

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS

NILTON CÉSAR FERNANDES CARDOSO

**ANÁLISE DA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA: O PAPEL DA
IGAD NA ESTABILIZAÇÃO DO CHIFRE DA ÁFRICA**

Porto Alegre

2015

NILTON CÉSAR FERNANDES CARDOSO

**ANÁLISE DA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA: O PAPEL DA
IGAD NA ESTABILIZAÇÃO DO CHIFRE DA ÁFRICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciência Econômica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Cardoso, Milton César Fernandes

Análise da arquitetura africana de paz e segurança: o papel da IGAD na estabilização do Chifre da África / Milton César Fernandes Cardoso. -- 2015. 212 f.

Orientador: Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Segurança Africana. 2. Organização da Unidade Africana. 3. União Africana. 4. IGAD. I. Visentini, Paulo Gilberto Fagundes, orient. II. Título.

NILTON CÉSAR FERNANDES CARDOSO

**ANÁLISE DA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA: O PAPEL DA
IGAD NA ESTABILIZAÇÃO DO CHIFRE DA ÁFRICA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciência Econômica da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovado em Porto Alegre, 27 de fevereiro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini- Orientador
UFRGS

Profª. Dra. Analúcia Danilevicz Pereira
UFRGS

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte
UFRGS

Prof. Dr. Luiz Dario Teixeira Ribeiro
UFRGS

A minha família: Catarina, Luis, Sandra, José Luis e Luis Carlos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) que me acolheu desde a graduação e ao seu Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI) pelo ensino gratuito e de qualidade a mim proporcionado durante esses dois anos do curso. Também agradeço ao projeto Pro-Estratégia, parceria do Ministério da Defesa com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudo a mim concedida sem a qual essa pesquisa não teria sido possível.

Agradeço, em especial, o meu orientador Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini, pela inspiração, paciência e pela confiança depositada no meu trabalho. Agradeço igualmente aos professores Drs Analúcia Danilevicz Pereira, Érico Esteves Duarte, Luiz Dario Teixeira Ribeiro, Marco Cepik e os demais professores do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais pelos preciosos ensinamentos durante o mestrado. Agradeço também à Secretaria do PPGEEI, em especial, a Alanna Teixeira, pelos aportes acadêmicos durante o mestrado.

Agradeço também aos meus colegas do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais e arredores, Augusto Beteba (*in memoriam*), Bruno Jubran, Diego Magalhães, Erik Ribeiro, Fernando Scholz, Júlio Rodrigues, Leandro Teixeira, Mamadou Diallo, Marcelo Kanter, Tamiris Santos, Ricardo Ossagô e Sergio Leusin. Em especial, agradeço aos colegas e amigos Anselmo Otavio, Guilherme Ziebell e Luísa Calvete, pelas conversas sobre o tema, pela disponibilidade sempre em ajudar e pelo apoio na fase de elaboração deste trabalho. Meus caros, serei eternamente grato por isso. Agradeço também em especial a Cláudia Ribeiro pelo companherismo, incentivo e paciência durante a fase de elaboração desse trabalho. Também agradeço aos amigos Amadeu Medina, Aridson Andrade, Cassandro Mendes, Genivone Viana, Geraldino Kanhanga, Helder Cardoso e Hélio Barros pela amizade e parceria.

Por fim, agradeço à minha família, em especial, aos meus pais, Catarina e Luís, pelas conversas, torcidas, incentivos e pelo apoio e carinho que sempre me deram. A vocês, meus queridos pais, dedico este trabalho.

Africa will write its own history, and it will be, to the north and to the south of the sahara, a history of glory and dignity.

Patrice Émery Lumumba

Our ignorance is not so vast as our failure to use what we know.

Marion King Hubbert

RESUMO

A busca pela pacificação da África pode ser considerada como um dos principais desafios encontrados pelos países africanos no imediato pós-independência. Em certa medida, romper com guerras civis e garantir a estabilidade continental foram se tornando algumas das principais preocupações das lideranças africanas. Reflexo disso pode ser encontrado nas várias iniciativas propriamente africanas criadas no continente no período pós-colonial visando à estabilidade e à promoção do desenvolvimento econômico e social do continente. Nesse sentido, o presente trabalho busca compreender a evolução da Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS) desde a criação da Organização da Unidade Africana (OUA), em 1963 – primeiro mecanismo africano de segurança –, até os dias atuais, com foco na Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) na estabilização do Chifre da África.

Palavras-Chave: Segurança Africana. Organização da Unidade Africana. União Africana. IGAD.

ABSTRACT

The search for the pacification of Africa may be considered as one of the main challenges found by African countries in the post-independence immediate period. To some extent, to break off civil wars and guarantee continentall stability increasingly became a major concern of African leaderships. The impact of this can be found in several truly African initiatives created in the post-colonial period, aiming to ensure stabilty and promotion of economic and social development on the continent. In this sense, this work seeks to comprehend the evolution of the African Architecture of Peace and Security (AAPS) since the creation of the Organization of the African Unity in 1963 - first African security mechanism - up to this day, focusing in the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) in the estabilisation of the Horn of Africa.

Keywords: African Security. Organization of the African Unity. African Union. IGAD.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Mapa Político do Chifre da África.....	24
Figura 2 - Complexo Regional de Segurança da África Subsaariana no Período Pós-Guerra Fria.....	35
Figura 3 - Pirataria e Operações de Combate na Costa da Somália	63
Figura 4 - Mapa das Comunidades Econômicas Regionais Africanas e das Forças Africanas de Pronto.....	106
Figura 5 – Números de Conflitos Armados na África entre 1980 e 2000	107
Figura 6 - Números de Soldados Desdobradas em Missões de Paz da ONU para o Continente Africano no Período entre 1990 e 2014.....	107
Figura 7 – Mapa Político do Sudão e do Sudão do Sul	171
Gráfico 1 - Produto Interno Bruto dos Países do Chifre da África em 2013.....	39
Quadro 1 - Principais Guerras Ocorridas no Chifre da África entre 1950 e 2013.....	43
Quadro 2 – Golpes de Estados na Região após a Independência	44
Quadro 3 – Principais Grupos Insurgentes no Chifre da África no Período Pós-Independência	46
Quadro 4 – Composição do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (2004-2014)	94
Quadro 5 – Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS)	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Balanço Militar no Chifre da África 2013.....	40
Tabela 2 – Resultado do Referendo em Janeiro 2011 no Sudão do Sul por Estado/Província	16969

LISTA DE SIGLAS

AAPS	Arquitetura Africana de Paz e Segurança
ACOTA	Assistência ao Treinamento para Operações Africanas de Contingência
ACPP	Fundo de Prevenção de Conflitos na África
ADF	Força Democrática Aliada
AFDL	Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo-Zaire
AICR	Resposta Imediata a Crises Africana
AFDL	Aliança de Forças Democráticas pela Libertação do Congo-Zaire
AFRICOM	Comando dos Estados Unidos para África
AMIB	Missão da União Africana no Burundi
AMISOM	Missão da União Africana na Somália
APF	<i>African Peace Facility</i>
APRM	Mecanismo Africano de Revisão de Pares
APTSP	Programa de Apoio ao Treinamento da Manutenção da Paz Africana
ARPCT	Aliança para a Restauração da Paz e Contraterrorismo
ARS	Aliança para a Re-libertação da Somália
ASAS	Associação dos Estados da África Austral
ASF	Forças Africanas de Pronto Emprego
AUNACDP	Lei de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana
APRM	Mecanismo Africano de Revisão por Pares
ASF	Força Africana de Pronto Emprego
CAAU	Ato Constitutivo para a UA
CADSP	Declaração Solene sobre Política Africana Comum de Defesa e Segurança
CEEAC	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CEMAC	Comunidade Econômica e Monetária dos Estados da África Central
CEWS	Sistema Continental de Alerta Antecipado
CEWARN	Mecanismo de Alerta e Reposta Antecipado de Conflito
CJTF-HOA	Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África
CMCA	Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da OUA
CNA	Congresso Nacional Africano
CSSDCA	Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África
CONSAS	Constelação de Estados da África Austral

COPAX	Conselho de Paz e Segurança e Estabilidade da África Central
COPRI	<i>Copenhagen Peace Research Institute</i>
CPA	Acordo de Paz Abrangente
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CRESMAC	Centro Regional de Segurança Marítima na África Central
CRS	Complexo Regional de Segurança
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração
EACTI	Iniciativa Contraterrorista no Leste da África
EASBRICOM	Força de Pronto Emprego do Leste da África
ECOMICI	Missão da ECOWAS na Costa do Marfim
ECOMOG	Grupo de Monitoramento de Cessar-fogo da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
ECOWAS	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
EIJ	Jihad Islâmico Eritreu
ELF	Frente de Libertação da Eritreia
EPLF	Frente Popular de Libertação da Eritreia
EUA	Estados Unidos da América
FAN	Forças Armadas do Norte
FAP	Forças Armadas Populares
FLS	Estados da Linha de Frente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNLA	Frente de Libertação de Angola
FOMAC	Força Multinacional da África Central
FOMUC	Força Multinacional Centro-africana
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique
FROLINAT	Frente de Libertação Nacional do Chade
GNU	Governo de Unidade Nacional
GoSS	Governo do Sul do Sudão
GUNT	Governo de Transição de Unidade Nacional
GWoT	Guerra Global contra Terror
ICC	Tribunal Penal Internacional
ICPAT	Fortalecimento Institucional contra o Terrorismo da IGAD
ICU	União das Cortes Islâmicas

ISDSC	Comitê interestatal de Defesa e Segurança
ICPAT	Programa de Reforço das Capacidades da IGAD contra o Terrorismo
IGAD	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento
IGADD	Autoridade Intergovernamental sobre a Seca e Desenvolvimento
INPFL	Frente Patriótica Nacional Independente da Libéria
JEM	Movimento pela Justiça e Igualdade
LCD	Congresso para a Democracia no Lesoto
LPC	Conselho de Paz da Libéria
LRA	Exército de Resistência do Senhor
LURD	Liberianos Unidos para a Reconstrução e Democracia
MINURSO	Missão para a Organização de um Referendo no Saara Ocidental,
MODEL	Movimento pela Democracia na Libéria
MONUC	Missão das Nações Unidas no Congo
MPIGO	Movimento Popular do Grande Oeste
MPLA	Movimento Popular de Libertação Nacional
MPS	Movimento Patriótico da Salvação
MSC	Conselho de Segurança e Mediação da ECOWAS
NDA	Aliança Nacional Democrática
NEPAD	Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano
NIF	Frente Nacional Islâmico
NRA	Exército de Resistência Nacional
OLF	Frente de Libertação de Oromo
ONLF	Frente Nacional de Libertação do Ogaden
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	Operação das Nações Unidas no Congo
OPDS	Órgão para Política, Defesa e Segurança
OUA	Organização da Unidade Africana
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAC	Congresso Pan-Africano
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde
PMSCs	Companhias Militares de Segurança Privada
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PREACT	Parceria Regional Contraterrorista para o Leste da África

POLISÁRIO	Frente Popular para a Libertação de Saguia el Hamra e Rio de Oro
PoW	Painel dos Sábios
PSC	Conselho de Paz e Segurança da União Africana
RCA	República Centro Africana
RCD	Reunião Congoleza pela Democracia
RDC	República Democrática do Congo
RECs	Comunidades Econômicas Regionais
RECAMP	Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz
RENAMO	Resistência Nacional Moçambicana
RUF	Frente Revolucionária Unida
SADC	Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SADCC	Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral
SADCBRIG	Brigada de Pronto Emprego da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral
SADF	Força de Defesa Sul Africana
SAF	Forças Armadas Sudanesas
SIPO	Plano Indicativo Estratégico para o Órgão
SNM	Movimento Nacional Somali
SPLM/A	Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão
SPLM-IO	Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão Em Oposição
SPM	Movimento Patriótico Somali
SRRC	Conselho de Restauração e Reconciliação Somali
SSDF	Frente Democrática de Salvação Somali
SWAPO	Organização dos Povos da África do Sudoeste
UA	União Africana
UE	União Europeia
UIC	União das Cortes Islâmicas
ULIMO	Movimento Unido de Libertação da Libéria por Democracia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
UNITA	União Nacional pela Independência Total de Angola
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia
UNAMSIL	Missão das Nações Unidas em Serra Leoa
UNITAF	Força Tarefa Unificada
UNOCI	Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim

UNOSOM	Missão da ONU na Somália
UPDF	Força de Defesa do Povo de Uganda
UPRONA	União para o Progresso Nacional
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USC	Congresso Somali Unido
TNG	Governo Nacional de Transição
TPLF	Frente de Libertação dos Povos Tigrino
TSCTI	Iniciativa Contraterrorista Trans-Shariana
TCRS	Teoria dos Complexos Regionais de Segurança
ZANU	União Nacional Africana do Zimbábue
ZAPU	União do Povo Africano do Zimbábue
WSLF	Frente de Libertação da Somália Ocidental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	REGIONALISMO SECURITÁRIO: ASPECTOS TEÓRICOS.....	21
2.1	Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: esclarecimentos conceituais	21
2.2	Teoria dos Complexos Regionais de Segurança.....	29
2.2.1	Complexo Regional de Segurança do Chifre da África.....	37
2.3	Dinâmicas de Segurança no Chifre da África no Período Pós-Colonial.....	42
3	EVOLUÇÃO DA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA	66
3.1	Da Organização da Unidade Africana à União Africana: a formação de uma agenda africana de segurança.....	66
3.1.1	O Pós Guerra Fria e a Nova Agenda Africana de Segurança	78
3.1.2	A União Africana e a Criação da Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança	85
4	A EMERGÊNCIA DAS RECs AFRICANAS NO CAMPO DE PAZ E SEGURANÇA E O SEU IMPACTO NA SEGURANÇA REGIONAL	104
4.1	Regionalização das Operações de Manutenção de Paz em África	104
4.1.1	O Papel da ECOWAS na Estabilização da África Ocidental	115
4.1.2	A Experiência da SADC na Manutenção de Paz e Segurança na África Austral	133
4.1.3	CEEAC e CEMAC e o Processo de Institucionalização de Mecanismo de Prevenção e Resolução de Conflitos na África Central.....	144
5	O PAPEL DA IGAD NA ESTABILIZAÇÃO DO CHIFRE DA ÁFRICA	151
5.1	Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento: de 1986 a 2014	152
5.2	A IGAD e o Processo de Paz no Sudão	157
5.3	A Atuação da IGAD no Conflito na Somália	172
6	CONCLUSÃO.....	181
	REFERÊNCIAS.....	183
	APÊNDICE A - CENÁRIOS PARA O DESDOBRAMENTO DA FORÇA AFRICANA DE PRONTO EMPREGO (ASF).....	209
	APÊNDICE B- INDICADORES SELECIONADOS DA IGAD (2013).....	210
	APÊNDICE C – OPERAÇÕES DE PAZ CONDUZIDAS PELAS ORGANIZAÇÕES REGIONAIS AFRICANAS (1990-2014).....	211
	ANEXO A - PRINCIPAIS FAMÍLIAS DE CLãs E SUB-CLãs SOMALI	212

1 INTRODUÇÃO

A busca pela pacificação da África pode ser considerada como um dos principais desafios encontrados pelos países africanos no imediato pós-independência. Em certa medida, romper com guerras civis e garantir a estabilidade continental foram se tornando algumas das principais preocupações das lideranças africanas. Reflexo disso pode ser encontrado nas várias iniciativas propriamente africanas criadas no continente no período pós-colonial visando à estabilidade e à promoção do desenvolvimento econômico e social do continente.

Na década de 1960, assistiu-se a independência da maioria dos Estados africanos. A busca por um ambiente estável e cooperativo levou a criação da Organização da Unidade Africana (OUA), que trazia na agenda entre outros objetivos, a defesa da soberania, o combate ao colonialismo, a não intervenção nos assuntos internos dos Estados membros, bem como auxiliar na resolução dos conflitos no continente. No entanto, ao longo das décadas de 1970 e 1980, o que se viu foi atuação tímida da OUA na resolução dos problemas de segurança no continente, os quais se tornaram uma constante. Essa atuação pode ser explicada, em parte, pelo ambiente da Guerra Fria, o qual tornou a África um palco dos confrontos da bipolaridade, especialmente a partir de 1970.

No início dos anos 1990, no contexto do fim da Guerra Fria e do abandono da África pelas antigas potências atuantes na região, as lideranças africanas passaram a buscar soluções internas para os problemas do continente, através de uma série de reformas e mudanças de paradigmas. Nesse contexto, no final da década, a ascensão de Olusegun Obasanjo, na Nigéria, e de Thabo Mbeki, na África do Sul, aliada às tentativas engendradas pelo líder líbio, Muammar Khadafi, de contornar o isolamento imposto ao país pelas potências ocidentais, iniciou um processo de reforma que culminou na substituição da OUA pela União Africana (UA), em 2002, e na adoção de uma nova agenda africana.

Nessa nova agenda africana, direitos humanos, democracia, boa governança, desenvolvimento, paz e segurança passaram a ser apresentados como elementos interdependentes e indissociáveis. No âmbito securitário, foi estabelecida uma nova arquitetura continental de segurança, cujo objetivo é buscar soluções mais assertivas e preventivas para os problemas de segurança africanos. Como resultado, foram estabelecidos vários mecanismos como: o Conselho de Paz e Segurança da UA, o Painel de Sábios, a Força Africana de Pronto Emprego, entre outros, os quais permitiram à UA assumir um papel mais proativo na estabilização da África, atuando via envio de missões de manutenção da paz, bem como na prevenção e mediação de conflitos. O resultado tem sido extremamente positivo.

Reflexo disso pode ser encontrado na diminuição do número de guerras convencionais na África, de vinte, em 2002, para quatro, em 2012, embora as crises localizadas tenham aumentado.

A Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) foi criada na década de 1980 por seis países¹ (vide mapa 1) num contexto de crise econômica e humanitária no Chifre da África, ocasionado pela seca e desertificação que assolaram a região entre as décadas de 1970 e 1980. O principal objetivo da organização era harmonizar esforços para buscar respostas coletivas para minimizar os efeitos desses problemas ambientais nos respectivos países. Contudo, nos anos 1990, eventos como o fim da Guerra Fria – e o abandono da África –, o colapso do Estado na Somália, a instabilidade política no Djibuti e a guerra civil no Sudão, aliados à chegada de líderes reformistas ao poder – Meles Zenawi, na Etiópia e Isaias Afewerki, na Eritreia, os quais se juntaram a Yoweri Museveni, na Uganda –, a organização foi reformada e passou também a buscar soluções pacíficas para os conflitos na região.

Por convite do presidente sudanês, Omar al-Bashir, em 1993, a IGAD assumiu o papel de mediação no conflito no país, que culminou na assinatura do Acordo de Paz Abrangente em 2005 entre o governo sudanês e o grupo insurgente Movimento/Exército Popular para a Libertação do Sudão (SPLM/A), que pôs formalmente fim à Segunda Guerra Civil. Em 2004, após catorze tentativas fracassadas para restabelecer a paz na Somália, incluindo a mal-fadada intervenção da ONU em 1993, a IGAD logrou estabelecer um governo de transição no país. Contudo, não foi capaz de pacificar a Somália, que se encontra mergulhada em uma guerra civil há mais de duas décadas.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo compreender a evolução da Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS) desde a criação da OUA, em 1963 – primeiro mecanismo africano de segurança –, até os dias atuais, com foco na Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) na estabilização do Chifre da África. Logo, a pergunta que norteia este trabalho é: como a IGAD ajuda a entender a estrutura da nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança?

