

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 11 | edição nº 2 | 2022

*O GENOCÍDIO DE RUANDA E SUAS  
CONSEQUÊNCIAS NA ARQUITETURA DE PAZ E  
SEGURANÇA AFRICANA (1994-2020)*

*Anselmo Otavio;  
Ilana Zelmanovitz Axelrod*

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

## O GENOCÍDIO DE RUANDA E SUAS CONSEQUÊNCIAS NA ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA (1994-2020)

*Anselmo Otavio<sup>1</sup>; Ilana Zelmanovitz Axelrod<sup>2</sup>*

---

**Resumo:** O artigo possui como objetivo principal analisar os impactos que o genocídio de Ruanda gerou na arquitetura de paz e segurança africana. Feito isso, buscaremos demonstrar que a necessidade em distanciar o continente de tragédias similares ao caso ruandês, foi um dos fatores que impactou tanto nos debates que culminaram na transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), como também na inclusão e valorização do princípio da não-Indiferença por parte da UA. Assim, espera-se concluir que, mesmo havendo interesse em resolver os conflitos existentes no continente, reflexo disso foi a criação de diversas missões de paz, em verdade a atuação da UA acaba sendo limitada pela falta de recursos próprios para a operacionalização de tais iniciativas, uma vez que ainda depende de repasses advindos de potências extrarregionais e de organismos internacionais, em especial as Nações Unidas (ONU). Em termos metodológicos, o artigo baseia-se em fontes primárias e secundárias consideradas relevantes para o tema.

**Palavras-Chaves:** Ruanda. Missões de Paz. Não-Indiferença. União Africana

**Abstract:** This paper aims to examine the impacts that the Rwandan genocide has posed to the succeeding African Peace and Security Architecture. Thereafter, the paper demonstrates that the urge to avoid similar humanitarian tragedies in the continent was a key factor in the debates that culminated in the transformation of the Organization of African Unity (OAU) to the African Union (AU), as well as in the inclusion and appreciation of the non-Indifference principle within the AU security framework. Despite its interest in solving existing conflicts in the African continent, which can be highlighted in the emergence of several peacekeeping missions, AU's performance was substantially constrained by the lack of resources to instrumentalize such initiatives, still dependent on the inputs of extra-regional powers and international organizations, remarkably the United Nations (UN). In methodological terms, this paper is based on primary and secondary sources considered relevant to the topic.

**Keywords:** Rwanda. Peacekeeping Mission. Non-Indifference. African Union.

---

### 1. Introdução

Paralelamente ao término da disputa Leste-Oeste, o sistema ONU inaugurou uma nova fase no âmbito da segurança. De fato, uma primeira característica que se destaca diz respeito à composição dos contingentes que passaram a fazer parte das missões de paz - estes que, se durante a primeira geração

---

<sup>1</sup> Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: [anselmo\\_otavio@yahoo.com.br](mailto:anselmo_otavio@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Universidade do Vale do Rio dos Sinos. E-mail: [axelrodgina@gmail.com](mailto:axelrodgina@gmail.com)

de missões de paz (1948-1987) eram tão somente compostas por militares, após a Guerra Fria passaram a contar com a participação de civis. Já uma outra característica refere-se à valorização de pontos como o aumento da qualidade de vida e a melhoria na condição de dignidade da pessoa humana, ambos que passaram cada vez mais a serem vistos como importantes para a consolidação da pacificação e a prevenção de novos conflitos (GODOI, 2010; CARDOSO, 2020).

Em certa medida, as características anteriormente apresentadas eram defendidas pelos relatórios *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping* de 1992 e *Supplement to An Agenda for Peace* de 1995, ambos complementares e símbolos de um novo cenário de transformações na segurança. Enquanto o primeiro contribuía ao reconhecer a necessidade de mudanças na natureza das próprias operações realizadas pela organização, que até então eram mais limitadas à tradicional manutenção da paz, o segundo relatório, destacava a necessidade em desenvolver instrumentos de controle e resolução de conflitos inter e intra- Estados de acordo com seu objetivo e forma de atuação. Para tal finalidade, destacava a importância de formatos de resolução de conflitos, quais sejam, Diplomacia Preventiva e Missões de *Peacemaking, Peace-keeping e Peace-building*.<sup>3</sup>

Ainda que houvesse a transformação no Sistema ONU, tornando assim as missões de paz cada vez mais complexas, em verdade tais mudanças não necessariamente simbolizaram um desejo das potências ocidentais em ser mais atuantes nestas missões, principalmente naquelas voltadas ao continente africano, que encerrava a década de 1980 e adentrava nos anos 1990 marcado por desafios nas dimensões da economia, da política e da segurança. De fato, senas duas primeiras o que se via era o baixo crescimento econômico, a diminuta participação no mercado internacional e a persistência de regimes autoritários; na segurança, a África era representada por conflitos espalhados em países como a Somália, o Burundi, em Ruanda, na Libéria, em Serra Leoa, na República Democrática do Congo, dentre outros (CARDOSO, 2020).

Inicialmente, o reflexo desta desvalorização pode ser encontrado na missão de Paz das Nações Unidas para a Somália (UNOSOM II), também voltada a ajuda humanitária e a formação de novo governo somali. Neste caso, a morte de soldados norte-americanos após a derrubada de dois

---

<sup>3</sup> “Diplomacia Preventiva [Preventive diplomacy]: O emprego mais desejável e eficaz da diplomacia é para aliviar tensões antes que resultem em conflito - ou, se o conflito irrompe, de agir rapidamente para contê-lo e resolver as causas subjacentes. Peacemaking: [...] ação de trazer as partes hostis ao acordo, essencialmente através de meios pacíficos como as previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. [...] Entre as tarefas relacionadas a busca em evitar conflitos e na manutenção da paz, reside a responsabilidade de tentar trazer os partidos hostis ao acordo por meios pacíficos. Peace-keeping: [...] tendo em consideração o consentimento de todas as partes interessadas, refere-se a presença das Nações Unidas no local, envolve normalmente militares a serviço das Nações Unidas e /ou policiais e muitas vezes civis também. Peace-building: [...] medidas para identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar o retorno ao conflito.” (BOUTROS-GHALI, 1992, p.45-57).

helicópteros em Mogadíscio, levou Washington a recuar e retirar suas tropas no início de 1994 (CARDOSO, 2020). No entanto, o símbolo do descaso para com a África pode ser encontrado no conflito entre Hutus e Tutsis ocorrido em Ruanda, evento marcado pela morte de mais de 1 milhão de ruandeses que (MENDONÇA, 2013; THOMSON, 2018), direta ou indiretamente, gerou transformações no âmbito internacional e, destacadamente, no regional.

