



Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XV Curso de Especialização em Relações Internacionais

A União Africana no séc. XXI: sua Arquitetura de Paz e Segurança e a AMISOM

Gabriel Macário Pedra

Artigo apresentado como
requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em
Relações Internacionais

Orientador: José Flávio Sombra Saraiva

Brasília
2013

Resumo:

O presente artigo se presta a descrever e avaliar as recentes iniciativas políticas no contexto internacional africano, mormente o que se refere às políticas de paz e segurança desenvolvidas no âmbito da Arquitetura de Paz e Segurança Africana. Parte-se de uma breve descrição histórica do processo que deu origem à União Africana, seguindo-se uma descrição dos órgãos do organismo em questão. Uma breve descrição dos órgãos que compõe a Arquitetura de Paz e segurança é feita em seguida. Por fim se analisa a recente atuação da AMISOM e as perspectivas da missão da paz.

Abstract:

This article seeks to describe and evaluate the recent political initiatives that have been taking place in African continental politics, specially the policies of peace and security developed under the African Peace and Security Architecture. At first, a brief historical description of the process that originated the African Union is offered, followed by a brief description of the organs of the organization. A description of the organs that make up the architecture of peace and security is given. At last, the article analyzes the recent activities of AMISOM and the prospects of the peacekeeping mission.

Palavras-chave:

África - União Africana - AMISOM

1. Introdução

A África foi duramente assolada pela violência nas últimas décadas. Guerras, sejam elas oriundas de conflitos interestatais, extra estatais, intraestatais ou não-estatais, resultaram em um custo humano e econômico inegáveis. As causas dos conflitos africanos são variadas, e dificilmente poderíamos elencar alguma delas como fundamental. Podemos listar como significativas: a debilidade institucional, as rivalidades étnicas, as diferenças religiosas, fatores ambientais e exploração de recursos naturais, fatores demográficos e a proliferação de armas (SANTOS, 2011, p. 29 a 41).

Essa difícil realidade sócio-política não parece desanimar os países africanos. Os que lideram os Estados africanos aparentemente buscam novas perspectivas para o continente, e no início do século XXI novas iniciativas tentam traçar no horizonte um futuro bastante diverso do seu passado recente. Segundo José Flávio Sombra Saraiva:

A África não quer remoer o passado à cata de culpados. Quer caminhar para frente. O renascimento do início do século XXI é mais altruísta, evidencia uma outra forma de renascer, mais eficaz que a anterior, mais pragmática, a fazer referência a outras formas obliteradas de africanidade pelos discursos políticos engendrados pelas ideologias da Guerra Fria e do nacionalismo teórico e político da primeira geração das independências. Há um outro renascimento, novos consensos, com outras referências culturais, políticas e sociais, com resultantes a serem alcançadas no mundo que vem aí. (SARAIVA, 2008, p.92)

Também nos campos social e econômico, o continente indica que mudanças positivas vêm ocorrendo. Guiadas pelo alto preço das commodities e pelas exportações, as economias africanas cresceram à uma média de 5.2% no ano de 2012, e a perspectiva de crescimento para 2013 é de 5.6%. Mais de um terço dos países africanos cresceram a uma taxa média superior a 6% ao ano, e 40% do restante cresceu à taxas que variam de 4% à 6%. No mesmo sentido, a escolaridade básica da população aumentou e a pobreza extrema tem se reduzido, bem como a mortalidade infantil (World Bank, 2013).

É o que, aparentemente, tem sido demonstrado com a institucionalização das relações interestatais africanas, em especial através da União Africana, e,

particularmente, pelo que se convencionou chamar de Arquitetura de Paz e Segurança Africana, elaborada no seio da organização continental africana, e com uma fundamental atuação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (SANTOS, 2011, p.63-80). A origem de tal iniciativa, no entanto, encontra-se em processos políticos que datam de meados do século XX.

Aparentemente, diante do que se convencionou chamar de renascimento africano, o envolvimento interestatal, referendado pela criação de instituições como a UA, parece ser algo apreciado pelas lideranças africanas. Quando aqueles que comandam e compõe a elite de uma determinada unidade estatal não veem a possibilidade de realizar seus interesses na cooperação e no envolvimento com outros atores, é pouco provável que isso ocorra. Em caso contrário, quando os benefícios são evidentes, a cooperação e o comprometimento internacional por meio de regimes e cooperação é bem vinda, e é nesse cenário que a criação de instituições é favorecida (KEOHANE & MARTIN, p.42, 1995).

A institucionalização das relações internacionais pode aumentar a confiança mútua entre os atores, promovendo a troca de informações, reduzindo custos de transação, aumentando a previsibilidade do comportamento dos atores, estabelecendo pontos de coordenação e constringendo a atuação internacional dos Estados (KEOHANE & MARTIN, 1995).

O que pode ser observado em tempos recentes é que o continente africano tem se guiado por premissas institucionalistas para estabelecer políticas de integração que promovam uma relação pacífica entre os entes estatais, seja através da prevenção de conflitos, seja pela solução dos mesmos. A primeira década do século XX ainda nos mostra, na África, desigualdades econômicas e regimes políticos autoritários. Conflitos armados ainda ocorrem no continente, prejudicando o crescimento econômico e o investimento estrangeiro. Daí deriva a importância do papel da integração regional e da institucionalização das relações africanas como forma de prevenção e solução de conflitos, através dos órgãos da UA que se destinam a essa finalidade (BISWARO, 2013).

O presente artigo busca traçar as origens das referidas iniciativas, e seu reflexo no panorama político africano da atualidade. Em um primeiro momento será feita a descrição do processo histórico que desencadeou a construção de uma

organização continental africana. Em seguida, a descrição da instituição originária do referido processo, a atual União Africana, tendo como base especialmente seus instrumentos legais. As linhas gerais da chamada Arquitetura de Paz e Segurança Africana serão descritas em seguida, sucedida por uma breve análise da complicada situação da missão de paz da União Africana na Somália, a AMISOM.

2 As origens da União Africana

No contexto dos processos de descolonização africana ocorridos no pós-guerra, a visão e o desejo de uma África unida e pacífica passou a fazer parte do ideário dos líderes africanos, dentre os quais se destacam Kwame Nkrumah, de Gana, Léopold Sédar Senghor, do Senegal, Haile Selassie, da Etiópia.

A Organização da Unidade Africana se estabeleceu em 25 de maio de 1963, em Addis Abeba e contava, em princípio, com a participação de 32 países africanos. Tinha como propósito: promover unidade e solidariedade entre os Estados africanos; promover a cooperação e integração em favor de melhor qualidade de vida para os povos africanos; defender a soberania, a integridade territorial e a independência no continente; erradicar todas as formas de colonialismo; promover a cooperação internacional tendo em mente os princípios contidos na Declaração Universal de direitos Humanos e na Carta das Nações Unidas (Artigo 2 da Carta da Organização da Unidade Africana).

No entanto, nos anos que precederam sua criação, não havia entre os referidos líderes consenso a respeito da melhor forma de promover coesão política e cooperação em um continente de novos e instáveis países. Duas grandes perspectivas se confrontaram, materializadas no Grupo de Casablanca e no Grupo de Monrovia. O primeiro promotor de um federalismo pan-africanista, viabilizador de uma profunda integração dos países do continente, incluído até mesmo forças militares continentais, compunha-se de Gana, Guiné, Mali, Egito e Marrocos. O segundo, um tanto mais conservador, pregava uma união moderada e a promoção dos nacionalismos africanos como chave do processo de formação de uma unidade política africana, que deveria ser desencadeada por um processo de integração das economias nacionais. Compunha-se o segundo grupo de vinte e quatro países, dentre

os quais se destacavam Nigéria, Libéria, Senegal, Costa do Marfim, Camarão e Togo. Muitos analistas à época acreditavam que a divisão entre os dois grupos era irreconciliável (BADEJO, 2007, p.27-30) (SANTOS, 2011, p. 45-61).

