

BJIR

Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 7 | edição nº 2 | 2018

*Operações de paz africanas: as
experiências da OUA e da UA*

Nilton César Fernandes Cardoso
Guilherme Ziebell de Oliveira

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

 **unesp**
Universidade Estadual Paulista
"Júlio de Mesquita Filho"

A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex

OPERAÇÕES DE PAZ AFRICANAS: AS EXPERIÊNCIAS DA OUA E DA UA¹

*Nilton César Fernandes Cardoso*²

*Guilherme Ziebell de Oliveira*³

Resumo: Este trabalho busca identificar e analisar as diferenças existentes entre as operações de paz conduzidas na África por países do continente nos âmbitos da Organização da Unidade Africana (OUA) e da União Africana (UA). Com a independência de grande parte dos países africanos durante a década de 1960, diversos conflitos passaram a eclodir na África, configurando-se como importantes ameaças aos Estados do continente. Diante disso, em 1963, a OUA foi criada com o objetivo de prevenir e auxiliar na resolução destes contenciosos, de forma a garantir a estabilidade continental. A organização, contudo, era fortemente baseada em princípios estritos de respeito à soberania de seus membros, o que, em conjunto com o contexto de Guerra Fria, contribuiu para que sua atuação e sucesso em intervenções militares e na estabilização do continente fossem bastante limitados. Com o final da Guerra Fria e a crise neoliberal da década de 1990, os países africanos passaram a se defrontar com novos desafios, como o colapso de alguns governos, a eclosão de novos (ou renovados) conflitos, e a securitização de questões continentais por atores extrarregionais. Nesse contexto, e como uma forma de melhor enfrentar a nova realidade, a OUA foi substituída, em 2002, pela UA, que, além de ser dotada de um escopo conceitual e institucional muito mais amplo que sua predecessora, representou uma mudança de paradigmas acerca do conceito de segurança no continente africano. O presente artigo tem por objetivo, portanto, analisar de que forma a substituição do princípio de não-intervenção pelo princípio de não-indiferença, e da própria OUA pela UA, afetam a questão securitária na África, com atenção especial às operações de paz conduzidas por atores africanos no continente.

Palavras-chave: OUA; UA; Operações de Paz.

¹ Uma versão preliminar deste artigo foi apresentada no 5º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Agradecemos às(aos) pareceristas pelas críticas e sugestões para o aprimoramento desse trabalho.

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGEEI/UFGRS), com bolsa CAPES. Pesquisador assistente do Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) da UFRGS. Contato: nilton.cardoso@ufrgs.br

³ Professor do curso de Relações Internacionais da PUC-MG Poços de Caldas. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGPOL/UFGRS). Contato: guilherme.ziebell@ufrgs.br

AFRICAN PEACE OPERATIONS: THE EXPERIENCE OF THE OAU AND THE AU

Abstract: This paper seeks to identify and analyze the differences between peace operations conducted in the African continent by African countries within the Organization of African Unity (OAU) and those conducted by the African Union (AU). The independence of most African countries during the 1960s was followed by a series of conflicts on the continent, representing important threats to the nascent African states. Thus, in 1963, the OAU was created, aiming to prevent these disputes and to assist in their resolution, in order to guarantee the stability of the continent. Nevertheless, the organization relied strongly in strict principles of respect for the sovereignty of its members, which, in conjunction with the Cold War context, contributed to making its operations and success in military interventions and in the stabilization of the continent very limited. With the end of the Cold War period and the emergence of the neoliberal crisis of the 1990s, African countries faced new challenges, such as the collapse of some governments, the emergence of new (or renewed) conflicts and the securitization of continental issues by foreign actors. As a way to better face the new reality established, the OUA was replaced in 2002 by the AU, which, in addition to being endowed with a much broader conceptual and institutional scope than its predecessor, represented a shift of the African security concept paradigm. The aim of this article is therefore to examine how the replacement of the principle of non-intervention by the principle of non-indifference and of the replacement of the OUA itself by the AU affect the African security, with special attention to peace operations conducted by African actors on the continent.

Keywords: *OAU; AU; Peace Operations.*

I. Introdução

O período que se seguiu às primeiras independências africanas foi marcado pela eclosão de intensas disputas por poder e recursos em diversos países recém-independentes. Essas disputas fizeram com que alguns desses novos Estados passassem a vivenciar sangrentos conflitos, que tiveram significativas consequências internas e claras implicações regionais e continentais. Diante da ameaça que tais conflitos – e a instabilidade gerada por eles – representava para a existência dos Estados nascentes, em 1963, os países africanos independentes criaram a Organização da Unidade Africana (OUA), baseada em ideais pan-africanistas e na ideia dos Estados africanos de criar uma estrutura forte e unificada para combater o jugo colonial e o racismo, e para promover o desenvolvimento econômico e a estabilização política dos Estados membros (MAYS, 2003).

Após sua criação, a OUA desempenhou um papel fundamental, sendo responsável por mediar disputas menores e articular uma posição comum para o continente em relação ao regime do *apartheid* na África do Sul e ao desenvolvimento econômico africano (CHAZAN *et al*, 1992). A organização, contudo, era fortemente baseada em princípios estritos de respeito à soberania de seus membros, o que contribuiu para que sua atuação e sucesso em intervenções militares e na estabilização da África fossem bastante limitados. O fim da Guerra Fria e da bipolaridade no sistema internacional representou uma diminuição expressiva na importância estratégica do continente e, conseqüentemente, em sua capacidade de barganha internacional. A África passou, ao longo da década de 1990, por um processo de marginalização nos âmbitos político e econômico internacionais, o que teve um forte impacto sobre os governos do continente, contribuindo para o colapso de diversos Estados africanos – e para a eclosão de uma série de conflitos em muitos deles (OLIVEIRA; BARBOSA; CARDOSO, 2014).

A nova conjuntura internacional – e continental – deixou cada vez mais evidente a necessidade de se reformar a estrutura da OUA, de forma a ampliar seu escopo institucional e permitir que a organização respondesse de forma mais satisfatória aos novos desafios que se apresentavam. Foi nesse contexto que teve início um longo processo que culminou, em 2002, na substituição OUA pela União Africana (UA). Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo analisar de que forma a substituição da OUA pela UA afeta a questão securitária na África, com atenção especial às operações de paz conduzidas por atores africanos no continente. A hipótese aqui estabelecida é de que a substituição do princípio de “não intervenção”, estruturante da OUA, pelo princípio de “não indiferença”, central para a UA, impactou de forma fundamental a concepção e operacionalização das missões de paz realizadas no continente por

atores africanos. A fim de sistematizar a análise, a metodologia empregada consiste em uma análise histórica. Para tanto, além da revisão de dados secundários e da literatura especializada, procede-se à análise de dados primários, relatórios e documentos da OUA e da UA, dos organismos sub-regionais africanos, e da própria ONU.

Este estudo se justifica pela importância que as organizações regionais e sub-regionais, engajadas no processo de administração de conflitos e cooperação em matéria de segurança, ganharam dentro da literatura de estudos de segurança no pós-Guerra Fria. Nas últimas duas décadas e meia, o número de organizações regionais que lidam com questões relacionadas à paz e à segurança cresceu significativamente, assumindo um papel importante no gerenciamento da segurança regional em diversas partes do globo. No continente africano, por exemplo, desde o início da década de 1990, as organizações regionais e sub-regionais já conduziram catorze operações de paz⁴ em diversos países. Há, contudo, uma escassez de análises dessas missões conduzidas por atores africanos no continente. Desse modo, o presente estudo insere-se em uma agenda de pesquisa ampla que busca analisar o papel dos atores regionais no gerenciamento da ordem regional e os seus impactos no nível sistêmico.

O artigo se divide em duas seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, será apresentado um histórico da OUA, abordando suas principais características e sua atuação na tentativa de estabilização de conflitos no continente africano. Na segunda, será realizado um esforço equivalente em relação à UA, com especial atenção à estrutura institucional da organização, de forma a evidenciar as diferenças existentes entre as duas organizações – tanto em termos conceituais, quanto estruturais –, bem como entre suas respectivas abordagens em relação aos conflitos no continente. Nesse contexto, são analisadas as intervenções realizadas no âmbito da UA no Burundi (2003-2004), no Sudão (2004-2007) e na Somália (2007 – presente), atentando para seus elementos estruturantes, seu desenvolvimento e, também, suas limitações.

II. A Organização da Unidade Africana: da inação ao fracasso

A criação da OUA tinha como objetivo primordial a estruturação de um mecanismo capaz de assegurar a independência recém-conquistada pelos países africanos, bem como meios que viabilizassem a consolidação dos Estados nacionais nascentes. Nesse contexto, a

⁴ Sete conduzidas pela ECOWAS, duas sob os auspícios da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), uma liderada pela Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCA), uma sob a égide da Comunidade dos Estados Sahel-Saara (CESS) e três desdobradas pela União Africana (UA) (CARDOSO, 2015).

organização assumiu a responsabilidade primária pela manutenção da paz e segurança continentais, e foram definidos sete princípios-chave que guiariam a sua atuação, dos quais destacam-se três⁵: a igualdade soberana entre os Estados-membros; a não interferência nos assuntos internos dos demais Estados-membros; o respeito à soberania e à integridade territorial dos demais Estados membros (OUA, 1963).

Em grande medida, esses princípios foram estabelecidos como uma forma de garantir que a OUA não se tornasse uma instituição supranacional – o que era uma preocupação de diversos dos seus membros fundadores. Entretanto, eles acabaram contribuindo para que o funcionamento da organização fosse limitado, especialmente em relação a questões securitárias. Exemplo claro disso é a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, principal órgão da OUA, que não só possuía um caráter mais consultivo do que decisório, mas também somente podia posicionar-se sobre uma intervenção militar se convidada pelas partes em litígio e, ainda assim, fazia-se necessário consenso entre seus membros – o que, em geral, era improvável (MURITHI, 2008).

Essas restrições institucionais e funcionais, associadas à natureza dos conflitos africanos (em geral guerras *proxy* que, a partir da década de 1970, transformaram o continente africano em palco de confrontos entre as duas superpotências) e ao não pagamento das cotas de manutenção por parte dos Estados membros (o que alijava a OUA de sua principal fonte de financiamento) contribuíram para que a atuação da organização fosse restringida em diversos eventos importantes que demandavam uma postura mais ativa. Entre esses, destacam-se a crise do Congo (1960-1965), as guerras civis na Nigéria (1967-1970), em Angola (1975-2002) e no Sudão (1956-1972), e as sucessivas crises no Chifre da África⁶ (OLIVEIRA; BARBOSA; CARDOSO, 2014). Nesse contexto, ao longo das décadas de 1960 e 1970, os trabalhos da OUA no âmbito securitário restringiram-se à mediação de disputas fronteiriças, utilizando abordagens *ad hoc* e o envio de pequenas missões de observação de cessar-fogo, tendo sucesso na resolução das disputas de fronteiras entre Marrocos e Argélia (1963) e entre Somália e Quênia (1964) (BALDE, 2003).

⁵ Os demais eram: a resolução pacífica de disputas por meio de negociações, mediação, conciliação ou arbitragem; a condenação de assassinatos políticos e de atividades subversivas promovidas por Estados vizinhos ou quaisquer outros; dedicação total à independência de todos os territórios africanos; e afirmação de uma política de não-alinhamento (OUA, 1963).

⁶ Por conta das mesmas limitações, a OUA adotou uma postura reticente em relação às violações de direitos humanos na República Centro Africana, durante administração de Jean-Bedel Bokassa (1965-1979), na Guiné Equatorial, no governo de Francisco Macías Nguema (1968-1979) e em Uganda, durante o regime de Idi Amin Dada (1971-1979) (OLIVEIRA; BARBOSA; CARDOSO, 2014).

A primeira tentativa da OUA de realizar uma missão de manutenção da paz teve lugar somente na década de 1980, diante da intensificação da guerra civil iniciada no Chade na década anterior. Após ficar independente da França, em 1960, o país passou a vivenciar um incremento nas tensões internas entre grupos do Norte e do Sul, que acabaram por dar início a uma série de revoltas a partir de 1964 e a uma guerra civil em 1966. O conflito intensificou-se crescentemente até 1979, com a participação de grande número de grupos beligerantes e também de atores externos – nomeadamente França e Líbia (esta última ocupando parte do território do Chade, em 1973) (CUNNINGHAM, 2007, SESAY, 1991).

Com a intensificação do conflito, a OUA, em 1977, criou um comitê *ad hoc*⁷ para tentar mediar a situação. Apesar da realização de diversas conferências e do estabelecimento de vários acordos tentando estabelecer a paz,⁸ o conflito seguiu intensificando-se. Diante disso, em 1979, foi estabelecido um acordo que, entre outros, previa o estabelecimento, pela OUA, de uma força interafricana de manutenção da paz, a ser composta por contingentes de Benin, Gana e Congo (SESAY, 1991). A criação da força, todavia, não se concretizou, sobretudo graças à incapacidade dos países que a comporiam de arcar com seus custos e pela inexistência de alguma forma de custeio pela OUA⁹ (AMOO, 1991).