Para cumprir com os objetivos propostos, este trabalho está estruturado em quatro capítulos, além desta introdução e da conclusão, cada uma das quais subdivididas em seções que foram formuladas para atender a objetivos específicos. O primeiro capítulo traz uma

¹ Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda.

discussão teórico-metodológica do Complexo Regional de Segurança e tem como objetivo caracterizar a dinâmica de segurança do Chifre da África no período pós-colonial.

O segundo capítulo analisa a evolução da agenda africana de paz e segurança desde a criação da Organização da Unidade Africana até os dias atuais, com o objetivo de analisar a evolução da Arquitetura Africana de Paz e Segurança. Também nesse sentido, o terceiro capítulo analisa, no contexto do fim da Guerra Fria e do abandono da África pelas potências ocidentais, a emergência das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas no campo da paz e segurança e o seu impacto na segurança regional. Por fim, o quarto capítulo, descreve a Segunda Guerra Civil Sudanesa e a Guerra Civil Somali, de forma a avaliar a atuação da IGAD na estabilização do Chifre da África. O objetivo do capítulo é analisar a estrutura institucional e funcional da IGAD de maneira a compreender a capacidade de resolução de problemas comuns de segurança. É importante ressaltar que o foco recairá nos aspectos políticos das iniciativas no campo de paz e segurança na África. O trabalho não se aprofundará, portanto, nos aspectos técnicos e logísticos de operações de manutenção de paz no continente.

Vários fatores justificam esta pesquisa: em primeiro lugar, o tema da paz e segurança possui destaque na atual agenda africana. Dado que o continente africano vem ganhando importância no sistema internacional a partir dos anos 2000, marcada por um crescente interesse de parceiros tradicionais e das potências emergentes, como China, Índia e Brasil, torna-se relevante compreender essa nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança. Logo, também ao Brasil interessa compreender esta dinâmica de segurança. Sendo o país crescentemente reconhecido pela comunidade internacional como potência emergente, tende a aumentar as demandas para que o Brasil assuma maiores responsabilidades nas questões de paz e segurança no plano global. Em função da proximidade geográfica e dos laços históricos que unem o país ao continente africano, este figura-se naturalmente como arena prioritária para atuação brasileira nesse domínio. Nesse sentido, a compreensão desses mecanismos se torna essencial para propostas de cooperação lançadas no contexto das relações do Brasil com a África.

Em terceiro lugar, o Chifre da África é tradicionalmente conhecido como uma das regiões mais instáveis do sistema internacional, em razão do crescente número de conflitos armados e instabilidade política verificada desde meados da década de 1950. Além disso, a região é classificada como sendo uma das mais pobres do mundo, em função dos problemas sócio-econômicos, da fragilidade dos Estados e dos indicadores sociais, como a renda *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano. Nesta região, a IGAD é o único espaço

propriamente africano de discussão sobre problemas comuns de segurança. Por fim, este tema se insere no atual debate nos estudos da segurança internacional sobre qual é o papel das organizações regionais e subregionais na manutenção da paz e a ordem internacional.

Figura 1- Mapa Político do Chifre da África



Fonte: Elaborado por Guilherme Ziebell de Oliveira em 2014 para este trabalho.

2 REGIONALISMO SECURITÁRIO: ASPECTOS TEÓRICOS

O presente capítulo se propõe analisar a dinâmica de segurança do Chifre da África no período pós-colonial a partir do marco teórico do Complexo Regional de Segurança (CRS) desenvolvido por Barry Buzan e Ole Wæver em seu livro *Regions and Power: The Structure of International Security*, publicado em 2003. Para tanto, busca-se apresentar na primeira parte, sucintamente, os esclarecimentos conceituais fundamentais para a análise do presente trabalho. Em seguida, a segunda parte traz uma discussão teórico-metodológica sobre a Teoria do Complexo Regional de Segurança (TCRS), com ênfase na África Subsaariana/Chifre da África. Por fim, a terceira parte volta-se a análise da dinâmica de segurança no Chifre da África no período pós-colonial, destacando a agenda e os desafios de segurança nessa região do continente africano no período da Guerra Fria e pós-Guerra Fria.

2.1 Segurança Internacional no Pós-Guerra Fria: Esclarecimentos Conceituais

Para analisar o atual debate sobre os estudos de segurança, é fundamental discutir alguns conceitos importantes que orientem a análise do presente trabalho. Trata-se dos conceitos de segurança, insegurança, segurança nacional, segurança humana, securitização e dessecuritização. Discutindo acerca do conceito de segurança, Lucas Kerr de Oliveira (2007, p. 31) afirma que:

No campo de estudos de segurança, podem-se encontrar diferentes visões e definições do que vem a ser um estado de segurança ou sua ausência, a insegurança. Além disso, pode-se pensar na segurança em diferentes níveis: individual, coletivo, público, nacional e internacional. A insegurança no nível individual exige medidas diferentes daquelas pensadas para o coletivo ou público, que passam a ser medidas políticas e institucionais, geralmente adotado pelo Estado. A Segurança Nacional e Internacional geralmente se colocam num nível acima do debate político tradicional, exigindo medidas de urgência e de exceção.

Analisando essa mesma temática, Marco Cepik (2001) nos oferece uma síntese do que seria um “estado de segurança”. Segundo o autor, a noção de segurança não pode ser reduzida a definições simplistas de segurança nacional (estatal), nem tampouco ampliada indevidamente e confundida ou substituída pela noção de segurança humana (pública, coletivo e individual). Assim sendo, a segurança pode ser entendida “[...] como um estado

menor de insegurança, uma forma de estabilização relativamente precária de relações conflitivas e ameaçadoras.” (BONILLA; CEPIK, 2004, p.45)². Em outras palavras, a segurança é uma condição relativa de proteção na qual se é capaz de neutralizar ameaças discerníveis de alguém ou de alguma coisa (CEPIK, 2001).

Para Socorro Ramirez (2004), três questões devem ser consideradas no debate acerca do conceito de segurança, a saber: quais bens são significantes para a segurança? O que constitui uma ameaça? E como essas ameaças podem ser administradas? Em linhas gerais, tais questões importam para a nossa análise, primeiro porque nos auxilia na delimitação do escopo acerca do conceito de segurança; e segundo porque demonstram a variação deste conceito conforme o nível de análise (sistêmico, estatal e individual), podendo ele adquirir uma dimensão mais social ou política. Para os teóricos realistas da área das Relações Internacionais, por exemplo, a segurança está relacionada à sobrevivência do Estado no sistema internacional, enquanto que para os construtivistas ela está relacionada à sobrevivência do indivíduo.

Mas, o que torna um determinado tema um problema de segurança? A resposta para essa questão tem sido objeto de debates entre os acadêmicos e analistas das áreas das Relações Internacionais e de Estudos Estratégicos. Na literatura acadêmica que versa sobre o tema, esse processo denomina-se de securitização, conceito este fundamental para a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança.

Segundo Buzan e Wæver (2003), o processo de securitização não diz respeito ao o que é ou não é ameaça, mas sob quais condições ela pode se tornar uma ameaça. Ou seja, é um processo construído socialmente, onde os atores buscam trazer temas da agenda política - ou politizados, para a agenda de segurança, isto é, para o *locus* de decisão securitária (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; CEPIK, 2001). Ao afirmar que ameaças são socialmente construídas, os autores não negam que uma ameaça de *facto* exista, mas atestam que, no processo de securitização, certas questões podem ser transformadas e percebidas como ameaça onde esta não existe, e em detrimento de outras que podem representar ameaças efetivamente reais. Segundo Ole Wæver (2011, p. 9, tradução nossa), “[...] muitas ameaças existem, mas elas não vêm com um rótulo de segurança anexado, de maneira que a securitização significa uma forma particular de lidar com uma questão particular, processando uma ameaça através do formato de segurança.”.

² Do original em espanhol.

Em linhas gerais, o movimento securitizante se inicia por meio de uma representação discursiva sinalizadora da existência de uma ameaça que, devido ao seu caráter de urgência, não pode e não deve ser tratada por vias normais da política, necessitando assim do recurso a medidas extraordinárias e emergenciais. Esse movimento só se completa pela aceitação e consequentemente legitimação de uma audiência sobre a necessidade de se transpor ou ignorar as regras do jogo político para proteger o objeto referente (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998; MOTTA, 2014).

O processo de securitização depende de três tipos de unidades interdependentes para se tornar operacional: o primeiro refere-se ao ator securitizador (*securiting actors*)³, quem realiza o ato, apresentando algo como ameaça existencial a um objeto referente dentro de uma retórica gramatical específica de segurança, reivindicando a adoção de medidas emergenciais e excepcionais para combatê-la; o segundo diz respeito ao objeto referente (*referent object*) de segurança, isto é, aquilo que em nome da securitização visa defender; por último, os chamados atores funcionais (*functional actors*) ou audiência, aquela para o qual o ato de segurança é justificado – isto é, a coletividade que legitimará, ou não, a securitização de um determinado tema e as contramedidas de segurança requisitadas (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998). Em suma, a securitização é um processo dinâmico, cuja percepção em relação às fontes de ameaça pode mudar, assim como a forma de respondê-las (PLAGIARI, 2009).

Pode ocorrer, por outro lado, um processo inverso, conhecido como dessecuritização, em que o fato deixa de ser fonte de securitização. Em linhas gerais, a dessecuritização pode ser entendida como um deslocamento dos problemas relevantes para fora do ‘modo emergência e exceção’ associado às medidas de segurança e para dentro do processo normal de argumentação e disputa política (CEPIK, 2001). Segundo Motta (2014), esse conceito ainda carece de um maior esforço e aprofundamento teórico e está sujeito a várias interpretações. A operacionalização desse conceito não se dá na mesma lógica da securitização, na medida em que ela não é um processo realizado em duas etapas no qual um *securiting actor* apresenta uma questão como não-ameaça e os atores envolvidos deixam de enxergá-la pelo viés da segurança (ARADAU, 2004; MOTTA, 2014). A dessecuritização é um processo mais complexo de questionamento e transformação de percepções de ameaças e identidades entre o *self* e o *other* (HANSEN, 2012).

³ Esses atores podem ser líderes políticos, burocratas, representantes governamentais e de grupos de pressão.

Em síntese, o que transforma um determinado tema em um problema de segurança depende não apenas do tipo de ameaça (militar, político ou social), mas também da percepção que os atores funcionais têm dela, bem como da intensidade e extensão das consequências estimadas. Portanto, este pode ser considerado um fenômeno subjetivo, cuja análise deve ser necessariamente contextualizada social, geográfica e historicamente (CEPIK, 2001; OLIVEIRA, 2007).

A sua capacidade explicativa do sistema internacional no período entre guerras conferiu à teoria realista o status de *mainstream* no campo de estudo das Relações Internacionais no pós-Segunda Guerra Mundial. Desse modo, durante a Guerra Fria, a visão dominante da segurança internacional encontrava-se imbuída por premissas teóricas realistas, que o associava exclusivamente ao Estado⁴ e a sua sobrevivência no sistema internacional, bem como aos aspectos militares e estratégicos (*high politics*) (MANGALA, 2010; TANNO, 2003). Nessa perspectiva, a segurança nacional pode ser entendida como a proteção do monopólio do uso da força pelo Estado sobre a sua população e seu território no plano doméstico, etambém como a salvaguarda da soberania estatal em relação à ameaça representada por outros Estados⁵ (BUZAN; HANSEN, 2009; MANGALA, 2010).

Posteriormente, com o fim da Guerra Fria e a intensificação da globalização, o debate sobre a expansão da agenda de segurança internacional para focalizar nas ameaças não militares à segurança do indivíduo foi intensificado (CEPIK, 2005; HAMPSON, 2008). Em linhas gerais, é possível destacarmos quatro grandes mudanças no que concerne aos estudos de segurança internacional decorrente do fim da bipolaridade.

O primeiro refere-se à transformação ocorrida na concepção do que seria uma ameaça à paz e à segurança internacional. Reflexo disso pode ser percebido a partir da década de 1990, quando os conflitos intraestatais de grande escala - especialmente as guerras civis - também passaram a ser consideradas ameaças à paz e à segurança internacional. De fato, as guerras civis de grande escala podem gerar impacto no sistema internacional na medida em

⁴Para o propósito deste trabalho utilizaremos o conceito weberiano de Estado, que consiste numa “[...] organização política compulsória que controla uma área territorial onde a burocracia detém de maneira bem-sucedida a reivindicação ao monopólio do uso legítimo da força física na imposição de sua ordem.” (WEBER, 1999, p. 525).

⁵Para Buzan (1983), segurança “É a condição necessária para permitir a sobrevivência e a convivência do indivíduo, que se satisfaz em cada cultura em conformidade com os mecanismos que a mesma estabelece para instaurá-la e protegê-la. Sendo assim, diferenciada a segurança externa, cuja competência é a defesa da soberania nacional e defesa do território das ameaças externas, ea segurança interna, cuja competência é das forças policiais que devem manter e fazer respeitar o cumprimento das leis.”

que podem levar à fragmentação da comunidade política de um determinado país, à perda do controle do território e das fronteiras, à desordem pública, enfim, à falência do Estado.

Discutindo acerca disso, Rotberg (2002), considera que os Estados fracos/falidos acabaram ganhando maior relevância no cenário internacional pós-Guerra Fria, tanto pela possibilidade de transbordamento (*spillover*) dos conflitos intraestatais quanto pela possibilidade de geração de conflitos em outras partes do mundo. Nesse sentido, quando a instabilidade política em um determinado Estado atinge esse patamar ela é considerada não mais como um problema nacional ou regional, mas sim global, na medida em que passa a ter impacto sobre o sistema internacional, seja via alteração do número de Estados no sistema, seja pela alteração da distribuição de poder no plano sistêmico.

A segunda mudança ocorreu no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). O fim da bipolaridade permitiu um maior grau de consenso no Conselho de Segurança da ONU (CSNU), principalmente entre os cinco membros permanentes (China, EUA, França, Inglaterra e Rússia) – acontecimento este que possibilitou um aumento significativo do número de missões de manutenção de paz autorizadas pelo CSNU. Entre 1987 e 1995, por exemplo, o CSNU autorizou 27 missões de paz, enquanto que, anteriormente a este período, somente 13 haviam sido estabelecidas (LIPSON, 2007).

Em certa medida, ao longo da Guerra Fria, o choque de interesses entre os integrantes do CSNU manteve esta instituição em estado de paralisia incapaz de criar consensos nas posições de seus membros permanentes, particularmente quando ocorriam conflitos em zonas de influência das duas superpotências (NERI, 2012). Além dos tradicionais contingentes militares que caracterizaram as missões de paz tradicional, também passou a ser mobilizado um contingente civil especializado nas ações que deverão ser executadas para o aumento da qualidade de vida e de melhoria na condição de dignidade da pessoa humana, objetivando a consolidação da paz e a prevenção de novos conflitos (CARNERO, 2010).

Esse novo momento no campo securitário, vivenciado pelo sistema ONU no imediato pós-Guerra Fria, encontrava-se em consonância com um relatório intitulado “*An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*”. Publicado em janeiro 1992 pelo Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros Ghali, este documento reconhecia as mudanças de natureza das próprias operações realizadas pela organização, as quais eram mais limitadas à tradicional manutenção da paz (1948-1987) (UN, 1992). Nesse sentido, Boutros-Ghali previa a necessidade de um desvio de princípio anteriormente aceito de consentimento das partes. A imposição da paz (*Peace enforcement*) seria, então, componente das novas

missões para impor um cessar-fogo, tomando-se medidas coercivas contra quem as violasse ⁶ (DORN; PAUK, 2012).

A terceira mudança refere-se à ampliação do conceito de segurança, o qual passou a abarcar as ameaças não militares e não estatais à segurança do indivíduo. De fato, com o fim da Guerra Fria e a redistribuição de poder no sistema internacional, o conceito e agenda de segurança foram ampliados para incluir as ameaças não tradicionais à segurança do indivíduo, tais como miséria, fome, epidemias, degradação ambiental, narcotráfico, refugiados, crime organizado e terrorismo (BUZAN, 1991; HAMPSOM, 2008; KELLY, 2007; MANGALA, 2010, MWAGIRU, 2008).

O debate acerca desse tema tem como ponto referencial a Escola de Copenhague (*Copenhagen Peace Research Institute*– COPRI), cujos principais expoentes são Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde. Baseada numa abordagem abrangente, esta corrente oferece um arcabouço teórico alternativo à perspectiva tradicional (realista) de segurança, ao ensejar a incorporação progressiva de novos temas e atores nos estudos de segurança a partir de uma estrutura conceitual própria - que vai além da agenda tradicional político-militar (MANGALA, 2010; QUEIROZ, 2012; TANNO, 2003).

Enquanto a teoria realista define o ataque de um Estado contra outro (ameaças convencionais) como único evento que poderá ameaçar a segurança do Estado; a perspectiva teórica formulada pela Escola de Copenhague sustenta que as ameaças à segurança se originam não apenas da esfera militar, mas também das esferas política, econômica, ambiental e societal. Portanto, se antes se buscava a segurança por meio da institucionalização e legitimação do Estado, bem como da valorização dos princípios de soberania e integridade territorial, há hoje a percepção da necessidade de se proteger, igualmente, as pessoas.

De modo geral, é neste contexto – no qual a segurança passou a ser atrelada não somente a aspectos militares, mas também aspectos políticos, econômicos e sociais – que

⁶ Foram criados novos tipos de missões de paz: “**Preventive diplomacy**: [...] ações voltadas a evitar conflitos que possam surgir entre as partes, prevenir as disputas existentes que possam ser transformadas em conflitos, e limitar sua propagação até o último instante de ocorrerem. [...] O emprego mais desejável e eficaz da diplomacia é para aliviar as tensões antes que resultem em conflito - ou, se o conflito irrompe, de agir rapidamente para contê-lo e resolver as causas subjacentes. [...] **Peacemaking**: [...] ação de trazer as partes hostis ao acordo, essencialmente através de meios pacíficos como as previstos no Capítulo VI da Carta das Nações Unidas. [...] Entre as tarefas relacionadas a busca em evitar conflitos e na manutenção da paz, reside a responsabilidade de tentar trazer os partidos hostis ao acordo por meios pacíficos. [...] **Peace-keeping**: [...] Tendo em consideração o consentimento de todas as partes interessadas, refere-se à presença das Nações Unidas no local, envolve normalmente militares a serviço das Nações Unidas e /ou policiais e muitas vezes civis também. Peace-keeping é uma técnica que amplia as possibilidades tanto para a prevenção de conflitos como para a construção de paz [...] **Peace-building**: [...] medidas para identificar e apoiar estruturas que tendem a fortalecer e solidificar a paz, a fim de evitar o retorno ao conflito.” (BOUTROS-GHALI, 1992, p. 45-57, tradução nossa).

o conceito de segurança humana emerge. Fruto do desenvolvimento teórico desenvolvido a partir da década de 1970⁷ - e permeado pelas preocupações teóricas à época, aos quais questionavam o conceito tradicional de segurança -, o conceito de segurança humana aparece como resposta ao conceito realista de segurança, estritamente relacionado às questões militares (HAMPSOM, 2008).