Passado um pouco mais de 26 anos após Ruanda, é fato que o continente africano passou por transformações, tanto relacionada ao cenário internacional, visto que potências tradicionais e emergentes passaram a intensificar a presença na África, bem como no âmbito interno, refletido pelo crescimento econômico de alguns países e o avanço de eleições democráticas acompanhada pelo declínio de regimes autoritários (VISENTINI, 2010). No âmbito da segurança, as transformações também foram encontradas, com a diminuição no número de conflitos e, diante desta características, uma pergunta que se torna pertinente diz respeito a qual foi o impacto do genocídio de Ruanda na resolução de conflitos no continente africano. É buscando discorrer sobre tal questionamento, que buscaremos demonstrar que a necessidade em distanciar o continente de tragédias similares ao caso ruandês, foi um dos fatores que impactou tanto nos debates que culminaram na transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), como também na inclusão e valorização do princípio da não-indiferença por parte da UA.

Em termos metodológicos, o artigo baseia-se em fontes primárias e secundárias consideradas pertinentes ao tema, bem como encontra-se estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira possui como objetivo compreender, no âmbito geral, a dinâmica étnico-política de Ruanda de uma perspectiva histórica e geopolítica, argumentando que o genocídio representa a epítome do afropessimismo. Já nas segunda e terceira seções, o objetivo será compreender os efeitos relacionados ao genocídio ruandês, tais como a transformação da OUA para UA e o desenvolvimento de missões de paz baseadas no princípio da não-Indiferença. Por fim, a última seção refere-se as considerações finais, quando buscaremos concluir que, mesmo havendo interesse em resolver os conflitos existentes no continente, reflexo disso foi a criação de diversas missões de paz, em verdade a atuação da UA acaba sendo limitada pela falta de recursos próprios para a operacionalização de tais iniciativas, uma vez que ainda depende de repasses advindos de potências extrarregionais, como os Estados Unidos, e de organismos internacionais, em especial as Nações Unidas (ONU).

## **2. A África no pós-Guerra Fria: o Genocídio de Ruanda como expressão do Afropessimismo**

Em pesquisa desenvolvida por Krosiak (2008) sobre Ruanda, é possível analisarmos a história deste país em quatro momentos, quais sejam, Período colonial; Primeira República; Segunda República; e a Guerra civil entre Hutu e Tutsi. O primeiro período, que equivale ao domínio inicial de

Ruanda pela Alemanha e, a partir de 1916, pela Bélgica, foi marcada pela instrumentalização dos grupos étnicos preponderantes, no caso, Hutus e Tutsis, com o objetivo de explorar um território densamente povoado, militarizado e centralizado de um dos reinos mais poderosos do continente africano (RAWSON, 2018), bem como maximizar os ganhos para as metrópoles com o mínimo de investimentos. Grosso modo, tal instrumentalização pode ser exemplificada com a segregação dos tutsis em uma raça diferente, a *Hamitas*, e a unificação das outras etnias em um único grupo populacional, a raça bantu. Além disso, vale destacar a reforma colonial belga de 1926-36, que não apenas reprimiu os Bantu de serem governados por seus próprios chefes, como também passou a indicar que tais lideranças deveriam pertencer aos *Hamitas*, vistas pelos belgas como hierarquicamente e racialmente superiores.

A divisão entre aqueles que tinham conexões de linhagem para privilégios e poder (Tutsi) e aqueles com status servil (Hutu), demonstrou outra característica símbolo deste período colonial, qual seja, a dimensão racial, que passava a identificar hutu e tutsi, como indígenas e alienígenas, respectivamente. Tal identificação ganhou destaque com o estabelecimento de carteiras de identidade de 1931, e com o censo oficial de 1933, quando o colonizador belga, buscando distinguir os tutsis dos hutus, utilizou como base de regra a posse de dez vacas. Logo, quem possuía dez ou mais vacas era classificado como tutsi e quem possuía menos era classificado como hutu. Ao racializar Hutus e Tutsis, e separá-los por fatores socioeconômicos, os belgas não apenas privaram os primeiros de direitos políticos e econômicos, como também construíram e intensificaram uma relação entre tais grupos marcada pela hierarquia e violência (KROSLAK 2008; MAMDANI 2019; RAWSON 2018).

Diante deste cenário de segregação e cada vez mais instável, a Bélgica buscou romper com os velhos métodos e, gradualmente, melhorar a qualidade de vida dos hutus e, posteriormente, transferindo os privilégios e apoio da elite tutsi para os líderes hutus. Exemplo desta tentativa pode ser visto em outubro de 1959, quando Grégoire Kayibanda criou o partido extremista e anti-Tutsi intitulado de Movimento pela Emancipação dos Hutu (Parmehutu, na sigla em francês), apoiado pelo poder belga. Neste caso, além de se tornar o primeiro presidente de Ruanda e simbolizar o segundo momento na história de Ruanda, isto é, a Primeira República, Kayibanda reforçou e aprofundou as divisões étnicas, aumentando o domínio da maioria étnica, hutu, e a subjugação das minorias étnicas (tutsi e twa). Vale ressaltar que tais características foram mantidas ao longo do seu sucessor, Juvénal Habyarimana, que após golpe e suspensão da constituição, inaugurou, em 1973, a Segunda República, terceiro momento da história ruandesa caracterizado pelo banimento de todos os partidos políticos e pela manutenção apenas do Movimento Revolucionário Nacional pelo Desenvolvimento (MRND, na sigla em francês), que havia sido criado em 1975 (KROSLAK 2008; GUICHAOUA 2017; MAMDANI 2019).

Diferentemente do isolamento e contestação internacional encontrado durante a Primeira República, a administração de Habyarimana foi marcada pela busca por nova inserção internacional de Ruanda, fator que auxiliou na melhora das condições socioeconômicas e de infraestrutura do país, e dando a Ruanda a alcunha de "Suíça da África". Entretanto, à imagem internacional de um raro exemplo de sucesso na África, fator exemplificado pela crescente entrada de Investimento Estrangeiro Direto (WORLD DEVELOPMENT REPORT 1987), não foi mantida, visto que a desvalorização do principal produto de exportação de Ruanda ao longo da década de 1980, qual seja, o café, e a pressão internacional sobre Habyarimana, levaram a instabilidade política do país, que foi agravada nos anos finais da Segunda República.

Inicialmente, um exemplo deste cenário pode ser visto em 1990, quando o Exército Patriótico de Ruanda (RPA), braço militar da Frente Patriótica de Ruanda (RPF), e criado por refugiados tutsis locados em Uganda, invade Ruanda, episódio que levou o país a guerra civil que perdurou por quatro anos. Grosso modo, ainda que propostas de reformas constitucionais voltadas ao estabelecimento do pluralismo político foram indicadas pelo governo, e os processos de paz ocorridos em Paris (1992) e Arusha (1993), ganharam relevância, em verdade ao término do conflito o que se viu foi a maior instabilidade entre Hutus e Tutsis, primeiramente porque tanto a insurgência do RPF foi interpretada como a reencarnação das estruturas de poder colonial, como também os tutsis em Ruanda foram sujeitos a prisões, intimidações e massacres, uma vez que eram associados aos insurgentes. Inclusive, a imagem dos Tutsis construída no período colonial de invasores, alienígenas e violentos foi reforçada. Em segundo lugar, por que tal conflito militarizou a população, colapsou o processo de democratização iniciado em 1990, e aumentou intervenção estrangeira no país (KROSLAK 2008; RAWSON 2018).

