilização da Somália. Reflexo disso pode ser encontrado não apenas no auxílio ao TFG em recuperar partes importantes do território somali que se encontravam sob o domínio do *al Shabaab* ou na reconstrução da infraestrutura destruída pela guerra,

mas também nos números encontrados nesta missão, que passaram de 5.250 e chegaram a 21.586 contingentes⁹ (AFRICAN UNION, 2014), fator este que simboliza a intensa atuação da UA no processo de pacificação deste país.

Considerações Finais

A partir da análise desenvolvida neste artigo, é possível indicar duas considerações. A primeira refere-se às prioridades encontradas na OUA e na UA como respostas a contextos internacionais distintos. Em síntese, enquanto ao longo da Guerra Fria a reação africana ao mundo bipolar foi à criação de um mecanismo (OUA) voltado ao rompimento com quaisquer formas de dominação herdadas do imperialismo europeu, logo, a independência se tornava preponderante se comparada com as questões internas dos novos países. No pós-guerra Fria, em um contexto internacional marcado pela relutância das potências Ocidentais em atuarem na pacificação do continente, a resposta africana foi a criação de um instrumento de estabilização da África (UA).

A segunda consideração que pode ser destacada refere-se à relação entre a intensão em ser mais atuante na pacificação do continente e os limites desta participação. Em linhas gerais, tornou-se claro que, ao longo dos dez primeiros anos da existência da UA, esta organização desenvolveu mais missões de paz que nos quase quarenta anos da OUA. Entretanto, tal atuação foi, no geral, marcada pela dificuldade em alcançar os objetivos traçados. Em linhas gerais, dentre os diversos desafios que foram surgindo e que exemplificam tais dificuldades, dois tornaram-se constantes. O primeiro diz respeito à falta de mão-de-obra qualificada, este refletido no despreparo da maioria das tropas enviadas para atuarem na AMIB, AMIS I-II e AMISOM.

Já o segundo e principal desafio que marcou as três missões anteriormente analisadas refere-se à dependência de recursos advindos de atores não africanos. De fato, desde a AMIB até a AMISOM, o que se viu foi o aumento da participação da ONU, dos Estados Unidos e da União Europeia não apenas em relação ao treinamento e

⁹ Constituída majoritariamente por contingentes advindas da Uganda (6,223), Burundi (5,342), Quênia (4,664) e Etiópia (4,395). Soma-se a estes países, em números reduzidos, contingentes provenientes do Djibuti, Gana, Nigéria e Serra Leoa.

ao fornecimento de suprimentos as tropas enviadas ao Burundi, ao Sudão e a Somália, mas principalmente no financiamento de tais missões. Em síntese, se por um lado tal apoio mostrou-se importante para a continuidade da atuação da UA nestes países, por outro lado, o uso da nova estrutura institucional e dos novos instrumentos normativos da UA tornam-se restritos, visto que tal dependência leva à diminuição da autonomia decisória desta organização.

Referências

ADEBAJO, Adekeye. South Africa and Nigeria in Africa: An axis of virtue? In: ADEDEJI, Adebayo.; ADEBAJO, Adekeye.; LANDSBERG, Chris. **South Africa in Africa: The Post-Apartheid Era**. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press. 2007.p. 213-235

AFRICAN UNION **Au in a Nutshell**. Addis Ababa: 2013. Disponível em: <<http://www.au.int/en/about/nutshell>>. Acesso em 10/03/2014.

_____, **Communiqué of the 69th meeting of the Peace and Security Council**. Addis ABABA, 19 January 2007. Disponível em: <<http://www.ausitroom-psd.org/Documents/PSC2007/69th/Communique/CommuniqueEng.pdf>>. Acesso: 15 abr. 2014.

_____, **Constitutive Act of the African Union (CAAU)**. Lome: 2000. Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em: 10/03/2014.

_____, **Organization of African Unity Charter**. 1963. Addis Ababa: Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf> Acesso em 10/03/2014.

_____, **Relatório do Presidente da Comissão sobre as situações do conflito em África**. Addis Ababa: 2004. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/ex-cl-106-v-p.pdf>>. Acesso: 10/04/2014.

_____, **Report of the Chairperson of the Commission on the situation in Somalia**. Addis Ababa, 2008. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/report-somalia-eng-.pdf>>. Acesso: 15 abr. 2014.

_____ **Resolution 1863.** New York: 16 January 2009. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1863\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1863(2009))> Acesso: 10.mar.2014

_____ **African Union Mission in Somalia.** Addis Ababa: African Union, 2014. Disponível em: <<http://amisom-au.org/>>. Acesso: 20.abr.2014.

AGOAGYE, Festus. The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the First African Union Peacekeeping Operation. In **Institute for Security Studies**, Pretoria, 2004.

AKOKPARI, John K. Post-Cold War International Relations and foreign policies in Africa. New Issues and New Challenges. **African Journal of International Affairs**. Dakar, v.4, n.1-2, 2001, p.34-55

ATTA-ASOMOAH, Andrews. Long walk to restoration: Lessons from Somalia's transition process. Addis Ababa: Institute for Security Studies, 2013.

BOSHOFF, Henri. *et al.* **The Burundi Peace Process From civil war to conditional peace.** Pretoria: Institute for Security Studies. 2010

BOUTROS-GHALI. Boutros. **An Agenda for the Peace:** Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. New York: Security Council, 1992. Disponível em <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf>. Acesso em: 18 de mar. 2013.

BRADBURY, Mark. A Synthesis Report of the Peace Mapping Study. Nairobi: Interpeace Regional Office for Eastern and Central Africa, 2008.