Em Relatório sobre o Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) publicado em março de 1994, a Organização das Nações Unidas introduziu o conceito de segurança humana que consiste em manter as pessoas a salvo de ameaças crônicas como a fome, as doenças, a repressão (*freedom from want*) e protegê-las de mudanças súbitas e nocivas nos padrões da vida cotidiana - guerras, genocídios e limpezas étnicas (*freedom from fear*). Além disso, o relatório também defendia a criação de conceitos de segurança econômica, alimentar, saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política (MANGALA, 2010; UNDP, 1994). Como esperado, essa perspectiva recebeu inúmeras críticas.

Referente a isso, Bonilla e Cepik⁸ (2004), ainda que reconheçam a importância da ampliação do conceito de segurança, alertam que uma ampliação excessiva do conceito de segurança para explicar todos os fatores que afetam a existência dos sujeitos referentes às políticas de segurança sempre traz consigo o risco de diluir análise e perder qualquer significado prático. Para os autores, “A segurança humana é uma questão estritamente interna aos Estados nacionais e, temas como AIDS, degradação ambiental, crise financeira e fome deveriam ser consideradas questões de segurança apenas quando houver vínculo com problemas associados ao uso da força.” (2004, p.44)⁹.

De modo semelhante, Socorro Ramirez (2004), afirma que o conceito de segurança humana suprime qualquer possibilidade de gradação e ordem dos problemas, paralisa toda a capacidade operativa ao não definir onde começam e onde terminam as ameaças à segurança

⁷ Destacam-se os trabalhos dos teóricos da interdependência como Robert O. Keohane e Joseph S. Nye Jr. ; Johan Galtung e Richard Ullman (1983). Contudo, essas literaturas de segurança internacional a partir de perspectiva regional foram interrompidas nos 1980 devido à fixação do campo com debate neo-neo de nível sistêmico.

⁸ Marco Cepik (2005) analisando o debate sobre a agenda de segurança internacional no período pós-guerra fria argumenta que, certos temas de relações internacionais, não diretamente militares, tais como proliferação de armamentos – desde minas antipessoais e armas leves até armas químicas, biológicas e nucleares (WMD) – ou aplicação de justiça em casos de crimes contra a humanidade, são mais claramente uma parte integrante dos estudos estratégicos. Também temas econômicos, médicos ou ambientais podem fazer parte da agenda de pesquisa dos estudos estratégicos quando se relacionam ao uso da força. Mas é preciso ter claro que os estudos de segurança, na medida em que se afastam dos estudos estratégicos, tendem a disputar agenda e a tentar mesmo substituir a disciplina de Relações internacionais como um todo.

⁹ Do original em Espanhol.

e corre o risco de securitizar, em sentido repressivo, os assuntos mais diversos. Ainda segundo o autor, a segurança física constitui condição prévia e indispensável, ainda que insuficiente, para que a sociedade avance para satisfazer demandas sociais, econômicas e políticas¹⁰. Em síntese, num sistema internacional caracterizado pela anarquia (ausência de um governo mundial), o Estado continua sendo o principal ator nos estudos de segurança.

Embora compreendam o argumento dos realistas de que uma expansão do escopo da segurança para além do setor militar e da centralidade do Estado poderia gerar inconsistência intelectual para o campo, Buzan, Wæver e De Wilde (1998), não concordam que a melhor forma de se lidar com essa contingência seja pelo confinamento do escopo de análise. Os autores propõem uma via intermediária (regional) para tratar o questões de segurança e resolver essa contingência.

Em síntese, a incorporação de novos temas e atores na atual agenda de pesquisa em segurança internacional tem como principal objetivo tentar obter o mesmo tipo de prioridade e tratamento especial que os temas tradicionais de segurança recebem - notadamente a defesa militar externa e o provimento da ordem pública dentro dos Estados nacionais.

Por se tratar do contexto africano, especificamente do Chifre da África, onde a dinâmica de segurança envolve temas como migração e refugiados, fome, pobreza, degradação ambiental, terrorismo, tráfico de armas leves e deterioração de ordem interna (BEREKETEAB, 2013; MOSES, 2008; NKABAHONA, 2008; SABAL, 2008; SANA, 2008), a concepção de segurança adotada no presente trabalho tenta conciliar elementos do conceito de segurança humana e de segurança tradicional.

Por fim, a quarta mudança diz respeito à regionalização das dinâmicas de segurança caracterizadas pelo fortalecimento e expansão do escopo das organizações regionais e sub-regionais engajados no processo de administração de conflitos e cooperação em matéria de segurança. Em linhas gerais, isto se deve não apenas à redução da “penetração” do interesse da superpotência global em diferentes regiões - que foi acompanhada de comportamento semelhante da maior parte das grandes potências que passaram a ter menor incentivo para envolverem-se em competições estratégicas em regiões distantes (BUZAN; WÆVER, 2003; HERZ, 2006) -, mas, sobretudo, à consciência de que as grandes potências não mais defenderiam seus aliados em caso de agressão e deameaças percebidas do processo de globalização. Este assunto será discutido na próxima seção deste capítulo.

¹⁰ Do original em espanhol.

2.2 Teoria dos Complexos Regionais de Segurança

O nosso objetivo nessa seção é revisitar a Teoria dos Complexos Regionais de Segurança apresentando os seus principais aspectos, as fontes intelectuais que influenciaram a sua constituição, as suas contribuições para o avanço dos estudos em segurança internacional e, por fim, os seus limites e as suas inconsistências quando aplicada a um caso empírico.

A literatura acadêmica a partir das regiões surge no final da década 1960 e início dos anos 1970 (Velho Regionalismo), quando da emergência de novos Estados no sistema internacional, fruto dos processos de descolonização que se desdobraram desde a década de 1940 (Ásia, Oriente Médio e África) e impulsionada pelo processo de integração econômica na Europa, bem como pela globalização incipiente. Esse primeiro esforço de análise, no entanto, difere do Novo Regionalismo dos anos 1990 em um aspecto fundamental: enquanto o primeiro objetiva-se adaptar as Teorias das Relações Internacionais então existentes à esfera regional¹¹, no segundo, o empenho se dá com vistas a desenvolver uma teoria das regiões, o que leva ao reconhecimento da relevância desta dimensão de análise (ACHARYA 2007; HERZ, 2006; HURELL, 1998; KELLY, 2007; SILVA, 2011). Por regiões referimo-nos “ [...] a *clusters* [*aglomerados*] geograficamente delimitados de unidades inseridas em um sistema maior de Estados, de alcance tendencialmente global.” (CEPIK, 2005, p.2, *grifo nosso*). Já o conceito de regionalismo refere-se a um conjunto de idéias, percepções e princípios estatais e não-estatais que permitem a articulação de unidades políticas (Estados, principalmente) em contexto regional (HURRELL, 1995).

Incorporado aos estudos das Relações Internacionais pela Escola de Copenhague em meados da década de 1990, o Novo Regionalismo surge como uma alternativa teórico-metodológica para tratar das principais temáticas internacionais (nas áreas políticas, econômica, securitária e sócio-identitária) a partir de uma perspectiva regional (HERZ, 2006). De acordo com Andrew Hurrell (1998), a perspectiva regionalista não considera a estrutura do sistema internacional, tampouco os Estados individualmente, como responsáveis últimos pela

¹¹Como exemplo podemos citar as teorias da Estabilidade Hegemônica (Gilpin, 1981; Krasner, 1985; Strange, Keohane, 1984), da transição de poder (Organski, 1958; Morgenthau, 2003; Rapkin, 2003), o dilema de segurança de Kenneth Waltz (1979) e do regime de segurança de Robert Jervis (1985), teorias estas criadas originalmente para o nível sistêmico foram adaptados para o nível regional posteriormente. Além disso, destacam-se os trabalhos de Brecher (1963) e Zartman (1967).

ordem sistêmica, mas sim as regiões com sua autonomia, suas dinâmicas próprias e seus arranjos econômicos, políticos e socioculturais comuns.

Segundo Mônica Herz (2006), no vácuo da competição estratégica por determinadas regiões no pós-Guerra Fria, a regionalização de segurança emerge conforme os Estados vizinhos percebem a necessidade de forjarem relações autônomas, estáveis e pacíficas entre si. Assim, reconhecendo que apenas superpotências possuem capacidade de projeção de poder e de transcender a lógica da adjacência ou os constrangimentos geográficos em suas relações de segurança no nível global, as demais unidades do sistema - em particular as do hemisfério sul- deverão preocupar-se com o seu entorno imediato (CEPIK, 2005).

Esta percepção se tornou mais real quando o otimismo inicial quanto à retomada do papel ativo da ONU no imediato pós-Guerra Fria - especificamente do seu Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacional - se desfez, principalmente a partir do trauma causado pelas crises na Somália (1993) e em Ruanda (1994), momento em que o tema de regionalização de segurança ganhou proeminência (FAWCETT, 2008; HERZ, 2006). Nesse contexto, as Organizações Regionais que tiveram um papel marginal na manutenção da ordem internacional durante a Guerra Fria, assumiram a responsabilidade primária na manutenção de paz e segurança nas suas regiões, com base no que dispõe o Capítulo VIII, artigos 52 alíneas 1, 2 e 3¹² e 53 alínea 1¹³ da carta da ONU. Todavia, a Carta mantém o CSNU como o principal Órgão para imposição de resoluções.

Nesse sentido, o regionalismo em sua vertente securitária se tornou relevante para os estudos securitários, o que permitiu uma maior autonomia relativa das regiões na determinação e formulação de suas próprias agendas de segurança. De acordo com Pautasso

¹²1) “Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de organizações regionais destinados a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem susceptíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou organizações regionais e suas atividades sejam compatíveis com os objetivos e princípios das Nações Unidas; 2) Os membros das Nações Unidas que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais organizações empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e organizações regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança; 3) O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou organizações regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instâncias do próprio Conselho de Segurança.” (ONU, 1945, p. 31-32).

¹³“O conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo como está definido no parágrafo 2 deste Artigo, que forem determinadas em consequência do Artigo 107 ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até o momento em que a Organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir toda nova agressão por parte de tal Estado.” (ONU, 1945, p.32).

(2011), essa maior autonomia relativa das regiões no pós-Guerra Fria é centrada no fenômeno das potências regionais, tais como Índia, Brasil, África do Sul - que produzem um “efeito gravitacional”, em torno do seu eixo de ação, fazendo com que as regiões em seu entorno passem a se relacionar cada vez mais com o seu eixo, acompanhando de forma relativa o seu crescimento e adquirindo maiores desafios e dependência - mas também mais benefícios se comparado à relação centro-periferia. Recentemente, os estudos regionais têm contemplando uma ampla agenda sobre a regionalização da segurança e descentralização das operações de paz (FAWCETT, 2004). Discutindo a respeito, Mônica Herz expõe que:

A regionalização da segurança é um fenômeno bastante diferenciado e que experiências já consolidadas, como no Atlântico Norte, convivem com experiências mais recentes, como na Ásia e na África. Em alguns casos, a regionalização tem tido um papel importante na administração da segurança regional, como na África Ocidental (*ECOMOG no âmbito da ECOWAS*), ao passo que em outros arranjos regionais isso ainda não acontece como no caso Oriente e na Ásia (...) determinadas questões são mais propícias para o tratamento regional, como conflitos territoriais ou intraestatais, outras, como a proliferação de armas de destruição em massa, *terrorismo internacional, crime organizado, aquecimento global*, demandam um tratamento em nível global (HERZ, 2006, p.1-2, grifo nosso).

Conforme mencionado anteriormente, com o fim da Guerra Fria, a intensificação da globalização e a redução da penetração das grandes potências em diferentes regiões do planeta, houve uma tendência à regionalização dos conflitos, acarretando a formação dos Complexos Regionais de Segurança (CRS) consistentes (HERZ, 2006; KELLY, 2007). Segundo Buzan e Wæver (2003, p.44), “[...] um CRS¹⁴ é composto por um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização e dessecuritação (ou ambos) são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separadamente, uns dos outros.”¹⁵ Este conceito pressupõe que os problemas comuns de segurança numa determinada região podem e devem ser resolvidos de forma coletiva.

Os autores não consideram a proximidade geográfica uma condição necessária para a delimitação de um CRS, na medida em que grandes potências podem ser consideradas parte dos Complexos, mesmo quando não há proximidade geográfica. Nesse sentido, os CRS são

¹⁴David Lakes, por sua vez, clássica um CRS como sendo um conjunto de países afetados “[...] ao menos uma externalidade transfronteiriça, ainda que local, e que emana de uma área geográfica em particular. Se a externalidade local se manifesta como uma ameaça real ou potencial à segurança física dos indivíduos ou do governo em outros Estados, ela acaba por produzir um Complexo Regional de Segurança.” (1997, p.48, tradução nossa).

¹⁵ Do original em inglês.

definidos em termos de externalidades de segurança, ou seja, um grupo de Estados afetados por uma mesma externalidade (BUZAN; WÆVER, 2003; CEPIK, 2010). Na África, como veremos no capítulo seguinte, o fim da bipolaridade e a incerteza quanto ao envolvimento do ocidente nas missões de paz verificadas no continente engendraram a resolução de conflito em nível regional.

Os princípios básicos que deram origem à Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS) surgiram no início da década 1980, sobretudo com o trabalho seminal de Barry Buzan intitulado “*People, States, and Fear: The national security problem in international relations*”. Em 1991, o livro foi reeditado com o título de “*People, State sand Fear: An agenda for international security studies in the post-Cold War Era*”. A versão mais recente da TCRS foi desenvolvida pelo autor em conjunto com Ole Wæver e apresentada em 2003 em seu livro *Regions and powers: the structure of International Security*.

Em linhas gerais, os autores argumentam a favor de um nível intermediário de análise em segurança internacional, situado entre o nível sistêmico e doméstico, para entender os problemas contemporâneos de segurança (CEPIK, 2005). É importante ressaltar que o nível regional de análise deve ser visto como um complemento às análises nacionais e globais, na medida em que tanto a estrutura do sistema internacional quanto o comportamento das unidades (Estados) são reconhecidos pelos autores como sendo relevantes para a composição das dinâmicas regionais.

Na interpretação de Buzan e Wæver (2003), a configuração de um determinado CRS é conformada através de quatro tipos relações: primeiro, fronteira de exclusão (*boundary*), que nos permite diferenciar um CRS do outro, e são mutuamente excludentes (cada país pertence a um único Complexo Regional de Segurança)¹⁶; segundo, anarquia (*anarchic structure*) - um CRS é composto por duas ou mais unidades autônomas; terceiro, polaridade (*polarity*), isto é, distribuição de poder entre as unidades que compõem o CRS; por fim, polarização (*social construction*), ou seja, padrões de amizade e inimizade entre os atores relevantes do CRS – estes são responsáveis por elevar os índices de interdependência entre as unidades que compõem um determinado CRS. Os autores acrescentam mais um elemento importante na configuração de um CRS: o *overlay* - relação de poder com atores externos à região, especialmente as superpotências e as grandes potências. Para os autores, os CRS são

¹⁶É nesse aspecto que TCRS difere dos demais estudos sobre o regionalismo securitário, principalmente os estudos de David Lake e Patrick Morgan (1997). No entanto, reconhecendo a porosidade dos CRS e a influência dos níveis externos sobre esses, Buzan e Wæver (2003), admitem a possibilidade da penetração (*penetration*) de uma superpotência em outro CRS.

duradouros e não permanentes, sendo constituídos, entre outros fatores, pelas relações interestatais que vingaram dentro de um CRS e que podem, eventualmente, mudar.

Apesar de afirmarem que as dinâmicas de segurança são comuns dentro do mesmo CRS, Buzan e Wæver (2003) reconhecem que há Complexos mais heterogêneos e outros mais monolíticos. A partir desta constatação, os autores acrescentam à TCRS quatro subníveis para classificar os CRS segundo as dinâmicas securitárias internas - são eles: *pré-complexos* - quando um conjunto de relações bilaterais aparenta ter potencial para formar um CRS, mas ainda atingiu um nível suficiente de interações entre as unidades para ser considerado como tal; *proto-complexos* - quando existe manifestação de interdependência securitária suficiente para delimitar uma região e diferenciá-las das regiões vizinhas, no entanto, o nível de interação securitária ainda é muito baixo e insubstanciais para caracterizá-lo como um CRS típico; *sub-complexos* - o que diferencia um sub-complexo Regional de Segurança de um CRS é o tamanho, este está inserido dentro de um CRS maior; e *super-complexos*.

Segundo a TCRS, o mundo pode ser dividido regionalmente mediante a concepção de CRS. Considerando a existência atualmente de onze CRS¹⁷, os autores os classificam segundo padrões de amizade e inimizade em três tipos: primeiro, formações conflituosas; segundo, regimes de segurança; e terceiro, comunidades de segurança (União Europeia). Em relação ao padrão de distribuição de poder, segundo os autores, os CRS podem ser classificados em dois tipos: padrão (*Standard*) e centrados (*Centred*). Nos CRS padrão, a polaridade é definida principalmente pela presença de mais de uma potência regional (Chifre da África, África Austral, Ocidental, Central, Oriente Médio, América do Sul e Sul da Ásia), ou pela presença de mais de uma grande potência (Leste da Ásia). Por sua vez, os CRS centrados podem ser de três tipos: unipolaridades centrados em uma grande potência (Rússia na Comunidade dos Estados Independentes-CEI), unipolares centrados em uma superpotência (Estados Unidos na América do Norte), e quando um ator tende a transformar-se em um ator através de elevados grau de institucionalização (União Europeia) (BUZAN; WÆVER, 2003).

Nota-se a existência de vários elementos que aproximam a TCRS do realismo estrutural (Waltz) e ofensivo (Mearsheimer) e do construtivismo. De acordo com Cepik (2005), há um diálogo (e concessões teóricas importantes) entre as teorias. Como exemplo podemos citar alguns elementos: o pressuposto que os CRS são formados em um sistema internacional anárquico; o reconhecimento do Estado como sendo o principal ator do

¹⁷América do Norte, América do Sul, Europa, Pós-URSS, Oriente Médio, África Ocidental, África Central, Chifre da África, África Austral, Sul da Ásia e Leste Asiático (BUZAN; WÆVER, 2003).