As visões opostas foram conciliadas por Haile Selassie, imperador etíope, que foi capaz de levar os dois grupos a um consenso e formar a Organização da Unidade Africana (OUA) (BADEJO, 2007, p.30).

A OUA teve sua atuação bastante criticada, e duas questões trouxeram severos questionamentos quanto à efetividade da organização. A primeira foi a Guerra-Fria, que dividiu os membros da organização. Essa ruptura ficou bastante clara durante a guerra civil angolana, em que o MPLA (apoiado por soviéticos e cubanos) combateu a FNLA (apoiado por EUA e China) e a UNITA (apoiado por EUA e seus aliados). A divisão continuou a aparecer em conflitos no Congo, na invasão da Somália à Etiópia, no conflito entre Uganda e Tanzânia (BADEJO, 2007 P. 33).

A segunda, as críticas feitas à instituição pela comunidade internacional, que passou a se referir à organização como um *'dictators club'*. Essa fraqueza institucional se traduzia na incapacidade de impor medidas e coagir seus atores a respeitar suas diretrizes e princípios. Essa dificuldade se expressou no imobilismo da organização em relação às guerras civis na Nigéria e Angola. A política de não-interferência, tão cara à um continente de soberanias tão recentes, dificultava ainda mais a tomada de qualquer medida efetiva em face das frequentes violações de direitos humanos nas esferas nacionais (BADEJO, 2007, p.32).

Em alguns aspectos, a OUA conseguiu algum sucesso. Foi capaz de mediar conflitos de fronteira no continente, e mediou o conflito entre Argélia e Marrocos em 1964. Possibilitou uma atuação conjunta dos países africanos em organizações multilaterais como a ONU, quando da condenação ao *apartheid* sul-africano. A Organização foi capaz de criar o Comitê de Liberação Africana (African Liberation Committee), que era um canal de financiamento à movimentos anticoloniais, e que auxiliou movimentos em Guiné-Bissau, Moçambique e Angola, sendo eficiente na aceleração do processo de descolonização africana. Mais importante, talvez, seja o fato de que a OUA é a responsável por plantar a semente do que veio a ser a União

Africana¹, sendo a principal responsável por lançar no ambiente político africano os propósitos de boa governança, cooperação, desenvolvimento econômico e progresso social (BADEJO, 2007, p.33-34).

Parte da literatura aponta a construção de um organismo transnacional africano como uma necessidade de se defender dos gigantes do cenário internacional. Após os processos de independência ficou logo clara a “*conveniência da ação coletiva para defesa dos seus interesses comuns*” (SANTOS, 2011, p.45).

Em 9 de setembro de 1999, sob a impulsão de Muammar Gaddafi, foi adotada pelos países da OUA a declaração de Sirte, que anunciava as decisões de criar a União Africana, acelerar a implementação das provisões do Tratado de Abuja, criar órgão promotores da integração econômica do continente e criar o Parlamento Pan-Africano. Nascia a União Africana, uma complexa organização internacional, multitemática, fortemente inspirada no modelo institucional da ONU.

A União Africana (UA) tem como objetivos principais os elencados no artigo 3 de sua Carta Constitutiva, os seguintes: realizar maior unidade e solidariedade entre os países e povos da África; respeitar a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados Membros; acelerar a integração política e sócio-econômica do Continente; promover e defender posições africanas comuns sobre as questões de interesse para o Continente e os seus povos; encorajar a cooperação internacional, tendo devidamente em conta a Carta das Nações Unidas e a Declaração dos Direitos do Homem; promover a paz, a segurança e a estabilidade no Continente; promover os princípios e as instituições democráticas, a participação popular e a boa governança; promover e proteger os direitos do homem e dos povos, em conformidade com a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos e outros instrumentos pertinentes relativos aos direitos do homem; criar as necessárias condições que permitam ao Continente desempenhar o papel que lhe compete na economia mundial e nas negociações internacionais; promover o desenvolvimento

¹ Nas palavras da própria instituição: The advent of the African Union (AU) can be described as an event of great magnitude in the institutional evolution of the continent. On 9.9.1999, the Heads of State and Government of the Organisation of African Unity issued a Declaration (the Sirte Declaration) calling for the establishment of an African Union, with a view, inter alia, to accelerating the process of integration in the continent to enable it play its rightful role in the global economy while addressing multifaceted social, economic and political problems compounded as they are by certain negative aspects of globalisation.

duradouro nos planos econômico, social e cultural, assim como a integração das economias africanas; promover a cooperação em todos os domínios da atividade humana, com vista a elevar o nível de vida dos povos africanos; coordenar e harmonizar as políticas entre as Comunidades Econômicas Regionais existentes e futuras, para a gradual realização dos objetivos da União; fazer avançar o desenvolvimento do Continente através da promoção da investigação em todos os domínios, em particular em ciência e tecnologia; trabalhar em colaboração com os parceiros internacionais relevantes na erradicação das doenças susceptíveis de prevenção e na promoção da boa saúde no Continente.

Os seus princípios políticos, elencados no artigo 4 do mesmo instrumento legal, são: igualdade soberana e interdependência entre os Estados Membros da União; respeito das fronteiras existentes no momento da acessão à independência; participação dos povos africanos nas atividades da União; estabelecimento de uma política comum de defesa para o Continente Africano; resolução pacífica dos conflitos entre Estados Membros da União através dos meios apropriados que sejam decididos pela Conferência da União; proibição do uso da força ou da ameaça do uso da força entre os Estados Membros da União; não ingerência de qualquer Estado Membro da União nos assuntos internos de outro; *direito da União intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações graves nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade*; coexistência pacífica dos Estados Membros da União e seu direito de viver em paz e em segurança e de procurar ajuda, através da Conferência da União, assim como o direito de a União intervir para restaurar a paz e a segurança; *direito dos Estados Membros de pedirem a intervenção da União, com vista à restauração da paz e segurança*; promoção da autonomia coletiva no quadro da União; promoção da igualdade dos gêneros; respeito pelos princípios democráticos, pelos direitos humanos, pelo Estado de direito e pela boa governança; promoção da justiça social para assegurar o desenvolvimento econômico equilibrado; respeito pela santidade da vida humana, condenação e rejeição da impunidade, dos assassinatos políticos, e dos atos de terrorismo e atividades subversivas; Condenação e rejeição de mudanças inconstitucionais de governos.

Para os propósitos do presente trabalho, importante destacar os incisos do

artigo 4 que conferem à UA o direito de intervir nos Estados membros, quando autorizada em conferência, nos casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a Humanidade (inciso h), e o direito de um Estado membro requerer a intervenção da UA para restabelecer paz e segurança (inciso j). São atribuições que conferem significativo poder à UA, e são também uma ousada inovação. Normas jurídicas internacionais destinadas a zelar pelos valores da segurança e da paz, quando alcançam vigência e eficácia em relação aos seus destinatários, podem se tornar importantes promotores dos referidos valores. Naturalmente, a União Africana enfrenta o clássico problema do direito internacional, o de conferir eficácia às normas jurídicas acordadas pelos Estados. Não raro, em todo globo, a normativa internacional é desrespeitada em detrimento da conveniência política. Em um continente de tão recentes e frágeis soberanias, torna-se difícil dimensionar a importância destes dispositivos legais, e sem dúvidas, sua implementação será difícil.