O cenário anteriormente apresentado se tornou cada vez mais instável a partir de abril de 1994, poucas horas após a morte do presidente Habyarimana devido a um acidente de avião, quando milícias extremistas bloquearam estradas e, a partir de 7 de abril, mortes e massacres se espalharam por todo o país. A linha-dura hutu dentro do partido governante do governo interino, MRND, buscou assumir o controle de Kigali e, para esse fim, eliminar os tutsis étnicos e adversários políticos. À medida que a campanha hutu anti-tutsi e anti-moderada se intensificou, o conflito se transformou em um genocídio, organizado e liderado politicamente por militares e políticos próximos do presidente Habyarimana, e executado por hutus de classe média, camponeses, desempregados e jovens, muitos dos quais influenciados pela ideologia racista *Hutu Power* (KROSLAK 2008; THOMSON 2018).

Além de ser marcado pela morte de mais de 1 milhão de ruandeses em um período de cem dias, o genocídio de Ruanda também foi marcado por duas outras características. A primeira diz respeito aos números expressivos fruto deste evento, no caso, os mais de 2 milhões de refugiados ruandeses vivendo em países vizinhos; 1 milhão de deslocados internos; aproximadamente 95 por cento dos

ruandeses que sofreram ou testemunharam atos violentos; cerca de 1,2 milhão de refugiados que escaparam por Cyangugu, no sul, e Gisenyi, no norte, e outros 900.000 que se deslocaram para o leste, em direção a Tanzânia ou para o sul, na divisa com o Burundi, levando assim o maior êxodo de pessoas em voos desde a Segunda Guerra Mundial (THOMSON 2018). Já a segunda característica diz respeito a interação entre o afro- pessimismo e a perda de importância estratégica do continente africano para potências estrangeiras.

Visão simplista e preconceituosa sobre o continente africano, o afro-pessimismo refere-se a um sentimento de pessimismo sobre a possibilidade de África superar os desafios relacionados a pobreza, saúde, governança e desenvolvimento (NOTHIAS 2012; GRINDLE 1997). Essa descrença generalizada e amplamente aceita no âmbito internacional, além de refletir uma perspectiva eurocêntrica de incapacidade dos povos africanos em se autogovernarem, também ocasiona o fortalecimento de um cenário de subalternização e expropriação dos povos africanos, à medida que as potências ocidentais tratam suas civilizações como não apenas diminuídas, mas "incivilizadas". Se por um lado o afro- pessimismo era alimentado por dezesseis guerras baseadas na África entre 1990 e 1997, por crises políticas e conflitos violentos em mais de um terço dos Estados africanos (NEWBURY 2002). Por outro lado, a desumanização dos africanos símbolo desta percepção, legitimou a inação das potências ocidentais, bem como o interesse destes em atuarem em outras regiões consideradas mais estratégicas.

Reflexos deste desinteresse podem ser encontrados na desvalorização da missão de paz da ONU direcionada a Ruanda, visto que a *United Nations of Assistance Mission for Rwanda* (UNAMIR) teve seu contingente diminuído em torno de 90%, e no desinteresse norte-americano em participar ou criar iniciativas que levassem ao fim do conflito ruandês. Tal constatação pode ser encontrada na decisão da administração Clinton em não enviar, por exemplo, tropas para a UNAMIR e, quando os países africanos demonstraram interesses em resolver este conflito, Washington sinalizou que não iria doar os 50 veículos de movimentação tática esperado por tais países, mas sim, arrendá-los as Nações Unidas por US\$ 15 milhões (MENDONÇA, 2013). Diferentemente deste desinteresse, no Leste Europeu, o que se viu foi a intensa busca das potências ocidentais em atuar pela estabilização.

Referente ao interesse pelos países pertencentes ao antigo bloco soviético, vale destacar a Guerra da Bósnia, cujo território era caracterizado pelo predomínio de muçulmanos, croatas e sérvios que possuíam visões diferentes acerca do futuro do território bósnio, uma vez que os dois primeiros eram favoráveis à independência da Iugoslávia, e o terceiro grupo defendia a unificação da Bósnia com a Sérvia. Diante deste complexo cenário marcado pela não aceitação da independência da Bósnia e, principalmente, pelos ataques realizados durante a administração de Slobodan Milošević (1989-1997)

aos não-sérvios do território de Srpska, que um dos episódios símbolos desta tentativa de limpeza étnica ocorreu na cidade de Srebrenica em 1995, quando tropas sérvio-bósnias invadiram uma área de segurança das Nações Unidas elevaram presos quase toda a população masculina presente nesta área, população que seria, em sua totalidade, assassinada nos arredores desta cidade (JUDT, 2005). Neste caso, além de aprovar a intervenção da OTAN no conflito e os constantes bombardeios desta organização na região ocupada pelos sérvio-bósnios, os EUA também atuaram no cessar fogo via realização em 1995 do acordo de Dayton.

Um segundo exemplo que representa o interesse pelo Leste Europeu em contraste com a desvalorização do genocídio de Ruanda, diz respeito ao Kosovo, território que havia sido englobado pela Sérvia em 1989 e, desde então, era caracterizado pela restrição institucional da população albanesa que vivia naquele território. Em certa medida, principalmente por parte dos nacionalistas sérvios, existia o temor de uma tendência à independência da região, fato este consubstanciado a partir de 1997, quando as lideranças albanesas-kosovares passaram a crer que a finalização dos transtornos causados pelo englobamento sérvio somente seria sanada com a independência total do Kosovo. É neste cenário caracterizado pelos combates entre o Exército de Libertação de Kosovo (ELK), e tropas da Iugoslávia, então sob a administração de Slobodan Milošević, que ocorreu os ataques ao vilarejo de Racak, quando 45 albaneses foram mortos.

Em tal conflito, Washington variou entre a busca por um acordo de paz entre as partes conflitantes e, semelhantemente a guerra da Bósnia, a atuação junto a OTAN, resultando em meses de conflito e a retirada de tropas da Iugoslávia do Kosovo (JUDT, 2005).

### **3. Respostas à Marginalização: a União Africana e o princípio da não-Indiferença**

Além de refletir o afro-pessimismo, a inércia das potências tradicionais e aprofundar a percepção da África como um continente marginal em um mundo cada vez mais globalizado, o genocídio de Ruanda também acabou por demonstrar uma das principais fragilidades da Organização da Unidade Africana (OUA), qual seja, a dificuldade em intervir nos países-membros. De fato, criada em 1963 e marcada pela defesa de 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, a OUA refletia o anseio panafricanista de rompimento com quaisquer formas de dominação herdadas do jugo colonial. Contudo, se na dimensão política é possível encontrarmos o êxito em sua atuação, visto que o apoio financeiro ou incentivo aos países-membros em garantir treinamento militar a movimentos independentistas, intensificou os processos de libertação nacional na África, no âmbito da segurança, o que se viu foi os limites desta organização (OAU CHARTER, 1963; OTAVIO; CARDOSO, 2014).