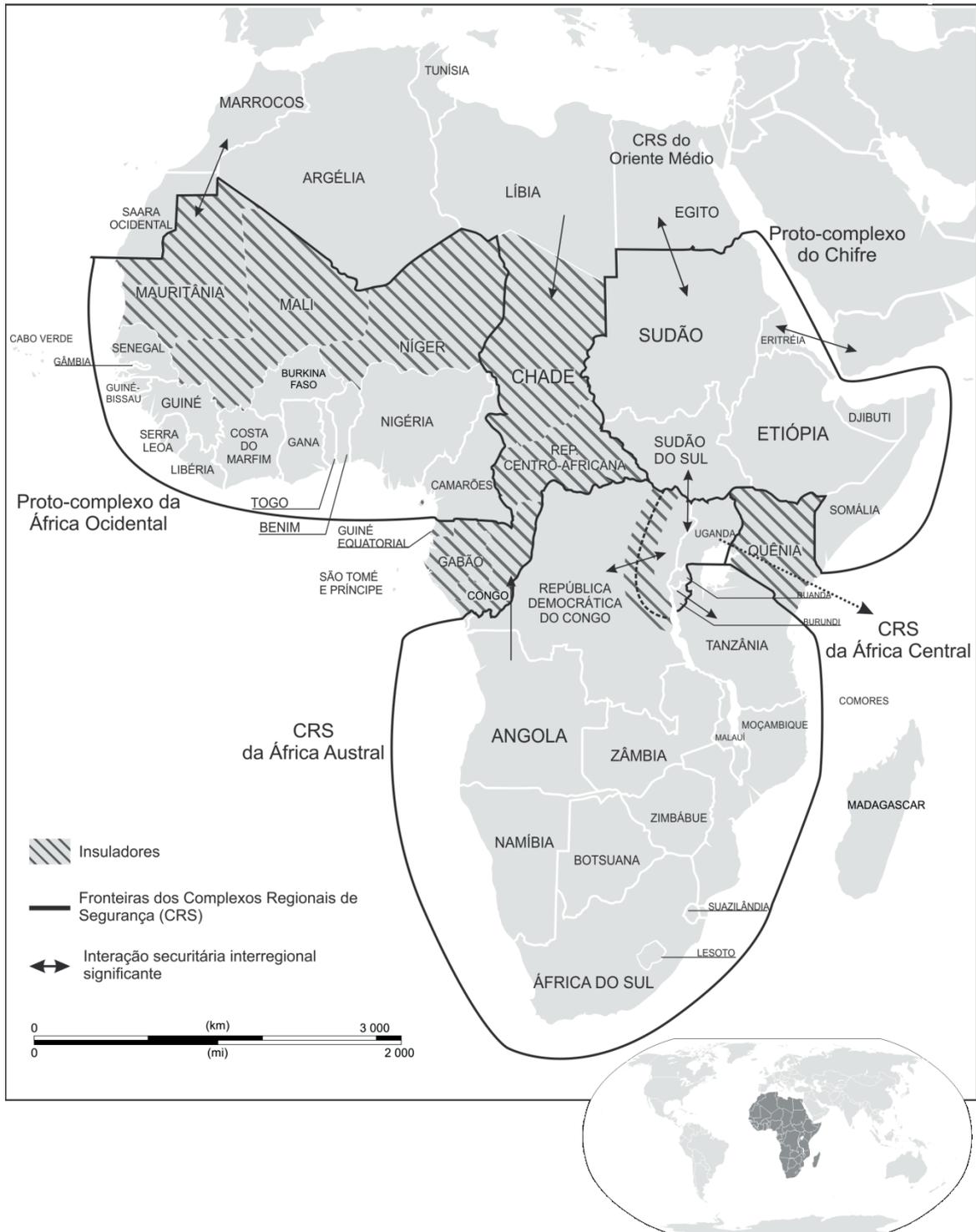
sistema; a importância da balança de poder regional e a percepção de ameaças para a análise de segurança regional e os padrões de socialização dos Estados.

É provável que a operacionalização do modelo de CRS encontre maiores dificuldades no caso da África Subsaariana, pelo fato de a dinâmica de segurança interna possuir precedência sobre os demais níveis (KELLY, 2007). Segundo Buzan e Wæver (2003), isso se deve à fragilidade interna dos Estados africanos, à presença de grande número de atores não-estatais importantes (grupos armados ou insurgentes) e ao processo de construção do Estado. Ou seja, por os países africanos serem relativamente recentes e ainda se encontram no processo de formação de Estado, a dinâmica de segurança na África difere das dos demais continente, na medida em que há uma clara predominância de conflitos intraestatais dentro dos CRS, em oposição aos conflitos interestatais presentes nos CRS do Oriente Médio e da Ásia (BUZAN; WÆVER, 2003).

Os autores subdividem a África Subsaariana no período pós-Guerra Fria em quatro Complexos Regionais: a África Austral, como o único Complexo de Segurança¹⁸, dois proto-complexos regionais, na África Ocidental e no Chifre e ainda um CRS em estruturação na África Central (2003). As demais áreas são consideradas insuladoras das dinâmicas inter-regionais, isto é, são zonas de interação indefinida ou onde se mesclam dinâmicas de segurança dos diferentes CRS. São enquadrados nessa categoria países como Gabão, Guiné Equatorial, República do Congo, República Centro Africana, Mali, Mauritânia, Níger, Chade, Quênia, Madagascar e parte da República Democrática do Congo (RDC) (vide figura 2). De acordo com os autores, a grande quantidade de zonas insuladoras na África Subsaariana se deve à dificuldade em identificar padrões regulares entre as regiões (BUZAN; WÆVER, 2003).

¹⁸Para uma análise mais detalhada do CRS da África Austral ver: CASTELLANO, Igor da Silva. **Southern Africa Regional Security Complex: The emergence of bipolarity?**. Occasional Paper.1. ed. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012, v. 500. 50p.

Figura 2 - Complexo Regional de Segurança da África Subsaariana no período pós-Guerra Fria



Fonte: Elaborado por Guilherme Ziebell de Oliveira para esse trabalho em 2014 a partir de Buzan e Wæver (2003, p.231).

Não se entra na discussão do mérito dessa teoria, cujo objetivo nesse trabalho redonda tão somente em permitir uma descrição inicial da evolução da estrutura de segurança no Chifre da África no período pós-colonial. Porém, convém salientar que a TCRS fornece

elementos importantes que permitem testá-la em diferentes regiões do globo, o que viabiliza a auto correção do modelo. Discutindo acerca do TCRS, Marco Cepik (2005) afirma que, ainda que se possa discordar da classificação dos autores em relação à distribuição de capacidades entre os atores no nível global de análise, por outro lado seus critérios são claros o suficiente para que possa se identificar os pontos de inconsistência e polêmica. Ademais, dez anos após a publicação do livro, é fato que este se encontra defasado e desatualizado em razão das novas dinâmicas de segurança verificadas nas diferentes regiões, principalmente no Oriente Médio e na África. Apesar de desatualizado e limitado, o livro *Region and Power* continua sendo a principal obra de estudo de segurança internacional em perspectiva regional.

Além das obras de Barry Buzan e Ole Wæver (1991, 1998, 2003), os volumes organizados por Luise Fawcett e Andrew Hurrell (1995)¹⁹, David Lake e Patrick Morgan (1997)²⁰ e os trabalhos de Douglas Lemke (2002)²¹, Peter Katzenstein (2005), Andrew Hurrell (2007) e Benjamin Miller (2007), utilizando de arcabouços conceituais diferentes para entender os problemas de segurança internacional contemporâneo contribuíram para o avanço dos estudos securitários no nível regional²². Também os estudos de caso sobre o regionalismo Asiático (ACHARYA, 1997; KATZENSTEIN, 1998; SHIRK, 1997), Africano (BACH, 2004; LAAKSO, 2002; MACLEAN, 1999), das Americas (HURRELL, 1992; KACOWICZ, 1998; VAZ, 2002) e Ásia-pacífico (MCDUGAL, 1999), contribuíram para compreender os problemas de segurança contemporâneos em perspectiva regional nas diversas regiões do globo.

¹⁹Nesse volume, os autores tentam explicar as novas ondas de regionalismo por meio das causas econômicas e de segurança.

²⁰Esse volume em particular é importante por ser o primeiro trabalho a testar empiricamente a primeira versão do conceito de Complexo Regional de Segurança proposta por Buzan em 1983 em seu livro *People, States, and Fear: The national security problem in international relations*, através da análise das interações securitárias em diferentes regiões do planeta.

²¹O destaque deve ser direcionado também para o estudo de Lemke, que renovou o conceito de subsistema regional, e para importante discussão sob a globalização e regionalização.

²²É importante ressaltar, por um lado, que a literatura realista continua sendo dominante no campo de estudo de segurança internacional, por outro lado, ela serve como ponto de partida para explicar as regiões a partir, por exemplo, da incorporação da distinção proposta pela corrente entre superpotência, grandes potências e potências regionais e da discussão sobre a distribuição de poder (Ver Waltz 1979 e Mearsheimer (2001) e do arcabouço conceitual da teoria realista criados originalmente para o nível sistêmico, como aliança, regime de segurança, segurança coletiva etc.

2.2.1 Complexo Regional de Segurança do Chifre da África

Tendo já os pressupostos conceituais e empíricos da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), cabe a esta seção analisar a caracterização do Complexo Regional de Segurança do Chifre da África proposta por Barry Buzan e Ole Wæver no seu livro *Regions and Power*. Importa ressaltar que, mesmo reconhecendo os limites do modelo descrito pelos autores, este será nosso aporte teórico para examinar a dinâmica de segurança da região no período pós-colonial.

Buzan e Wæver demarcaram o CRS do Chifre da África como sendo um conjunto de cinco países: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Somália e Sudão (antes da divisão). A República do Quênia é classificada pelos autores como sendo *insuladora* e a República de Uganda como parte do Complexo Regional de Segurança em estruturação na África Central. Não será possível para este estudo apropriar-se de uma definição geográfica já formulada para o Chifre da África. Em termos institucionais, a região do Chifre da África não constitui uma organização regional própria, tampouco um projeto de regionalismo - o que poderia indicar políticas de atores locais para definir o seu próprio espaço regional. A sub-região denominada pelos autores como sendo Chifre da África é imprecisa para o propósito deste estudo, uma vez que não foi formulada respeitando os critérios de interação entre os atores estatais e não-estatais na região. Isto se deve ao fato de que as dinâmicas de segurança de Quênia, Uganda e do recém-independente Sudão do Sul estão intrinsecamente ligadas às dinâmicas securitárias de Etiópia, Eritreia, Djibuti e, principalmente, da Somália e do Sudão. Nesse sentido, no presente estudo, a região do “grande Chifre da África” refere-se aos países membros da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD). São eles: Djibuti, Eritreia, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Sudão do Sul e Uganda.

Conforme mencionado anteriormente, para Buzan e Wæver (2003), a configuração de um determinado CRS está pautada no adensamento da interdependência securitária entre as unidades de uma determinada região. A partir desse critério, os autores afirmam que o CRS do Chifre da África passou por uma transição com o fim da bipolaridade. Para eles, durante a Guerra Fria o Chifre da África era um pré-complexo de segurança, devido à baixa interação securitária entre as unidades do Complexo. Com o fim da Guerra Fria, eventos como o colapso da Somália e a chegada dos grupos rebeldes ao poder na Etiópia, na Eritreia e em Uganda (1986), bem como a chegada ao poder dos islâmicos no Sudão (1989), permitiram o adensamento das interações, ainda que baixas, entre os atores dentro do CRS - o que o

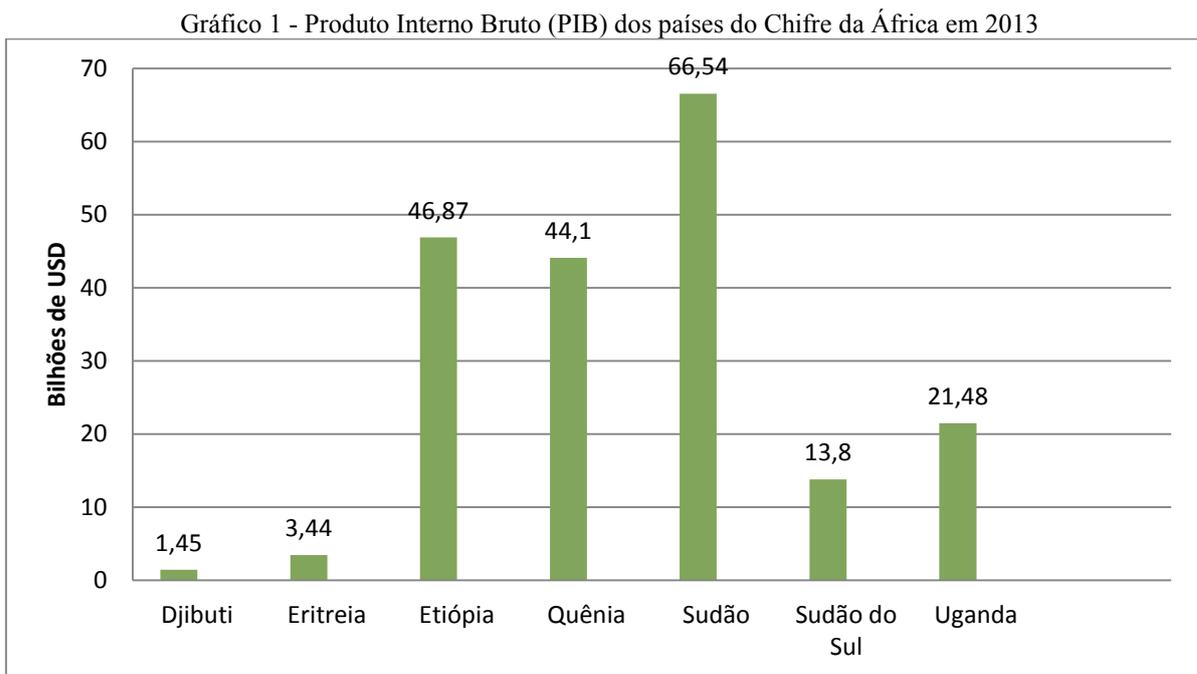
caracteriza como sendo um proto-complexo de segurança (BUZAN; WÆVER, 2003). Ainda segundo os autores, a dinâmica de segurança no Chifre da África e no continente africano como um todo, diferentemente das outras regiões (onde existe forte interdependência securitária entre as unidades do complexo), são dinâmicas domésticas e regionalizadas por diversos mecanismos de transbordamento (*spillover*), como o fluxo de refugiados, guerras civis e insurgências e pela porosidade das fronteiras.

Berouk Mesfin (2011), no entanto, em seu artigo intitulado “*The Horn of Africa as a Security Complex: Towards a theoretical framework*”, contesta a classificação dos autores, argumentando que a região pode e deve ser considerada um Complexo Regional de Segurança, em função dos problemas comuns de segurança e das várias iniciativas regionais que buscam solucioná-las. Esta mesma tese é sustentada por Bjørn Møller (2013), para quem a segurança nacional dos Estados da região está intrinsecamente ligada e não pode ser solucionada de forma separada. De modo semelhante, Sally Healy (2008) argumenta que o Chifre da África apresenta vários elementos que o caracteriza como sendo um CRS, como por exemplo, o crescente envolvimento da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) nas questões securitárias regionais na tentativa de resolver os problemas comuns de segurança.

Em termos de padrões amizade-inimizade, o CRS do Chifre da África foi classificado por Buzan e Wæver (2003), como sendo de formação conflituosa com alto grau de polarização entre os países da região, em função da alta incidência de guerras intra estatais-regionalizadas por diversos mecanismos de transbordamento. As rivalidades históricas e as disputas ainda pendentes que geram desconfianças mútuas entre as unidades do CRS, continuam sendo fatores de relevância na agenda de segurança na região. A interação entre Etiópia e Somália, por exemplo, é caracterizada por um movimento cíclico que combina historicamente episódios de tensão e distensão. Em 1977, por exemplo, os dois países travaram guerra pelo controle do deserto do Ogaden.

Quanto ao padrão de distribuição de poder (polaridade regional), o CRS do Chifre da África é classificado como sendo padrão (*Standard*), multipolar centrado em mais de uma potência regional com processos de polarização estruturada em três eixos de rivalidade: Etiópia-Somália, Etiópia-Eritreia e Etiópia-Sudão (BUZAN; WÆVER, 2003). O arcabouço conceitual e analítico utilizado pelos autores para definir as capacidades relativas das unidades dentro de um determinado CRS assemelha-se ao desenvolvido pelo neorrealismo para avaliar a distribuição de poder e balanço de poder no sistema internacional.

Sob uma perspectiva realista, a dinâmica de segurança no Chifre da África estaria diretamente relacionada com a distribuição de poder entre os Estados da região (balança regional de poder). Para os realistas estruturais, as capacidades materiais do Estado são medidas pelo tamanho da população e território, recursos naturais, capacidade econômica, força militar, estabilidade política e competência (WALTZ, 1979). Quanto ao caso dos realistas ofensivos, John J. Mearsheimer ressalta que as capacidades dos Estados em maximizarem poder no sistema estão relacionadas à disponibilidade de poder concreto (capacidade militar) e poder potencial (riqueza e tamanho da população) (MEARSHEIMER, 2001). Embora a classificação proposta pelos realistas seja útil para caracterizar as dinâmicas de segurança na região, ela não é suficiente, visto que os Estados no interior do CRS do Chifre da África estabelecem padrões de amizade-inimizade com base nas percepções de ameaça– e não com base nas capacidades materiais.



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados de Banco Mundial (2014).

Tabela 1 - Balanço Militar no Chifre da África (2013)

Capacidades Militares	Djibuti	Eritreia	Etiópia	Quênia	Somália	Sudão	Sudão do Sul	Uganda
Gastos em Defesa (US\$ milhões)	10	78	375	940	-	1.16(bi)	714	211
% PIB	0.6	0.7	1.7	2.0	-	3.4	9.4	1.4
Efetivos (regular)								
Exército	8.000	200.000	135.000	20.000	3.200	240.000	210.000	45.000
Força Aérea	250	350	3.000	2.500	-	3.000	-	-
Marinha	200	1.400	-	1.600	-	1.300	-	400
Forças Paramilitares	2.500	-	-	-	-	-	-	1.800
Total	10.950	201.750	138.000	2.900	-	244.300	210.000	47.200
Tanques	-	150	250	78	-	270	-	220
Aeronave de combate	6	8	48	29	-	36	-	16
Helicóptero	4	5	37	53	-	23	2	9

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Banco Mundial (2013); Dersso (2013); International Institute for Strategic Studies –IISS (2013); Mesfin (2011); Stockolm International Peace Research Institute-SIPRI (2013).

Nota: Tendo em vista a indisponibilidade de dados dos anos anteriores da grande maioria dos países analisados, optamos por trabalhar com os dados de 2013 uma vez que foi possível encontrar informações de quase todos os países da região.

A mensuração das capacidades materiais estatais, PIB, tamanho da população e do território, gastos com defesa em relação à porcentagem do PIB, efetivos e equipamentos militares dos países da região, auxiliam-nos na percepção sobre a distribuição de capacidades relativas dentro do CRS do Chifre da África. A partir da análise prévia das variáveis apresentadas na figura e gráfico acima, Etiópia e Sudão se destacam, em comparação com os seus vizinhos.

Discutindo acerca disso, Igor Castellano (2013) afirma que a diferenciação desses países em relação aos demais da região pode ser explicada, em parte, pela trajetória histórica diferenciada que condicionou a necessidade de construção de capacidades estatais excepcionais. Segundo o autor, as rivalidades interestatais entre Sudão e Etiópia - e desta com Somália e Eritreia - levaram à ascensão de regimes nacionalista com o apelo de fortalecimento do Estado. Porém, a derrota de Etiópia e Sudão frente aos separatismos (Eritreia e Sudão do Sul) e o colapso interno da Somália, geraram incerteza quanto à distribuição de poder na região.