A partir do final de 1980, o conflito chadiano entrou em nova fase. Ainda naquele ano, tropas da Líbia entraram no país, a pedido do presidente do Governo de União Nacional e Transicional¹⁰ (GUNT), Goukouni Oueddei, que sofria fortes ataques em N'Djamena. Além disso, no início do ano seguinte, Muammar Kadafi e Oueddei anunciaram que os governos da Líbia e do Chade trabalhariam em conjunto para unir os dois países. O anúncio gerou grande oposição não só das demais facções chadianas envolvidas no conflito, como também da França¹¹ e de muitos dos demais países africanos, que viram o movimento como uma afronta aos ideais fundacionais da OUA. Divergências entre Oueddei e Kadafi, todavia, levaram à retirada das tropas líbias do país em outubro de 1981, abrindo, assim, as portas para a atuação da OUA e o estabelecimento de uma nova força de paz interafricana (MASSEY, 2003; SESAY, 1991).

⁷ Composto por Argélia, Camarões, Gabão, Moçambique, Nigéria e Senegal (AMOO, 1991).

⁸ Um deles, inclusive, responsável por enviar ao Chade uma força neutra de manutenção de paz, composta por tropas nigerianas – que, todavia, se mostrou um fracasso (AMOO, 1991; SESAY, 1991).

⁹ O único país que, de fato, enviou tropas – 550 homens – foi o Congo. Essas, todavia, se mostraram incapazes de cumprir o seu mandato, retirando-se cerca de dois meses após entrarem no país (MASSEY, 2003).

¹⁰ O GUNT foi estabelecido, após diversas tentativas malfadadas, a partir do acordo de Lagos II (AMOO, 1991).

¹¹ O governo francês via na questão uma tentativa de expansionismo da Líbia, e temia que isso pudesse influenciar seus interesses e influência no continente africano (MASSEY, 2003; SESAY, 1991).

Assim, em novembro de 1981, a OUA e Oueddei assinaram um acordo, em Paris,¹² estabelecendo a criação de uma nova força de paz interafricana, composta por contingentes de Nigéria, Zaire, Togo, e Senegal,¹³ cujo mandato compreendia a manutenção da paz no Chade, a supervisão das eleições a serem realizadas em uma data acordada pelas facções em combate no país e o auxílio na integração dos combatentes ao exército chadiano (MASSEY, 2003; SESAY, 1991). Nesse contexto, as tropas da Missão de Manutenção de Paz da OUA começaram a chegar ao Chade entre dezembro de 1981 e janeiro de 1982, entrando em ação prontamente. Imediatamente depois de entrar em ação, todavia, a força da OUA, que já havia contado com auxílio logístico e financeiro de EUA e França para realizar seu deslocamento até o Chade, passaram a enfrentar grandes dificuldades logísticas, financeiras, materiais e técnicas em sua atuação (BALDE, 2003).

Diante disso, a OUA solicitou ajuda à Organização das Nações Unidas (ONU) que, contudo, afirmou que não poderia se comprometer com a missão, e apenas aprovou uma resolução determinando o estabelecimento de um fundo de auxílio voluntário à missão de manutenção da paz da OUA no Chade. As tropas da OUA passaram então a ser alvo de ataques das Forças Armadas do Norte (FAN), liderados por Hissène Habré, sem, todavia, revidar. Nesse contexto, a Força Interafricana tentou estabelecer negociações entre o governo chadiano e as FAN, o que foi recusado por Oueddei, sob a justificativa de que isso conferiria legitimidade aos rebeldes (AIMOO, 1991). Ao longo de 1982, as FAN intensificaram suas investidas sobre N'Djamena, conseguindo derrotar as forças do governo e tomar a capital em junho do mesmo ano – sem que houvesse qualquer intervenção das tropas da OUA. Com a queda do governo de Oueddei, as forças da OUA anteciparam a sua saída do Chade, retirando-se do país no mesmo mês¹⁴ (CHAZAN *et al*, 1992).

Diversos fatores contribuíram para o fracasso da missão da OUA. Primeiramente, destaca-se a falta de recursos – humanos, logísticos, materiais e, sobretudo, financeiros –, que contribuiu para fragilizar a Força Interafricana. Em segundo lugar, a falta de clareza nas atribuições da missão, que possuía um mandato ambíguo, permitindo interpretações distintas

¹² O fato de o acordo ter sido assinado em Paris gerou muito descontentamento em diversos membros da OUA, que viram isso como um ataque ao verdadeiro significado da unidade africana. Isso levou o então secretário-geral da Organização, Daniel Arap Moi, a promover a assinatura de um novo acordo, de igual teor, pouco mais de uma semana depois em Nairóbi (SESAY, 1991).

¹³ Inicialmente, a força deveria contar com 5.000 homens: a Nigéria contribuiria com 2.000, e Senegal, Togo, Benim, Guiné e Zaire com 600 cada. Entretanto, o fato de o acordo ter sido assinado em Paris, demonstrando uma clara ingerência de atores extra-africanos, e os altos custos associados ao envio de tropas contribuíram fortemente para que Benim, Togo e Guiné desistissem de enviar tropas (MASSEY, 2003; SESAY, 1991).

¹⁴ Com exceção dos contingentes nigerianos, que já haviam se retirado quase um mês antes, dado os altos custos de manutenção de suas tropas no país vizinho (SESAY, 1991).

por parte dos beligerantes. Em terceiro, a incapacidade da OUA de estabelecer um cessar-fogo efetivo no país antes de enviar suas tropas, o que acabou contribuindo para que as forças insurgentes, especialmente as FAN, se reforçassem substancialmente no período que transcorreu entre a saída das tropas líbias, que vinham dando sustentação para as forças do GUNT, e a chegada das tropas da OUA. Por fim, destaca-se o tratamento dado pela OUA ao conflito, abordando a questão como sendo uma disputa entre diferentes facções, deslegitimando o GUNT sob Oueddei e conferindo grande legitimidade aos grupos insurgentes, especialmente às FAN (AIMOO, 1991; SESAY, 1991).

Quadro 1. Operações de Paz da OUA entre 1990 e 2002

Missão	País	Duração	Tamanho (aprox..)	Mandato(s)
Missão da OUA no Saara Ocidental	Saara Ocidental - Marrocos	1991- (?)	-	Averiguação
Equipe de Observação Militar da OUA (MOT)	Ruanda	1991	15	Observação
Grupo Neutro de Monitoramento da OUA I (NMOG I)	Ruanda	1991-3	57	Observação
Grupo Neutro de Monitoramento da OUA II (NMOG II)	Ruanda	1993	70	Observação
Missão de Observação da OUA no Burundi (OMIB)	Burundi	1993-6	47	Observação
Missão de Observação da OUA em Comores I (OMIC I)	Comores	1997-8	20	Observação
Missão de Observação da OUA	RDC	1999-2000	43	Observação
Missão de Ligação da OUA na Etiópia e Eritreia (OLMEE)	Etiópia - Eritreia	2000-8	27	Observação
Missão de Observação Militar da OUA no Comores II (OMIC II)	Comores	2001-2	14	Observação
Missão da OUA para Comores III	Comores	2003	39	Observação

Fonte: WILLIAMS (2014, p.151)

Após o fracasso no Chade, a OUA somente voltou a se envolver com processos de pacificação no continente nos anos 1990. A partir daí, todavia, não houve mais o envio de tropas, mas, sim, de missões neutras de observação da paz. Assim, foram enviadas missões para Ruanda em 1990, 1992 e 1993; para o Burundi, em 1993; e para Comores, Etiópia, Eritreia e República Democrática do Congo (RDC), a partir de 1997 (vide quadro 1). Paralelamente ao

envio dessas missões, uma série de discussões passou a ter lugar na OUA, começando em 1989 com o Movimento Kampala¹⁵ e se aprofundando ao longo da década de 1990, no sentido de criar um mecanismo capaz de viabilizar a atuação da OUA em situações de crise no continente.¹⁶ Em grande medida, essas discussões estão diretamente ligadas à estrutura que foi adotada, a partir de 2002, pela União Africana (MAYS, 2003).

III. União Africana: formação de uma nova agenda de paz e segurança africana

Durante a década de 1990, eventos como o genocídio de Ruanda, as guerras civis em Angola, Burundi, Libéria, Serra Leoa e RDC, o fracasso da ONU na Somália, bem como a falta de interesse demonstrada pelas antigas potências atuantes na região com a manutenção da paz e estabilidade africanas, deixavam cada vez mais clara a necessidade de reformar a estrutura institucional e funcional da OUA, de forma que esta pudesse assumir um papel central na resolução e gerenciamento – bem como na prevenção – dos conflitos continentais. Nesse contexto, a ascensão de líderes reformistas, como Olusegun Obasanjo, na Nigéria, e Thabo Mbeki, na África do Sul, em 1999, aliada às manobras engendradas por Muammar Kadafi, para retirar a Líbia do isolamento internacional,¹⁷ e para tentar assumir uma posição de destaque e de liderança no continente africano, criou um ambiente favorável para reforma da OUA (BADMUS, 2015; LANDSBERG, 2007).

Com visões complementares quanto à reforma da organização, Mbeki e Obasanjo se aproximaram durante a Cúpula Ordinária da OUA em Argel, em julho de 1999, articulando uma posição comum e conseguindo aliados importantes. O líder sul-africano defendia a criação de instituições democráticas e a saída de governos inconstitucionais da organização, bem como a assistência a governos militares para que estes se tornassem mais democráticos dentro dos moldes ocidentais. O líder nigeriano, por sua vez, defendia a implementação de uma agenda para a prevenção e gerenciamento de conflitos continentais (OLIVEIRA; BARBOSA; CARDOSO, 2014; TIEKU, 2004). Kadafi, percebendo-se isolado em Argel, propôs a

¹⁵ O Movimento de Kampala foi criado em 1989, sob a liderança do ex-presidente da Nigéria, Olusegun Obasanjo, dando início a um movimento para a reforma política e cooperação regional, com vistas a melhorar o potencial da África para promover a estabilidade e desenvolvimento econômico, além de trazer ao centro das discussões o conceito de segurança humana e sua integração às normas e diretrizes da OUA (OLIVEIRA; BARBOSA; CARDOSO, 2014).

¹⁶ Em 1993, foi estabelecido o Mecanismo para a Prevenção, Manutenção e Resolução de Conflitos (MCPMR) da OUA, cujo objetivo era prevenir e auxiliar na resolução dos conflitos no continente, que acabou sem muito efeito na prática (ADEBAJO, 2013; CARDOSO, 2015).

¹⁷ Isolamento imposto pelas potências ocidentais após o atentado de Lockerbie, em 1988 (OLIVEIRA, 2015).

realização, no mesmo ano, de uma cúpula extraordinária, em Sirte, na Líbia, para discutir a reforma da OUA.

Em setembro de 1999, foi realizada a Cúpula de Sirte, em que foram analisados e discutidos três projetos de reforma. Um deles, defendido pelo líder líbio, que acabou sem apoio dos outros líderes africanos, propunha a criação dos Estados Unidos da África por meio da união política e econômica dos países africanos, com um presidente continental, moeda e exército únicos. Em contraponto à proposta de Kadafi, Mbeki e Obasanjo defendiam mudanças menos profundas. Obasanjo propunha uma instituição mais efetiva quanto às questões de segurança, com capacidade de intervenção e relegando a segurança do continente aos países africanos – o que condizia com suas preocupações regionais. Já Mbeki refletia as preocupações da economia sul-africana e, com o respaldo do Renascimento Africano, tentava ampliar as plataformas de financiamento externo da África – defendendo que, para tanto, era necessário mudar a imagem internacional do continente (ADEBAJO, 2008; TIEKU, 2004). Os líderes africanos, tentando acomodar as propostas de reforma apresentadas em Sirte, decidiram substituir a OUA pela União Africana, bem como elaborar um Ato Constitutivo a ser ratificado até o ano 2000. No ano seguinte, em Lomé, Togo, quando da realização Cúpula Ordinária da OUA, 27 Chefes de Estados africanos assinaram o Ato Constitutivo da UA, tendo os demais assinado até 2002 (ADEBAJO, 2008).