Em certa medida, é possível indicar que a incapacidade desta organização no que tange a prevenção e resolução de conflitos encontra-se atrelada principalmente a três motivos. O primeiro atrela-se a sua própria estrutura institucional e funcional, que era composta pela Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, pelo Conselho de Ministros, pelo Secretariado Geral, e pelas Comissão de Mediação e de Arbitragem (art. VII da OAU *Charter*, 1963, p. 5). Neste caso, diante de um cenário regional marcado por constantes transformações, tal estrutura não era capaz de atender demandas econômicas, políticas e, destacadamente, securitárias por parte de seus Estados-Membros. Inclusive, com relação a resolução de conflitos, o seu principal órgão, a Assembleia de Chefes e de Governo, só podia deliberar sobre uma intervenção militar se convidado pelas partes em conflito, e se houvesse o consenso entre seus membros (MURITHI, 2008).

Já o segundo e o terceiro motivos referem-se à existência da chamada guerra *proxy* (guerra por procuração) e o não pagamento das cotas de manutenção da organização por parte de seus membros. Referente a guerra de procuração, se por um lado foi preponderante na África a partir da década de 1970, cuja existência encontrava-se atrelada a envolvimento tanto dos Estados Unidos quanto da União Soviética no continente africano; por outro, tal 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. No que diz respeito a inadimplência dos países, tal fato alijou a OUA de sua principal fonte de financiamento, transformando a organização em uma tribuna política e em uma ferramenta de representação externa do continente africano (VISENTINI, 2010).

Os motivos relacionados a fragilidade da OUA podem ser exemplificados em sua tímida atuação. Primeiramente, o sucesso nas disputas de fronteiras entre Marrocos e Argélia (1963), Somália e Quênia (1964) e entre a Líbia e Chade (1977), refletiam, no geral, uma das principais características desta organização nesse campo, qual seja, atuar via envio de pequenas missões de observadores voltadas a resolução de disputas de fronteiras. Em segundo lugar, contudo, ao longo de todo o período da Guerra Fria, a OUA enviou apenas uma força militar para intervir na guerra civil no Chade em 1981 (*OAU Neutral Force in Chad*), guerra iniciada em 1960 cuja iniciativa foi tomada a partir de pressões advindas de países externos ao continente, principalmente da França (OTAVIO; CARDOSO, 2014).

A fragilidade na atuação da OUA vista no Chade, em verdade manteve-se em outros episódios nos anos finais da Guerra Fria e ao longo da primeira metade da década de 1990, como no Sudão, na Somália, no Burundi, na República Democrática do Congo, e, destacadamente, em Ruanda (ESCOSTEGUY, 2011), fator que reafirmava o caráter mais deliberativo que decisório, dentro de uma estrutura simples para alcançar a estabilidade continental. No caso ruandês, é possível afirmar que a OUA e a grande maioria dos Estados africanos falharam por não considerar, inicialmente, a

escalada de violência como um genocídio. Inclusive, vale destacar a recepção do presidente interino ruandês, Théodore Sindikubwabo, que havia sucedido Habyarimana e governava o país durante o genocídio, na Cúpula de Chefes de Estado ocorrida em Túnis (IPEP, 2001).

Diante desta dificuldade em estabilizar o continente africano, a tendência de transformação da Organização da Unidade Africana encontrada em eventos como a adoção da Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos (1986), o Movimento Kampala (1989) e a fundação da Comunidade Econômica Africana (1991), voltou a ser intensificado, tendo seu ápice em 1999, na Cúpula Extraordinária da OUA, ocorrida na cidade de Sirte, Líbia. Grosso modo, a Cúpula foi marcada pela polarização entre Líbia, África do Sul e Nigéria. No caso líbio, a então administração Gaddafi defendia que a transformação da OUA deveria convergir com a transformação do continente em uma federação, o chamado Estados Unidos da África. Nesse sentido, Gaddafi resgatava a discussão levantada durante as décadas de 1950 e 1960 pelo grupo de Casablanca durante o processo de criação da OUA (DÖPCKE, 2002; OTAVIO; CARDOSO, 2014).

Já a Nigéria sob a administração Obasanjo e África do Sul presidida por Mbeki, convergiram suas respectivas percepções sobre o futuro do continente africano neste processo de transformação. No caso sul-africano, Pretoria passou a defender o que foi intitulado por Landsberg (2012) como *Pan-continentalism*, isto é, a necessidade da nova organização não apenas criar normas, regras, princípios, instituições, dentre outros meios considerados importantes, mas, fundamentalmente, de possuir instrumentos e estruturas que levem os Estados-membros a acatarem com os meios acordados. Referente a Nigéria, Abuja resgatava o chamado Movimento Kampala (*Kampala Movement*), iniciativa criada pelo governante em 1989, que destacava a necessidade da organização priorizar os desafios securitários existentes. Neste caso, a contribuição de Kampala referia-se a criação do Conselho dos Anciões (*African Peace Council of Elder Statesmen*), meio voltado a mediação entre as partes conflitantes e na drástica redução dos gastos militares no continente, e a criação da Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (CSSDCA, na sigla em inglês), mecanismo de manutenção da paz continental, de promoção e prevenção de conflitos e autossuficiência militar na África (ADEBAJO, 2007; OTAVIO; CARDOSO, 2014).

Em certa medida, tal polarização se encerraria na Cúpula de Durban, África do Sul, em 2002, quando o lado sul-africano e nigeriano foram predominantes no processo de transição da OUA para UA, inclusive, com as contribuições defendidas pelo Movimento Kampala sendo diluídas na estrutura da UA com os nomes de Conselho Econômico, Social e Cultural (ECOSOCC, na sigla em inglês) e no

Conselho dos Anciões (ADEBAJO, 2007).<sup>4</sup> Além disso, vale destacar o Artigo 4º (h) do Ato Constitutivo da União Africana (CAAU), documento frutoda Cimeira de Lomé ocorrida em 2000 no Togo, que, definitivamente, rompia com um dos princípios fundamentais da OUA, qual seja, a não ingerência em assuntos internos aos Estadosmembros, visto que confere à UA “o direito da união intervir num Estado membro em conformidade com a decisão da Conferência em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade” (AU Charter, 2000, p.7, tradução nossa).

Em outros termos, a UA não só tem a responsabilidade de intervir sem o consentimentodas partes para proteger as populações vulneráveis e restaurar a paz e estabilidade, mas também intervir para prevenir que essas situações ocorrem. Ademais, a UA concedeu o direito da União de intervir num Estado membro, utilizando de meios coercivos quando necessário. Desse modo, a União Africana se distanciou do princípio de não intervenção que regia a OUA e passou a adotar o princípio da não indiferença. Além disso, outra importante mudança em relação a sua predecessora foi a institucionalização do conceito de segurança humana, englobando o bem-estar econômico, político e social dos cidadãos (FRANCIS, 2006; MURITHI, 2008).