Nos últimos anos, ainda que não tenha atuado de forma plenamente satisfatória, a UA vem dando indícios de que tem buscado o respeito às instituições e a manutenção da paz. Isso se revela na atuação do Conselho de Paz e Segurança (Peace and Security Council), suspendendo países como Guiné, Mauritânia, Níger, Mali e Egito pelo rompimento da ordem Constitucional desses países, nos termos do artigo 30 do Ato Constitutivo da União Africana.² Diante desse contexto, parece possível afirmar que a UA vem tentando influenciar a atuação política dos seus atores, especialmente através da construção de um arcabouço jurídico que defenda os valores que os líderes africanos acreditam ter um poder transformador no continente.

É difícil afirmar que a UA tem um papel fundamental ou central no bom momento econômico africano, mas poucas dúvidas existem quanto aos valores e princípios que a organização se propõe a defender.

3 Desenho Institucional da União Africana

Observar o conteúdo dos tratados que dão forma à União Africana nos faz perceber que os princípios neles contidos são bastante louváveis. Democracia, boa-

²Art. 30 - Governments which shall come to power through unconstitutional means shall not be allowed to participate in the activities of the Union.

governança, cooperação, igualdade e desenvolvimento são termos que se repetem no Ato Constitutivo, na Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança no Protocolo do Conselho de Paz e Segurança e em diversos outros diplomas legais. O primeiro olhar sobre os instrumentos legais que formam a organização transmite a ideia de que ela busca se aproximar de valores consolidados no mundo ocidental, levando a crer que ela se propõe a criar um *Standard Global* de Civilização africano (MOZAFFARI, 2001?).

O desenho institucional da UA também exprime significativas inovações em relação à antiga organização. Nos termos do Ato Constitutivo da UA, seus principais órgãos são a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo; o Conselho Executivo, integrado pelos Chanceleres; o Comitê Permanente de Representantes, composto pelos Representantes Permanentes dos Estados-Membros em Adis-Ababa; e a Comissão da UA. Também fazem parte da estrutura da organização o Parlamento Pan-Africano, a Corte de Justiça, o Conselho de Paz e Segurança, o Conselho Econômico e Social e os Comitês Técnicos Especializados e Instituições Financeiras (dados disponíveis em: www.au.int/en).

A maioria dos órgãos da União Africana tem origem em seu Ato Constitutivo, adotado em 07 de novembro de 2000, e em vigor desde 26 de maio de 2001 (<http://au.int/en/treaties>, acesso em 12 de novembro de 2013). Ulteriormente, muitos desses órgãos, como a Corte Africana e o Conselho de Paz e Segurança foram ajustados por protocolos adicionais.

As iniciativas e órgãos com origem no Ato Constitutivo são aqueles citados no artigo 5 do mesmo, quais sejam: a Assembleia de Chefes de Estado e de Governo, o Conselho Executivo de Ministros, o Comitê Permanente de Representantes, a Comissão da União Africana, seu Conselho Econômico Social e Cultural, o Parlamento Pan-Africano, a Corte de Justiça Africana, os Comitês Técnico Especializados, e os Órgãos de Caráter Financeiro (Banco Central Africano, Banco Africano de Investimento e Fundo Monetário Africano). Outros órgãos do organismo, mas que foram posteriormente estabelecidos, são: o Conselho de Paz e Segurança, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, o Comitê Africano de Especialistas em Direitos e Bem-Estar das Crianças, a Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, e a Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano

(NEPAD). Passemos a uma breve descrição desses órgãos.

A Assembleia de Chefes de Estado e Governo tem suas atribuições elencadas no artigo 9 do Ato Constitutivo, e é tratada pelo mesmo documento como órgão supremo do organismo. É composta pelos chefes de Estado e Governo dos países membros, e presidida durante um ano por um destes. Ela se reuni ao menos uma vez por ano, e, no entanto, desde 2005 tem se reunido pelo menos duas vezes ao ano em sessão ordinária (OxFam, 2009, p.6). Conforme disposto no artigo 7 do citado documento, suas decisões devem ser tomadas por consenso, e, na falta deste, por maioria de dois terços. Questões procedimentais, incluída ai a decisão sobre a procedimentalidade de determinada questão, podem ser decididas por maioria simples.

Os poderes e atribuições da Assembleia de Chefes de Estado e Governo incluem: a determinação das políticas continentais comuns aos membros da União Africana; recebimento, avaliação e decisão referente à relatórios e recomendações de outros órgãos; decisão a respeito da adesão de novos Estados-Membros; estabelecimento de novos órgãos da organização; monitoramento da implementação de políticas e decisões; adoção e aprovação do orçamento; estabelecimento de diretrizes para o Conselho Executivo na administração de conflitos, guerras e outras situações emergenciais para o restabelecimento da paz; indicação dos juízes de sua Corte. Corroborando sua primazia enquanto mais importante órgão do organismo, a Assembleia tem o poder de tomar decisões vinculantes, que caso descumpridas, abrem espaço para implementação de sanções previstas no artigo 23 do Ato Constitutivo.

Logo abaixo da Assembleia encontra-se o Conselho Executivo de Ministros, com competências em áreas que vão desde comércio internacional, energia e recursos minerais à imigração, cultura e o estabelecimento de um sistema africano de prêmios e medalhas (Artigo 13(1) do Ato Constitutivo da União Africana). O Conselho se reporta à Assembleia, prepara as reuniões da mesma, fundamenta suas decisões e monitora a implementação de políticas adotadas pela mesma. É composto pelos Ministros de Relações Exteriores ou outras autoridades designadas pelos Estados-Membros (<http://www.au.int/en/organs>, acesso em 20/12/2013).

Um Comitê de Representantes Permanentes é composto por representantes

do corpo diplomático dos países membros, acreditados na sede oficial da União Africana. Conforme o artigo 23 do Ato Constitutivo é atribuída a este Comitê Permanente a responsabilidade de preparar os trabalhos do Conselho Executivo, bem como o de instruir o Conselho em suas ações. Ele trabalha junto à Comissão na implementação e supervisão de programas da União Africana, e também monitora as decisões tomadas pelo organismo (OxFam, 2009, p. 12).

A Comissão, por sua vez, tem suas atribuições regulamentadas no artigo 20 do Ato Constitutivo. Sediada também em Adis Ababa, exerce as funções de secretariado da União Africana. Composta por dez membros, suas estruturas, funções e regulamentação são determinadas pela Assembleia de Chefes de Estado, e ela também se destina a oferecer apoio operacional aos demais órgãos (OxFam, 2009, p. 14-17). A Comissão pode oferecer propostas políticas e orçamentárias à UA. É responsável por implementar decisões da Assembleia e do Conselho Executivo de Ministros. É também responsável por oferecer apoio operacional a outros órgãos da UA (OxFam, 2009, p. 14).

Um Parlamento Pan-Africano também compõe a organização. Atualmente ele está sediado em Midrand, Johannesburg, e foi inaugurado em 18 de março de 2004. Conta com 230 membros, entre parlamentares de países-membros. Seu objetivo é se transformar em um órgão legislativo da Organização, com membros eleitos por sufrágio universal. Atualmente exerce apenas funções consultivas e de aconselhamento (<http://www.au.int/en/organs/pap>, acesso em 12 de novembro de 2013).