Em Durban, na África do Sul, em julho de 2002, contando com a participação de todos os países africanos (exceto Marrocos, que se retirou da OUA em 1984),¹⁸ a Organização da Unidade Africana foi formalmente substituída pela União Africana (LANDSBERG, 2007). A UA surgiu com objetivo de reunir uma vasta quantidade de instituições sub-regionais, capazes de promover cooperação e integração continentais, fomentar a relação entre os países nos âmbitos social, econômico e político – diminuindo a probabilidade de conflitos entre os Estados membros –, e estabelecer um aparato institucional que permitisse a participação efetiva dos países africanos no mercado internacional e nas negociações financeiras, entre outros (BADMUS, 2015; TIEKU, 2004).

Diferentemente da OUA, a UA possui uma maior preocupação com a manutenção da democracia no continente.¹⁹ Nesse sentido, o princípio da “não intervenção” da OUA foi substituído pelo princípio da “não indiferença”, e a UA introduziu a noção de intervenção

¹⁸ Em janeiro de 2017, no entanto, o país foi readmitido na organização continental durante a 28ª Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo.

¹⁹ Destaca-se, nesse sentido, a criação do Mecanismo Africano de Avaliação Paritária (MAAP), iniciativa para promoção da paz, democracia e governança baseada em mecanismos voluntários e auto-impostos.

legítima nos assuntos internos dos Estados membros, caso eles se tornem focos de instabilidade interna, promovam violações dos direitos humanos, genocídio, crimes contra a humanidade ou mudanças inconstitucionais de governo²⁰ (MWANASALI, 2010; WILLIAMS, 2011). Assim, a União Africana não só tem a responsabilidade de intervir (sem necessidade de consentimento das partes) para proteger a população e restaurar a paz e a estabilidade, mas, sobretudo, intervir para prevenir que situações de violência e instabilidade ocorram.²¹ O Ato Constitutivo também concedeu à organização o direito de intervir em um Estado membro, utilizando meios coercitivos quando necessário, mesmo que não haja consenso no Conselho de Paz e Segurança da organização.²² Além disso, a UA adotou uma concepção multidimensional de segurança, a qual engloba os conceitos de segurança humana, bem-estar econômico, político e social dos cidadãos (APUULI, 2018; MWANASALI, 2010).

1. Arquitetura de Paz e Segurança da UA (APSA): instituições e funções

Buscando dar respostas mais assertivas aos problemas de segurança no continente, o Ato Constitutivo da UA estabeleceu diversas instituições e estratégias. Entre as instituições destacam-se o Conselho de Paz e Segurança da União Africana (PSC), o Conselho de Anciãos (PoW), as Forças Africanas de Pronto Emprego (ASF), o Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS), o Comitê Militar e de Segurança (MSC) e o Fundo para Paz (MAKINDA; OKUMU, 2008; POWELL, 2005).

Oficialmente lançado em maio de 2004, o PSC é o principal Órgão decisório da UA para as questões referentes à paz e à segurança no continente africano, guiando-se pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da UA, na Carta ONU e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre outros princípios. O Conselho é composto por quinze membros, sendo dez eleitos para um mandato de dois anos e cinco eleitos para um mandato de três anos²³ (vide

²⁰ O Ato Constitutivo da UA, além de reforçar a norma adotada pela OUA durante a Cúpula de Argel, que proíbe a participação em suas reuniões de líderes africanos que haviam chegado ao poder por meio de golpes de Estado, concede à UA o poder de adotar sanções que forem consideradas necessárias contra esses regimes (OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014).

²¹ O Ato Constitutivo destaca a necessidade de “defender a soberania, a integridade territorial e independência dos membros” e defende “o estabelecimento de uma política de defesa comum para o continente africano” (AU, 2000, p.2), sendo complementado mais tarde pela *Solemn Declaration on a African Defence and Security Policy* (2004) e pelo o *African Union Non-Agression and Commomn Defence Act* (2005) (MØLLER, 2009).

²² A UA adianta-se à própria comunidade internacional, que ainda debate sobre os limites da Responsabilidade de Proteger (R2P). Atualmente, as regras da ONU apenas permitem que um país intervenha nos assuntos internos de outro país se este for considerado uma ameaça à paz internacional (MØLLER, 2009).

²³ O desenho institucional, as funções e a composição do órgão da UA responsável pela segurança do continente foram objetos de intensa discussão entre os Estados membros antes da Cúpula de Durban em julho de 2002. A proposta inicial era criar um Conselho composto por dezessete Estados membros, dez dos quais seriam membros

quadro 2) (CARDOSO, 2015; WILLIAMS, 2011). Além do equilíbrio regional²⁴ e da rotatividade, a participação em operações de manutenção da paz e outros esforços em prol da estabilidade e segurança no continente, o pagamento em dia das cotas de manutenção da UA e o respeito pela governança constitucional também são critérios para elegibilidade ao PSC (APUULI, 2018; AU, 2002; BADMUS, 2015). Este Conselho possui poderes comparáveis ao CSNU no nível continental, porém, não existe poder de veto ou qualquer distinção entre os poderes dos membros, além de existir, para todos, a possibilidade de reeleições sucessivas (ADEBAJO, 2013; RUIZ-GIMENEZ, 2011).

O PSC é responsável pela promoção da paz, segurança e estabilidade na África; pela antecipação e prevenção de conflitos e, onde estes tenham ocorrido, por desempenhar as funções de promoção e manutenção da paz (*peacemaking*); pela promoção e execução de atividades de consolidação da paz (*peacebuilding*) e reconstrução pós-conflito; pela coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate ao terrorismo internacional, em todos os seus aspectos; pelo desenvolvimento de uma política de defesa coletiva da UA; e pela promoção e encorajamento de práticas democráticas, boa governança e do Estado de Direito, da proteção dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais (AU, 2002). Dentre as funções do PSC, podemos destacar, autorizar operações de manutenção da paz; recomendar à Assembleia uma intervenção em um Estado membro, de acordo com os termos estabelecidos no Artigo 4 (2) do Ato constitutivo da UA; e adotar sanções contra os regimes estabelecidos por meio de golpes.²⁵ Ao PSC é também atribuída a função de coordenar e harmonizar as atividades dos Mecanismos Regionais (*Regional Economic Communities* – RECs) nas áreas da promoção e manutenção de paz, segurança e estabilidade, trabalhando em estreita colaboração com eles (AU, 2002).

permanentes com poder de veto. Embora esta proposta tenha recebido importantes apoios de países como a África do Sul, Nigéria, Argélia, Egito e Líbia, a não aceitação por parte da maioria dos Estados membros, nomeadamente por parte da Tanzânia, que se colocava contra ao *status* de membros permanentes e o poder de veto no PSC, ela não foi adotada pela UA (WILLIAMS, 2014).

²⁴ Pautado pelo equilíbrio regional, os quinze membros representam as cinco regiões geográficas da África - os assentos são alocados segundo a seguinte fórmula: a região Oeste do continente possui quatro países representantes no Conselho, as regiões Central e Oriental possuem três países representantes cada, e a região norte/setentrional possui dois países representantes. Em relação à composição dos cinco membros eleitos por o mandato três anos, esses são representados por um país de cada região geográfica (DERSSO, 2014; RUIZ-GIMENEZ, 2011).

²⁵ Entre 2003 e 2012 ocorreram doze golpes de Estado no continente africano, e a UA suspendeu temporariamente oito Estados membros das suas reuniões – República Centro Africana (RCA) (2003 – 2005), Guiné (dezembro 2008-dezembro 2010), Mauritânia (fevereiro 2009 – junho 2009), Madagascar (março 2010 – 2012), Costa do Marfim (dezembro 2010-abril 2011), Mali (março 2012 – outubro 2012), Guiné-Bissau (abril 2012 -maio 2014) e Níger, e adotou sanções adicionais à quatro deles (RCA, Guiné, Madagascar e Mauritânia) (AU, 2014; RUIZ-GIMENEZ, 2011; VINES, 2013). A reação da UA assinalou aos demais Estados membros que a organização não irá aceitar nenhum tipo de mudanças de inconstitucionais de governos no continente.

Quadro 2. Composição do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (2004-2018)

Região	Anos de eleições								
	2004	2006	2007	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Norte	Argélia		Argélia		Líbia	Argélia		Egito	
Norte	<i>Líbia</i>	<i>Egito</i>		<i>Tunísia</i>	<i>Mauritânia</i>	<i>Egito</i>	<i>Líbia</i>	<i>Argélia</i>	<i>Marrocos</i>
Ocidental	Nigéria		Nigéria		Nigéria	Nigéria		Nigéria	
Ocidental	<i>Togo</i>	<i>Burkina Faso</i>		<i>Burkina Faso</i>	<i>Costa do Marfim</i>	<i>Costa do Marfim</i>	<i>Níger</i>	<i>Níger</i>	<i>Libéria</i>
Ocidental	<i>Gana</i>	<i>Gana</i>		<i>Benin</i>	<i>Benin</i>	<i>Gâmbia</i>	<i>Gâmbia</i>	<i>Serra Leoa</i>	<i>Serra Leoa</i>
Ocidental	<i>Senegal</i>	<i>Senegal</i>		<i>Mali</i>	<i>Mali</i>	<i>Guiné</i>	<i>Guiné</i>	<i>Togo</i>	<i>Togo</i>
Central	Gabão		Gabão		Guiné Equatorial	Guiné Equatorial		Congo	
Central	<i>Congo</i>	<i>Congo</i>		<i>Chade</i>	<i>Chade</i>	<i>Congo</i>	<i>Chade</i>	<i>Chade</i>	<i>Gabão</i>
Central	<i>Camarões</i>	<i>Camarões</i>		<i>Burundi</i>	<i>Burundi</i>	<i>Camarões</i>	<i>Burundi</i>	<i>Burundi</i>	<i>Guiné Equatorial</i>
Oriental	Etiópia		Etiópia		Quênia	Uganda		Quênia	
Oriental	<i>Quênia</i>	<i>Ruanda</i>		<i>Ruanda</i>	<i>Ruanda</i>	<i>Tanzânia</i>	<i>Tanzânia</i>	<i>Ruanda</i>	<i>Ruanda</i>
Oriental	<i>Sudão</i>	<i>Uganda</i>		<i>Uganda</i>	<i>Djibuti</i>	<i>Djibuti</i>	<i>Etiópia</i>	<i>Uganda</i>	<i>Djibuti</i>
Austral	África do Sul		Angola		Zimbábue	Moçambique		Zâmbia	
Austral	<i>Lesoto</i>	<i>Botsuana</i>		<i>Suazilândia</i>	<i>Namíbia</i>	<i>Lesoto</i>	<i>Namíbia</i>	<i>Botsuana</i>	<i>Zimbábue</i>
Austral	<i>Moçambique</i>	<i>Malauí</i>		<i>Zâmbia</i>	<i>África do Sul</i>	<i>Angola</i>	<i>África do Sul</i>	<i>África do Sul</i>	<i>África do Sul</i>

Fonte: Cardoso (2015, p.99) e atualizado pelos autores.

Nota: O quadro apresenta a lista dos países que fizeram parte do PSC da UA entre maio de 2004 e maio de 2018. Em negrito, países que foram eleitos para mandatos de três anos e, em itálico, países eleitos para mandatos de dois anos.

O PSC pode se reunir em nível de representantes permanentes, ministros ou Chefes de Estado e de Governo. As reuniões em níveis dos representantes permanentes podem ocorrer sempre que necessário e, no mínimo duas vezes por mês, enquanto as reuniões em nível ministerial e de Chefes de Estados e de Governo devem realizar-se pelo menos uma vez por ano. Todas as decisões do PSC serão adotadas por consenso. Entretanto, se o consenso não for alcançado, o PSC deve tomar a sua decisão em questões processuais por uma maioria simples, enquanto que as decisões sobre os demais assuntos deverão ser tomadas por maioria de dois terços dos votos (ADEBAJO, 2013; AU, 2002). De acordo com Williams (2014), entre 2004 e o início de 2010, todas as decisões do PSC foram adotadas por consenso.

A partir da análise do quadro 2, nota-se que 42 dos 55 países membros da UA já fizeram parte do PSC, e a Nigéria destaca-se como o único país que participou consecutivamente do Conselho desde a sua criação. Além disso, percebe-se que na África Austral existe uma maior rotatividade entre os países que compõe o PSC.