A efetivação tanto do princípio da não-indiferença quanto da segurança humanacaminha lado a lado a outra característica do Ato Constitutivo da UA, qual seja, o empoderamento das comunidades econômicas sub-regionais (RECs, no inglês) e oengajamento destas na estabilização do continente. Grosso modo, vale ressaltar que antes mesmo da transformação da OUA para UA, algumas RECs já haviam atuado no campo de paze segurança. Um primeiro exemplo pode ser encontrado na África Ocidental, onde a Comunidade Econômica da África Ocidental (ECOWAS, na sigla em inglês), através do Grupode Monitoramento de Estados da ECOWAS (ECOMOG, na sigla em inglês) interveio na Guerra Civil Liberiana em 1990, em coordenação com a OUA e a ONU e liderada pela Nigéria. Além disso, com eclosão da guerra civil na vizinha Serra Leoa em março de 1991, a atuação da ECOMOG foi expandida para este país, e em 1998 e 2002 também atuou na Guiné Bissau e na Costa do Marfim respectivamente. Já um segundo exemplo envolve a Comunidade de Desenvolvimento do África Austral (SADC, na sigla em inglês), que interveio no Reino do Lesoto em 1998, sob a liderança da África do Sul e Botsuana, e foi fundamental no incentivo a todas as partes conflitivas em aceitarem a revisão do código eleitoral, e ao introduzir o *MixedMember Proportional* (MMP), sistema que garantia a oposição representatividade no Legislativo (SOUTHELL, 2003; FRANCIS, 2006).

---

<sup>4</sup> Entre a Cúpula Extraordinária da OUA ocorrida em Sirte, até o lançamento da UA em 2002, na Cúpula de Durban, África do Sul, houve duas outras reuniões que foram importantes no processo de transformação da OUA em UA. No ano de 2000 houve a Cimeira de Lomé, no Togo, em que foi adotado o *Constitutive Act of the Union*, e, no ano de 2001, na Cimeira de Lusaka, na Zâmbia, foi programado o roteiro de implementação da UA (AFRICAN UNION, 2013)

A maior complexidade da UA perante a OUA no que concerne as questões securitárias, também pode ser representada pelo Protocolo para o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA (CPS) também criado em 2002 na Cúpula de Durban. Estabelecido como principal órgão decisório da UA para as questões referentes à segurança, e guiado pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da União Africana, na Carta das Nações Unidas, na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 4º), os objetivos principais do CPS (artigo 3º) consistem em promover a paz, a segurança e estabilidade no continente; a antecipação e prevenção do conflito; a promoção e execução de atividades de consolidação da paz e reconstrução pós-conflito; a coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate ao terrorismo internacional; 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 (OTAVIO; CARDOSO, 2014).

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. 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 dos membros não permanentes do CSNU, existe, para todos, a possibilidade de reeleições sucessivas (ESCOSTEGUY, 2011; SANTOS, 2011). Além disso, vale destacar que um dos componentes essenciais do Conselho é o estabelecimento do Sistema Continental de Alerta Antecipado e a criação de Fundo para Paz, um Conselho de Eruditos, uma Força Africana de Intervenção (*The African Standby Force*) e uma Comissão Militar (*Military Staff Committee*) (VISENTINI, 2010, p. 206).

Em síntese, ao compararmos a OUA com a UA torna-se claro que os desafios securitários passaram a ser cada vez mais relevantes para a principal organização existente no continente. Em verdade, durante a vigência da OUA se procurava a segurança do continente por meio da institucionalização e legitimação do Estado na África, bem como a valorização dos princípios de soberania e integridade territorial, fatores que dificultavam a intervenção em países-membros, como visto no caso de Ruanda. Em contrapartida, a UA e toda sua estrutura passava a representar a priorização da dignidade da pessoa humana, e a institucionalização do princípio da não indiferença. Neste caso, ao acompanharmos os quase 20 anos após a efetiva transição, é possível encontrarmos êxitos e desafios a implementação da não-indiferença defendida pela UA, como será exposto a partir de exemplos analisados na seção seguinte.

#### **4. A não-Indiferença e sua efetividade: avanços e limites da União Africana expressos em missões de paz**

Inicialmente, a efetivação do princípio da não-indeferência ganhou destaque no Burundi, país que desde o assassinato de Melchior Ndadaye, então primeiro Hutu a vencer as eleições presidenciais na história do país (1993), tornou-se cenário de conflitos entre grupos pró-Hutus e pró-Tutsis. Em um primeiro momento, a busca em resolver esta guerra ocorreu com o Acordo de Arusha I, quando a tentativa em levar ao diálogo a Frente pela Democracia do Burundi (FRODEBU, na sigla em francês) e a União pelo Progresso Nacional (UPRONA, na sigla em francês) via moderação desenvolvida por Tanzânia e Uganda frustrou-se, uma vez que o candidato derrotado na eleição de 1993, Pierre Buyoya, forjou um golpe militar em 1996 (MITI, 2012). Posteriormente, já nos anos finais de 1990, o interesse pela pacificação ocorreu com o Acordo de Arusha II, quando a mediação entre os conflitantes iniciou com Julius Nyerere, após seu falecimento, passou a ser liderada por Nelson Mandela.

Neste caso, Arusha II objetivava implementar um 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. Além da distribuição de poder, o Acordo também era voltado a garantir o cessar-fogo entre as partes (PEEN RODT, 2011). Dando continuidade a este acordo, a UA desenvolveu a *African Union Mission in Burundi* (AMIB), sua primeira missão que foi caracterizada por êxitos e desafios em sua efetividade. Êxitos, visto que a AMIB deu continuidade na criação de acordos de cessar-fogo, bem como atuou no 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 importante na estabilização e pacificação do Burundi (AGOAGYE, 2004).

O êxito encontrado na AMIB também encontra-se relacionado a algumas especificidades que passaram a ganhar destaque na UA como, por exemplo, o uso mínimo da força - reservada apenas à autodefesa e à defesa do mandato -; ao caráter multidimensional, cuja composição contou com quadros militares e civis; e à distribuição dos contingentes na capital do país (Bumjubura), e em dois centros de desmobilização situados em Muyange e Buhinga, fator que levou a presença de tropas sul-africanas, moçambicanas e etíopes a atuarem nas regiões mais instáveis do país (AGOAGYE, 2004). Em certa medida, o êxito encontrado em tais escolhas, pode ser encontrado em fevereiro de 2004, quando as Nações Unidas concluíram que a AMIB havia garantido as condições apropriadas para o estabelecimento do *United Nations Operations in Burundi* (ONUB), missão da ONU que englobou a AMIB (MURITHI, 2008; SANTOS, 2011).

No que diz respeito aos desafios, a AMIB demonstrou uma das principais fragilidades da UA, qual seja, a falta de recursos financeiros necessários à execução de todas as ações planejadas. No caso

do Burundi, a supressão de recursos ocorreu via apoio financeiro advindos EUA e da União Europeia, cujos repasses foram importantes para a manutenção dos contingentes etíopes e moçambicano, respectivamente. Em números, enquanto a África do Sul, a Etiópia e Moçambique arcaram com US\$ 70 milhões, US\$ 34 milhões e US\$ 6 milhões, respectivamente; a União Europeia contribuiu com 25 milhões de euros, tornando-se o principal contribuinte externo a apoiar à AMIB (BOSHOF *et al*, 2010). Somado a dificuldade em angariar recursos, outros desafios que fizeram parte desta missão foram a falta de meios de mobilidade tática, que dificultava a logística 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) (SVENSSON, 2008; PEEN RODT, 2011).