O órgão jurídico da União Africana que se encontra em pleno funcionamento é sua Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Seu papel é complementar e reforçar as funções da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos (<http://www.au.int/en/organs/cj>, acesso em 12 de novembro de 2013). Seu estabelecimento ocorreu por força do protocolo adicional à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Embora atuante, tendo entregado até a presente data doze julgamentos, há uma notável resistência dos países-membros em aceitar a jurisdição da corte, de modo que apenas vinte e seis Estados africanos o fizeram³. A Corte possui jurisdição, não plena, sobre os países signatários do protocolo, e é

³ Argélia, Burkina Faso, Burundi, Costa do Marfim, Comoros, Congo, Gabão, Gâmbia, Gana, Quênia, Líbia, Lesoto, Mali, Malawi, Moçambique, Maurítânia, Mauritius, Nigéria, Niger, Ruanda, África do Sul, Senegal, Tanzânia, Togo, Tunísia, Uganda.

responsável pela aplicação e interpretação dos direitos assegurados na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, a Carta de Banjul. Podem pleitear algum direito na Corte a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, os Estados que aderiram ao protocolo, Organizações Intergovernamentais Africanas, Organizações Não Governamentais com status de observadora, e cidadãos dos Estados que tenham declarado aceitação plena da jurisdição da Corte⁴. É composta por onze magistrados, nacionais de Estados-Membros da União Africana, eleitos por indicação de seus países para mandato de quatro anos (<http://www.au.int/en/organs/cj>, acesso em 12 de novembro de 2013).

As operações da Corte se iniciaram em Adis-Ababa, em 2006, mas sua localização foi mudada para Arusha, na Tanzânia, em agosto de 2007. A Corte encontrou entre 2006 e 2008 muitas incertezas quanto à sua operação, orçamento e regras, que foram reduzidas quando da harmonização das regras da Corte às da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, em 2010. Atualmente, as incertezas que pairam sobre o Órgão se referem à entrada e vigor do Protocolo relativo ao estabelecimento da Corte Africana de Justiça e Direitos Humanos, assinado em 01 de julho de 2008, ainda não em vigor, e que prevê a junção da ainda inexistente Corte de Justiça da União Africana à atual Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Podemos dizer, portanto, que o estabelecimento de um órgão judiciário no âmbito da UA encontra-se em andamento, e sua consolidação enfrenta desafios (OxFam, 2009, p.25). Um problema que se repete em diversas cortes internacionais, o receio dos países em abdicar de parte de sua soberania em favor de um órgão jurisdicional internacional, aqui também se verifica.

Um órgão que deixa bastante evidente a inspiração onusiana da UA é seu Conselho Econômico Social e Cultural (ECOSOCC). É um órgão meramente consultório, e pretende-se elo de ligação entre as organizações da sociedade civil e a UA. Apesar de previsto no Ato Constitutivo (artigo 22) não dispõe de um protocolo destinado única e exclusivamente a sua atuação, que é regulamentada por estatutos aprovados pela Assembleia, instrumentos legais de pouca força, e que deixam clara a submissão do ECOSOCC dentro da organização (OxFam, 2009,

⁴ Até o fechamento do trabalho, apenas cinco Estados haviam feito tal declaração: Burkina Faso, Gana, Malawi, Mali, e Tanzânia.

p.29).

Alguns órgãos financeiros são previstos no ato constitutivo da UA. São eles: Banco Central Africano, Fundo Monetário Africano e o Banco de Investimento Africano. Apesar de previstos no ato constitutivo, o propósito de criar uma União Monetária Africana, com semelhantes órgãos data de 1991, quando da assinatura do Tratado de Abuja, que busca estabelecer uma Comunidade Econômica Africana. Durante a pesquisa não foram encontrados registros da atuação dos referidos órgãos.

Alguns outros órgãos, de menor relevância para o trabalho aqui desenvolvido podem ser citados. Entre eles a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, que atua junto à Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, o Comitê Africano de Especialistas em Direitos e Bem-Estar das Crianças, e os demais comitês técnicos especializados (artigos 14 e 15 do Ato Constitutivo), que atualmente são sete: economia rural e questões agrícolas; assuntos monetários e financeiros, comércio e migração; indústria, ciência e tecnologia; energia, recursos naturais e meio ambiente; transportes, comunicação e turismo; saúde, trabalho e questões sociais; educação, cultura e recursos humanos. É importante lembrar que o poder de criar novos órgãos está assegurado no Ato Constitutivo (artigo 5, 2), que pode criá-los sempre que julgar conveniente.

Uma importante divisão que tem lugar no continente africano é aquela proporcionada por suas comunidades econômicas regionais. Elas dão uma dimensão do gigantismo e da diversidade do continente africano. As reconhecidas pela UA são as seguintes: Comunidade de Desenvolvimento do Sul Africano (Southern African Development Community, SADC), Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (Intergovernmental Authority on Development, IGAD), Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano (Economic Community of West African States, ECOWAS), Comunidade Econômica dos Estados Centro-Africanos (Economic Community of Central African States, ECCAS), Comunidade do Leste Africano (East African Community, EAC), Comunidade dos Estados do Sahel-Sahara (Community of Sahel-Saharan States, CEN-SAD), Mercado Comum para o Leste e Sul Africanos (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) e a União Árabe-Magreb (Arab Maghreb Union, UMA) (OxFam, 2009, p.64-65). Importante citá-las, pois apesar de comunidades econômicas, tem

programas de segurança, e atuam junto à União Africana em seu Sistema Continental de Alerta Antecipado, através de sistemas regionais de alerta antecipado, alguns inclusive precedentes à UA (SANTOS, 2011, p.116-120).

A observação daquilo que pode ser qualificado como o *framework* institucional da organização em questão nos mostra que se trata de um organismo multitemático, com pretensões pan-africanas e universalistas, calcado no modelo da ONU, nada tímido e relativamente pretensioso quanto às suas ambições. Lançar um olhar sobre o funcionamento da União Africana contribui para compreender as pretensões do continente no século XXI.

Entretanto, muitos de seus órgãos encontram-se em processo de consolidação. Dificuldades operacionais, carência de mão de obra humana qualificada e dificuldades orçamentárias são alguns dos problemas que perturbam a consolidação da UA.

Passemos, a seguir, a descrição e análise da Arquitetura de Paz e a Segurança Africana.

4 Pilares da Arquitetura de Paz e Segurança Africana

Em se tratando de um gigantesco continente, marcado por conflitos e fragilidade institucional, um órgão como o Conselho de Paz e Segurança (Peace and Security Council, PSC) da UA adquire uma notável importância. Note-se, de pronto, que não é ele o único órgão destinado a tratar de questões de segurança, uma vez que é auxiliado pelo Painel de Sábios, pelo Sistema Continental de Alerta Antecipado e pelas Forças Africanas de Pronto Emprego.

Muito embora estes órgãos tenham origem no Protocolo de Estabelecimento de Conselho de Paz e Segurança, uma rede de tratados, declarações e princípios se destina à questão no continente africano. Dentre muitos, podemos citar: a Convenção para Eliminação do Mercenarismo na África, assinada em 03 de julho de 1977, em vigor desde 22 de abril de 1985; o Tratado de Pelindaba, destinado à eliminação de armas nucleares no continente, assinado em abril de 1996 e em vigor desde de 15 de julho de 2001; a Convenção da OUA de Combate ao Terrorismo, assinada em 01 de julho de 1999 e em vigor desde 06 de dezembro de 2002; o Protocolo de

estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, assinado em 09 de julho de 2002 e em vigor desde 26 de dezembro de 2003; a Declaração Solene sobre a Política Comum Africana de Defesa e Segurança, adotada pela Assembleia da União Africana em sua segunda sessão extraordinária, realizada em Sirte, em fevereiro de 2004; o Pacto Africano de Não Agressão e Defesa Comum, assinado em 01 de janeiro de 2005, vigente desde 19 de dezembro de 2009; a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança, que regulamenta o princípio contido no artigo 30 do ato constitutivo, referente a mudanças inconstitucionais de governo, assinada em 30 de janeiro de 2007, em vigor desde fevereiro de 2012⁵.