Estabelecido em novembro de 2007, o Conselho de Anciãos (PoW)²⁶ tem tido um papel importante dentro da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA). O PoW é composto por cinco personalidades africanas renomadas por suas contribuições à causa da paz, segurança e desenvolvimento continentais.²⁷ Os membros são indicados pelo Presidente da Comissão após consultar os Estados membros, primando pelo equilíbrio regional, e nomeados pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA por um mandato de três anos (AU, 2002). As personalidades eleitas para o Painel são impedidas de ocupar cargos políticos enquanto exercem as suas funções, e podem ser reeleitas uma única vez. O PoW elege o seu Presidente *Pro*

²⁶ De acordo com Jamila El Abdellaoui (2009), o Conselho de Anciãos conta com algumas vantagens comparativas. Enquanto um órgão intergovernamental como o PSC é composto por representantes dos Estados membros, sujeitos às condicionantes de suas políticas externas e ao presidente da Comissão da UA e os seus subordinados deve pautar-se pelas decisões tomadas nos vários níveis da União Africana, os membros do Painel servem em caráter pessoal e, portanto, podem agir com plena isenção. Como não cabe ao Painel propor, instituir ou implementar sanções, sua intervenção em situações de crise tampouco pode ser interpretada como ameaçadora pelas partes envolvidas. Além disso, Murithi e Mwaura (2010), afirmam que o Painel reflete uma longa tradição africana de resolução de conflitos que valoriza a sabedoria, a boa vontade e habilidades de pessoas mais velhas.

²⁷ Em janeiro de 2007 foram designados pelo então Presidente da Comissão da UA, Alpha Oumar Konaré, para compor o PoW, o ex-Presidente da Argélia, Ahmed Ben Bella (presidente) (representante da África do Norte), o ex-Secretário-Geral da OUA, Salim Ahmed Salim (representante da África Oriental), a ex-presidente do Tribunal Constitucional do Benin, Elisabeth K. Pognon (representante da África Ocidental), o ex-Presidente de São Tomé e Príncipe, Miguel Trovoada (representante da África Central) e a ex-Secretária-Geral do Conselho sul-africano das Igrejas, Brigalia Bam (representante da África Austral). No mesmo mês, em Adis Abeba, quando da realização da oitava Sessão Ordinária, a Assembleia da UA aprovou os cinco nomes propostos pelo Presidente da Comissão (AU, 2014; EL ABDELLAOUI, 2009). Atualmente compõe o Conselho de Anciãos, o ex-Presidente da Namíbia, Hifikepunye Pohamba (presidente) (representante da África Austral), o ex-ministro das Relações Exteriores do Egito e ex-Secretário-Geral da Liga Árabe, Amr Moussa (representante da África do Norte), a ex-Presidente da Libéria, Ellen Johnson Sirleaf (representante da África Ocidental), a ex-vice Presidente de Uganda, Specioza Wandira Kazibwe (representante da África Oriental) e a ex-Ministra dos Assuntos Sociais de Gabão, Honorine Nzet Bitéghé (representante da África Central) (PSC, 2018).

Tempore por períodos de um ano, não podendo um membro exercer a presidência mais de uma vez em um triênio. O Conselho deve reunir-se, em média, três vezes ao ano, para discutir o programa de trabalho e identificar regiões ou países para visitar (AU, 2007b).

Em relação às suas funções, destacam-se o estabelecimento de canais de comunicação entre o PSC e o Presidente da Comissão, de um lado e, do outro, atores envolvidos em uma disputa, de maneira a prevenir a sua escalada. Além disso, o PoW poderá se pronunciar, quando necessário e na forma que julgar necessário, sobre qualquer assunto relativo à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, seja a pedido do PSC e/ou do Presidente da Comissão, seja por iniciativa própria (EL ABDELLAOUI, 2009; ESCOTEGUY, 2011). Cabe ainda ao PoW, elaborar e recomendar ideias e propostas visando à promoção da paz, da segurança e da estabilidade no continente, submeter relatórios regulares ao PSC e relatórios bianuais à Assembleia (AU, 2007b; MURITHI; MWAURA, 2010).

O artigo 21 do Protocolo estabelece um Fundo para a Paz para financiar as atividades da UA relacionadas às questões de prevenção de conflitos e de promoção da paz e segurança no continente. Segundo o que dispõe o documento, o Fundo é financiado com o orçamento regular da UA, bem como pelas contribuições voluntárias de outras fontes, como países doadores, setor privado e indivíduos (AU, 2002). Em 2010, em Adis Abeba, a Assembleia decidiu aumentar de 6% para 12% a parcela do orçamento regular da UA destinada ao financiamento do Fundo²⁸ (ADEBAJO, 2013; VINES, 2013; WILLIAMS, 2014).

O Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS) constitui o terceiro pilar da APSA, e tem por objetivo antecipar e prevenir conflitos no continente. A principal função do CEWS é coletar e analisar dados, com vista a assessorar o Presidente da Comissão no desempenho das suas funções. Foi construído um centro de observação e monitoramento na sede da UA para auxiliar os trabalhos da CEWS (AU, 2002; WILLIAMS, 2014). Em janeiro de 2007, foi adotado pelo Conselho Executivo da UA o Marco para Operacionalização do CEWS. Além de considerar a coordenação entre a UA e as RECs um elemento essencial ao funcionamento do CEWS, recomenda a promoção de intercâmbio regular de informações, elaboração periódica de reuniões sobre alerta antecipado e a realização de exercícios conjuntos

²⁸ Segundo Santos (2011), no mesmo ano o orçamento geral da UA foi de US\$ 111 milhões, isto é, US\$ 13,2 milhões foram destinados ao Fundo para Paz, valor insuficiente para cobrir as despesas de uma missão de paz. Cerca de 75% do orçamento regular da UA provêm apenas de cinco países africanos, a saber: África do Sul, Argélia, Egito, Líbia (antes da crise política), e Nigéria, cada um contribuindo com 15%. Contudo, apenas 15% do orçamento da UA destinados para operações de paz provêm do orçamento regular, sendo o restante proveniente de voluntários africanos e de doadores externos (ESCOTEGUY, 2011; WILLIAMS, 2014). O orçamento geral da UA para o ano de 2017 foi de US\$ 782 milhões – sendo US\$ 212 milhões (27%) provenientes dos Estados membros e US\$ 570 milhões (73%) dos parceiros internacionais (AU, 2017).

de capacitação. Além disso, recomenda o apoio financeiro e técnico aos esforços da RECs para desenvolver os seus respectivos sistemas de alerta antecipado (CARDOSO, 2015; ESCOSTEGUY, 2011).

O Comitê Militar e de Segurança (MSC), por sua vez, é composto por Oficiais Militares de alta patente dos países representados no PSC. O MSC é encarregado de ajudar e aconselhar o PSC em todas as questões militares e de segurança (AU, 2002). No entanto, a não adaptação das suas regras de procedimentos, as deficiências de recursos humanos na Divisão de Operações de Apoio à Paz, a ausência de Adidos para a defesa em muitas embaixadas dos Estados membros em Adis Abeba, bem como a irregularidade de suas reuniões, tem impedido o MSC de desempenhar suas funções de forma eficaz (PIROZZI, 2009).

De todos os pilares da nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança, a Força Africana de Pronto Emprego (ASF)²⁹ é o mais complexo e o que demanda maiores recursos humanos, técnicos, logísticas, materiais e, sobretudo, financeiros (SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014). O artigo 13 do Protocolo para estabelecimento do PSC determina a criação da ASF de forma auxiliar o PSC a desempenhar as suas funções no tocante ao desdobramento das operações de apoio à paz e segurança (APUULI, 2018; AU, 2002). O Protocolo estipula também que a ASF seja composta por componentes multidimensional em regime de prontidão, com contingentes civis e militares mantidos em seus países de origem, preparados para serem rapidamente desdobrados, após de serem acionados pela UA – sem necessidade de negociações políticas ou mecanismos burocráticos (AU, 2002; ESCOSTEGUY, 2011; WILLIAMS, 2014).

Nesse sentido, cabe aos Estados membros tomar as medidas necessárias para o estabelecimento dos contingentes nacionais de pronto emprego, cujas dimensões e composição, grau de preparação e localização geral serão determinados de acordo com o manual de Procedimentos Padronizados para o Apoio à Paz da União Africana, sujeito à revisão periódica³⁰. A ASF tem o mandato para exercer as seguintes funções: missões de observação e monitoramento; intervenção em um Estado membro em caso de circunstâncias graves ou a seu

²⁹ A ASF foi criada com base no modelo da *Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations* (SHIRBRIG), estabelecido em dezembro de 1996 por Áustria, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega, Polônia e Suécia. Após a sua operacionalização, em 1999, a SHIRBRIG desdobrou contingentes para a Missão da ONU na Etiópia e Eritreia (UNMEE), em 2000, e apoiou as forças de paz da ONU e da ECOWAS na Costa do Marfim e na Libéria, em 2003. As suas atividades foram encerradas em junho de 2009 (APUULI, 2018).

³⁰ A UA prevê também a realização de exercícios conjuntos (*map exercises* – MAPEX, *command post exercises* – CPX e *field training exercises* – FTX) periódicas a fim de incrementar a interoperabilidade das forças. Os exercícios na carta (MAPEX) consistem no estudo de situações militares mediante a utilização de cartas geográficas e outros instrumentos de modelagem de terreno. Por sua vez, os exercícios de posto de comando (CPX) consistem no uso, por um comandante militar e seu estado-maior, de comunicações e forças simuladas para a resolução de problemas no âmbito de cenário imaginário. Já os exercícios de treinamento no campo (FTX) implicam a efetiva participação das forças armadas (APUULI, 2018).

pedido, para restaurar a paz e a segurança interna; desdobramento preventivo de missões de forma a evitar a escalada de disputa ou conflito; assistência humanitária; e quaisquer outras funções a ser atribuídas pelo PSC ou pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA (AU, 2002; APUULI, 2018; WILLIAMS, 2014).

Após várias reuniões entre os Chefes de Estado Maior e Ministros de Defesa dos Estados membros, foi estabelecido um cronograma de trabalho para que até 2010 a ASF entrasse em funcionamento pleno. São previstos seis cenários possíveis para o emprego da ASF (vide quadro 3). Conforme inicialmente planejado, a operacionalização da ASF ocorreria em duas fases. Na primeira (de julho de 2001 a 30 de junho de 2005), a Comissão da UA criaria, no âmbito da Divisão de Apoio a Operações de Paz, um núcleo de Planejamento (PLANELM) capaz de gerenciar missões no Cenário 1 e 2, enquanto as cinco regiões geográficas africanas disponibilizariam meios militares até o nível de brigada, suficientes para executar as missões previstas no Cenário 4 (RUIZ-GIMENEZ, 2011; SANTOS, 2011). Na segunda fase (de julho de 2005 a 30 de junho de 2010), a UA deveria ser capaz de gerenciar Operações de Manutenção da Paz complexas, enquanto as cinco regiões deveriam desdobrar quartéis-generais para missões do Cenário 4 (AU, 2002; CILLIERS, 2008; DERSSO, 2010).

Quadro 3. Cenários para o desdobramento da Força Africana de Pronto Emprego (ASF)

Cenários	Descrição	Tempo para implantação
1	Assessoria militar da UA/RECs a uma missão política	30 dias
2	Missão de observação da UA/RECs atuando em conjunto com a ONU	30 dias
3	Missão de observação da UA/RECs isolada	30 dias
4	Força de Manutenção da paz da UA/RECs para as missões estabelecidas sob o Cap. VI da carta da ONU e de posicionamento preventivo, bem como <i>peacebuilding</i>	30 dias
5	Força de manutenção da paz da UA para missões multidimensionais complexas	90 dias
6	Intervenção da UA, por exemplo em situações de genocídio em que a comunidade internacional não aja prontamente	14 dias

Fonte: CARDOSO, 2015.