De modo geral, a interação entre o ativismo da UA em adotar o princípio da não-indiferença como forma de garantir a estabilidade do continente e a dificuldade de recursos para alcançar tal objetivo via iniciativas como as missões de paz, também ocorreu no Sudão, cuja instabilidade era fruto dos confrontos na região de Darfur ocorridos a partir de 2003, entre o Movimento de Libertação Sudanês (SLM/A, na sigla em inglês) e o Movimento de Igualdade e Justiça (JEM, na sigla em inglês), e as tropas governamentais, que eram apoiadas pelas milícias conhecidas como *Janjaweed* (SANTOS, 2011). Diante deste cenário, a União Africana iniciou sua atuação via criação da *African Union Mission in Sudan* (AMIS I), voltada ao monitoramento de possíveis violações ao Acordo de Cessar-Fogo (ACF) de 2004; à ajuda humanitária; e ao auxílio ao retorno dos refugiados e deslocados internos aos seus locais de origem (ESCOSTEGUY, 2011). Após o fracasso da AMIS I, a UA criou a AMIS II, acontecimento que indicava a dificuldade da missão de paz em acompanhar um cenário cada vez mais complexo, que exigia mais recursos e contingentes.

O fracasso da AMIS I e os limites da AMIS II, além de representarem o não êxito na pacificação do conflito, também demonstraram os limites da UA, principalmente a falta de mão-de-obra qualificada, a insuficiência de meios de mobilidade tática necessários para atuar em uma região cujo território era semelhante ao tamanho do território francês, e a incapacidade em monitorar o ACF e o Acordo de Paz de Darfur assinado em 2006 (APD) (ESCOSTEGUY, 2011). Semelhantemente ao que foi visto da AMIB, outro desafio relacionado a pacificação do Sudão diz respeito aos recursos financeiros utilizados nas AMIS I e II, composto por US\$ 220 milhões da UA, €305 milhões da União Europeia, e US\$ 407 milhões dos EUA. Neste caso, enquanto na missão do Burundi os recursos utilizados, em grande parte, advinham dos países africanos, no caso sudanês, a participação da UA foi abaixo de 50% do total utilizado para a realização das missões de paz, demonstrando que, quanto mais complexa é a missão de paz, mais a organização mostrava-se dependente de recursos externos, fator que afetava em sua autonomia decisória, visto que precisaria articular a pacificação e estabilidade do país aos interesses de potências externas (OTAVIO; CARDOSO, 2014).

Os desafios vistos no Burundi e no Sudão também foram encontrados na Somália, país que desde a década de 1990 era caracterizado por eventos como o colapso do regime militar, a fragmentação do Estado em regiões e sub-regiões controladas pelos chamados *warlords*, e a proclamação de independência das regiões norte (Somalilândia) e nordeste (Puntlândia). Ainda que na primeira metade da década de 2000 tenha havido a tentativa de estabilização do país, com os Acordos de Arta (2000) e Mbagathi (2004), o que se viu foi o agravamento da instabilidade resultante tanto pela invasão realizada por tropas etíopes em 2006, como também pela criação em 2007 da *Harakat al-Shabaab Mujihadeen (al-Shabaab)* (LEWIS, 2008; HARPER, 2012; CARDOSO, 2020).

Intitulada de *African Union Mission in Somalia (AMISOM)* e criada em 2007, a AMISOM voltou-se a promoção do diálogo e da reconciliação entre as partes conflitantes; a prestação de assistência humanitária; e a criação de condições propícias à estabilização, reconstrução e desenvolvimento a longo prazo do país (AFRICAN UNION, 2007). Por um lado, tal missão apresentava semelhanças a AMIB e a AMIS I-II, como, por exemplo, a adoção de contingentes civis especializados e a participação de atores externos ao continente africano, destacadamente dos EUA e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), ambos importantes para o treinamento, fornecimento de suprimentos e apoio logístico aos contingentes envolvidos (AFRICAN UNION, 2008).

Por outro lado, a diferença entre tais missões envolvia a ONU, que não buscou substituir a missão da UA para a Somália, diferenciando-se do que foi visto nos casos do Burundi e do Sudão. De fato, mesmo fornecendo serviços como provimento de água, combustível, veículos armados, e recursos financeiros (SANTOS, 2011), as Nações Unidas mostraram-se resistentes em liderar a manutenção de paz na Somália, fator que demonstrou certo receio após os fracassos da *United Nations Mission in Somalia* de 1992 e de 1995. No entanto, é válido ressaltar que a UA vem desempenhando um importante papel na estabilização da Somália, refletido na busca em conter o avanço do *al Shabaab*, na reconstrução da infraestrutura destruída pela guerra, e no elevado número de contingentes enviados para a missão, que passaram de 5.250 para 21.586 em 2014 (AFRICAN UNION, 2014).

Já na segunda década do século atual, o princípio da não-indiferença ganhou destaque em outras quatro missões desenvolvidas pela UA. A primeira ocorreu na Costa do Marfim, país que desde os anos 2000 já era marcado pela instabilidade política, porém, com a vitória de Alassane Dramane Ouattara seguida pela recusa de Laurent Gbagbo em deixar a presidência do país, tal instabilidade passou a ser acompanhada por diversos episódios de violações aos direitos humanos. Inicialmente, vale destacar o papel da ECOWAS, que examinou o processo eleitoral e o considerou isento de fraudes. Inclusive, diante da recusa de Gbagbo em aceitar os resultados oficiais, o órgão encaminhou o ex-Presidente

Nigeriano, Olusegun Obasanjo, como enviado à Costa do Marfim para assegurar a posse de Outtara e auxiliar no rompimento da estabilidade no país (STRAUS, 2011; ANING; EDU-AFFUL, 2016; SHARPE, 2017).

De modo geral, e juntamente com a ECOWAS, a UA buscou alcançar a resolução do conflito via três iniciativas, quais sejam, a mediação, a negociação diplomática, e a operação de paz. Inicialmente, apontou o ex-Presidente Sul-Africano, Thabo Mbeki, e o Primeiro-Ministro Queniano, Raila Odinga, para atuarem na mediação e resolução pacífica da disputa eleitoral. Em seguida, foi estabelecido em 2011 o Painel de Alto Nível para a Resolução da Crise na Costa do Marfim, composto por Mohamed Ould Abdel Aziz (Mauritânia), Jacob Zuma (África do Sul), Idriss Deby Itno (Chade), Jakarta Kikwete (Tanzânia), e Blaise Compaoré (Burkina Faso), e a publicação de comunicado demandando a adoção e respeito aos resultados emitidos pela Comissão Eleitoral Marfinense. No entanto, mesmo havendo todas as iniciativas indicadas, a reiterada rejeição de Gbagbo levou a União Africana a suspender a Costa do Marfim (STRAUS, 2011; ANING; EDU-AFFUL, 2016; SHARPE, 2017).