Existe, portanto, uma significativa quantidade de instrumentos legais que se destinam a estabelecer órgãos e competências relativos a manutenção, prevenção e restabelecimento de uma conjuntura política pacífica e segura. Muitos, inclusive, herdados da antiga OUA, incorporados à ordem normativa da UA.

Tratemos das competências e poderes conferidos ao PSC, pois se trata do “*pilar central da arquitetura de paz e segurança africana*” (SANTOS, p.63, 2011).

4.1 O Conselho de Paz e Segurança da União Africana

O PSC herdou as pretensões dos líderes africanos de promover e consolidar a paz e segurança na África, que já se expressavam no Mecanismo de Prevenção, Administração e Resolução de Conflitos, adotado na 29ª sessão ordinária da Assembleia de Chefes de Estado e Governo da OUA, conhecida como Declaração de Cairo.

Foi estabelecido nos termos do artigo 5, inciso 2 do ato constitutivo da UA, já na primeira Assembleia de Chefes de Estado e Governo da UA. É composto por uma Comissão de quinze membros, auxiliado por um Painel de Sábios, pelas Forças Africanas de Pronto Emprego e pelo Sistema Continental de Alerta Antecipado. É um órgão decisório, destinado à prevenção, administração e resolução de conflitos, com o propósito de oferecer respostas tempestivas e eficientes à situações de crise e conflito na África (Artigo 2 do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança).

⁵ Dados disponíveis na página www.au.int/en/treaties, acesso em 23 de novembro de 2013.

Seus principais objetivos estão listados no artigo 3 do Protocolo que o estabeleceu e são os seguintes: promover a paz, segurança e estabilidade; antecipar e prevenir conflitos; promover e implementar ações de construção da paz e de reconstrução pós-conflito; coordenar e harmonizar esforços continentais de prevenção e combate ao terrorismo; desenvolver uma política de defesa da União Africana; promover e encorajar práticas democráticas, boa governança e o império da lei.

O PSC guia-se pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da UA, na Carta da ONU e na Declaração Universal de Direitos Humanos. Suas funções se conjugam a seus objetivos. Seus poderes são: antecipar e prever disputas e conflitos, bem como identificar políticas que possam levar a genocídios e crimes contra a humanidade; exercer mandatos em missões de *peacemaking* e *peacebuilding* para solucionar conflitos onde estes tenham ocorrido; autorizar a montagem e implementação de missões de suporte à paz; traçar as linhas gerais de ação das missões que estabelecer, bem como sua revisão e supervisão; recomendar intervenções à Assembleia, em nome da UA, no caso de circunstâncias graves; aprovar intervenções em um Estado membro, após decisão da Assembleia; instituir sanções sempre que uma mudança inconstitucional de governo ocorra em um Estado membro, conforme a Declaração de Lomé preceitua; implementar uma política de defesa comum aos países membros; assegurar a implementação de convenções internacionais, continentais e regionais relevantes de combate ao terrorismo; promover uma justa harmonização, coordenação e cooperação entre mecanismos regionais e a UA na manutenção e promoção de paz, segurança e estabilidade; promover e desenvolver uma forte parceria de paz e segurança entre a UA e a ONU e suas agências, bem como outras relevantes organizações internacionais; desenvolver políticas e ações necessárias para que as ações nos campos de paz e segurança que se desenvolvam no continente estejam de acordo com os objetivos e prioridades da UA; acompanhar, dentro de sua responsabilidade de prevenir conflitos, a promoção de práticas democráticas, boa governança, império da lei, proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais; promover e encorajar a implementação de relevantes tratados de desarmamento; tomar, dentro dos limites de seu mandato, ações necessárias em situações de ameaça à independência e soberania nacional de um

Estado membro; dar suporte e facilitar ações humanitárias em situações de conflito armado ou catástrofe natural; submeter à assembleia relatórios regulares à Assembleia sobre suas atividades e sobre o estado da paz e da segurança no continente africano; decidir sobre quaisquer outros aspectos que tenham relação com a manutenção da paz, segurança e estabilidade do continente africano, e exercer quaisquer outros poderes que lhe sejam delegados pela Assembleia (Artigo 17 do Protocolo sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança).

É possível notar, pelo que dispõe o último inciso do artigo 17, que os poderes do PSC não são citados de forma taxativa, e quaisquer aspectos relativos a paz e segurança estão sujeitos à análise do Conselho. Assim, a interpretação do que se refere à temática de paz e segurança, que pode ser bastante abrangente, é que determina a amplitude dos poderes do PSC, demonstrando assim a importância do órgão. Sua proeminência, dentro da dinâmica político-institucional é significativa. Ainda que submetido às vontades da Assembleia, o fato de poder exercer funções militares e intervencionistas lhe garante uma força própria dentro da UA.

A seguir, destacaremos outros órgãos originários do Protocolo de Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, que compõem a arquitetura da paz e segurança africana.

4.2 O Painel de Sábios

Assim como outros órgãos da UA o Painel de Sábios encontra-se no alvorecer de seu funcionamento. Ao mesmo tempo em que inova, traz em sua configuração traços da cultura africana, uma vez que privilegia a mediação (SANTOS, 2011, p.97). Estabelece o artigo 11 do Protocolo Constitutivo do Conselho de Paz e Segurança que o Painel deve ser estabelecido para dar suporte aos esforços do PSC e do Presidente da Comissão da UA nas tentativas de prevenção de conflitos.

O artigo 11, que regulamenta a maioria dos aspectos constitutivos e de funcionamento do órgão, também estabelece que o Painel deve se reportar ao PSC e através desse à Assembleia (artigo 11, inciso 5), ter suas modalidades de funcionamento elaboradas pela Comissão e aprovadas pelo PSC (artigo 11, inciso 7)

e aconselhar o PSC e a Comissão em todas as questões relativas à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade africana (artigo 11, inciso 3).

Também pelo disposto no mesmo artigo, está estabelecido que o Painel de Sábios se compõe de cinco personalidades africanas altamente respeitadas, selecionadas pelo presidente da Comissão depois de Consultados os países membros interessados. É imprescindível que tais personalidades tenham contribuído significativamente para paz, segurança e desenvolvimento do continente. Embora tenham se passado cinco anos até a indicação de seus membros, e iniciado suas atividades apenas no início de 2008, o Painel evidencia algumas vantagens em termos de funcionamento. É o que se infere das palavras de Luís Ivaldo Villafañe Santos:

(...) o Pinel conta com algumas vantagens comparativas. Enquanto um órgão intergovernamental como o Conselho de Paz e Segurança é composto por representantes de Estados-Membros, sujeitos aos ditames de suas políticas externas, e o Presidente da Comissão e seus subordinados devem pautar-se pelas decisões tomadas nos vários níveis da União Africana, os membros do Painel servem em caráter pessoal e, portanto, podem agir com plena isenção. Como não cabe ao painel propor, instituir ou implementar sanções, sua intervenção em situações de crise tampouco pode ser interpretada como ameaçadora pelas partes envolvidas. (EL ABDELLAOUI apud SANTOS, p. 106, 2011).

Certo é que o Painel de Sábios é iniciativa bastante inovadora, e, ao mesmo tempo, consonante às tradições africanas (SANTOS, p. 104, 2011).