A operacionalização da ASF se daria por meio do estabelecimento de cinco brigadas regionais de pronto emprego, capazes de serem rapidamente deslocadas, no Norte, Leste, Oeste, Centro e Sul do continente (Vide figura 1). De acordo com Cilliers (2008), a estrutura prevista para cada brigada inclui um Quartel-General, quatro batalhões (com 750 soldados cada), unidades de engenharia, comunicações, reconhecimento motorizado, helicópteros, polícia militar, logística multifuncional e médica, bem como grupo de observadores militares e civis,

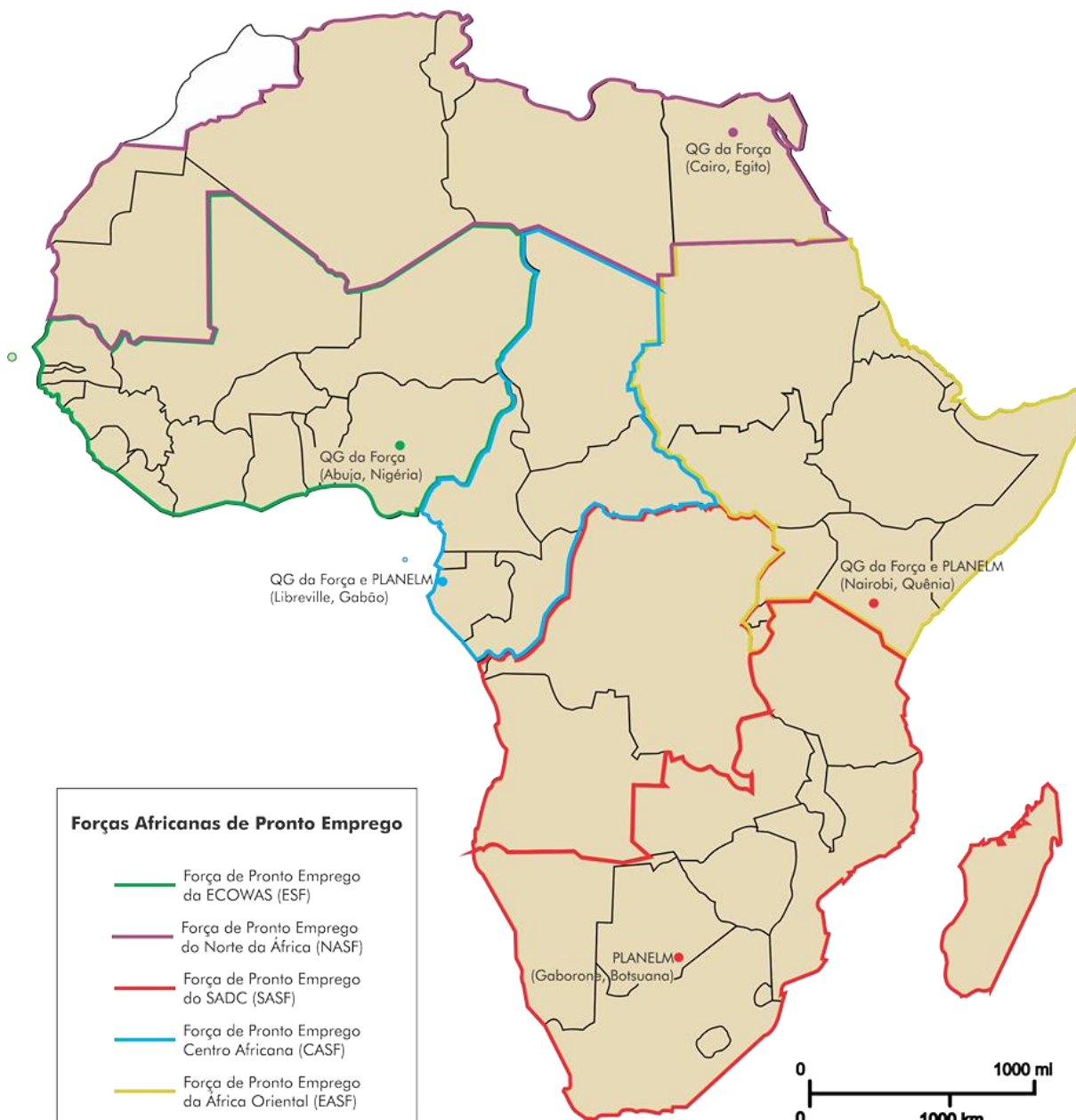
destinado a oferecer apoio logístico, administrativo e orçamentário. Quando a ASF entrar em funcionamento pleno contará com um efetivo de 25.000 contingentes e 980 observadores (CILLIERS, 2008; DERSSO, 2010; WILLIAMS, 2014).

Na África Ocidental, a Força de Pronto Emprego da ECOWAS (ECOBRIg), será composta por 5.000 soldados, integrando unidades pré-determinadas, prontos a ser empregados dentro de 90 dias. Adicionalmente existirá uma força tarefa da ECOBRIg composta por 2.700 contingentes, em regime de prontidão de até 30 dias, baseada na Nigéria, na qualidade de país líder. O PLANELM regional, sediado em Abuja, já se encontra operacional e foi decidida a criação de uma base logística no aeroporto de Hastings, perto de Freetown, em Serra Leoa. Os Centros de Treinamento da ECOBRIg nos níveis estratégico, operacional e tático serão a *National War College*, em Abuja, o Centro de Treinamento de Manutenção Internacional da Paz Kofi Annan, em Acra, Gana, e a Escola de Manutenção da Paz Alioune Blondin Beye em Bamako, no Mali. Esta força inclui os 15 países da ECOWAS (CILLIERS, 2008; DERSSO, 2010; PIROZZI, 2009; WILLIAMS, 2014).

Na África Austral, em agosto de 2007, em Lusaka, foi criada a Brigada de Pronto Emprego da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADCBRIg) que opera sob os auspícios da SADC. SADCBRIg é composta por 6.000 soldados, e as contribuições nacionais na forma de tropas serão mantidas nos países de origem. A única estrutura permanente será a equipe de planejamento em Gaborone, Botswana, que é composta por militares, policiais e funcionários civis. Botswana também foi selecionado como a base de logística da força. A SADC dispõe de um Centro de Treinamento para a Manutenção da Paz sediado em Harare, no Zimbábue. Esta força inclui 14 países da SADC, exceto Seychelles, e realizam exercícios militares regulares (ADEBAJO, 2013; CILLIERS, 2008; DERSSO, 2010; PIROZZI, 2009; WILLIAMS, 2014).

No Leste da África, em janeiro de 2007, em Nairóbi, foi criada a Força de Pronto Emprego do Leste da África (EASBRIg) que opera sob auspícios da IGAD. O EASBRIg e o PLANELM regional estão sediados em Nairóbi, no Quênia, enquanto que o quartel-general está sediado em Adis Abeba, na Etiópia. A localização e a divisão de atribuições entre centros de excelência ainda precisam ser determinadas. Esta força inclui Sudão, Etiópia, Eritreia, Djibuti, Somália, Quênia, Uganda, Ruanda, Burundi e Comores (CILLIERS, 2008; PIROZZI, 2009; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014).

Figura 1. Forças Africanas de Pronto Emprego (ASF)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados de Boutellis e Williams (2013)

Na África Central, a ECCAS estabeleceu a Força Multinacional da África Central (FOMAC/ECCASBRIG). O PLANELM regional e o quartel-general estão sediados em Libreville, no Gabão. Os Centros de Treinamento da FOMAC nos níveis estratégico, operacional e tático serão, respectivamente, o *Cours Supérieurs Inter-armées de Défense* em Yaoundé, no Camarões; a *École d'Etat-Major* em Libreville, no Gabão; e a Escola de Formação de Oficiais das Forças Armadas em Luanda, Angola. A força centro-africana deverá contar também com bases logísticas em Douala (operacional desde janeiro de 2018) e Yaoundé, no Camarões. Esta força inclui os 9 Estados membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (ECCAS) (CILLIERS, 2008; MEYER, 2011; PIROZZI, 2009; SANTOS, 2011;

WILLIAMS, 2014).

Por fim, na África do Norte, a NARC (NASBRIG), entre todas as brigadas regionais, é a que está mais distante de atingir a sua capacidade operacional. O PLANELM regional está sediado no Cairo, no Egito, e o quartel-general em Trípoli, na Líbia. O Egito ofereceu o *Cairo Peacekeeping Training School* para ser o Centro Treinamento Regional. Esta força inclui Saara Ocidental, Mauritânia, Argélia, Tunísia, Líbia e Egito (CILLIERS, 2008; PIROZZI, 2009; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014). A instabilidade na região, ocasionada pelo o que se convencionou chamar de Primavera Árabe, no início da década de 2010, atrasou ainda mais a operacionalização desta força.

Como já foi descrito, num primeiro momento a ASF estava prevista para entrar em funcionamento pleno em 2010. No entanto, devido aos problemas técnicos, financeiros, logísticos, materiais, humanos e políticos, a sua operacionalização foi adiada em mais cinco anos.³¹ De acordo com Santos (2011), dentre os obstáculos para o estabelecimento da ASF, podemos citar a dificuldade em estabelecer uma base logística; o custo das operações de paz, bastante além das capacidades financeiras da UA; a incerteza quanto ao modelo estratégico de atuação das forças de rápido emprego; a dificuldade de abastecimento e de deslocamento das forças frente às dimensões geográficas do continente e suas carências em termos de infraestrutura e transporte; e a dependência que a UA tem em relação à comunidade internacional nas áreas financeira, logística e informacional.

Após as intervenções externas unilaterais na Costa do Marfim (2011), Líbia (2011) e Mali (2013) e reconhecendo que a ASF não teria condições de entrar em operação em 2015, como anteriormente previsto, em abril de 2013, a Comissão da UA publicou um relatório intitulado *Specialized Technical Committee on Defence, Security, and Safety* (STCDSS), que propôs a criação de uma força militar de intervenção, a Capacidade Africana de Resposta Imediata para Crises (ACIRC), constituída por 5.000 contingentes de pronto emprego, sendo capaz de intervir em situações de graves crises no continente em até 10 dias, além de ser auto-sustentável por pelo menos 30 dias. A ACIRC estaria limitada à atuação no cenário 6. Ela foi adotada na Cúpula da UA, em janeiro de 2014³², e ficaria operacional até a entrada em operação da ASF (AU, 2013; BROSIG; SAMPIJJA, 2015, COCODIA, 2016).

³¹ Com o objetivo de avaliar a capacidade operacional da ASF, em outubro de 2010, em Adis Abeba, a UA (com apoio da União Europeia) planejou e conduziu o primeiro exercício multidimensional continental (AMANI Africa I). O AMANI Africa I expôs a fragilidade logística, técnica e financeira dos exércitos de grande parte dos países africanos. Por este motivo, a operacionalização da ASF foi adiada em mais cinco anos.

³² A proposta para a criação da ACIRC dividiu os Estados membros. Por um lado, Argélia, Chade, África do Sul, Tanzânia e Uganda foram os mais entusiastas do projeto. Por outro, países com a Etiópia e Nigéria demonstraram certa relutância quanto à ACIRC (COCODIA, 2016).

Em janeiro de 2016, a UA declarou as Forças Africanas de Pronto Emprego³³ em operação, ainda que sem plena capacidade operacional. A partir daí, um novo ponto de discussão foi estabelecido, já que não há consenso a respeito do destino da ACIRC – se ela deveria ser incorporada à estrutura da ASF, ou deveria mante-se como uma estrutura independente (DARKWA, 2017).

IV. Operações de Paz da UA

Nesta seção, analisaremos as operações de paz da UA no continente africano, apontando os avanços e os principais desafios da organização no gerenciamento das crises políticas e conflitos na África. Desde a sua criação, a União Africana assumiu a responsabilidade primária na manutenção da paz e segurança continentais, atuando em estreita cooperação com os mecanismos africanos sub-regionais existentes e com a própria ONU. Desde 2002, a UA já autorizou três grandes operações de paz e mediu dezenas de crises políticas no continente.

1. *Burundi (2003-4)*

Em 2003, diante da intensificação da guerra civil no Burundi e do desinteresse demonstrado pela ONU em atuar na pacificação do país, a UA enviou a sua primeira missão de paz, a *African Union Mission in Burundi* (AMIB). Desde a sua independência, em 1962, o cenário político interno no Burundi foi marcado por tensões entre grupos das etnias Hutu e Tutsi, representados por uma diversidade de partidos políticos, sendo os mais representativos, a *Front pour la Démocratie au Burundi* (FRODEBU) (Hutu), liderado por Melchior Ndadaye, candidato que disputou e venceu a eleição de 1993 para a presidência do país, e a *Union pour le Progrès National* (UPRONA) (Tutsi), cujo líder, Pierre Buyoya, já havia chegado ao poder em 1987, após um golpe militar, e foi derrotado na eleição de 1993 pelo candidato da FRODEBU (MITI, 2012; SOUTHALL, 2006; RENO, 2011).

O caráter pacífico do processo eleitoral de julho de 1993 e a vitória da FRODEBU sobre a UPRONA – primeira vez que um representante da etnia Hutu chegava ao poder no Burundi – eram acontecimentos que, em certa medida, geravam expectativas de redução das tensões entre

³³Entre outubro e novembro de 2015, foi realizado, na África do Sul, o segundo exercício multidimensional continental (AMANI Africa II), cujo objetivo era avaliar a capacidade de prontidão, mobilização e operacional das Forças Africanas de Pronto Emprego para operações de paz. Cerca de 6 mil contingentes das cinco brigadas regionais participaram deste exercício. Seu sucesso foi determinante para que a UA declarasse as ASF operacionais (APUULI, 2018; DARKWA, 2017; PSC, 2016a).

os grupos das duas etnias (BOSHOF *et al*, 2010). No entanto, o assassinato do presidente Ndadaye, em outubro de 1993, durante uma tentativa de golpe, seguido de uma onda de protestos e ataques por parte dos Hutus contra os Tutsis, colocou o país em um cenário político de grande instabilidade³⁴ (MITI, 2012; WILLIAMS, 2014). Com a mediação do ex-presidente da Tanzânia, Julius Nyerere, foi proposta a criação de um governo de coalizão (Arusha I), no qual a FROBEDU ficaria com a presidência do país e a UPRONA assumiria o cargo do Primeiro Ministro. No entanto, a não inclusão de outros partidos Hutus no acordo, como o *Conseil National pour la Défense de la Démocratie* (CNDD), o *Parti pour la Libération du Peuple Hutu* (PALIPEHUTU), e o *Front pour la Libération Nationale* (FROLINA), que passaram a realizar ataques contra civis, contribuiu para manter o país em um contexto de instabilidade (BADMUS, 2015; RENO, 2011; WILLIAMS, 2014).