CHANAIWA, David. A África Austral. In: MAZRUI. Ali A. WONDJI. C.(org.) **História Geral da África – VIII: África desde 1935.** Brasília: UNESCO, 2010, p. 295-334

CHANAIWA, David.; KODJO, Edem. Pan-africanismo e libertação. In: MAZRUI. Ali A. WONDJI. C.(org.) **História Geral da África – VIII: África desde 1935.** Brasília: UNESCO, 2010. p. 897-924.

ELMI, Afyare Abdi. **Understanding the Somalia Conflagration:** Identity, political islam and peacebuilding. London: Pluto Press, 2010.

CHAZAN, Naomi, *et al.* **Politics and Society in Contemporary Africa.** Boulder: Lynne Rienner Publishers, 3ed, 1999.

ESCOSTEGUY, Pedro Cardoso. **A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África.** Brasília: FUNAG, 2011

FUNKE, Norbert; NSOULI, Salah M. **The NEPAD: Opportunities and Challenges.** Washington, DC: International Monetary Fund, 2003.

FRANCIS, David. **Uniting Africa: Building a regional peace and security systems.** Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.

HARPER, Mary. **Getting Somalia Wrong?: Faith and War in a Shattered State.** London: Zed Books, 2012.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos (1914-1991): o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995

KASAJA, Apuuli Phillip. 2010. "The UN-Led Djibouti Peace Process for Somalia 2008–2009: Results and Problems". *Journal of Contemporary African Studies*. 28, no. 3: 2010. p. 261-282.

KENNEDY, P. **Ascensão e Queda das Grandes Potências.** Ed. Campus, 1989.
LAGOS PLAN OF ACTION FOR THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF AFRICA 1980-2000. Disponível em: <
http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/1981/81B09_473_engl.pdf > . Acesso em: 22/03/2014

LANDSBERG, Chris. Policy Afro-Continentalism: Pan-Africanism in Post-Settlement South Africa's Foreign. **Journal of African and Asian Studies.** [S.l.] v. 47, n. 4, p. 436-448, 2012. Disponível em: <http://jas.sagepub.com/content/early/2012/05/02/0021909612439741.full.pdf+html>. Acesso em: 18 fev. 2014.

LEWIS, Ioan M. **Understanding Somalia and Somaliland: Culture, History, Society.** London: Hurst & Company, 2008.

MINGST, Karen. **Princípios das Relações Internacionais.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MITI. Katabaro. South Africa and Conflict Resolution in Africa: From Mandela to Zuma. **Southern African Peace and Security Studies.** [S.l]: v. 1, n. 1, p. 26-42, 2012.

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,** v. 17, n. 1, p.70-82, 2008. Disponível

em: <<http://www.issafrica.org/uploads/17NO1MURITHI.PDF>>. Acesso em: 09/02/2014

OLIVEIRA, Guilherme. Z; BARBOSA, Luísa. C. P; CARDOSO, Nilton. C. F. Da Não Interferência da Organização da Unidade Africana a Não Indiferença da União Africana: Percepções Africanas sobre a Segurança do Continente. In **Século XXI : revista de relações internacionais / Escola Superior de Propaganda e Marketing do Rio Grande do Sul**. v. 5, p. 93-112, 2014.

PEEN RODT, Annemarie. The African Mission in Burundi: The successful management of violent ethno-political conflict? Lodon: **Exeter Centre for Ethno-Political Studies**, no 10, may 2011.

PENNA FILHO, Pio. Segurança seletiva no pós-Guerra Fria: uma análise da política e dos instrumentos de segurança das Nações Unidas para os países periféricos - o caso africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**. Brasília: vl.47, n.1, p. 31-50, 2004.

SABALA, Kizito. Regional and extra-regional inputs in promoting (in)security in Somalia. In SHARAMO Roba & MESFIN, Berouk (Eds). **Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.

SECURITY COUNCIL. **Resolution 1863**. New York: 16 January 2009. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1863\(2009\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1863(2009))>
Acesso: 10.mar.2014

SOUTHALL, Roger. A long prelude to peace: South African involvement in ending Burundi's war. In SOUTHALL. Roger (org.) **South Africa's role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: Ed. HSRC Press, 2006. p. 105-135.

_____ Between competing paradigms: post-colonial legitimacy in Lesotho. In: MELBER, Hanning. **Limits to liberation in Southern Africa: the unfinished business of democratic consolidation**. Cape Town: HSRC Press, 2003. p. 115-133.

TIEKU, Thomas. Explaining the Clash and the Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union. **African Affairs**. Oxford, 103, p.249-267, 2004.

VISENTINI, Paulo F. **A África na Política Internacional: O Sistema Interamericano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010.

WEKENGELA, Mupenda T. Keeping in elusive peace: AMISOM and the quest for peace in Somalia. In SHARAMO Roba & MESFIN, Berouk (Eds). **Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.

Resumo

O artigo busca compreender a atuação da União Africana (UA) no campo securitário em sua primeira década de existência (2002-2012) e defender a hipótese de que, mesmo havendo alterações na estrutura da organização em referência, feito que lhe garante maior dinamismo na resolução de conflitos, em verdade sua capacidade de atuação é afetada pela falta de mão-de-obra qualificada e mantém-se dependente dos recursos advindos de parceiros externos ao continente.

Palavras-chave

Organização da Unidade Africana; União Africana; Missões de paz

Abstract

The article aims to understand the performance of the African Union (AU) in the security field in its first decade of existence (2002-2012), and to defend the hypothesis that, even with changes in the structure of the organization in question, granting it more dynamism in conflict resolution, its capacity is in fact curbed by the lack of skilled personnel and by its dependence on resources from external partners.

Keywords

Organization of African Unity; African Union; Peacekeeping

*Artigo recebido em 30 de abril de 2014.
Aprovado em 20 de outubro de 2014.*