Além da Costa do Marfim, a UA buscou atuar no Mali, país caracterizado por constantes mudanças inconstitucionais de governo, que em 2012 foi marcado pela deposição do então Presidente Amadou Toumani Touré, seguido por golpe de Estado orquestrado por Amadou Sanogo. Paralelamente ao golpe, vale destacar fatores relacionados à corrupção generalizada, e, destacadamente, o avanço de atores não-estatais, como os Tuareg, grupo insurgente extremista concentrado na região Liptako-Gourma que intensificou sua atuação no país, o *Ansar al-Din* e a *Al-Qaeda in the Islamic Maghreb*, ambos que geram à vulnerabilidade e insegurança nas zonas rurais e semi-urbanas do país (MARU, 2013).<sup>5</sup> Neste caso, e semelhantemente ao caso marfinense, a UA se aproximou da ECOWAS, e passou a exigir o desarmamento dos grupos armados, a restituição do regime democrático, a criação de uma reforma militar e, a partir de 2012, a condenar o golpe via estabelecimento de medidas coercitivas, incluindo sanções diplomáticas e econômicas (BUYOYA, 2015).

Paralelamente ao aumento das pressões sobre o golpe militar, vale destacar o apoio a *ECOWAS Mission in Mali* (MICEMA) e na transformação da MICEMA em *African-led International Support Mission in Mali* (AFISMA), também em 2012. Em linhas gerais, a AFISMA representou a articulação entre a UA e a *West African Standby Brigade*, e auxiliou o governo do Mali na recuperação de seus territórios sob ocupação de grupos armados, na consolidação da autoridade estatal, e na criação de cenário seguro para a assistência humanitária (MARU, 2013; BUYOYA, 2015). Entretanto, mesmo

---

<sup>5</sup> Liptako-Gourma é a zona tri-estatal composta pelas fronteiras de Burkina Faso, Mali e Níger.

tendo a atuação anteriormente indicada, a AFISMA foi sobrepujada pela Operação Serval desenvolvida pela França, que, em 2013, seria transformada em Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA), iniciativa que demonstrou o contínuo descompasso entre a ONU e a União Africana (ANING; EDU-AFFUL, 2016).

Junto ao Mali e a Costa do Marfim, outra atuação da UA pode ser encontrada no Sudão do Sul, que em 2013 foi marcado pela demissão do então vice-presidente, Riek Machar, pelo presidente Salva Kiir. Em contraposição a demissão, Machar criou o Movimento Popular para Libertação do Sudão e, juntamente com grupos milicianos, passou a atacar campos petrolíferos, levando o país a uma guerra civil. Embora Salva Kiir e Machar assinassem em 2015 o Acordo de Resolução de Conflito na República do Sudão do Sul (ARCSS), iniciativa criada pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD, na sigla em inglês) que trazia como intuito o cessar-fogo permanente, a retirada de tropas advindas de Uganda e a criação do Governo Transitório da Unidade Nacional (TGoNU, na sigla em inglês), em verdade o que se viu a partir de 2016 foi a intensificação de rivalidades internas e tensões de cunho étnico e religioso, que, entre 2013 e 2018, contabilizaram 50 mil mortes e 2,5 milhões de refugiados concentrados em países como Uganda, Sudão e Etiópia (RUDINCOVÁ; 2018, MOTSAMAI, 2017; CARDOSO, 2020).

Neste interim, a resposta da UA foi estabelecer a Comissão de Inquérito para o Sudão do Sul (AUCISS, na sigla em inglês) com o objetivo de investigar violações de direitos humanos cometidas durante o conflito armado, e, em 2014, a defesa do Conselho dos Anciões em estabelecer o Comitê Ad Hoc de Alto Nível entre os chefes de Estado da Argélia, Chade, Nigéria, Ruanda e África do Sul. Posteriormente, com a intensificação dos conflitos entre as partes, foi apoiada a extensão da Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS, na sigla em inglês) e o estabelecimento imediato de sanções às partes que não cumprissem com seus comprometimentos, consolidado a partir da Resolução 2.206 do Conselho de Segurança das Nações Unidas em março de 2015 (MOTSAMAI, 2017). Diante deste cenário, vale destacar o empenho na revitalização do ARCSS (R-ARCSS) em 2018, que além de pontos como o Acordo de Cessação de Hostilidades e o processo de DDR, foi marcado pelo aceite entre os conflitantes (CARDOSO, 2021).

Por fim, outra iniciativa de pacificação que contou com a participação da UA diz respeito a Líbia pós-Primavera Árabe, nome dado ao conjunto de revoltas de cunho popular que em 2011 atingiu países do Norte da África e no Oriente Médio (JOFFÉ, 2012). No caso líbio, além do assassinato de Gaddafi, uma das consequências da Primavera Árabe foi a instabilidade política do país, que passou a ser símbolo de violações de direitos humanos, corrupção e intensificação de disparidades sociais (ANING; EDU-AFFUL, 2016). Neste contexto, a UA volta-se à exigência pela cessação imediata

das hostilidades, cooperação entre as autoridades nacionais para facilitar a assistência humanitária, proteção dos cidadãos estrangeiros, o diálogo para estabelecer um governo provisório consensual e inclusivo e a criação do Comitê Ad Hoc de Alto Nível da União Africana, composto por Congo-Brazzaville, Mali, Mauritânia, África do Sul e Uganda. Entretanto, a tentativa em estabelecer um cenário favorável para a paz e segurança na região através de sua arquitetura institucional foi marcada pela marginalização que a Resolução 1973 do Conselho de Segurança das Nações Unidas impôs a UA, que reconheceu a supremacia da Liga Árabe (SHARPE, 2017).

## 5. Considerações Finais

Ao longo do artigo, buscamos discorrer sobre o impacto que o genocídio de Ruanda gerou na resolução de conflitos no continente africano e demonstrar que a necessidade em distanciar o continente de tragédias similares foi um dos fatores que impactou tanto nos debates que culminaram na transformação da Organização da Unidade Africana (OUA) em União Africana (UA), como também na inclusão e valorização do princípio da não-indiferença por parte da UA. De fato, na transição da OUA para a UA, tornou-se claro que a proteção da dignidade da pessoa humana, o aprofundamento da democracia e boa governança, a transparência em eleições, assim como a consolidação da paz passaram a compor maior protagonismo para a atuação securitária da organização no continente.

Conforme exposto no artigo, a OUA procurava a estabilidade do continente por meio da institucionalização, soberania, integridade e legitimação do Estado na África, e, no entanto, não alcançou a pacificação uma vez que fatores relacionados a sua estrutura institucional, as expansivas guerras *proxy* e a dificuldade de assegurar o pagamento das contas por parte dos Estados-membros, foram predominantes. Diferentemente disso, a UA representou rompimento com a não-ingerência de sua antecessora em conflitos existentes no continente africano, escolha consagrada com o artigo 4º de sua carta constitucional, que lhe conferiu a responsabilidade de intervir mesmo sem o consentimento das partes para restaurar a paz e proteção da pessoa humana, e, assim, prevenir situações graves, nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade.