Em julho de 1996, a situação interna se deteriorou ainda mais, após um golpe perpetrado pelo líder da UPRONA, Pierre Buyoya. A OUA imediatamente condenou a ação, adotando sanções econômicas contra o novo regime em Bujumbura (medida adotada pela primeira vez) e apelando ao novo governo que restaurasse a Assembleia Nacional, restabelecesse os partidos políticos e iniciasse imediatamente negociações com todas as partes em conflito. As sanções, no entanto, encontraram forte oposição por parte da União Europeia (UE) e dos EUA, que acreditavam firmemente no trabalho dos líderes moderados, como, na sua visão, Buyoya. Isto minou os esforços regionais e resultou na promulgação de uma constituição de transição em 1998, legitimando assim o golpe (BADMUS, 2015; MITI, 2012).

Em 1999, teve início a segunda fase das negociações de paz, sob mediação de Nyerere, que culminou na assinatura do Acordo de Arusha II, em agosto de 2000, entre a UPRONA e a FRODEBU. O acordo previa, entre outros, a formação de um governo de transição, a reforma dos setores judicial e militar – cujo objetivo era reduzir o predomínio dos tutsis nesses setores –, bem como o estabelecimento de uma força de paz internacional para auxiliar no processo de transição (SOUTHALL, 2006). De forma análoga, Arusha II encontrou resistência por parte da CNDD e do PALIPEHUTU, e seus respectivos braços armados, as *Forces pour la Défense de la Démocratie* (FDD) e as *Forces Nationales de Libération* (FNL), respectivamente (SOUTHALL, 2006; MITI, 2012). Apesar da resistência, em novembro de 2001, foi estabelecido um governo de transição no país (TGoB) e ficou acordado entre as partes que, de

³⁴ Em janeiro de 1994, a Assembleia Nacional indicou outro Hutu, Cyprien Ntaryamina, para suceder Ndadaye. Todavia, Ntaryamina morreu em abril do mesmo ano, em um acidente aéreo na capital da Ruanda, Kigali, que também matou o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, e que serviu de estopim para o genocídio em Ruanda, em 1994. O então porta voz da Assembleia Nacional, Sylvestres Ntibantunganga, substituiu Ntaryamina na presidência do país (MITI, 2012; RENO, 2011)

2001 a 2003, a presidência do TGoB caberia a um representante Tutsi e a vice-presidência a um representante Hutu e entre 2003 a 2005 essa lógica seria invertida.³⁵ Além disso, 14 dos 26 ministérios e 60% dos assentos na Assembleia Nacional caberiam a representantes Hutus (RENO, 2011).

No ano seguinte, tiveram início as negociações entre o TGoB e o *Armed Political Parties and Movements* (APPMs), um dos grupos armados que ficou de fora do acordo de paz de 2000, que culminaram na assinatura de um acordo de cessar-fogo. Todavia, os ataques entre o TGoB e outros grupos não cessaram. Foi nesse cenário de instabilidade que a UA criou, em abril de 2003, a sua primeira missão de paz, a AMIB, composta por contingentes militares da África do Sul, Etiópia e Moçambique,³⁶ cujo mandato compreendia o estabelecimento e a supervisão do acordo de cessar-fogo; o auxílio no processo de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) dos ex-combatentes no exército nacional; e a criação de um cenário favorável para o estabelecimento de uma força de paz da ONU no país (SVENSSON, 2008; MURITHI, 2008).

A AMIB foi estabelecida com estreita colaboração da ONU, a qual, além de oferecer apoio administrativo e logístico, forneceu apoio técnico da MONUC (Missão das Nações Unidas no Congo) nas áreas de informação pública e DDR. Além disso, o apoio recebido da MONUC se destaca por duas características da missão, incorporadas pela AMIB. A primeira diz respeito à adoção do modelo de operações de paz simples, isto é, pautadas no princípio do uso mínimo da força – que é reservado exclusivamente à autodefesa e à defesa do mandato. Já a segunda refere-se ao uso de contingentes compostos não apenas por militares, mas também por civis especializados em ações voltadas ao aumento da qualidade de vida e de melhoria na condição de dignidade da pessoa humana, objetivando, assim, a consolidação da paz e a prevenção de novos conflitos no país. Percebe-se, assim, a adoção de um caráter multidimensional na AMIB (BADMUS, 2015; PEEN RODT, 2011).

Paralelamente às ações da AMIB, uma nova fase de negociações, mediada pelos países da região, possibilitou uma série de conversações que culminaram na assinatura de um acordo de paz abrangente entre TGoB e o grupo CNDD-FDD, em novembro de 2003. Nele ficou prevista à incorporação da CNDD ao governo de transição e a integração da FDD ao exército nacional. O sucesso desse acordo possibilitou que a estabilidade fosse restabelecida em grande

³⁵ Entre 2001 e 2003 o TGoB foi presidido por Pierre Buyoya, da UPRONA, e o cargo de vice-presidente foi ocupado por Domitien Ndayizeye, da FRODEBU. Entre 2003 e 2005, enquanto Ndayizeye se tornou presidente, a vice-presidência foi compartilhada por dois representantes da UPRONA, substituindo Buyoya. O primeiro entre 2003 e 2004 (Alphonse-Marie Kadege), e o segundo entre 2004 e 2005 (Frédéric Ngenzebuhoro) (MITI, 2012).

³⁶ A UA também enviou observadores militares de Burkina Faso, Gabão, Mali, Togo e Tunísia (MURITHI, 2008).

parte do território do Burundi. Desse modo, a quase totalidade dos grupos beligerantes – agora partidos políticos – estava representada nas instituições de transição (SVENSSON, 2008).

Após entrar em ação, a força de paz da UA passou a enfrentar dificuldades financeiras,³⁷ logísticas, materiais e técnicas em sua ação. Exemplo disso pode ser encontrado no programa de DDR, que inicialmente previa o desarmamento de cerca de 20.000 combatentes, o que, devido às dificuldades estruturais da missão, não foi alcançado³⁸ (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013; PEEN RODT, 2011). Para suprir estas dificuldades, a UA simplificou a administração e a logística da AMIB por meio da adoção de Memorandos de Entendimento assinados entre a organização e os países contribuintes com tropas na missão. Nesse sentido, África do Sul, Moçambique e Etiópia deveriam sustentar os seus respectivos contingentes por um período de até 60 dias e aguardar o reembolso por parte da Comissão da UA. Entretanto, dada a baixa capacidade financeira, especialmente dos dois últimos países, o que se viu foi os sul-africanos, cujo contingente era o maior na missão (1.600 dos 3.335), assumirem grande parte dos custos financeiros da operação, além de contribuírem com a maior parte dos meios logísticos – inclusive combustíveis, meios de transporte e suprimentos médicos. A ajuda de atores extrarregionais, como a União Europeia, os EUA e a Grã-Bretanha, cujos financiamentos foram importantes para a implantação dos contingentes etíope e moçambicano, foi outro meio encontrado pela UA para custear a missão (MURITHI, 2008; SANTOS, 2011).

Apesar das dificuldades, as ações da AMIB foram fundamentais para o retorno da ajuda aos refugiados e deslocados internos, para a assistência humanitária, para o fornecimento de escoltas armadas aos comboios humanitários e para o auxílio na formação e no estabelecimento de uma nova força de segurança no país, e logrou estabilizar boa parte do território do Burundi. Seu sucesso pode ser percebido quando, em fevereiro de 2004, a ONU concluiu que a AMIB havia garantido as condições mínimas necessárias para o estabelecimento de uma missão de paz no país – esta consubstanciada no mesmo ano pela resolução 1545 do seu Conselho de Segurança (CSNU), que criou a *United Nations Operations in Burundi* (ONUB) – que por sua vez incorporou os contingentes da AMIB (BADMUS, 2015; MURITHI, 2008).

³⁷ O orçamento para a implantação, operacionalização e sustentação da AMIB por 12 meses foi estimado em US\$ 110 milhões. Após 14 meses, a missão foi concluída com um custo total de US\$ 134 milhões - mais de um terço do orçamento total da Comissão da UA para 2003. A África do Sul arcou com US\$ 70 milhões; a Etiópia com US\$ 34 milhões; e Moçambique com US\$ 6 milhões. A UE contribuiu com €25 milhões, se tornando o principal contribuinte externo à AMIB (SANTOS, 2011; PEEN RODT, 2011).

³⁸ Em razão da indisponibilidade de tropas suficientes para proteger as áreas de acantonamento; da inabilidade da AMIB em sustentar os ex-combatentes; e da falta de meios de mobilidade tática, que dificultava a ação fora das áreas urbanas (SANTOS, 2011; PEEN RODT, 2011).

2. Sudão (2004-2007)

Após a missão de paz no Burundi, a UA enviou uma nova missão para o Sudão. Logo após a sua independência, em 1956, o país passou por duas complexas guerras civis. Apesar de as disputas entre as províncias do Norte e do Sul remontarem à época da colonização, o conflito ganhou força nas lutas de libertação nacional e se transformou em guerra civil na esteira do processo de conquista da independência, em 1956 (JONHSON, 2003; WOODWARD, 2013). A primeira Guerra Civil Sudanesa foi o primeiro conflito civil ocorrido no continente africano no período pós-independência, e se estendeu até fevereiro de 1972, quando foi assinado o acordo de paz de Adis Abeba entre o governo e o Movimento de Libertação do Sul do Sudão (SSLM). Com a falência do acordo, em 1983, a guerra civil foi retomada, e perdurou até janeiro de 2005, quando foi firmado um Acordo Abrangente de Paz (CPA) entre o governo sudanês, sob Omar al Bashir, e o grupo insurgente Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A) (RENO, 2011).

Paralelamente ao conflito norte-sul, no oeste do país, na região de Darfur, existiam também tensões entre as populações arabizadas e africanas que, ao longo das décadas, foram se intensificando. Estas, aliadas à negligência da região pelos sucessivos governos de Cartum – contribuindo, conseqüentemente, para o subdesenvolvimento da região –, contribuíram para a eclosão de um novo conflito civil, em 2003. Além disso, a guerra no vizinho Chade, com envolvimento da Líbia durante as décadas de 1970 e 1980, intensificou a divisão identitária da população da região, e também armou alguns grupos que passaram a ser importantes atores no conflito a partir de 2003 (MURITHI, 2008; WOODWARD, 2013).

No início dos anos 2000, fatores como a exclusão do Darfur do CPA, o sentimento de descaso e a percepção de que a região sul teria conseguido, por meio das armas, ter suas demandas atendidas, fizeram com que os grupos rebeldes se insurgissem contra o governo central. Nesse sentido, em 2003, os grupos *Sudan Liberation Moviment/Army* (SLM/A) e o *Justice and Equality Movement* (JEM), atacaram as instalações governamentais na região. Em resposta, Cartum enviou o exército para a região e armou milícias árabes (conhecidas como *janjaweed*) para lutar contra esses grupos (ADEBAJO, 2008; MURITHI, 2008).

Com a intensificação dos embates, a UA interveio no conflito e promoveu uma série de conversações entre o governo central e os grupos rebeldes. Ainda, sob mediação do presidente do Chade, foi assinado o acordo de cessar fogo de N'Djamena, em abril de 2004, que previa, entre outros, o estabelecimento de uma Comissão de Cessar Fogo para supervisionar a sua implementação. Em maio daquele ano, em vistas a monitorar esse acordo e auxiliar na

estabilização da região, a UA autorizou o envio de uma força de paz para a região, a *African Union Mission in Sudan* (AMIS),³⁹ composta por 300 soldados e 60 observadores militares (ADEBAJO, 2008). Dada a complexidade da situação de segurança na região e as constantes violações do cessar fogo, em outubro de 2004 o Conselho de Paz e Segurança da UA autorizou a expansão do contingente da AMIS para 3.320 soldados – provenientes de Nigéria, Senegal e Ruanda (ESCOSTEGUY, 2011; MURITHI, 2008). No entanto, dadas as dificuldades logística e financeira, os novos contingentes só começaram a chegar à região seis meses depois da aprovação de seu envio, contando, para isso, com o apoio dos EUA (ADEBAJO, 2008; BADMUS, 2015).