Devido ao tamanho de suas forças armadas e população²³, à capacidade de projeção de poder e ao elevado crescimento econômico assegurado nos últimos dez anos²⁴, a Etiópia pode

²³A Etiópia é o segundo país mais populoso do continente africano, atrás apenas da Nigéria, com uma população estimada em 94 milhões de habitantes, isto é, 1/3 da população do Chifre da África (vide Apêndice B).

ser considerada uma potência regional²⁵, embora o país não demonstre interesses claros em assumir esse papel de liderança, além de não possuir um projeto de atuação de curto-médio prazo para além de sua região de segurança vital (Somália, Eritreia, Sudão e Sudão do Sul)²⁶. Além das missões de paz no continente, atualmente o país é o maior contribuinte africano de contingentes e está em quarto lugar no *ranking* mundial para as operações de paz da ONU, atrás apenas de Bangladesh, Índia e Paquistão (DERSSO, 2013; IISS, 2014; MULUGETA, 2014). Ademais, a escala e o perfil dos gastos militares etíopes não indicam uma busca pela supremacia regional. A ENDF (*Ethiopian National Defence Force*), no entanto, está passando por um processo de reorganização e modernização desde 2005 (IISS, 2014).

No caso do Sudão, embora o país apresente capacidades potenciais para assumir o papel de liderança na região no médio e longo prazo, os atuais acontecimentos como a independência do Sul e a sua crise interna (Darfur, Kordofan do sul e no Nilo Azul), bem como os problemas estruturais, como a falta de infraestrutura de comunicação e transporte, pobreza em massa, entre outros, o coloca em uma situação delicada (CASTELLANO, 2013; MULUGETA, 2014). Embora o país possui o maior PIB da região e o balanço militar indicar que Sudão tenha um número de tanques maior, gasta uma porcentagem maior em defesa e segurança em relação ao PIB, e, sobretudo, forças armadas mais numerosas, o país não tem capacidade de projeção do seu poder devido, principalmente, aos constrangimentos estruturais internos.

Em síntese, o CRS do Chifre da África tal como descrito por Buzan e Wæver (2003) parece-nos limitado e desatualizado, em função das dinâmicas de segurança que marcaram a conjuntura regional na última década - nomeadamente a eclosão do conflito em Darfur (2003), a emergência de grupos islâmicos radicais na Somália, a crise política no Quênia

²⁴ Entre 2004 e 2011 o PIB etíope cresceu em média 9.9% ao ano - o crescimento foi de 12.6%, em 2010, 11.2%, em 2011 e 8.7%, em 2012. O crescimento da economia etíope nesse período foi comparativamente semelhante aos dos maiores exportadores africanos de petróleo (Angola, Gabão, Nigéria, Sudão, entre outros) No caso etíope, a agricultura é a principal atividade econômica do país representando 42% do PIB e empregando 80% da mão de obra ativa (ADEMUYIAWA *et al*, 2014; BANCO MUNDIAL, 2014; MULUGETA, 2014).

²⁵ Por potência regional referimos ao “Estado poderoso (no que diz respeito aos seus recursos materiais ou capacidades) em um determinado contexto geográfico regional e que tenta exercer a liderança nesta configuração regional” (NOLTE, 2010, p.884). Ressalta-se que para além das capacidades materiais, os critérios comportamentais, tais como o reconhecimento formal de um país como líder regional e a necessidade de cálculos políticos dos membros da região levem em consideração os países mais poderosos, devem ser levados em consideração na avaliação de potência regional (CASTELLANO, 2013; MULUGETA, 2014; PRYS, 2010). Para uma discussão mais aprofundada ver Flemes (2010), Lemke (2008) e Prys (2010).

²⁶ O documento *Foreign Affairs and National Security Policy and Strategy* publicado em 2002 coloca a região do Chifre da África como área prioritária para atuação de Adis Abeba e a necessidade de adaptar as forças armadas ao desenvolvimento político e securitário da região e de todo continente (ETHIOPIA, 2002).

(2007), a assinatura do acordo de paz entre Cartum e o Movimento/Exército de Libertação do Sudão em 2005 (que pôs formalmente fim à Segunda Guerra Civil Sudanesa) e, conseqüentemente, a independência do Sudão do Sul, ocorrida em 2011.

Dentre as características do CRS do Chifre da África, podemos citar um alto grau de penetração (*penetration*) de potências extrarregionais na agenda de segurança regional com alto grau de polarização (eixos de rivalidades Etiópia-Eritreia, Etiópia-Somália e Sudão-Sudão do Sul), baixa capacidade de interação entre os membros do complexo (déficits de infraestruturas de comunicação e transporte) e vulnerabilidades no âmbito das unidades (instabilidade política interna, baixa capacidade em prover segurança e déficits de desenvolvimento social). Impera notar, todavia, que a imposição da agenda global não significa, necessariamente, negligenciar as ameaças tradicionais e não tradicionais determinadas por atores estatais e não-estatais locais.

2.3 Dinâmicas de Segurança no Chifre da África no período pós-colonial

O Chifre da África é tradicionalmente conhecido por ser uma das regiões mais instáveis do sistema internacional, em razão do crescente número de conflitos armados e instabilidade política verificada desde meados da década de 1950 (vide quadros 2 e 3). Além disso, a região é classificada como sendo uma das mais pobres do mundo, em função dos problemas sócio-econômicos, da fragilidade dos Estados e da fragilidade de seus indicadores sociais, como a renda *per capita* e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) (DIAS, 2013; KIAMBA, 2008; MENGISTEAB, 2011; 2013; MESFIN, 2011; MULUGETA, 2014; UNDP, 2014; WILLIAMS, 2011a; WOODWARD, 2002, 2013a). Reflexo disso pode ser encontrado no *ranking* do Índice de Estados Falidos (*Failed States Index*)²⁷ publicado anualmente pela *Fund for Peace* (FFP) desde 2005. Nele, países como Sudão do Sul, Somália e Sudão encontram-se nas piores posições, ocupando atualmente o 1º, 2º e 5º lugares, respectivamente (FFP, 2014)²⁸.

²⁷O *Fund for Peace* elabora o *ranking* anual dos Estados Falidos num universo de 178 países a partir do conceito de segurança humana, baseado em doze indicadores amplos: pressões demográficas, movimentos massivos de refugiados e deslocados internos, perseguições de grupos internos, êxodo de recursos humanos, desenvolvimento econômico desigual, declínio econômico acentuado, criminalização do Estado, deterioração dos serviços públicos, violação dos direitos humanos, autonomia do aparato de segurança, ascensão de elites divididas e intervenção de atores externos (FFP, 2014; MENGISTEAB, 2013).

²⁸Por Estado Falido referimo-nos “[...] àquele que não consegue manter a ordem política interna e a ordem pública, incapaz de oferecer a segurança às populações, controlar fronteiras e todo o território nacional, manter

Quadro 1- Principais guerras ocorridas no Chifre da África entre 1950 e 2013

Guerra	Data	Teatro de operações	Tipo de guerra	Nº de Mortes (aprox.)
Primeira Guerra Civil Sudanesa	1956-1972	Sudão	Intraestatal	500 mil
Guerra de libertação da Eritreia	1961-1991	Eritreia	Intraestatal	220 mil
Guerra do Ogaden (Somália-Etiópia)	1977-1978	Etiópia	Interestatal	30 mil
Guerra Uganda-Tanzânia	1978-1979	Uganda	Mista	100 mil
Guerra civil Ugandesa	1981-1986	Uganda	Intraestatal	300-500 mil
Segunda Guerra Civil Sudanesa	1983-2005	Sudão (sul)	Intraestatal	1,9 milhão
Insurgência do Exército da Resistência do Senhor	1987-...	Uganda, RDC, Sudão, RCA	Intraestatal	12 mil
Guerra Civil Somali	1987-...	Somália	Mista	300-400 mil
Guerra Etiópia-Eritreia	1998-2000	Fronteira Etiópia-Eritreia	Interestatal	100-300 mil
Guerra de Darfur	2003-...	Sudão (Oeste)	Intraestatal	180-300 mil
Guerra Etiópia-Somália	2006-2008	Etiópia (leste)	Mista	1 mil
Guerra Civil Sul Sudanesa	2013 -	Sudão do Sul	Intraestatal	-

Fonte: Adaptado de Castellano (2012a, p.34-35) e complementado com informações obtidas em Arnold (2008); Mengisteab (2011), (2013); MESFIN (2011); Mulugeta (2009); Reno (2011); Pumpheret *al.* (2003); Sarkees (2011); Visentini (2010); Williams (2011a).

Nota: A distinção entre guerras e conflitos armados utilizado neste trabalho segue a diferenciação proposta pela *Uppsala Conflict Data Program* (UCDP), segundo o qual o primeiro envolve o número de baixas superiores a 100 mortes por ano, enquanto o segundo envolve número de baixa inferior a 100 e superior a 25 mortes em batalha por ano. Em relação à tipologia de guerras seguimos a taxonomia desenvolvida por Meredith Sarkees (2011) para o projeto *Correlates of War* (COW). Portanto, por Guerra Interestatal entendemos guerras entre Estados; Guerra Intraestatal diz respeito à guerra civil; por fim, Guerra mista referimo-nos aos conflitos internos com intervenção externa (SARKEES, 2011).

A partir da análise do quadro 2, nota-se que houve o predomínio de guerras intraestatais na região no período pós-colonial. De modo geral, os Estados africanos enfrentaram, historicamente, mais ameaças internas do que externas, devido, principalmente, a diminuto incentivo de ocupação e domínio do território nacional como um todo. Logo, devido à ausência da necessidade de fortalecimento das capacidades estatais para uma eventual defesa do território nacional, os Estados coloniais e pós-coloniais africanos foram caracterizados, em geral, por um território comandado por uma cidade capital relativamente forte, assegurada por fronteiras distantes e internacionalmente legítimas, sendo que estas tinham, porém, um vácuo de poder nas regiões interioranas (CASTELLANO, 2012a;

o funcionamento de sistemas legislativos e judiciários independentes, e prover educação, serviços de saúde, oportunidades econômicas, infraestrutura e vigilância ambiental.” (ROTBURG, 2003, p.5-9).

CLAPHAM 1996; HERBST, 2000)²⁹. Evidentemente, os Estados africanos enfrentaram também ameaças externas. Contudo, segundo Castellano (2012a), tais ameaças eram relativamente menos importantes, pois, em geral, não punham em risco a territorialidade e transformavam-se em ameaças internas quando adentravam o território nacional, ou estavam conectados com os conflitos intraestatais. Assim sendo, as guerras entre Somália e Etiópia (1977-1978) e entre Eritreia e Etiópia (1998-2000) figuram entre os poucos conflitos interestatais convencionais ocorridos no continente africano no período pós-independência.

Quadro 2 – Golpes de Estados na região após a independência

Estados Membros	Golpes de Estado*	
	Sucesso	Fracasso
Djibuti	-	1991
Eritreia	-	-
Etiópia	1974	1960 1989
Quênia	-	1982
Somália	1969	1978
Sudão	1958	1959
	1964	1966
	1969	1971
	1985	1976
	1989	1983
Sudão do Sul	-	2013
Uganda	1971	1974
	1979	1975
	1980	1976
	1985	1988

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Francis (2006); Mesfin (2011); Thomson (2010); Woodward (2002, 2012).

*Nota: Para o propósito deste trabalho, utilizaremos o conceito de Golpe de Estado de Norberto Bobbio (1998, p. 556) que “[...] consiste em apoderar-se, por parte de um grupo de militares ou forças armadas em seu conjunto, dos órgãos e das atribuições do poder político, mediante uma ação repentina, que tenha uma certa margem de surpresa e reduza, de maneira geral, a violência intrínseca do ato com o mínimo emprego possível de violência física.”

O número de mortostambém importa à nossa análise por permitir que tenhamos a noção da intensidade e escala dos conflitos ocorridos na região. Tal dado se torna ainda mais relevante se comparado com o total das fatalidades geradas pelas guerras ocorridas na África desde a década de 1950. De acordo com Castellano (2012a), as guerras africanas produziram um total de 13,16 milhões de mortos entre 1945 e 2010. A Segunda Guerra Civil Sudanesa, por exemplo, foi o segundo conflito armado que mais tirou vidas humanas na África

²⁹Em seu livro *States and Power in Africa: Comparative lessons in authority and control* (2000), Jeffrey Herbst faz uma ampla análise dos principais desafios que envolvem a construção do Estado na África. Segundo o autor, a vasta extensão territorial e a relativa escassez demográfica foram um dos principais problemas que envolveram a construção do Estado no continente africano.

Subsaariana no período pós-colonial, ficando atrás apenas da Segunda Guerra do Congo (1998-2003) - que produziu um saldo aproximado de 3,8 milhões de mortos.

De modo geral, as dinâmicas de segurança do Chifre da África no período pós-colonial incluem basicamente quatro tipos de conflitos: a guerra tradicional interestatal; as guerras intraestatais; os conflitos que envolvem atores não-estatais (tais como grupos insurgentes) e, por fim, o conflito inter-comunal. Ademais, foram marcadas pelo suporte de países vizinhos e de potências externas ao continente a grupos insurgentes (ZÁHOŘÍK, 2014).

Durante décadas o cenário regional de segurança foi caracterizado por uma política destrutiva de desestabilização regional. De fato, ambos os países da região usaram elementos *Proxy* para desestabilizar governos vizinhos. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, por exemplo, a Etiópia apoiou a insurgência do Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A) no sul do Sudão³⁰, da Frente Democrática de Salvação Somali (SSDF) e Movimento Nacional Somali (SNM) na Somália, enquanto que Sudão e Somália apoiavam grupos rebeldes dentro da Etiópia, como a Frente de Libertação da Eritreia (ELF), Frente Popular de Libertação da Eritreia (EPLF), Frente de Libertação dos Povos Tigrinos (TPLF), Frente de Libertação Oromo (OLF) e a Frente de Libertação Nacional do Ogaden (ONLF). Além disso, com a chegada do Exército de Resistência Nacional (NRA) ao poder em Kampala em 1986, o primeiro grupo insurgente a derrubar um governo na África, Cartum passou apoiar a insurgência do Exército da Resistência do Senhor (LRA) no norte da Uganda, em retaliação ao apoio prestado por Uganda à SPLM/A (vide quadro 4) (ADAR, 2000; ALI, *et al*, 2005; BERHE, 2014; CLIFFE, 1999; DOOP, 2013; MENGISTEAB, 2011; MESFIN, 2011; RENO, 2011; WILLIAMS, 2011a).

³⁰ Em contrapartida, o SPLM/A participou ativamente na guerra civil no sudoeste da Etiópia ao lado das forças governamentais (JOHNSON, D. H., 2003).

Quadro 3– Principais grupos insurgentes no Chifre da África no período pós-independência

País	Seletores grupos insurgentes	Ano de criação	Motivação	Apoio regional
Djibuti	Frente de Restauração da Unidade e Democracia	1991	Mudança de regime	Eritreia
Eritreia	Jihad Islâmico Eritreu	1989	Mudança de regime	Sudão
	Aliança Democrática da Eritreia	-	Mudança de regime	Etiópia
	Frente Democr. Afar do Mar Vermelho	1998	Autonomia	Etiópia
Etiópia	Frente de Libertação da Eritreia	1961	Secessão	Sudão, Somália e Egito
	Frente Popular de Libertação da Eritreia	1972	Secessão	Sudão e Arábia Saudita
	Frente de Libert. dos Povos Tigrinos	1975	Autonomia e Mudança de regime	Sudão
	Frente de Libertação Oromo	1976	Secessão	Sudão, Somália e Eritreia
	Frente de Libert. da Somália Ocidental	1961/1976	Secessão	Somália
	Frente de Libert. Nacional do Ogaden	1986	Secessão	Somália e Eritreia
	Frente Popular Patriótico da Etiópia	1998	Mudança de regime	Eritreia
Quênia	<i>Shifawar</i>	1963	Secessão	Somália
Somália	Frente Democrática de Salvação Somali	1979	Mudança de regime	Etiópia
	Movimento Nacional Somali	1981	Secessão	Etiópia
	<i>Al Itihad Al Islamiya</i>	1983	Islamização	Sudão e Eritreia
	Movimento Patriótico Somali	1989	Mudança de regime	-
	Congresso Somali Unido	1989	Mudança de regime	Etiópia
	<i>Harakat Al Shabab Al Mujahedeen</i>	2006	Mudança de regime	Eritreia
Sudão	Congresso Beja	1958	Autonomia	Eritreia
	Anyanya	1960	Secessão	Etiópia
	Exército Popular de Libert. do Sudão	1983	Secessão	Etiópia, Líbia, Uganda, Eritreia e Quênia
	Aliança Democrática Nacional	1995	Mudança de regime	Eritreia e Etiópia
	Movimento de Igualdade e Justiça	2003	Darfur	Eritreia e Chade
	Movimento de Libertação do Sudão	2003	Darfur	Eritreia
Uganda	Exército de Resistência Nacional	1981	Mudança de regime	-
	Exército de Resistência do Senhor	1987	Autonomia	Sudão

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Berhe (2014); Clayton (2001); Cliffe (1999); International Crisis Group (2008); Mengisteab (2011), (2013); Mesfin (2011); Møller (2013); Reno (2011).

O cenário regional de segurança tornou-se mais complexo a partir da década de 1970 com a penetração das potências extrarregionais. A partir da segunda metade do século XX, num momento em que a Europa já havia sido dividida em zonas de influência dos dois sistemas socioeconômicos liderados pelos Estados Unidos (capitalista) e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (socialista), o continente africano tornou-se uma região crítica para a defesa das superpotências (ADEBAJO, 2013; VISENTINI, 2010; WESTAD, 2005).

Segundo Pereira (2013), para a URSS, a descolonização dos países africanos significava a oportunidade de adquirir laços com os novos Estados, principalmente com aqueles onde emergiram fortes movimentos anti-imperialistas. Para os Estados Unidos, por outro lado, a imaturidade política e ressentimentos contra o Ocidente poderiam aproximar os novos países africanos da URSS ou da República Popular da China. O espaço africano tornou-se palco da Guerra Fria e, nele, a confrontação entre as duas superpotências se encarregaram de estabelecer um sistema de governança sobre os Estados africanos que, de fato, quaisquer que fossem seus méritos, usurpou-lhes a soberania (ADEBAJO, 2013; CEPIK; MARTINS, 2012).

Uma das principais características da Guerra Fria na África foi a chamada guerra por procuração (*Proxy*)³¹, embora esse tipo de guerra não tenha se limitado a esse período (ADEBAJO, 2013; ABBINK, 2003; FRANCIS, 2006; SCHMIDT, 2013)³². Em algumas guerras, as forças externas tiveram papel de protagonista principal e foram decisivas para a definição dos conflitos. De acordo com Castellano (2012a), isto se deveu, por um lado, às determinações da estrutura e à fragilidade dos Estados africanos recém-independentes e, por outro, às próprias decisões dos estadistas. Em seguida,

³¹Guerra por procuração ou guerra *proxy*, é um conflito armado no qual dois países utilizam de terceiros – os *proxies* - a fim de evitar um confronto direto. Segundo Castellano (2012a, p.36), “[...] sua característica essencial é a intersubjetividade, o grau de autonomia entre as forças que travam o combate e seus fomentadores, ou financiadores [...] a guerra *proxy* não é uma mera insurgência, o apoio do exterior permite que faça frente com relativa facilidade às gendamerias os guardas nacionais. É possível caracterizar a guerra *proxy* através de presença de dois ou mais indicadores que seguem: a) alinhamento político-ideológico (válido sobretudo para a época da Guerra Fria); b) financiamento mediante contrapartida ou usufruto de enclave–diamante, cobre, ouro, etc; c) presença de assessores; e d) fornecimento de material bélico e munições.”.