4.3 O Sistema Continental de Alerta Antecipado

A previsão e regulamentação do Sistema Continental de Alerta Antecipado encontra-se no artigo 12 do Protocolo Constitutivo do Conselho de Paz e Segurança. Seu propósito consiste em facilitar a antecipação e prevenção de conflitos (artigo 12, 1). Conforme a própria denominação do órgão induz, tem uma função preventiva, e para tanto busca nutrir-se de uma rede de informações diversificada, que não envolva apenas os Estados membros. Nas palavras de Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos:

Para que a União Africana possa adequadamente cumprir suas funções no domínio da prevenção, gestão e resolução de conflitos, ela necessita contar com amplos meios de informação para instruir suas ações. Embora não se possa descartar a importância das informações prestadas pelos Estados-Membros, a dependência exclusiva dessa fonte poderia

gerar situações em que a UA se veria incapaz de atuar com eficácia, face a informações insuficientes, conflitantes ou mesmo inverídicas.(SANTOS, p.109, 2011)

O Sistema consiste em um centro de monitoramento responsável pela coleta e organização de dados disponibilizados pelas unidades regionais de monitoramento (artigo 12, 2, a, b). Deve considerar indicadores políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários quando analisando o que ocorre no continente (artigo 12, 4).

A dinâmica de sua atuação pretende-se bastante sinérgica, uma vez que envolve a Comissão e o Conselho de Paz e Segurança, além dos sistemas regionais de alerta antecipado, em geral desenvolvidos no seio das comunidades econômicas regionais africanas. O presidente da Comissão deve fazer uso das informações coletadas pelo Sistema para aconselhar o Conselho em casos de potencial conflito ou ameaça, recomendando a melhor forma de agir (artigo 12, 5).

Importante notar que os sistemas regionais, alguns estabelecidos antes mesmo da criação do Sistema Continental de Alerta Antecipado, assumem diferenças brutais em relação uns aos outros (SANTOS, p.116, 2011), tornando difícil a harmonização das trocas de informação.

Trata-se de um projeto ambicioso, e, para superar os desafios que a ele se impõem, a cooperação com parceiros não africanos se tornou imprescindível. Estados Unidos, Alemanha, União Europeia, Dinamarca e as Nações Unidas através do PNUD tem prestado assistência técnica e financeira para realização de tal projeto (SANTOS, p.119, 2011).

4.3 A Força Africana de Pronto Emprego

As Forças Africanas de Pronto Emprego são expressiva materialização das pretensões de consolidação da paz e da segurança no continente africano, e talvez por isso envolva uma vultuosa quantidade de recursos financeiros, bélicos, humanos e informacionais.

Tentativas infrutíferas de implementar forças continentais foram realizadas desde a década de 1960, no âmbito da OUA (SANTOS, 2011, p. 50). Uma única missão de paz foi efetivamente realizada pela antiga organização, a fim de colocar

termo à guerra civil no Chade. Acabou por encontrar grandes dificuldades operacionais e foi abruptamente retirada (SANTOS, 2011, p. 51). As demais iniciativas não tiveram nenhum resultado, até que a assinatura e entrada em vigor do Protocolo para o Estabelecimento do Conselho e Paz e Segurança regulamentou a criação das Forças Africanas de Pronto Emprego.

Dispõe o artigo 13 do Protocolo que as Forças Africanas de Pronto Emprego se prestam a possibilitar que o Conselho de Paz e Segurança possa executar as responsabilidades que lhe foram conferidas pelo artigo 4, incisos *h* e *j*, com efetividade. Para tal propósito, os Estados-Membros devem se comprometer a contribuir para as Forças.

As Forças, conforme preceitua o protocolo, devem atuar nas seguintes situações: a) observação e monitoramento de missões; b) outros tipos de missões de suporte à paz; c) intervenção em um Estado-Membro em detrimento de circunstâncias graves ou à pedido de um Estado-Membro para restaurar a paz e a segurança, de acordo com o artigo 4, *h* e *j*, do Ato Constitutivo; d) emprego de forças para prevenir disputas ou escaladas de conflito, a contaminação de áreas e Estados vizinhos por conflitos em andamento e o ressurgimento de conflitos após negociações de paz; e) *peacebuilding*, incluindo desarmamento pós-conflito e desmobilização; f) assistência humanitária para aliviar o sofrimento de populações civis em áreas de conflito e em situações de desastres naturais; g) qualquer outra função que lhe seja atribuída pelo Conselho de Paz e Segurança e pela Assembleia.

Assim como ocorre com outros órgãos da UA, e de acordo com os princípios contidos no Ato Constitutivo da organização, as Forças devem sempre que possível atuar em cooperação com as Nações Unidas e suas agências, e da mesma forma com outros relevantes organismos internacionais e regionais, organizações não-governamentais e autoridades nacionais (artigo 13, 4). O Protocolo traz também disposições sobre cadeia de comando, treinamento, e o papel dos Estados membros diante das Forças.

Alguns obstáculos no estabelecimento das Forças Africanas de Pronto Emprego dificultam a realização de qualquer prognóstico seguro quanto ao futuro das forças. Dentre elas podemos destacar: a dificuldade em estabelecer uma base logística; o custo das missões de paz, que está bastante além das capacidades

financeiras da UA; incertezas quanto ao modelo estratégico de atuação das forças de rápido emprego; dificuldades de abastecimento e deslocamento das Forças frente às dimensões geográficas do continente e suas carências em termos de transporte; a dependência que a UA tem em relação à comunidade internacional nas áreas financeira, logística, informacional; sua dificuldade de atuação em cenários altamente críticos (SANTOS, p.140-144, 2011). Essas graves carências sustentam o ceticismo de Luís Ivaldo Villafañe Gomes Santos em relação às forças:

(...) mesmo que o projeto da Força Africana de Pronto Emprego venha a se revelar bem-sucedido, as Nações Unidas devem continuar tendo um papel primordial na manutenção da paz no continente africano. Cabe ressaltar que a Força não foi concebida com intuito de excluir a comunidade internacional de participar no tratamento das questões de paz e segurança na África, mas de suprir quando necessário sua ausência. Sua criação não resultou do temor da interferência, mas sim da indiferença. Recorde-se também que a estratégia de saída das operações da União Africana é a transferência de responsabilidades para a ONU, seja pela substituição de missão africana por missão africana por missão da organização mundial, como no Burundi, seja por sua transformação em missão híbrida, como em Darfur (SANTOS, p.144, 2011).

Mesmo quando em plena operação, contando com 25 mil homens, as Forças Africanas de Pronto Emprego se mostram menos efetivas que o necessário. Quando se contrapõem a esses números os de uma única outra missão, a de Darfur, em que 19.555 militares e 6.432 policiais compunham as forças de paz, tem-se uma dimensão da dificuldade que se tem em arregimentar e manter tropas nas missões de paz do continente africano. Outras iniciativas são conduzidas pela UA na busca de prevenir conflitos e promover a paz e segurança no continente, tais como seu programa de assistência eleitoral, seu programa de fronteiras e seu programa de reconstrução pós-conflito. Em função dos limitados objetivos do presente artigo, não abordaremos estes tópicos.

5. A AMISOM e sua situação atual

A Somália é fruto da união entre a Somalilândia Britânica e a Somalilândia Italiana, ocorrida oficialmente em 1 de julho de 1960. Englobou as populações da etnia somali de Djibuti, da Etiópia e do Quênia (SANTOS, 2011, p.47).

Aproximadamente 85% da população é de etnia somali, o que parece ser a única justificativa para a conformação do território do país.