Após a publicação do relatório da Comissão de Inquérito conjunta da UA, UE e EUA, destinada a investigar denúncias de violência contra civis em Darfur – que apontou para graves atrocidades cometidas pelas partes em conflito –, o Conselho de Paz e Segurança da UA autorizou, em abril de 2005, uma nova expansão do contingente da AMIS para 7.731 contingentes (5.471 soldados, 700 observadores e 1.560 policiais), bem como de seu orçamento – para US\$ 446 milhões (BADMUS, 2015; BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013). Em janeiro do ano seguinte, sob mediação da UA, foram organizadas uma série de conversações que resultaram no Acordo de Paz de Darfur (DPA), assinado entre Cartum e o SLM. A não inclusão de grupos como o JEM e o braço armado do SLM (a SLM/A) contribuíram para o fracasso do DPA e para a intensificação do conflito, pois além dos combates entre o governo e os rebeldes, passaram a ocorrer embates entre os grupos signatários e não signatários do DPA (BOUTELLIS; WILLIAMS, 2013; EKENGARD, 2008;).

Frente à intensificação do conflito e às dificuldades da UA em manter a paz, em 2006, a organização solicitou ao CSNU a transformação da AMIS em uma missão de paz da ONU. No mesmo ano, o CSNU aprovou a resolução 1706, que estabeleceu uma força de paz da organização na região, composta por 22.000 soldados. No entanto, o governo sudanês recusou a sua instalação, alegando que isso equivaleria a colocar o país sobre a tutela da ONU, e de que ela teria motivações neocoloniais (ADEBAJO, 2008; ESCOSTEGUY, 2011). Como forma de resolver o impasse, em 2007, o CSNU, com a resolução 1769, aprovou uma missão híbrida, conduzida conjuntamente pela ONU e pela UA, a *United Nations African Union Mission in Darfur* (UNAMID), composta por 26.000 contingentes, majoritariamente africanos. Em

³⁹ Vários fatores levaram a UA a exercer o papel de liderança na tentativa de solucionar o conflito na região, como o desejo dos líderes africanos de demonstrar a disposição e a capacidade da organização em responder às situações de crise no continente; a não disponibilidade do governo sudanês em aceitar o envolvimento de outros atores nas negociações de paz e no monitoramento do cessar-fogo; e a falta de consenso no CSNU a respeito da forma de ação da organização (SANTOS, 2011).

dezembro, a UNAMID assumiu formalmente a responsabilidade pela manutenção de paz na região de Darfur (EKENGARD, 2008; MURITHI, 2008).

Diversos fatores contribuíram para o fracasso da AMIS, dentre os quais a dificuldade de patrulhar uma região cuja dimensão territorial assemelha-se à da França com um contingente de apenas 7.000 soldados, bem como a falta de recursos financeiros, técnicos, materiais, logísticos e de planejamento. Por esses motivos, a missão foi quase totalmente sustentada por atores extrarregionais, principalmente EUA e UE – que contribuíram respectivamente, com US\$ 407 milhões e € 305 milhões. Além disso, grande parte da logística, dos treinamentos e da assessoria foram oferecidos por EUA, Canadá, UE e OTAN (EKENGARD, 2008; MURITHI, 2008; ESCOSTEGUY, 2011).

3. Somália (2007-...)

A terceira experiência da UA com a manutenção de paz no continente ocorreu a partir de 2007, na Somália, na tentativa de mediar o prolongado conflito no país, que remonta ao final da década de 1980. A Somália se tornou independente em 1960, e após um breve período de governo civil, um golpe de Estado levou o general Siad Barre ao poder, em 1969. Em 1977, o país entrou em guerra com a Etiópia, na tentativa de conquistar o deserto de Ogaden e construir a “Grande Somália”.⁴⁰ No entanto, os apoios soviético e cubano foram fundamentais para a vitória da Etiópia sobre as forças somalis, em 1978. A derrota, aliada ao aprofundamento da crise econômica interna e ao autoritarismo de Siad Barre, levaram a um aumento crescente da insatisfação da população somali com o governo. Além disso, o incremento da dissidência interna resultou em uma tentativa de golpe, em 1978, encabeçada por um grupo de militares⁴¹ (LEWIS, 2008; RENO, 2011).

As políticas repressivas de Barre e a crise econômica vivida no país, somadas à negligência com as populações do norte, contribuíram para o surgimento de um grupo insurgente em 1981, o Movimento Nacional Somali (SNM), que buscava a independência da região (RENO, 2011). A partir de 1988, o SNM passou a crescentemente lançar ataques contra

⁴⁰ A “Grande Somália” é uma ideologia nacionalista pan-somali (de certa forma incentivada pelos britânicos no momento da independência) de reunir todos os territórios habitados por somalis no Chifre da África (Ogaden, Djibuti e norte do Quênia) sob o mesmo governo. Essa ideologia foi defendida pelos líderes somalis desde a independência do país em 1960. Nesse contexto, a anexação do deserto de Ogaden seria o primeiro passo para concretizar este projeto pan-somali (LEWIS, 2008; WOODWARD, 2013).

⁴¹ Como resultado, dezenove mentores do golpe foram executados publicamente e os que conseguiram fugir para a vizinha Etiópia, sob liderança do Coronel Abdullahi Yusuf Ahmed, criaram, em 1979, a Frente de Salvação Somali (SSF) com base de sustentação no clã Majerteen (Darod) (LEWIS, 2008; WOODWARD, 2013).

as forças governamentais no norte do país. Em resposta, o governo usou a força aérea para bombardear a região, o que culminou com a eclosão da guerra civil (LEWIS, 2008; WILLIAMS, 2014). Nesse contexto de instabilidade surgiram, em 1989, no Nordeste e na região centro-sul do país, dois novos grupos insurgentes, o Congresso Somali Unido (USC); e o Movimento Patriótico Somali (SPM), ambos buscando derrubar Barre e estabelecer um regime alternativo no país (RENO, 2011; WOODWARD, 2013).

Cientes da deterioração das capacidades combatentes do regime ocasionada pelo colapso econômico e pelo fim do apoio estadunidense, e com o objetivo de fortalecer as suas posições, três grupos insurgentes (USC, SPM e SNM) formalizaram uma aliança, em 1989, para derrubar Siad Barre. Após intensos confrontos contra as forças governamentais, Barre foi derrubado, em janeiro de 1991. Contudo, os grupos não chegaram a um acordo para estabelecer um governo alternativo na Somália, levando à divisão do país entre senhores de guerra, que passaram a lutar entre si pela supremacia política (WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2013). Apesar das várias tentativas de resolução do conflito levadas a cabo pelos países vizinhos e pela comunidade internacional desde o início da crise, não foi possível estabilizar o país e estabelecer uma autoridade central capaz de manter a ordem e a paz. Em 2002, no entanto, com a mediação da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), chegou-se a um acordo que estabeleceu, em 2004, um Parlamento Federal de Transição. Em 2005, foi estabelecido o Governo Federal de Transição (TFG), sob a liderança do ex-guerrilheiro Abdullahi Yusuf Ahmed (RENO, 2011; WOODWARD, 2013).

Em 2006, o conflito entrou em nova fase, com a ascensão e consolidação da União das Cortes Islâmicas (UIC) – coalizão heterogênea de milícias islâmicas defensoras da implementação e interpretação estrita da *Shari'a* – nas regiões central e sul da Somália. Nesse sentido, com o apoio tácito e auxílio militar dos EUA, a Etiópia invadiu a Somália em apoio ao TFG, visando conter a expansão territorial da UIC, bem como enfraquecer as suas capacidades combatentes e políticas, e legitimar o novo governo. A UIC foi militarmente derrotada em janeiro de 2007, e se dividiu em dois grupos, um moderado (Aliança para Relibertação da Somália), que foi incorporado ao TFG; e outro radical (*Harakat al-Shabaab Mujahideen*), que passou a realizar ataques usando táticas de guerrilha e de terrorismo contra as forças etíopes na Somália (WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2013).

Diante disso, em janeiro de 2007, o Conselho de Paz e Segurança da UA autorizou o envio de uma força de paz para a Somália, a *African Union Mission in Somalia* (AMISOM), composta por 5.250 soldados oriundos de Burundi e Uganda. O mandato da nova força de paz da UA compreendia auxiliar o TFG nos seus esforços para estabilizar o país; promover o

diálogo e a reconciliação entre as partes envolvidas no conflito; facilitar a prestação de assistência humanitária; e criar condições propícias à estabilização, reconstrução e desenvolvimento do país no longo prazo (HULL; SVENSSON, 2008; MURITHI, 2008; WAKENGELA, 2011). Inicialmente, a missão tinha a validade de seis meses. Contudo, devido à complexidade da situação de segurança no país, ela foi sucessivamente renovada.

Em 2009, após a retirada das tropas etíopes do país, as forças da AMISOM passaram a ser alvo de ataques do *al Shabaab*. Diante disso e das dificuldades financeiras, logísticas e técnicas, ainda em 2009, a UA solicitou a substituição da sua força de paz na Somália por uma missão de paz da ONU. Todavia, as Nações Unidas negaram a solicitação, alegando que ainda não existiam condições mínimas de segurança que permitissem o estabelecimento de uma missão. Nesse contexto, o CSNU aprovou uma resolução que criou um fundo de apoio à AMISOM e a convocação de uma conferência de doadores. Além disso, a Assembleia Geral da ONU aprovou um pacote de apoio logístico à AMISOM, custeado por recursos do orçamento regular da organização, bem como a transferência dos equipamentos da missão da ONU na Etiópia e na Eritreia (UNMEE) (ESCOSTEGUY, 2011; WAKENGELA, 2011). Frente à deterioração da situação de segurança no país, em 2010, o Conselho de Paz e Segurança da UA aprovou a expansão do contingente da AMISOM para 12.000 soldados (e mais tarde para 17.731). Atualmente a missão possui 21.000 contingentes provenientes de Burundi, Djibuti, Etiópia, Quênia, Serra Leoa e Uganda, além de 521 policiais de Gana, Quênia, Nigéria, Serra Leoa e Uganda (AMISOM, 2015).

Uma das principais limitações dos contingentes da UA na Somália é a falta de mobilidade tática e estratégica, assim como a sua baixa capacidade de proteção à população civil. Isso se deve, em parte, à falta de recursos financeiros, técnicos, materiais, logísticos e humanos. De modo semelhante às missões anteriores da UA, a maior parte dos recursos para operacionalização e sustentação da AMISOM provem de atores não africanos, especialmente da União Europeia. Nesse sentido, os EUA têm fornecido treinamento e apoio logístico aos países contribuintes com tropas na missão, e a OTAN proporcionando transporte aéreo para a movimentação de tropas e suprimento dentro do país (BADMUS, 2015; SANTOS, 2011). Apesar das limitações e dificuldades enfrentadas, a AMISOM tem tido um papel importante no auxílio ao novo governo somali no restabelecimento do controle de importantes cidades que estavam sob o controle do *al Shabaab*, na formação da nova força de segurança, na reconstrução de infraestruturas básicas destruídas pela guerra, e também no auxílio na distribuição da ajuda humanitária.

Em setembro de 2016, no entanto, o Conselho de Paz e Segurança da UA anunciou um plano para o encerramento da AMISOM. De acordo com o comunicado do PSC, o processo da retirada das forças da UA do país terá início em outubro de 2018 e deverá ser concluído em dezembro de 2020. Nesse intervalo, as forças de segurança somalis serão treinadas e capacitadas para assumir a responsabilidade na garantia da ordem e da paz interna (PSC, 2016b).

No entanto, importa questionar, o que virá após a AMISOM. Nesse ponto, fica claro que respostas exclusivamente militares, embora necessárias, são insuficientes para resolver o problema no longo prazo. A estabilização do país passa necessariamente por um processo de construção de capacidades (coercitiva, extrativa e administrativa) do Estado somali. Nesse sentido, a reconstrução de partes do país dizimadas pela guerra, o restabelecimento de serviços públicos (como água, luz, saúde, educação e segurança), a garantia do acesso da população a alimentos e a reconstrução e reestruturação dos principais setores da economia é fundamental para o processo de estabilização da Somália. Por fim, a formação do Exército Nacional pode trazer diversos benefícios ao processo de (re)construção do Estado, atribuindo-lhe o papel central na pacificação do país após a retirada da força de paz da UA.

V. Conclusão

Percebe-se, a partir da análise realizada, uma importante evolução na questão securitária no continente africano a partir da substituição da OUA pela UA. A grande importância dada pela primeira à ideia de não-intervenção nos assuntos internos dos Estados-membros – muito associada à preocupação dos Estados africanos com a noção de soberania estatal – fez com que a organização fosse marcada por uma forte imobilidade, tendo buscado assumir um protagonismo apenas na questão do Chade, bem como por um sensível despreparo – estrutural, material, logístico e conceitual – para a realização de intervenções. Nesse sentido, a falta de recursos (financeiros e materiais) se mostrou como um dos principais elementos limitadores da missão da OUA, especialmente porque, para contorná-la, a organização teve que contar com o auxílio de atores extracontinentais, limitando, assim, ainda mais a sua liberdade de ação. Dessa forma, o fracasso da missão da OUA no Chade é resultado direto do despreparo da própria organização.