³²Como exemplo, podemos citar o apoio do presidente da Libéria, Charles Taylor, aos grupos rebeldes em Serra Leoa e o apoio dos presidentes da Uganda, Yoweri Museveni, e da Ruanda, Paul Kagame, ao grupo insurgente Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo-Zaire (AFDL), liderado por Laurent-Desiré Kabila na República Democrática do Congo em 1997 (CASTELLANO, 2012a; FRANCIS, 2006; RENO, 2011).

examinaremos exemplos empíricos dessa escalada de guerras por procuração no Chifre da África.

A posição geopolítica do Chifre da África (estratégica para os interesses soviéticos e norte americanos, pelo fato de estar próximo dos países produtores de petróleo do Oriente Médio, bem como das importantes rotas navais internacionais), transformou a região num palco de disputa sistêmica. De fato, países como Etiópia e Somália assumiram uma posição de destaque no confronto bipolar verificado no continente africano (MURITHI, 2009; PATMAN, 1990; VISENTINI, 2010; WESTAD, 2005). Os Estados Unidos haviam estabelecido uma parceria estratégica com o regime imperial etíope na década de 1950, enquanto que a Somália, após o golpe militar que levou o General Mohamed Siad Barre ao poder em 1969, definiu-se como socialista, estabelecendo relações próximas com a URSS. Entretanto, somente na década de 1970, com a aliança sino-americana e a Doutrina Nixon, definiu-se a inserção do Chifre da África no sistema da Guerra Fria. Buscando conter a influência e expansão alheia, as duas superpotências tiveram de jogar de acordo com a polarização já existente na região. Como esperado, a presença das superpotências polarizou as forças políticas na região entre as nações pró-Estados Unidos e os pró-União Soviética, o que potencializou as rivalidades já existentes entre os Estados da região (DAVID, 1979; CLAPHAM, 1996; PATMAN, 1990; WESTAD, 2005; WOODWARD, 2002, 2006).

Entre 1971 e 1974 o regime militar somali recebeu vultuosa ajuda econômico-militar e, em julho de 1974, Mogadíscio e Moscou assinaram um Tratado de Cooperação e Amizade. Em setembro do mesmo ano, no entanto, um golpe militar derrubou o imperador etíope, Haile Selassie, e um governo militar (DERG) foi instaurado no país com o apoio popular³³. A revolução etíope teve um impacto fundamental na polarização regional, em razão de que o novo regime definia-se como socialista e aproximava-se da URSS (DAVID, 1979; PATMAN, 1990; VISENTINI, 2012b).

Em julho de 1977, acreditando que a Etiópia não teria condições de se defender devido à instabilidade política interna, a Somália invadiu o deserto de Ogaden em apoio ao grupo insurgente Frente de Libertação da Somália Ocidental (WSLF) – formado por nativos somalis que lutavam pela autonomia da região desde 1963 - e na tentativa de

³³Para uma análise mais aprofundada da Revolução etíope ver VISENTINI, Paulo G. F. **As Revoluções africanas**: Angola, Moçambique e Etiópia. São Paulo: UNESP, 2012.

recuperar o deserto, criando uma “grande Somália”³⁴. O governo revolucionário de Mengistu Haile Mariam reagiu enviando o exército para a região e, com o apoio de 16.000 soldados cubanos auxiliados pelos assessores soviéticos³⁵, o exército somali foi rapidamente derrotado e expulso do Ogaden em março de 1978³⁶ (DAVID, 1979; SCHMIDT, 2013; VISENTINI, 2012b; WESTAD, 2005; WOODWARD, 2002, 2013a).

Apesar de proclamado socialismo desde 1975, a aliança entre a Etiópia e a URSS só foi consolidada em 1977³⁷, principalmente devido à invasão Somali. Até então, a URSS relutava em aumentar seu vínculo com Adis Abeba, tanto por razões estratégicas como por desconfianças em relação ao DERG. Estrategicamente, a União Soviética era aliada da Somália, que não tinha boas relações com os vizinhos. Além disso, questões como a inexistência de um partido político, a permanência do conflito com a oposição civil e a ambiguidade em relação à independência da Eritreia, incomodava os dirigentes soviéticos (OTTAWAY, 1982; PATMAN, 1990; VISENTINI, 2012b).

Em novembro de 1978, a Etiópia assinou com URSS um Tratado de Amizade e Cooperação e aproximou-se de outros países socialistas, como República Democrática Alemã (RDA), Vietnã, Bulgária, Líbia, Iêmen do Sul e Cuba, oficializando o alinhamento em âmbito regional. Nesse contexto, após o alinhamento da Etiópia com a União Soviética, países como Cuba, Líbia e Iêmen do Sul suspenderam apoios que vinham prestando ao EPLF - embora esse movimento se mantivesse fiel à ideologia marxista-leninista até o final da década de 1980. No caso de Cuba, essa recusou apoiar a Etiópia na guerra contra os grupos rebeldes eritreus, tendo em vista a ideologia do

³⁴A grande Somália é uma ideologia nacionalista pan-somali de reunir todos os territórios habitados por somalis no Chifre da África (Ogaden, Djibuti e norte do Quênia) sob a mesma bandeira.

³⁵“Os soviéticos não só lançaram uma impressionante ponte aérea e marítima que enviou armamentos para a Etiópia, mas também aumentaram as suas forças navais nas águas adjacentes à zona de guerra, ajudaram na implantação das forças cubanas na Etiópia e planejaram e dirigiram as campanhas militares cubano/etíope que levou retirada do exército somali do Ogaden em 1978.” (WEISS, 1980, p. 12). Com esse apoio, “[...] o Exército etíope foi capaz de proceder à tática *vertical envelopments*, ao transportar 70 tanques via helicóptero até a retaguarda somali; as tropas etíopes foram capazes de cercar as forças do exército inimigo, impossibilitando a recuada.” (KRUYSS, 2004, p.21, tradução nossa).

³⁶Houve um enorme esforço por parte dos soviéticos e dos cubanos para evitar o confronto e buscar uma solução pacífica para a questão do Ogaden. O presidente cubano, Fidel Castro, por exemplo, foi enviado à região para dialogar com etíopes, somalis e eritreus, tentando criar uma federação socialista entre eles, contudo, não foi possível, a proposta foi recusada por todas as partes (CHAZAN *et al.*, 1999; PEREIRA, 2013; VISENTINI, 2012b).

³⁷Em março de 1977, as armas soviéticas, tanques e caças MiG começaram a chegar, seguidos de 200 técnicos cubanos que treinariam os militares etíopes para a utilização desses armamentos (SCHMIDT, 2013).

Movimento dos Países Não Alinhados, do qual o país é membro (CLAPHAM, 1996; SCHMIDT, 2013; PATMAN, 1990; WESTAD, 2005; VISENTINI, 2012b).

A Somália, por sua vez, após romper relações com o bloco socialista, estabeleceu uma parceria estratégica com os Estados Unidos e, ao longo da década de 1980, recebeu vultosa ajuda econômica e militar. Em contrapartida, os EUA receberam a estratégica base naval construída pelos soviéticos em Berbera no Mar Vermelho (SCHMIDT, 2013; WOODWARD, 2006, 2013a).

As ex-colônias britânicas na região (Quênia, Uganda e Sudão) foram incorporadas à zona de influência do Ocidente. Entre 1976 e o final da Guerra Fria, o Sudão, por exemplo, se tornou um dos principais parceiros dos Estados Unidos no continente africano, o que lhe conferiu o *status* de maior receptor de ajuda econômico-militar estadunidense durante administração Jimmy Carter (1977-1981)³⁸ (SCHMIDT, 2013). Durante o governo Ronald Reagan (1981-1989), Cartum recebeu vultosas ajudas militares para conter o avanço da Líbia no leste da África e a influência soviética na Etiópia. Inclusive, com a eclosão da Segunda Guerra Civil em 1983, os EUA apoiaram Cartum contra o SPLM/A apoiado por sua vez URSS, Cuba e Etiópia. Com a chegada dos islâmicos ao poder em 1989 através de um golpe militar perpetrado pelo General Omar Hassan al-Bashir apoiado pela Frente Nacional Islâmica (NIF), as relações entre os dois países deterioram-se (ADAR, 2000; COHEN, 2000; JOHNSON, D. H., 2003; MEREDITH, 2006; SCHMIDT, 2013; VISENTINI, 2010; WOODWARD, 2006, 2013a).

A intensificação de um discurso islâmico radical, as relações próximas do governo Omar al-Bashir com os grupos considerados pelos Estados Unidos como terroristas (especialmente Hamas, Hezbollah, *Egyptian Islamic Jihad* e al-Qaeda) e o apoio prestado ao Iraque durante a Guerra do Golfo (1990-1991) levaram os EUA Unidos a romper as relações diplomáticas com o Sudão em 1991, e inclui-lo na lista dos Estados patrocinadores do terrorismo, em 1993³⁹ (ADAR, 2000; COHEN, 2000;

³⁸ No início da década de 1970 o Sudão era um importante comprador de armas soviéticas, principalmente através do Egito. As mudanças na conjuntura interna e externa após 1974 afastou o país do bloco soviético e aproximou cada vez mais dos Estados Unidos.

³⁹ Em 1996, o Conselho de Segurança da ONU aprovou sanções contra o Sudão que permaneceu até 2001 e no ano seguinte os EUA impôs um embargo financeiro e comercial ao Sudão que prejudicaram os interesses das grandes corporações petrolíferas norte-americanas que mantinham negócios com Cartum, como a Chevron, que passara décadas explorando petróleo e finalmente havia iniciado a prospecção deste (JOHNSON, D. H., 2003; OLIVEIRA, 2007).

JOHNSON, D. H., 2003; MØLLER, 2009b; WOODWARD, 2006, 2013a). Como resposta, através dos Estados vizinhos (*Frontline States Initiatives* - Etiópia, Eritreia e Uganda), os Estados Unidos passaram a apoiar os rebeldes do sul, especialmente o SPLM/A liderado por John Garang de Mabior⁴⁰, que havia perdido o apoio dos seus principais aliados externos (URSS e o regime militar socialista etíope) no início da década de 1990 (BERHE; 2014; COHEN, 2000; HEALLY, 2008b; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010; JOHNSON, D. H., 2003; KAGWANJA, 2006b; VISENTINI, 2010; WOODWARD, 2002).

Com o fim da Guerra Fria, em 1989, e a dissolução da União Soviética, em 1991, a dinâmica securitária na região modificou substancialmente, em função da desintegração do Estado na Somália, do colapso do governo marxista-leninista etíope em 1991 e da independência da Eritreia, em 1993⁴¹. Tal fato reduziu momentaneamente as tensões entre os países da região. No entanto, mesmo com o fim do apoio oficial etíope aos grupos insurgentes no Sudão e na Somália, e destes aos grupos rebeldes etíopes, o predomínio das tensões entre Etiópia e Somália, Etiópia e Eritreia, Etiópia e Sudão, Sudão e Eritreia, somado às guerras civis em andamento no Sudão e na Somália, permaneceram sendo fatores relevantes na agenda de segurança regional no imediato pós-Guerra Fria⁴² (BERHE, 2014; BUZAN; WÆVER, 2003; SHARAMO; MESFIN, 2011; SCHMIDT, 2013).

⁴⁰As derrotas militares frente às forças governamentais e, conseqüentemente, perda de território no início da década de 1990, impactaram na estrutura/liderança da SPLM/A, favorecendo a divisão do grupo em duas facções: a SPLA/Mainstream (grupo Torit liderado por John Carang) e SPLA/United (grupo Nasir liderado por Riek Machar). Com o objetivo de enfraquecer a oposição sulista, Cartum passou a financiar a facção liderada por Riek Machar (COHEN, 2000; JOHNSON, D. H., 2003; DOOP, 2013).

⁴¹A Eritreia foi conquistada pela Itália em 1890 e fora ocupada por forças britânicas entre 1941 e 1952, quando, por recomendação da Assembleia Geral da ONU, foi formalmente entregue à Etiópia como uma unidade federativa que deveria submeter-se à soberania etíope, ainda que mantivesse sua autonomia em questões domésticas. Em 1962, no entanto, tal autonomia foi revogada e a Eritreia foi formalmente incorporada à Etiópia como uma das suas catorze regiões, o que desencadeou uma guerra de libertação nacional, encabeçada por EPLF, que durou trinta anos. Em 1991 com a tomada de poder em Adis Abeba pela TPLF/ EPRDF sob liderança de Meles Zenawi, o novo governo etíope aceitou a independência da Eritreia e após um referendo popular, em maio de 1993, a República da Eritreia se tornou independente (estabelecendo a capital em Asmara); assim, o Secretário-Geral da EPLF, Isaias Afewerki, foi eleito presidente do país (CLAPHAM, 1996; COHEN, 2000; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010b; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013; VISENTINI *et al.*, 2013).

⁴²De fato, no início da década de 1990 existia esperança de pacificação do Chifre da África com a chegada ao poder dos grupos insurgentes na Etiópia e na Eritreia apoiados por Sudão e Somália. Segundo Cliffe (1999), houve um breve período de *détente* entre 1991 e 1994, caracterizado pelas diversas iniciativas regionais para a resolução dos conflitos na Somália, Sudão e Djibuti, bem como pelos processos de integração econômica envolvendo países da região. Pode-se citar o exemplo da institucionalização do Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), em 1994.

As tensões entre a Etiópia e a Eritreia têm suas origens no desentendimento entre TPLF e EPLF⁴³, que levou à eclosão de uma guerra convencional de grande escala entre os dois países em maio de 1998. Importa ressaltar que estes foram dois dos principais movimentos insurgentes, e sua associação formou, em 1989, a Frente Democrática Revolucionária do Povo Etópe (EPRDF), responsável direta pelo colapso do regime militar etíope em maio de 1991 (CLIFFE, 1999; KORNPROBST, 2002; MARCUS, 2002; RENO, 2011; VISENTINI, 2012b). Nos primeiros anos após a independência da Eritreia as relações entre os dois países foram positivas e cooperativas. Reflexo disso pode ser encontrado nos vários acordos assinados ao longo da primeira metade dos anos 1990 entre Asmara e Adis Abeba, visando à alcançar integração econômica e cooperação política. Pode-se citar o Acordo de livre comércio e de cooperação econômica⁴⁴, o acordo que facilita o uso dos portos eritreus de Assab e Massawa pela Etiópia, o uso do birr etíope como a moeda comum e o acordo de defesa mútua. Além disso, acertou-se a colaboração para reconstrução das infraestruturas dos países, destruída durante a guerra (ABBINK, 2003; BERHE, 2014; CLAPHAM, 1996; HEALLY, 2011b; MULUGETA, 2011; REGASSA, 2011; YOBİ, 2000; YOMBA NGUÉ, 2013).

Em 1997, no entanto, quando Adis Abeba adotou uma política econômica ortodoxa (em convergência com o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional - FMI), diminuiu-se o fluxo de capital da Etiópia para Eritreia e as relações entre os dois países começaram a deteriorar. Ademais, a Etiópia enfrentava problemas econômicos devido à baixa do preço de café (sua principal *commodity*) no mercado internacional. Devido à profunda interdependência das economias, principalmente a dependência da Eritreia do mercado etíope, os problemas econômicos etíopes tiveram reflexos na Eritreia. Na tentativa de reverter tal situação e pressionar a Etiópia, em novembro de 1997, o governo eritreu abandonou o uso do birr e criou a sua própria moeda -nakfa⁴⁵ -

⁴³Em fevereiro de 1994 a EPLF foi renomeada como Frente Popular para a Democracia e Justiça (PFDJ).

⁴⁴Tendo em vista a complementaridade comercial entre Asmara e Adis Abeba, no qual a Eritreia exportava os seus bens manufaturados para Etiópia e importava desta café e maioria dos bens alimentícios consumidos internamente, foi acordado um mecanismo de controle da inflação e sincronização das políticas comerciais.

⁴⁵De acordo com Schneider (2010), isto foi mal recebido pelas autoridades etíopes, que em retaliação, declararam que o comércio entre os dois países seria, a partir de então, conduzido comumente – através da utilização de moeda estrangeira. Além disso, no final de 1997, foram lançadas novas notas do birr, o que inviabilizava uma possível desistência Eritreia lançar nova moeda.

eaumentou as tarifas sobre a utilização dos portos (MULUGETA, 2011; SCHNEIDER, 2010; WOODWARD, 2006).

As disputas fronteiriças agravaram as já estremecidas relações entre os dois Estados. Os quase 1000 quilômetros de fronteira entre os dois países não haviam sido claramente definidos no momento da independência da Eritreia, e permaneciam alguns pontos de disputas. A Eritreia baseava as suas reivindicações no mapa da colônia italiana, enquanto que a Etiópia baseava suas demandas nos tratados entre a Itália e o império etíope no início do século XX (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2003; MARCUS, 2002).

A guerra eclodiu em maio de 1998 quando as Forças de Defesa da Eritreia invadiu e ocupou a cidade etíope de Badme. No início de junho, o conflito se intensificou com campanhas terrestres e aéreas de ambos os lados. As causas do conflito continuam sendo pouco claras; alguns autores o classificam como uma mera disputa por território, enquanto outros, como Peter Woodward (2006), Gebru Tareke (2009), Kidist Mulugeta (2011), argumentam que o território foi o estopim, e não a causa da guerra (HAMILTON, 2000; MULUGETA, 2011; TAREKE, 2009; WOODWARD, 2006). Apesar das tentativas de resolução do conflito, mediadas por Estados Unidos, Ruanda e, posteriormente, pela OUA, não foi possível restabelecer a paz entre Asmara e Adis Abeba.

A Eritreia foi derrotada em termos convencionais pela Força de Defesa Nacional da Etiópia (ENDF) em junho de 2000 e, em julho do mesmo ano, através da resolução 1298, o CSNU estabeleceu a Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (UNMEE), com o mandato de monitorar o cessar-fogo e vigiar a zona tampão/dismilitarizada de 25 quilômetros entre as duas fronteiras. Em dezembro, sob auspícios da OUA, ONU, União Europeia e Estados Unidos, foi assinado o Acordo de Paz de Algiers, que determinava, entre outros termos, que a disputa de fronteiras fosse submetida a dois órgãos independentes e imparciais a serem indicados pelos Secretários Gerais da OUA e da ONU, bem como pelos dois países. O primeiro era a Comissão de Requerimento Eritreia-Etiópia, responsável por analisar as reivindicações quanto às perdas na guerra e o segundo, a Comissão de Fronteiras Eritreia-Etiópia (EEBC), composta por cinco membros - cabia a esta última demarcar os limites de acordo com os tratados coloniais de 1900, 1902 e 1908 (ALGIERS AGREEMENT, 2000; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2003; MULUGETA, 2011; SCHNEIDER, 2010).