O país vive sérios problemas humanitários há décadas, e desde o início da guerra civil sua crise humanitária não parece ter arrefecido. No ano de 1991, foi desencadeado o conflito por diversas milícias dissidentes, dentre as quais podemos destacar a *Somali Salvation Democratic Front (SSDF)*, *United Somali Congress (USC)*, *Somali National Movement (SNM)*, *Somali Patriotic Movement (SPM)*, *Somali Democratic Movement (SDM)*, *Somali Democratic Alliance (SDA)* e o *Somali Manifesto Group (SMG)*. Após a queda do general Mohamed Siad Barre e subsequente falência do governo central da Somália, esses grupos passaram a competir por poder no país, desencadeando uma guerra civil que já dura décadas, e ameaça se espalhar por países vizinhos (MELEAGROU-HITCHENS, 2013). É sem sombra de dúvidas uma das regiões mais complexas do globo.

A fragmentação deu origem a regiões autônomas governadas por facções distintas. Ao nordeste temos a região do *Puntland State of Somalia*, autodeclarado autônomo desde 1998, onde habitam um terço da população da Somália, e onde as atividades de pirataria se estabelecem com força. No extremo norte a Somalilândia, relativamente estável e pacífica, cujos líderes reivindicam a herança do protetorado britânico da Somalilândia Britânica e se organizam por uma constituição própria desde maio de 2001. Outra significativa porção do país se organiza através do policêntrico sistema jurídico do *Xeer*, o qual dispensa uma autoridade política central, privilegiando a solução tradicional das disputas, por meio de um mediador ancião. As regiões central e sul da Somália são amplamente controladas pelo Al-Shabaab e pelas Cortes Islâmicas Unidas (ICU, Islamic Courts Union) (HUSSEIN, 2012). No extremo sul, a região de *Jubaland*, foi reconhecida como região administrativa autônoma, em agosto de 2013, seguindo os modelos de Puntland e Somaliland.

Desde que desencadeado o conflito as Nações Unidas tem buscado intervir, e nos anos 90 diversas missões referendadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas buscaram amenizar os problemas do país⁶. No âmbito da UA, a AMISOM cumpre o papel de missão de paz, com primeiro mandato aprovado em 19 de janeiro

⁶ UNOSOM I, criada pela resolução 733 do CSNU; UNITAF, criada pela resolução 794 do CSNU; UNOSOM II, originária da dissolução da UNITAF.

de 2007, referendado pelo Conselho de Paz e Segurança em 17 de fevereiro de 2007. Inicialmente era uma missão liderada pelo IGAD⁷, e se intitulava IGASOM.

A AMISOM é uma missão regional destinada a manter a paz (*peacekeeping*) na Somália, operada pela UA, com aprovação das Nações Unidas. Criada em 19 de janeiro de 2007, a missão se divide em três componentes, um militar, outro policial e um civil. A missão é liderada pelo representante especial do presidente da Comissão da União Africana (<http://www.peaceau.org/en/page/40-2889-static-somalia-forward-liaison-office>, acesso: 19/12/2013). O papel da missão, segundo consta do mandato conferido pela UA e referendado pela ONU, é desenvolver as seguintes tarefas: dar suporte ao diálogo e a reconciliação, trabalhando com todas as partes do conflito; dar proteção às instituições do Governo Federal de Transição; auxiliar na implementação do Programa Nacional de Estabilização da Segurança; dar assistência técnica e outro tipo de suporte ao desarmamento e à estabilização; facilitar operações humanitárias, inclusive a repatriação de refugiados e de *internally displaced persons* (IDPs); proteger pessoal, instalações e equipamentos da missão (<http://amisom-au.org/amisom-mandate/>, acesso em 24/12/2013).

O PSC, em sua 392^a reunião, em 26 de agosto de 2013 apontou três pontos centrais para manutenção e avanço do processo de paz na qual a AMISOM esta engajada. O primeiro é a incapacidade do atual presidente da Somália, Hassam Sheikh Mohamud, de projetar uma liderança política que torne o governo federal forte o suficiente para se fortalecer institucionalmente, amplamente enfraquecido pelos acontecimentos recentes. As incertezas constitucionais quanto ao papel do primeiro ministro, Abdiweli Sheikh Ahmed, e do presidente vem dando origem a uma possível disputa política dentro do governo federal que tem grande potencial de desestabilizar ainda mais o país. O atual governo, segundo aponta o relatório tem demonstrado incapacidade de realização em seis áreas apontadas como fundamentais, quais sejam: estabelecimento de instituições eficazes; promoção de recuperação econômica; promoção sustentável da paz; oferecimento de serviços básicos aos cidadãos; amplificação e incremento das relações internacionais do país; iniciativas que busquem incrementar o diálogo político, a reconciliação e a unidade

⁷ IGAD, ou Intergovernmental Authority on Development é um dos blocos regionais economicos africanos, composto por oito países: Djibouti, Eritrea, Etiópia, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Quênia e Uganda.

nacional (PSC Report, nº53, 2013, p.7).

Outro ponto apontado pelo relatório do PSC é a presença internacional, envolvendo a própria AMISOM e o escritório da ONU em Mogadishu. Apesar dos avanços da AMISOM, que conseguiu liberar algumas áreas do país das mãos do Al-Shabaab, as forças da AU encontram-se sobrecarregadas, e sua capacidade de agir contra o grupo extremista encontra-se limitada (PSC Report, nº53, 2013, p.7). O relatório indica que tem sido difícil consolidar uma presença efetiva de agentes internacionais.

Por fim, o relatório aponta as recentes mudanças táticas do Al-Shabaab. Apesar do recente enfraquecimento do grupo nos últimos anos, em especial pela ação da AMISOM, o Al-Shabaab vem reduzindo o embate direto com as forças da AU, e adotando táticas de guerrilha, o que reduz os custos de sua atuação e amplifica a dimensão de suas ações. Isto pode significar uma longa e tortuosa fase de combate para a AMISOM (PSC Report, nº53, 2013, p.7-8).

Atualmente a situação da segurança na Somália é fervilhante, e muitas as incertezas quanto ao processo de paz liderado pela AMISOM. Recentes acontecimentos, em especial os ataques do Al-Shabaab ao shopping Westgate, em Nairóbi (MELEAGROU-HITCHENS, 2013) (SARAIVA, 2013), tem tornado a situação ainda mais complexa. Uma semana antes dos ataques, foi sediada em Bruxelas uma conferência da qual participaram setenta países, e na qual foram apontados os avanços da AMISOM. Foi projetada a adoção de uma constituição para o país em 2015 e na qual os países presentes se comprometeram a doar 2,4 bilhões de dólares para colocar fim ao conflito (PSC Report, nº51, October 2013). Entretanto, a proposta de levantar fundos para financiar a missão nada tem de inovadora, pois outros pactos semelhantes já foram celebrados com o mesmo intuito e subsequentemente não cumpridos (PSC Report, nº53, 2013, p.7-8).

A comunidade internacional não tem se colocado completamente indiferente diante dos recentes fatos. Pela resolução 2124, de 12 de novembro de 2013, o CSNU renovou o mandato da AMISOM e requereu à UA que reforçasse o efetivo de soldados, aumentando-o de 17,731 para 22,126 homens. A mesma resolução afirma que a ONU vai buscar ampliar o apoio logístico oferecido à missão. Entretanto, a

mesma resolução reitera, como nas resoluções anteriores referentes à AMISOM⁸, que a situação da Somália ainda não possibilita a implementação de uma missão de paz da ONU no país.