A transformação da OUA em UA, nesse contexto, tinha como um de seus principais objetivos justamente a mudança do panorama securitário do continente. Em grande medida, a organização apresentou sucesso nessa questão, sendo capaz de abandonar a retórica de “não-

intervenção” e adotar uma postura mais ativa, com um arcabouço conceitual mais elaborado, e com uma estrutura institucional mais preparada para assumir a responsabilidade pela estabilização do continente, o que se refletiu no maior número de iniciativas da organização, as quais foram abordadas nesse trabalho. Ainda que a missão no Burundi tenha sido um sucesso, e que ainda seja difícil fazer uma avaliação da missão na Somália, é fundamental ressaltar que os principais elementos responsáveis pelo fracasso da missão no Sudão – e que também se mostraram como importantes desafios às outras duas missões – continuam sendo os mesmos que restringiam a atuação da OUA.

Nesse sentido, ainda que a estrutura institucional e o arcabouço conceitual da UA sejam significativamente mais abrangentes e avançados que os de sua antecessora, a organização apresenta igualmente sérias limitações de recursos – materiais, humanos e logísticos – o que contribui para que ela se mantenha dependente não só do auxílio, mas também da disposição e dos interesses de atores extracontinentais para poder assegurar a paz e a estabilidade no continente. Fica claro, assim, que a União Africana precisa intensificar seus esforços e encontrar um meio de superar suas limitações – especialmente financeiras –, sob pena de, em caso contrário, seguir tendo sua atuação limitada por interesses (ou pelo desinteresse) de atores extracontinentais. Nesse sentido, iniciativas como a Reforma Institucional da UA, liderada pelo presidente de Ruanda, Paul Kagame, que foca o aumento das contribuições dos Estados membros, de forma a garantir a independência financeira da Organização, são de fundamental importância. Resta saber se elas conseguirão efetivamente atingir seus objetivos.

VI. REFERÊNCIAS

ADEBAJO, Adekeye. The peacekeeping of the AU and the Regional Economic Communities. In AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela & MURITHI, Tim (Eds). **The African Union and its institutions**. Auckland Park: Jacana MEDIA, 2008.

_____ **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University Press, 2013.

APUULI, Kasaija Phillip. The AU’s Peace and Security Architecture: the African Standby Force. In; KARBO, Tony; MURITHI, Tim (Eds). **The African Union: autocracy, diplomacy and peacebuilding in Africa**. London: I.B. Tauris, 2018, p.149-182.

AFRICAN UNION (AU). **6th Ordinary Meeting of the Specialised Technical Committee on Defence, Safety and Security**.” Adis Ababa, 2013. Disponível em: RPT/Exp/VI/STCDSS/(i-a)2013. Acesso em: 20 nov. 2017.

- _____ **Constitutive Act of the African Union (CAAU)**. Lomé: 2000.
Disponível em: <http://www.au.int/en/sites/default/files/ConstitutiveAct_EN.pdf>. Acesso em 01 jun. 2015.
- AMISOM. **African Union Mission in Somalia**. 2015. Disponível em: <http://www.amisom-au.org/>>. Acesso: 05 jun. 2015.
- AMOO, Samuel G. Frustrations of regional peacekeeping: the OAU in Chad, 1977-1982. **Carter Center Working Paper Series (Conflict Resolution Program)**, Atlanta, v.1, n.1, 1991, 35p.
- BADMUS, Isiaka A. **The African Union's Role in peacekeeping: Building a lessons learned from security operations**. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- BALDE, Hassatou. **Le bilan de l'O.U.A. dans le domaine du maintien de la paix et de la sécurité en Afrique**. Groupe d'Etude des questions de Paix et de Sécurité Internationales (GEPSI), 2003. 14p. Disponível em <www.ridi.org/gnu/rap/20030213.pdf>. Acesso em 02 jun. 2015.
- BERMAN, Eric G.; SAMS, Katie E.. **Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities**. New York: UN Institute for Disarmament Research, 2000.
- BOSHOFF, Henri. *et al.* **The Burundi Peace Process From civil war to conditional peace**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2010.
- BOUTELLIS; Arthur; WILLIAMS, Paul D. Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward more effective partnerships. **International Peace Institute**, Policy Papers, New York, 2013.
- CARDOSO, Nilton César Fernandes. **Análise da Arquitetura Africana de Paz e Segurança: o papel da IGAD na estabilização do Chifre da África**. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.
- CILLIERS, Jakkie. **The African Standby Force: An update an progress**. Pretoria: Institute for Security Studies, ISS paper, n. 98, 2008..
- CHAZAN, Naomi et al. **Politics and Society in Contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- COCODIA, Jude. The African Capacity for Immediate Response to Conflict and the African Standby Force: options for peace intervention in Africa. **Social Science Research Council**. African Peacebuilding Network Working Papers n. 7, 2016.
- COLEMAN, Katharina P.; WILLIAMS, Paul D.. Logistics partnerships in peace operations. **International Peace Institute**, Policy Papers, New York, 2017.

- COLEMAN, Katharina. Innovations in ‘African solutions to African problems’: the evolving practice of regional peacekeeping in sub-Saharan Africa. **The Journal of Modern African Studies**, v.49, n.4, p.517-545, 2011.
- CUNNINGHAM, David. Chad (1966–1979). In: DEROUEN, Karl; HEO, Uk. **Civil wars of the world: major conflicts since World War II**. California: ABC-CLIO, 2007.
- DARKWA, Linda. The African Standby Force: The African Union’s tool for the maintenance of peace and security, **Contemporary Security Policy** [S.l], v.38, n.3, p.471-482, 2017.
- DERSSO, Solomon A. **The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2010.
- EL ABDELLAOUI, Jamila. **The Panel of the Wise: A comprehensive introduction to a critical pillar of the African Peace and Security Architecture**. ISS Paper, 193. Pretória: Institute for Security Studies, 2009.
- ESCOSTEGUY, Pedro. **A nova arquitetura Africana de paz e segurança: implicações para o multilateralismo e para as relações Brasil África**. Brasília: FUNAG. 2011.
- EKENGARD, Arvid. The African Union in Sudan (AMIS): experiences and lessons learned. **FOI, Swedish Defence Research Agency**, 2008.
- HULL, Cecilia; SVENSSON, Emma. African Union Mission in Somalia (AMISOM): exemplifying African Union peacekeeping challenges. Stockholm: **FOI, Swedish Defense Research Agency**, 2008.
- KHADIAGALA, Gilbert M.. Burundi 2002-2012. In: BOULDEN, Jane (Ed.). **Responding to conflict in Africa: the United Nations and regional organizations**. New York: Palgrave Macmillan, 2013, p.101-120.
- LANDSBERG, Chris. South Africa and the making of the African Union and NEPAD: Mbeki’s ‘progressive African agenda’. In ADEBAJO, Adekeye; ADEBAYO, Adedeji; LANDSBERG, Chris (Eds). **South Africa in Africa: The post-Apartheid Era**. University of KwaZulu-Natal Press, 2007.
- MAKINDA, Samuel M.; OKUMU, F. Wafula. **The African Union: Challenges of globalization, security and governance**. New York: Routledge Global Institutions, 2008.
- MASSEY, S. **Contextualising all-African peacekeeping: political and ethical dimensions**. Tese de Doutorado. Coventry University, Coventry, 318 p, 2003.
- MAYS, Terry M. African Solutions for African Problems: The Changing Face of African-Mandated Peace Operations. **The Journal of Conflict Studies**. Fredericton, v.23, n.1, p. 106-125, 2003.

- MEYER, Angela. **Peace and security cooperation in Central Africa: developments, challenges and prospects**. Discussion paper, 56. Oslo: Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2011.
- MITI. Kataro. 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.
- MØLLER, Bjørn. The African Union as Security Actor: African Solution to African Problems?. **Crisis States Research Centre**, LSE. Workings Paper n°57 – Regional and Global Axes of Conflict, 2009.
- MURITHI. Tim. The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia. **African Security Review**, v. 17, n. 1, p.70-82, 2008.
- MURITHI. Tim; MWAURA, Charles. The Panel of the Wise. In: ENGEL, Ulf; GOMES, João Porto (Ed.). **Africa's new peace and security architecture**. Surrey: Ashgate, 2010. p.77-90.
- MWANASALI, Musifiky. From non-interference to non-indifference: The emerging doctrine of conflict prevention in Africa. In: AKOKPARI, John; MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Eds). **African Union and its institutions**. Cape Town: Fanele, 2008.
- OLIVEIRA, Guilherme Z. A intervenção ocidental na Líbia: interesses ocidentais e o papel da Liga Árabe. **Brazilian Journal of International Relations**, Marília, v.4, n.3, p. 670-693, 2015.
- OLIVEIRA, Guilherme Z.; BARBOSA, Luisa C.; CARDOSO, Nilton C. Da Não Interferência da Organização da Unidade Africana à Não Indiferença da União Africana: Percepções Africanas sobre a Segurança do Continente. **Século XXI**. Porto Alegre, v. 5, n.1 p. 93-112, 2014.
- Organization of African Unity (OAU). **Charter of the organization of African Unity**. Addis Ababa, OAU, 1963. Disponível em: <www.au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963_0.pdf>. Acesso em 02 jun. 2015.
- PSC - PEACE SECURITY COUNCIL. Peace Security Council Report. **Institute for Security Studies**, Adis Abeba, v. 81, 2016a.
- _____. Peace Security Council Report. **Institute for Security Studies**, Adis Abeba, v. 84,. 2016b.
- PEEN RODT, Annemarie. The African Mission in Burundi: The successful management of violent ethno-political conflict? Lodon, **Exeter Centre for Ethno-Political Studies**, n. 10, 2011.

- PIROZZI, Nicoletta. **EU support to african security architecture**: funding and training components. *Ocasional Paper*, n.76. European Union Institute for Security Studies, 2009.
- POWELL, Kristiana. **The African Union`s emerging peace and security regime?** opportunities and challenges for delivering on the responsibility to protect. Ottawa: The North-South Institute, 2005.
- RENO, William. **Warfare in independent Africa**. Cambridge University Press, 2011.
- RUIZ-GIMENEZ, Itaziar. **The new Africa peace and security Architecture**: evolution, opportunities, and challenges. [São Paulo, 2011]. Paper for presentation at IPSA-ECPR Joint Conference, São Paulo, Feb. 2011.
- SANTOS, Luis Ivaldo Villafañe Gomes. **A arquitetura de paz e segurança africana**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.
- SESAY, Amadu. The Limits of Peace-Keeping by a Regional Organization: The OAU Peace-Keeping Force in Chad. **The Journal of Conflict Studies**. Fredericton, v.11, n.1, p.7-26, 1991.
- SOUTHALL, Roger. A long prelude to peace: South African involvement in ending Burundi`s war. In: SOUTHALL, Roger (Ed.) **South Africa`s role in conflict resolution and peacemaking in Africa**. Cape Town: HSRC Press, 2006.
- SVENSSON, Emma. The African Mission in Burundi: Lessons Learned from the African Union`s first Peace Operation. Stockholm: **FOI Swedish Defence Research Agency**, 2008.
- TIEKU, Thomas. Explaining the Clash and the Accommodation of Interests of Major Actors in the Creation of the African Union. **African Affairs**, n. 103, p.249-267, 2004.
- VINES, Alex. A decade of African Peace and Security Architecture. **International Affairs**, v.89, n.1, p.89-109, 2014.
- WAKENGELA, Mupenda. Keeping an 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**. Addis Ababa: Institute for Security Studies, Monograph 178, 2011.
- WAAL, Alex de. Sudan: Darfur. In: BOULDEN, Jane (Ed.). **Responding to conflict in Africa: the United Nations and regional organizations**. New York: Palgrave Macmillan, 2013, p.283-306.
- WILLIAMS, Paul D. **War and conflict in Africa**. Cambridge: Polity Press, 2014.
- _____. Somalia. In: BOULDEN, Jane (Ed.). **Responding to conflict in Africa: the United Nations and regional organizations**. New York: Palgrave Macmillan, 2013, p.257-282.

_____The African Union's conflict management capabilities. **Council on Foreign Policy**, New York, Oct.2011.

WOODWARD, Peter. **Crisis in the Horn of Africa: Politics, Piracy and the Threat of Terror**. New York: I.B. Tauris, 2013.

Recebido em: dezembro/2017

Aprovado em: maio/2018