Em abril de 2002, a EEBC decidiu sobre a demarcação da fronteira: a cidade de Badme ficaria no território Eritreu; a Etiópia recusou-se a aceitá-lo, conduzindo a uma situação de impasse (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010b; KORNPROBST, 2002; LYONS, 2006; VISENTINI, 2012b; YOBI, 2000). Em 2004, Meles Zenawi propôs um plano de diminuição da tensão que foi bem recebida pela comunidade internacional, mas não foi aceito pelo governo eritreu, devido ao não reconhecimento etíope da resolução de EEBC. Em 2008, o CSNU decidiu pela não renovação do mandato da UNMEE e o impasse permanece – a Etiópia se diz prejudicada e a Eritreia não disposta a negociar, uma vez que está satisfeita com o resultado da EEBC (SCHNEIDER, 2010).

Quanto às rivalidades entre Adis Abeba e Cartum, a chegada dos grupos insurgentes apoiados pelo Sudão ao poder na Etiópia indicava que haveria melhoria das relações. Contudo, o apoio de Cartum aos grupos islâmicos rebeldes dentro da Etiópia afastou os dois países. As relações bilaterais deterioraram-se ainda mais quando os terroristas ligados ao grupo *Islamic Brotherhood*, responsáveis pela tentativa de assassinato do presidente do Egito, Hosni Mubarak, em junho 1995, em Adis Abeba, durante a Cúpula da OUA, fugiram para o Sudão – o que confirmou, supostamente, a participação deste país no atentado. Como resposta, o novo governo etíope passou a oferecer importante apoio financeiro e militar ao SPLA, o que permitiu a reversão da situação frente ao governo sudanês (ADAR, 2000; CLIFFE, 1999; DOOP, 2013; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010a; SCHMIDT, 2013).

Com a eclosão da guerra com a Eritreia, Adis Abeba procurou melhorar as relações com Cartum, a fim de diminuir as frentes em que lutava e redirecionar atenção e os esforços para a fronteira norte do país. Aliado o enfraquecimento da retórica islâmica por parte do governo sudanês, tal fato permitiu que as relações entre os dois países melhorassem no final da década de 1990, possibilitando maior cooperação nas questões securitárias regionais. Em 2004, por exemplo, Sudão, Etiópia e Iêmen firmaram uma aliança informal para contrapor a Eritreia, que se opunha a ambos os regimes (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010a; PRUNIER, 2012; SCHMIDT, 2013; SCHNEIDER, 2010).

Por sua vez, as tensões entre Sudão e Eritreia remontam ao início da década de 1990, quando Cartum passou a apoiar grupos fundamentalistas islâmicos eritreus, como o Jihad Islâmico Eritreu (EIJ) (CLIFFE, 1999; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010b; KIBREAD, 2009; PRUNIER, 2012). Em resposta, Asmara passou a apoiar,

tanto por meio de ajuda militar como via auxílio financeiro, os grupos contrários ao governo de Omar Hassan al-Bashir - especialmente o SPLA e o a Aliança Democrática Nacional (NDA). O suporte eritreu foi fundamental para a vitória do SPLA sobre as forças governamentais no Estado de Nilo Azul em 1997 (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010a). A Eritreia rompeu as relações diplomáticas com Sudão em dezembro de 1994 e, em junho do ano seguinte, sediou a conferência de todos os grupos de oposição ao regime de al Bashir (SPLA, civis e exilados), no momento em que foi formado a Aliança Democrática Nacional (NDA). A NDA ficou sediada na embaixada do Sudão em Asmara, fechada entre 1994 e 2000, ano em que as relações diplomáticas entre os dois países foram restabelecidas (CLIFFE, 1999). Em 2003, no entanto, o governo Eritreu foi acusado de apoiar os rebeldes de Darfur - principalmente o Movimento pela Justiça e Igualdade (JEM) (PRUNIER, 2012).

As relações entre Sudão e Uganda tornaram-se tensas desde a década de 1980, após o presidente Yoweri Museveni oferecer apoio financeiro e militar ao SPLA. Em resposta, Cartum passou oferecer armas, inteligência militar e treinamento para grupos insurgentes ugandenses, como a LRA, Frente do Banco Ocidental do Nilo (WNBF) e Força Democrática Aliada (ADF). Na década de 1990, as relações diplomáticas entre os dois países foram cortadas. Com a assinatura do acordo de paz em 2005 no Sudão as relações entre os dois Estados melhoraram substancialmente (CLIFFE, 1999; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2010a; PRUNIER, 2012).

No final da década de 1990, a dinâmica de segurança na região sofreu uma leve guinada em função da guerra entre Etiópia e Eritreia e, principalmente, do ataque terrorista de agosto de 1998 contra a embaixada dos EUA em Nairóbi, no Quênia. Tal atentado matou ao menos 220 pessoas, incluindo 12 americanos, e feriu aproximadamente 5mil pessoas, sendo que, minutos depois um segundo atentado terrorista contra a embaixada dos EUA em Dar es Salaam, na Tanzânia, deixou dezenas de mortos (CARSON, 2005; MESFIN, 2009; MUHULA, 2007; TAYLOR, 2010). A autoria dos dois ataques foi atribuída à rede terrorista al-Qaeda, encabeçada por Osama bin Laden. Em resposta, os EUA bombardearam com mísseis de cruzeiro uma fábrica farmacêutica no norte de Cartum, em retaliação ao apoio concedido pelo presidente Omar al-Bashir à al-Qaeda, e também devido à desconfiança de que o país estaria desenvolvendo um programa clandestino de armas químicas (ADEBAJO, 2003; KAGWANJA, 2006b; LYMAN, 2009; MØLLER, 2009; SCHMIDT, 2013; WOODWARD, 2002, 2006). Principalmente por pressão dos EUA, em 1996, bin Laden

foi expulso do Sudão e retornou para o Afeganistão, onde ficaria sobre proteção do regime Talibã até a queda deste em 2001.

Todavia, os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos⁴⁶ alteraram novamente a dinâmica securitária na região, ao colocarem o terrorismo no centro da agenda. O Chifre da África foi o primeiro alvo da securitização estadunidense no continente africano pós-11 de setembro; além de estar próxima do Oriente Médio, foi também a região onde a rede terrorista al-Qaeda iniciou as suas operações em grande escala (Quênia e Tanzânia em 1998). Esta nova percepção de ameaça baseia-se numa confluência de fatores característicos da região, como as atividades de grupos radicais islâmicos, o potencial desagregador dos Estados fracos, as parcelas de territórios não governados e a ideia de que tais características sirvam como atrativos para refúgio e recrutamento de organizações terroristas, sobretudo para a rede al-Qaeda.

Com a publicação da Estratégia Nacional de Segurança (NSS), conhecido também por Doutrina Bush, em setembro de 2002, iniciou-se formalmente a macro-securitização estadunidense em várias partes do mundo, através da chamada Guerra Global contra Terror (GWOt)⁴⁷. Nesse documento, os Estados Unidos reconheceram atores não-estatais como sendo inimigos importantes e Estados fracos como perigosos. Além disso, o NSS defendia que era necessário responder às ameaças antes que estas estivessem completamente formadas e justificou a preempção (*preemption*) como autodefesa antecipada (CRENSHAW, 2010; NASSER; TEIXEIRA, 2010; PECEQUILO, 2011).

O processo de securitização do Chifre da África teve início em outubro de 2002, quando o governo George W. Bush iniciou a construção de uma rede de defesa militar

⁴⁶ “Em 11 de setembro de 2001, quatro aviões de passageiros sequestrados dentro dos Estados Unidos, de companhias locais, American Airlines e United Airlines, e comandados por terroristas, atingiram símbolos tradicionais do poderio econômico e militar norte-americano, causando milhares de mortos. Em Nova Iorque, dois ataques de *boeings* provocaram a explosão e o desabamento das torres gêmeas do World Trade Center e, na capital Washington DC, o Pentágono foi atacado (...). O quarto avião caiu em uma floresta em Pittsburgh, aparentemente sem ter atingido seu objetivo, que seria Camp David.” (PECEQUILO, 2011, p.374).

⁴⁷ É imperioso diferenciar o terrorismo não estatal do terrorismo de Estado. Por terrorismo entendemos “[...] um tipo de uso da força ou ameaça do uso da força caracterizado pela indiscriminação dos alvos, pela centralidade do efeito psicológico que se busca causar e pela virtual irrelevância, para a correlação de forças entre as vontades antagonísticas envolvidas no conflito, da destruição material e humana pela ação terrorista.” (DINIZ, 2010, p.165-166). Terrorismo do Estado diz respeito a “[...] atos generalizados de violência sistemática, de um governo sobre sua sociedade, contra minorias internas ou povos dominados, para quebrar a resistência à sua autoridade e impor um determinado projeto.” (VISENTINI, 2012a, p.94).

antiterrorista na região, ao estabelecer uma base militar no Djibuti –*Camp Lemonnier* – o qual veio ser a base da Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (CJTF-HOA), sob a responsabilidade da *U.S. Central Command* (CENTCOM)⁴⁸. Esta tem por o objetivo localizar e destruir redes terroristas internacional no chifre e leste da África, Iêmen e nas ilhas adjacentes no Oceano Índico⁴⁹ (ADEBAJO, 2003; LYMAN, 2009; MØLLER, 2009b; MUHULA, 2007; ROTBERG, 2005; SCHMIDT, 2013; TAYLOR, 2010). Além disso, no ano seguinte, os Estados Unidos lançaram a Iniciativa Contraterrorista no Leste da África (EACTI), um programa de US\$ 100 milhões para combater o terrorismo no Quênia, Tanzânia, Uganda, Eritreia, Etiópia e Djibuti (KAGWANJA, 2006b; LYMAN, 2009; MØLLER, 2009b; MUHULA, 2007; ROTBERG, 2005; SCHMIDT, 2013). Essa dinâmica do Chifre da África foi ligada à própria GWoT no Oriente Médio, devido à proximidade geográfica das regiões e ao ataque terrorista contra o Destroyer estadunidense *USS Cole* em outubro de 2000 no porto do Aden no Iêmen – feito atribuído aos terroristas Iemenitas ligado ao al-Qaeda (BUZAN; WÆVER, 2003; ROTBERG, 2005; SCHMIDT, 2013).

Em 2002, os EUA também lançaram a Operação Liberdade Duradora – Chifre da África (OEF-Horn of Africa) voltada ao combate ao terrorismo no Chifre da África, especialmente na Somália, e ao combate à pirataria na costa leste da África (KIAMBA, 2008). Em fevereiro 2007, o Pentágono anunciou a criação do Comando dos Estados Unidos para a África (AFRICOM), responsável por operações, exercícios, capacitação dos soldados e cooperação securitária com os países africanos - com exceção do Egito que faz parte da CENTCOM (ADEBAJO, 2013; AFRICOM, 2014). Operacional desde outubro de 2007, o AFRICOM é um dos seis comandos militares norte-americanos espalhados pelo mundo⁵⁰. Percebido como um instrumento para garantir os interesses

⁴⁸Após a criação de comando africano separado, a *US Africa Command* em outubro de 2007, a responsabilidade da CJTF-HOA ficou sobre responsabilidade desta.

⁴⁹Paralelamente a securitização do Chifre da África, os EUA lançaram em novembro de 2002 a Iniciativa Pan Sahel (PSI, do inglês *Pan-Sahel Initiative*), um programa de US\$ 7,75 milhões que visa oferecer apoio logístico e treinamento militar contra insurgentes na região do Sahel que inclui os governos da Mauritânia, Mali, Níger e Chade. Em 2005, o PSI foi expandida e transformada na Iniciativa Contraterrorista Trans-Shariana (TSCTI) que passou a incluir além os países do Magreb, Marrocos e Tunísia, a Nigéria, Senegal e Burkina Faso passaram a fazer parte dessa iniciativa. Além disso, o orçamento foi expandido para US\$ 100 milhões anuais (ADEBAJO, 2013; GLOBAL SECURITY, 2014; SCHMIDT, 2013).

⁵⁰*U.S. Northern Command* (NORTHCOM), *U.S. Central Command* (CENTCOM), *U.S. Southern Command* (SOUTHCOM), *U.S. European Command* (EUCOM) e *U.S. Pacific Command* (PACOM). Ressalta-se que antes da criação da AFRICOM as atividades dos EUA para a África eram centralizadas na EUCOM.

estratégicos norte-americanos no continente e manutenção de regimes-chave no poder (principais exportadores de petróleo, Quênia e Etiópia), através da venda de armas e de treinamento de suas forças armadas, o AFRICOM foi largamente rejeitado pela grande maioria dos países africanos (KEENAN, 2009; TAYLOR, 2010; VOLMAN; KEENAN, 2009). Tal rejeição pode ser vista na recusa de todos os Estados africanos, com exceção de Libéria e Marrocos, em acolher a sede da AFRICOM - que permanece em Stuttgart, na Alemanha, com base de apoio no Djibuti, no Mar Vermelho, e na Ilha de Ascensão, no Atlântico Sul (KEENAN, 2009; VISENTINI *et al.*, 2013). Os ex-presidentes da África do Sul, Thabo Mbeki, e da Nigéria, Olusegun Obasanjo, por exemplo, acreditavam que a instalação de bases estadunidenses deixaria o continente mais suscetível à ação de terroristas.

Já na administração Obama (2009-...), foi estabelecida a Parceria Regional Contraterrorista para o Leste da África (PREACT), em 2009, voltada para o combate ao terrorismo em Burundi, Comores, Djibuti, Etiópia, Quênia, Ruanda, Seicheles, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Tanzânia e Uganda. Desde a sua criação, o Departamento de Estado norte americano já disponibilizou cerca de US\$ 104 milhões de dólares para as atividades da PREACT (US. Department of State, 2014).

Algumas contradições importantes surgem através da análise da GWoT no Chifre da África. Um primeiro fator a ser identificado diz respeito às relações bilaterais entre os Estados Unidos com os Estados da região. Quanto aos países que já eram aliados - Etiópia, Quênia e Uganda - a GWoT representou a consolidação de suas relações com os EUA. Em relação aos países com os quais os EUA haviam se mantido antes relativamente afastados, como Sudão e Eritreia, estes tiveram suas relações com Washington subitamente transformadas. O Sudão, transformado em pária internacional (*rouge State*) na década 1990, acabou beneficiando-se da GWoT, ao ser reintegrado à comunidade internacional após a suspensão das sanções⁵¹. De fato, após o lançamento da GWoT, com temor de sofrer uma intervenção militar dos Estados Unidos, como ocorreu no Afeganistão, o presidente Omar al-Bashir diminui a retórica islâmica em sua política externa e expulsou do seu governo Hassan al-Turabi, um dos principais ideólogos islâmicos do país. Cartum tornou-se um aliado importante dos Estados Unidos na região na luta contra o terrorismo, uma vez que passou a usar suas conexões

⁵¹Entre 2001 e 2004, o Sudão tornou-se o principal receptor da assistência econômica estadunidense na África subsaariana.

e passou a fornecer informações ao governo norte-americano (JOHNSON, 2007; MALWAL, 2003; SCHMIDT, 2013; SCHNEIDER, 2010; WOODWARD, 2013a).

Com o estreitamento das relações com Washington e a construção de uma rede transnacional antiterrorista no Chifre da África, todos os países da região, em graus variados, apropriaram-se desse quadro para securitizar seus problemas internos. A Etiópia foi o que mais beneficiou desse processo. Como exemplo, enquadrou os grupos internos contrários ao governo, como a Frente de Libertação do Oromo, Frente de Libertação Nacional do Ogaden, Frente Islâmica para a Libertação de Oromia e a Ginbot 7⁵², responsáveis por vários ataques no país, na categoria de organizações terroristas (KAGWANJA, 2006b; MULUGETA, 2014; ROTBERG, 2005; TEKLE, 2011).

De modo semelhante, o presidente ugandês, Yoweri Museveni, enquadrou o LRA e a ADF na categoria de grupos terroristas. Com apoio financeiro e logístico dos Estados Unidos, em março de 2009, a Força de Defesa do Povo de Uganda (UPDF) iniciou uma grande operação (*Operation Lightning Thunder*) contra as forças combatentes da LRA e o seu líder Joseph Kony, desmantelando as suas bases na República Democrática do Congo (RDC) – isto obrigou o grupo a fugir para a República Centro Africana (RCA). Em outubro de 2010, em Bangui, na RCA, foi firmado um acordo entre a RDC, RCA, Uganda e Sudão para a criação de uma força regional permanente para atuar, sobretudo, contra as forças combatentes da LRA (GIACOPELLI, 2010). Todavia, a proposta não saiu do papel. Recentemente, os Estados Unidos enviou 100 assessores militares para África Central, com o objetivo declarado de auxiliar o governo ugandês no combate ao LRA.

Desse modo, deve-se questionar: de onde surge o terrorismo como um problema de segurança na região? A ausência de tal perspectiva crítica faz com que o combate ao terrorismo assuma uma forma apriorista de identificação de uma ameaça em detrimento de outras, quiçá mais importantes. Deve-se buscar as raízes históricas do terrorismo na região. Em muitos países da região, os movimentos de oposição moderados foram historicamente cooptados pelo regime, ao passo que movimentos oposicionistas mais radicais viram-se relegados à exclusão completa do sistema político (KIAMBA, 2008).

⁵²Ginbot 7 é um partido político etíope fundado por Berhanu Nega e foi um dos principais partidos de oposição nas eleições de 2005 (MULUGETA, 2014).

Por outro lado, a proliferação de ataques terroristas no Quênia, Etiópia e Uganda fez com que o tema assumisse importância na agenda de segurança regional. Reflexo disso pode ser encontrado nas várias iniciativas regionais voltadas ao combate ao terrorismo, e nacionais para proteger as populações. No âmbito continental, em julho de 1999, durante a Cúpula Ordinária da OUA, em Argel, os Estados membros da OUA adotaram a Convenção para a Prevenção e Combate ao Terrorismo e, em 2002, estabeleceu-se o Centro Africano para Estudo e Pesquisa sobre o Terrorismo (ACSRT) (KAGWANJA, 2006b).

No âmbito regional, em 2005, durante a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da IGAD, realizada em Cartum, formulou-se um plano de ação para o combate ao terrorismo na região. Trata-se da Estratégia sobre Paz e Segurança da IGAD. No ano seguinte, foi lançado o Programa de Fortalecimento Institucional contra o Terrorismo da IGAD (ICPAT), assentado em quatro principais componentes: no reforço da capacidade judicial, na cooperação interdepartamental, controle de fronteiras, treinamento e cooperação estratégica (KAGWANJA, 2006b; SOUSA, 2013; WOODWARD, 2013b). Em 2011, criou-se o Programa de Setor de Segurança da IGAD, voltado para a segurança marítima e combate ao crime organizado e ao terrorismo, bem como para a Reforma do Setor de Segurança (RSS).

No nível nacional, os países da região adotaram políticas para prevenção e combate ao terrorismo - Sudão, Uganda e Quênia, por exemplo, ratificaram todas as vinte convenções e protocolos internacionais para o combate ao terrorismo e aprovaram leis para prevenir os ataques terroristas (ROTBURG, 2005; SOUSA, 2013).