Algumas críticas podem ser feitas à AMISOM. O *ad hocismo* que sujeita a missão a constantes renovações de mandato é uma delas, pois aumenta as incertezas quanto ao futuro da mesma (HUSSEIN, 2012, p.10). Outro ponto sensível é a falta de clareza dos mandatos, que tem aberto espaço para disputas políticas dentro da missão (HUSSEIN, 2012, p.11).

A situação da AMISOM não é nada simples, e está sujeita a mudanças. As palavras do embaixador brasileiro, que tão eficientemente se ocupou do tema, dão uma dimensão da gravidade da situação:

Salvo a celebração de acordo abrangente de paz, que permita o funcionamento de governo central eficaz, é lícito duvidar que a AMISOM tenha condições de cumprir plenamente seu mandato, ainda que logre expandir-se até os vinte mil homens previstos. Cabe recordar que no auge da intervenção sob a égide das Nações Unidas, na década de 1990, havia 28 mil tropas estrangeiras na Somália (SANTOS, 2011, p.93).

Evidentemente, tal situação não tira o mérito da UA em se dispor a agir em situações nas quais a ONU é omissa, e demonstra que em alguma medida, os líderes da UA buscam agir em conformidade com os princípios e o espírito do ato constitutivo da organização (SANTOS, 2011, p. 81).

6. Conclusão

No contexto dos processos de descolonização africana ocorridos no pós-guerra, a visão e o desejo de uma África unida e pacífica passou a fazer parte do ideário dos líderes africanos. Herdeira de um processo histórico que remonta à Organização da Unidade Africana, a atual União Africana surge a partir da Declaração de Sirte. É um organismo multitemático e ambicioso, que se materializa em órgãos com competências diversas, perpassando áreas como economia, segurança e direitos humanos.

⁸ As mais recentes e importantes resoluções do CSNU referentes à AMISOM, são as de número 2036 (2012), 2093 (2013) e 2111 (2013).

A primeira década do século XX ainda nos mostra, na África, desigualdades econômicas e regimes políticos autoritários. Conflitos armados ainda ocorrem no continente, prejudicando o crescimento econômico e o investimento estrangeiro. Daí deriva a importância do papel da integração regional e da institucionalização das relações africanas como forma de prevenção e solução de conflitos, através dos órgãos da UA que se destinam a tal finalidade.

A observação daquilo que pode ser qualificado como o *framework* institucional da organização em questão nos mostra que se trata de um organismo com pretensões pan-africanas e universalistas, calcado no modelo da ONU, e relativamente ambicioso quanto aos seus propósitos. Lançar um olhar sobre o funcionamento da União Africana contribui para compreender as pretensões dos líderes do continente no século XXI.

A União Africana se inspira num modelo de organização internacional semelhante ao da ONU. O desenho institucional da UA também exprime significativas inovações em relação à antiga OUA. Em razão da juventude do organismo, muitos de seus órgãos não atingiram ainda pleno funcionamento.

Uma Arquitetura de Paz e Segurança tem se forjado no seio da UA. Ela é composta de um Conselho de Paz e Segurança, um Painel de Sábios, um Sistema Continental de Alerta Antecipado e de Forças Africanas de Pronto Emprego. Através desta arquitetura a UA tem empreendido esforços para promover à paz no continente.

Exemplo tortuoso dos esforços pacíficos da UA, a AMISOM dá uma boa dimensão dos desafios que se colocam ao organismo. As dificuldades logísticas, operacionais e de obtenção de recursos, somadas ao confronto que as forças da UA empreendem a grupos terroristas, mostra que a tarefa da UA não é simples.

A África é profundamente diversa. Sua complexidade social se soma à complexidade geográfica e econômica. O papel de unificar visões em ambiente diversificado é profundamente complicado. No entanto, os líderes africanos não tem se acovardado, e se dispõem a enfrentar questões complicadas que se colocam ao continente.

Bibliografia

ATTA-ASAMOAH, Andrews. **Long Walk to Restoration: Lessons from Somalia's transition process.** South Africa, ISS - Institute for Security Studies. July 2013.

BADEJO, Diedre L. **The African Union.** New York, Infobase Publishing, 2008.

BISWARO, Joram Mukama. **The role of regional integration in conflict prevention, management, and resolution in Africa : the case of African Union.** Brasília : FUNAG, 2013.

EL ABDELLAOUI, Jamila. **The Panel of the Wise: A Comprehensive Introduction to a Critical Pillar of the African Union Peace and Security Architecture.** Pretória, Institute for Security Studies, ISS Paper 193, 2009.

HUSSEIN, Mahmud A. **From AMIB to AMISOM: the need for institutional and mandate clarity in APSA.** Setembro, 2012, nº 239. South Africa, ISS - Institute for Security Studies.

MAKINDA, Samuel M, OKUMU, F. Wafula. **The African Union : challenges of globalization, security, and governance / Samuel M. Makinda and F. Wafula Okumu.** New York: Routledge, 2008.

MALEAGROU-HITCHENS, Alexander. **Behind Al Shabaab's Latest Attacks: Jihad comes to Kenya, again.** Foreign Affairs, 26 de setembro de 2013. Acesso em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/139963/alexander-meleagrou-hitchens/behind-al-shababs-latest-attack>>

KEOHANE, Robert O. **International Institutions: Two approaches,** in Kratochwil, Friedrich V. and Edward D. Mansfield (eds.). *International organization: A reader.* New York: Harper Collins, 1994.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. **The Promise of Institutional Theory.** International Security, Vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 39-51

KEOHANE, Robert O. **The demand for international regimes.** Cambridge: Cambridge University Press, International Organization, vol. 36, 1982.

KEOHANE, Robert O. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy.** Princeton: Princeton University Press, 2005.

Peace and Security Department at a Glance: Ending Conflicts, Sustaining Peace. Addis Ababa, African Union Commission. Disponível em:

ROQUE, Paula Cristina. **Somalia: Understanding Al-Shabaab**. South Africa, ISS - Institute for Security Studies. 03 de junho de 2009.

SARAIVA, José Flavio Sombra. **A África na ordem internacional do século XXI: mudanças epidérmicas ou ensaios de autonomia decisória?** *Rev. Bras. Polít. Int.* 51 (1): 87-104, 2008.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **The new Africa and Brazil in the Lula era: the rebirth of Brazilian Atlantic Policy**. *Rev. bras. polít. int.*, Dec 2010, vol.53, no.spe, p.169-182.

SARAIVA, José Flávio Sombra. **A formação da África contemporânea**. Campinas: Atual, 1993.

Strengthening Popular Participation in the African Union: A Guide to AU Structures and Processes. Vários autores, Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA) and Oxfam, 2009.

South Africa, ISS - Institute for Security Studies. Seminar Report; **Seeking Peace in Somalia: A review of the impact of AMISOM police**. South Africa, ISS - Institute for Security Studies. Seminar Report. Abril, 2011.

Towards a People-Driven African Union: Current Obstacles & New Opportunities. Vários autores. African Network on Debt and Development, Open Society Initiative for Southern Africa and Oxfam, 2007.

VANDEGINSTE, Stef. **The African Union, Constitutionalism and Power Sharing**. *Journal of African Law*, 57, p. 1-28, 2013.

African Union Constitutive Act, disponível em: <http://au.int/en/treaties>.

Organization of African Unity Charter, disponível em: http://au.int/en/sites/default/files/OAU_Charter_1963.pdf.

Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council, disponível em: <http://au.int/en/treaties>.

World Bank. **Africa's Pulse**. Volume 8. Outubro, 2013. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2013/10/18362833/africas-pulse>.