Ao analisarmos os quase 20 anos após a efetiva transição, o trabalho demonstrou a efetividade da não-indiferença em missões de paz desenvolvidas em países como Burundi, Sudão, Somália, Costa do Marfim, Mali, Sudão do Sul e Líbia. Embora havendo o interesse em resolver os conflitos existentes no continente africano, a atuação da UA demonstrou ser impactada pela falta de recursos próprios para a realização de suas missões de paz, uma vez que a realização de tais iniciativas se mostrou dependente de repasses advindos de atores extrarregionais, como EUA e União Europeia (UE), e de organismos internacionais, em especial as Nações Unidas (ONU). Um exemplo dessa

dificuldade foi encontrado na AMIB, missão que, se por um lado, teve papel chave na estabilização do Burundi através do uso mínimo da força, seu caráter multidimensional e assistência humanitária, por outro lado, mostrou-se carente de recursos advindos principalmente de Moçambique e Etiópia, que foram sanados pelos EUA e UE.

Embora a interação entre ativismo em prol do rompimento com a instabilidade em alguns países e a necessidade de recursos externos tenha sido encontrada em maior ou menor intensidade, nos sete países que analisamos, no caso sudanês, a dificuldade por parte da UA em monitorar a escalada do conflito e contar com mobilidade tática para a AMIS I e II, demonstrou que, quanto maior a complexidade da missão de paz, maior a dependência da organização em recursos externos, fator limitante a sua autonomia decisória. Já nos casos do Mali e da Líbia, evidenciou-se o descompasso entre a presença da ONU e da UA, uma vez que a organização africana foi marginalizada, como encontrado na sobreposição da Operação Serval criada pela França, e no reconhecimento da Liga Árabe por parte do Conselho de Segurança da ONU da Liga Árabe como a organização que deveria atuar no caso líbio.

## Referências

ADEBAJO, A. 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. p. 213-235, 2007.

AFRICAN UNION. **Constitutive Act of the African Union (CAAU)**. Lome: 2000. Disponível em: <[http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct\\_EN.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf)>. Acesso em: 10/03/2014.

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

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

AFRICAN UNION. 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.

AFRICAN UNION. **Organization of African Unity Charter**. 1963. Addis Ababa: Disponível em: <[http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU\\_Charter\\_1963\\_0.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf)> Acesso em 10/03/2014.

AFRICAN UNION. **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.

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

- ANING, K; EDU-AFFUL, F. African Agency in R2P: Interventions by African Union and ECOWAS in Mali, Côte d'Ivoire and Libya. In **International Studies Review**. Singapura: v. 18, nº 1, p. 120-133. 2016.
- BOSHOFF, H. *et al.* **The Burundi Peace Process From civil war to conditional peace**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2010.
- BOUROS-GHALI. B. **An Agenda for the Peace: Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping**. New York: Security Council, 1992.
- BUYOYA, P. The Recurrent Security Crisis in Mali and the Role of the African Union. In: **PRISM**, v. 5, n. 2, p. 60-71, 2015.
- CARDOSO, N. C. C. *Segurança Regional no Chifre da África: Conflitos, Atores, Agendas e Ameaças*. Porto Alegre: UFRGS, 2020.
- DÖPCKE, W. **O encontro estratégico: a União Africana, o Plano NEPAD e o novo discurso internacional**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0174.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2012.
- ESCOSTEGUY, P. C. **A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e as relações do Brasil com a África**. Brasília: FUNAG, 2011.
- FRANCIS, D. **Uniting Africa: Building a regional peace and security systems**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2006.
- GODOI, T. B. **Aspectos multidimensionais das missões de paz da ONU e MINUSTAH**. Brasília: UNB, 2010.
- GRINDLE, M. **Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa**. Cambridge University Press, 1997.
- GUICHAOUA, A. **From War to Genocide: Criminal Politics in Rwanda, 1990-1994**. University of Wisconsin Press, 2017.
- HARPER, M. **Getting Somalia Wrong? Faith and War in a Shattered State**. London: ZedBooks, 2012.
- INTERNATIONAL PANEL OF EMINENT PERSONALITIES (IPEP). Report on the 1994 Genocide in Rwanda and Surrounding Events (Selected Sections). **International Legal Materials**, v. 40, n. 1, p. 141-236, 2001.
- JOFFÉ, G. A Primavera Árabe no Norte de África origens e perspectivas de futuro. In **Relações Internacionais**. Lisboa, v. 30, p. 85-116, 2011.
- JUDT, T. **Postwar: A History of Europe since 1945**. New York: The Penguin Press, 2005.
- KROSLAK, D. **The French betrayal of Rwanda**. Bloomington: Indiana University Press, 2008.
- LANDSBERG, C. 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. LEWIS, I. M. **Understanding Somalia and Somaliland: Culture, History, Society**. London: Hurst & Company, 2008.

- MAMDANI, M. 2019. **When Victims become Killers**: colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda. Princeton University Press, 2019.
- MARU, T. M. African-Led International Support Mission in Mali (AFISMA): Military ahead of Politics. **AlJazeera Center for Studies Report**. 2013.
- MENDONÇA, M. G. O genocídio em Ruanda e a inércia da comunidade internacional. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.2, n.2, p.300-328. 2013.
- MITI. K. 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.
- MOTSAMAI, D. East African Report: Assessing AU mediation envoys: The case of South Sudan. In: **Institute for Security Studies**, n.10, 2017.
- MURITHI. T. 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.
- NEWBURY, C. States at War: Confronting Conflict in Africa. In **African Studies Review**. Cambridge: v. 45, n° 1, p.1-20, 2002.
- NOTHIAS, T. Definition and scope of Afro-pessimism: Mapping the concept and its usefulness for analysing news media coverage of Africa. In **Leeds African Studies Bulletin**. Leeds: n° 74, s/v. p.54-62, 2012.
- OTAVIO, A.; CARDOSO, N. Reflexões acerca da Primeira Década da União Africana: da Transformação à Atuação no Burundi, no Sudão e na Somália. In **Revista Conjuntura Austral**. Porto Alegre: v. 5, n° 26, p. 45-66, 2014.
- PEEN RODT, A. The African Mission in Burundi: The successful management of violent ethno-political conflict? London: **Exeter Centre for Ethno-Political Studies**, no 10, 2011.
- RAWSON, D. P. **Prelude to genocide**: Arusha, Rwanda, and the failure of diplomacy. Athens: Ohio University Press, 2018.
- RUDINCOVÁ, K. African Solution to African Problems: AU and the Conflict Resolution in South Sudan. In **Politeja**, Ksiegarnia Akademicka Press, v. 56, n. 5, p. 169-192, 2018.
- SANTOS, L. I. V. G. **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- SHARPE, M. From Non-Interference to Non-Indifference: The African Union and the Responsibility to Protect. In **International Refugee Rights Initiative**. 2017.
- SOUTHALL, R. 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, p. 115-133, 2003.
- STRAUS, S. Briefing 'It's Sheer Horror Here': Patterns of Violence During the First Four Months of Côte d'Ivoire's Postelectoral Crisis. In **African Affairs**, v. 440, n° 110, p. 481-489.2011.

SVENSSON, E. **The African Mission in Burundi**: lessons learned from the African Union's first peace operation. Stockholm: FOI Swedish Defence Research Agency, 2008.

THOMSON, S. **Rwanda**: from genocide to precarious peace. New Haven: Yale University Press, 2018.

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

WORLD BANK. **World Development Report 1987**. Oxford University Press: 1987.