No Quênia, país que vem sofrendo nos últimos anos com o transbordamento (*spillover*) do terrorismo islâmico radical na Somália⁵³ para o seu território, o combate ao terrorismo foi adotado como prioridade na política de defesa. Desde os ataques terroristas de 1998, em Nairóbi, e de 2002, em Mombasa, teve início o

⁵³Em outubro de 2011, em resposta aos sequestros de turistas na fronteira com a Somália, atribuídos ao grupo fundamentalista somali *al Shabaab*, numa operação contraterrorista denominada de operação *Linda Nchi*, o *Kenya Defence Forces* interveio na vizinha Somália com o objetivo de localizar e destruir cédulas do *al Shabaab*. Em fevereiro de 2012, os soldados quenianos integraram oficialmente a *African Union Mission in Somalia* (AMISOM) - o país mantém atualmente na missão 4,664 contingentes (AMISOM, 2014). Em resposta a esse papel desempenhando pelo Quênia no conflito da Somália, milícias ligadas ao *al Shabaab* começaram a realizar atentados terroristas de baixa intensidade no território queniano. Em setembro de 2013, no entanto, o *al Shabaab* planejou e executou o seu maior ataque fora do território da Somália, contra um luxuoso centro comercial de propriedade israelense (*Westgate Shopping*) na capital do Quênia, Nairóbi. Tal atentado deixou 67 mortos de várias nacionalidades e centenas de feridos.

desenvolvimento, ainda que incipiente, das capacidades contraterrorista por parte das autoridades quenianas. Já em 1999, foi criado o Serviço de Inteligência e de Segurança Nacional (NSIS) e, em abril de 2003, foi publicado o projeto de Lei de Supressão ao Terrorismo (*Suppression of Terrorism Bill*) e criada a Unidade Especial de Contraterrorismo (*Anti-Terror Police Unit*). No ano seguinte, sancionou-se um projeto de lei para proteger testemunhas (*Witness Protection Bill*) em caso de terrorismo, foi estabelecido o Centro Nacional Anti-Terrorista (NCTC), bem como a publicação da Estratégica Nacional Anti-Terrorista. Em 2006 foi publicada a *supplemental Anti-Terrorism Bill* (KAGWANJA, 2006b; MUHULA, 2007; ROTBERG, 2005). Ademais, o país promove um extenso programa de cooperação com os Estados Unidos e Inglaterra para o combate ao terrorismo.

Conhecida desde o início da década de 1990 pelo epítome Estado falido, em razão da instabilidade política interna, a Somália transformou-se num importante campo de batalha na Guerra contra o Terror. Embora os grupos islâmicos fundamentalistas somalis – como *Al-Itihaad-al-Islami* (AIAI), liderado por Hassan Dahir Aweys - apareçam desde 2002 na lista das organizações terroristas do Departamento de Estado norte americano, somente a partir de 2004, com a ascensão e o avanço da União das Cortes Islâmicas (UIC) - coalizão de milícias islâmicas defensoras da *Shari'a* (lei islâmica) - pelas regiões sul e central do país que a Somália se transformou no epicentro da guerra contra terror na África (ELMI, 2010; ROTBERG, 2005; SABALA, 2011; SAMATAR, 2013). Um indicador de insegurança presente no território somali é representado pelo Índice de Risco Terrorista, que aponta a Somália como o país com maior risco de ocorrência de atentados terroristas (MAPLECROFT, 2014).

Nesse contexto, através dos senhores de guerra e dos Estados vizinhos, os Estados Unidos criaram uma frente para combater o terrorismo islâmico na Somália. A CIA assumiu o importante papel nesse contexto, armando um grupo de senhores de guerra somali e, sob a liderança de Bashir Ragma e Musa Sude, criou a Aliança para a Restauração da Paz e Contraterrorismo (ARPCT) em fevereiro de 2006, visando lutar contra a afirmação da UIC. Entretanto, esta foi rapidamente derrotada pelas milícias islâmicas e expulsa das principais cidades. Em junho de 2006, a UIC já controlava as principais cidades nas regiões sul e central, incluindo a capital Mogadíscio. Em dezembro de 2006, no entanto, com o apoio tático e militar dos Estados Unidos, a Etiópia invadiu a Somália em apoio ao recém-criado Governo Federal de Transição (TFG), visando conter a expansão territorial da UIC e enfraquecer suas capacidades

políticas e combatentes, bem como legitimar o novo governo (ADEBAJO, 2013; LYMAN, 2009; WOODWARD, 2013a).

A UIC foi militarmente derrotada em janeiro de 2007 e fragmentou-se em duas alas distintas, uma moderada e outra radical. A primeira, Aliança para a Re-libertação da Somália (ARS) liderada por Sharif Sheikh Sharif Ahmed, foi incorporada ao governo de transição como parte do acordo de paz de Djibuti (*Power-Sharing*); firmado em junho de 2008; Já a segunda, *Harakat al-Shabaab Mujihadeen (al Shabaab)*, liderada por Sheikh Hassan Dahir Aweyis, transformou-se no maior desafio à consolidação da paz na Somália. O *al Shabaab* aparece pela primeira vez na lista de organizações terrorista (*terror Black list*) do Departamento do Estado norte americano, em março de 2008, pela suposta ligação com a rede al-Qaeda (MURITHI, 2008; WEKENGELA, 2011). Em síntese, a eclosão da Guerra Global contra o Terror, oficializada pela Doutrina Bush em 2002, quaisquer que sejam seus méritos, alterou a agenda regional de segurança e as prioridades estratégicas dos países da região.

A pirataria marítima⁵⁴ consiste num outro importante desafio de segurança na região atualmente. Embora os números de ataques na costa da Somália⁵⁵ venham caindo nos últimos anos, de 237, em 2011; para 75, em 2012; chegando a 15, em 2013⁵⁶ (MSCHOA, 2014), esse problema ainda representa um enorme desafio não apenas regional, mas, sobretudo, internacional, tendo em vista a localização estratégica do país e a importância dessa rota marítima para o comércio internacional, bem como pela proximidade do Golfo Pérsico (CUNHA, 2013; FANTAYE, 2014).

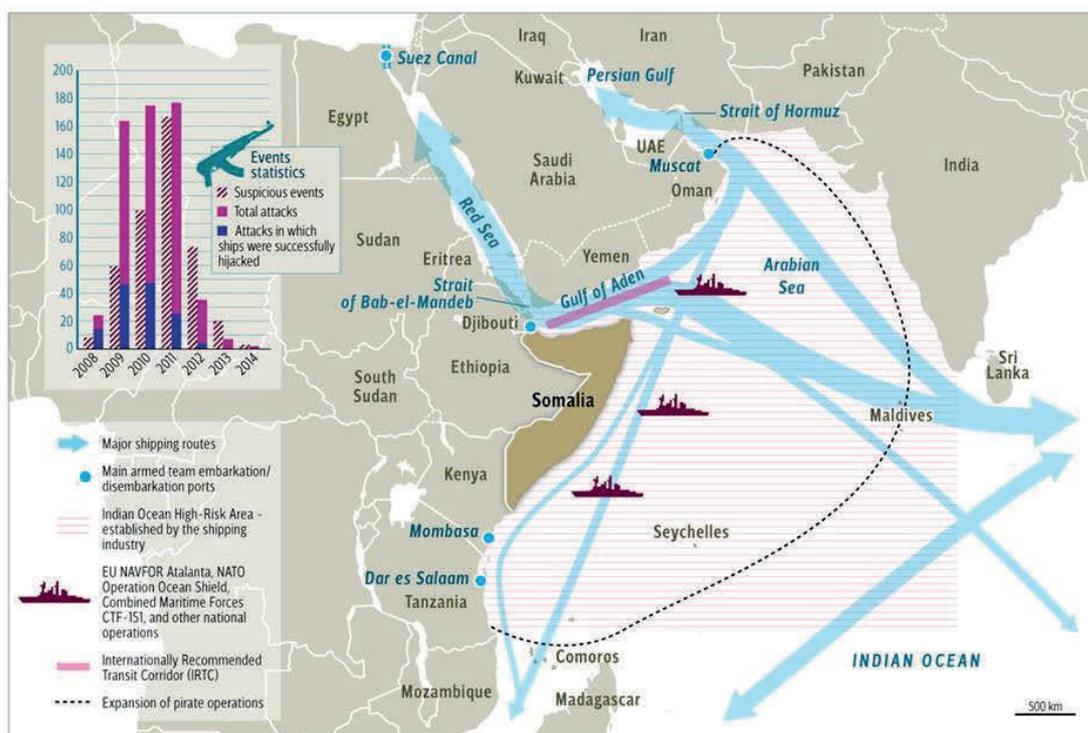
⁵⁴Para o propósito desse trabalho utilizaremos a definição de pirataria da Convenção de Montego Bay das Nações Unidas que consiste em todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou passageiros de um navio ou aeronave privados, e dirigidos contra: i) um navio ou aeronave no alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos; ii) um navio ou aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de um Estado. Por fim, todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata (ONU, 1982).

⁵⁵A pirataria marítima na costa da Somália tem capturado crescente atenção da mídia internacional e dos operadores econômicos, preocupados com efeitos negativos desse fenômeno para a economia e segurança internacional. Entendemos por pirataria o saque, a depredação ou o apresamento de navio, geralmente sob a violência, e com fins privados (MARTINS, 2008) A partir de 2009, houve um aumento da pirataria marítima na costa da Somália e no golfo do Áden (vide figura 3). A maioria dos casos são ex-pescadores. Os piratas somalis sequestram navios cargueiros e petroleiros e exigem resgates milionários para a liberação dos navios e das suas respectivas tripulações. Explica-se a pirataria na costa da Somália, em parte, pela pesca predatória dos navios estrangeiros nas águas territoriais da Somália, após a falência do Estado, e pelo depósito de lixo tóxicos.

⁵⁶Para um mapa detalhado dos ataques ver: *Maritime Security Center Horn of Africa* (MSCHOA), *International Maritime Bureau* (IBM) e *Piracy Reporting Center* (PRC).

Nesse sentido, desde 2008, por decisão do CSNU (resolução 1851) e a pedido do TFG, a Zona Econômica Exclusiva (ZEE) da Somália vem sendo patrulhada pela comunidade internacional, com o objetivo de garantir a segurança do intenso tráfego marítimo que cruza o golfo de Áden e o Mar Vermelho diariamente. Atualmente, estão em curso três grandes operações de combate à pirataria na região: *Operation Atlanta* - *European Union Naval Force Somalia* (EUNAVFOR), da União Europeia, a *Operation Ocean Shield*, da OTAN, e uma força naval multinacional, a *Combined Task Force 151* (CTF-151), que compreende uma coligação de 29 países sob comando da Marinha estadunidense, sediada no Bahren. Esta última conta com contribuições individuais de países que destacaram meios navais próprios sob o comando nacional, como China, Japão, Índia, Irã, Rússia e Arábia Saudita⁵⁷ (vide figura 3) (FANTAYE, 2014; MCKAY, 2011; STRATFOR, 2013; WOODWARD, 2013a).

Figura 3 - Pirataria e operações de combate na Costa da Somália
Piracy off the coast of Somalia



Fonte: European Union Institute for Security Studies (2014)

⁵⁷Os custos com o combate à pirataria marítima são estimados em cerca de US\$ 7 bilhões anuais, sendo os gastos com o pagamento de resgates dos navios e das suas respectivas tripulações representam apenas 2% dessa quantia (OCEANS BEYOND PIRACY, 2011; INTERNATIONAL MARITIME BUREAU, 2014).

É relevante considerar também a privatização de segurança marítima no combate à pirataria no Chifre da África. Várias empresas contrataram serviços de proteção armada de navios mercantes que transitam pela região. Como resultado, houve proliferação de empresas militares privadas que passaram a atuar na região: Como exemplo podemos citar *Eos Risk Management, Hollowpoint Protection, Anti-Piracy Maritime Security Solutions, Secopex, Gulf of Aden Group Transits (GoAGT), the Hart Group, the Olive Group, ISSG Holdings Ltd., Muse Professional Group Inc and Xe Services* (CUNHA, 2013).

Ainda que não exista um consenso sobre as causas da pirataria no Chifre da África, para alguns analistas ela está diretamente ligada ao colapso do Estado na Somália. De fato, a grave crise interna vivida pelo país desde início da década de 1990, bem como a debilidade de sua capacidade de vigilância e de controle, acabaram permitindo a atuação de embarcações estrangeiras as quais, além de praticarem pescas predatórias na ZEE somali, também contribuíram para danos ambientais por meio do despejo de resíduos tóxicos nas águas territoriais da Somália (FANTAYE, 2014; WOODWARD, 2013a).

Atualmente, as principais ameaças de segurança que envolvem os países da região atribuem-se a grupos insurgentes que operam em diferentes territórios, como o *al Shabaab*, na Somália, o LRA⁵⁸, em Uganda, a Frente de Libertação de Oromo, na Etiópia, a pirataria marítima na costa da Somália, o conflito interno no Sudão (Darfur, Nilo Azul, Montanhas Nuba), a guerra civil na Somália e a recente instabilidade política no Sudão do Sul (descutida no capítulo 4) (BAHTA, 2008; DOOP, 2013). Em nível interestatal, pode-se citar a disputa entre Sudão e Sudão do Sul pela região petrolífera de Abyei, a disputa territorial entre Eritreia e Djibuti, a rivalidade entre Etiópia e Eritreia e a disputa pela ilha Migingo entre Quênia e Uganda (MESFIN, 2011). No entanto, tais contendas se mantêm no nível diplomático.

Somam-se a isto os desafios da segurança humana, como fracos dos indicadores sociais na maioria dos Estados da região e o elevado número de deslocados internos e de refugiados (BAKEWELL; HAAS, 2007). Somente no Quênia existem atualmente

⁵⁸Em outubro de 2010 foi firmado um acordo entre a RDC, RCA, Uganda e Sudão para criação de uma força regional permanente para atuar, sobretudo, contra as forças combatentes da LRA. Recorde-se que

442.170 refugiados somalis. A situação se mostra mais complexa se contabilizarmos os refugiados somalis nos demais países da região, bem como os refugiados sudaneses.

Em suma, a dinâmica de segurança no Chifre da África teve impacto sobre todo o continente. O resultado de duas longas guerras civis na região (os casos da Etiópia e Sudão) reconfigurou o mapa africano no período pós-Guerra Fria. De fato, a criação de dois novos Estados na região, Eritreia (1993) e Sudão do Sul (2011), além de transformar a dinâmica securitária regional, reconfigurou o mapa da África (DIAS, 2013). A importância desses dois acontecimentos se reflete no fato de que a manutenção das fronteiras herdadas do colonialismo foi uma das principais disposições defendidas pelas lideranças africanas no período pós-colonial, no âmbito da OUA - agora União Africana (UA). Biafra (1967-1970), Katanga (1967-), Cabinda (1963-), Casamance (1982-), Somalilândia (1991) e Putilândia (1998) são exemplos claros dessa tradicional postura africana de não reconhecer movimentos separatistas (CASTELLANO; OLIVEIRA, 2011; WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2013b).

3 EVOLUÇÃO DA ARQUITETURA AFRICANA DE PAZ E SEGURANÇA

Este capítulo busca analisar a criação e a evolução da Arquitetura Africana de Paz e Segurança no período pós-colonial. Na primeira parte, faz uma análise da criação da Organização da Unidade Africana e os seus mecanismos voltados para a prevenção e resolução de conflitos. Na segunda parte, aborda-se os impactos do fim da Guerra Fria sob as estruturas de segurança existente no continente. Por fim, a terceira parte, analisa a transformação da OUA em União Africana (UA) e os seus impactos no campo securitário, bem como os novos mecanismos de segurança criados na ocasião.

3.1 Da Organização da Unidade Africana à União Africana: A Formação de uma Agenda Africana de Segurança

O fim da Segunda Guerra Mundial simbolizou, por um lado, a ascensão dos Estados Unidos e da União Soviética (defensoras do anticolonialismo) ao status de superpotências e, por outro, o declínio dos impérios coloniais europeus. De fato, tanto as potências derrotadas, como a Alemanha e Itália, quanto às vitoriosas, como Grã-Bretanha e França, adentravam a segunda metade do século XX destruídas e enfraquecidas (HERBST, 2000; MAZRUI, 2010; SCHMIDT, 2013). Isto somado ao compromisso da recém-criada Organização das Nações Unidas, respaldada no artigo 1º inciso 2 da sua carta, que traz como preceito fundamental a igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos (ONU, 1945), serviu de encorajamento para os movimentos nacionalistas emergentes na Ásia e África (MAZRUI, 2010).

No âmbito continental, no final da década de 1940, o avanço do pan-africanismo no continente africano e o surgimento dos primeiros movimentos nacionalistas organizados reivindicando a independência das colônias, teve início o processo de descolonização da África e se estendeu até os finais das décadas de 1970 e início de 1980 com as independências tardias. O Pan-africanismo é um movimento político e social que nasceu entre os descendentes de escravos africanos das colônias inglesas do Caribe e dos Estados Unidos no final do século XIX, inicialmente voltado para o progresso político e social dos negros e tornado-se, posteriormente, uma ideologia nacionalista orientada para a libertação do continente africano, tendo como seus principais expoentes o afro-americano William E. Du Bois, o jamaicano Marcus Garvey

e o antilhano Georges Padmore (ABEGUNRIN, 2009; ASANTE; CHANAIWA, 2010; ESMENJAUD; FRANKE, 2009; VISENTINI, 2010).

Entre 1919 e 1930 foram realizados quatro congressos pan-africanistas, em Paris (1919), Londres (1921 e 1923) e em Nova York (1927), com os mais diferentes objetivos. A partir de 1935, o movimento se voltou para a defesa da libertação da África sob jugo colonial e do progresso político e social do continente. Em outubro de 1945, foi realizado o quinto Congresso Pan-Africanista em Manchester, presidida por Du Bois. Pela primeira vez os participantes africanos eram a maioria e os debates se centraram em torno da libertação da África. Entre os delegados africanos encontravam-se Kwame Nkrumah, da Costa do Ouro (atual Gana), Obafemi Awolowo e Nnamdi Azikiwe, da Nigéria, Jomo Kenyatta, do Quênia, e Hastings Banda, do Malawi, os quais mais tarde desempenhariam papéis importantes nos processos de independência dos seus respectivos países (ASANTE; CHANAIWA, 2010). Esta conferência é importante não só pela expressiva participação dos africanos, mas, sobretudo por conferir ao Pan-africanismo, na qualidade de movimento de libertação nacional, o seu verdadeiro impulso na África, consolidando-se além das fronteiras europeias e americanas.

Em abril de 1958, em Acra, Gana, foi realizada a Primeira Conferência dos Estados Africanos Independentes, presidida por Kwame Nkrumah, que contou com a participação de todos os países africanos independentes à época, (Egito, Etiópia, Gana, Libéria, Marrocos, Sudão e Túnisia). A Conferência focou-se na descolonização do continente africano e foi debatida a possibilidade dos Estados independentes apoiarem os movimentos de libertação nacionais africanos. No ano seguinte, em Monróvia, na Libéria, foi realizada a Segunda Conferência dos Estados Africanos Independentes, na qual se discutiram as estratégias a serem adotadas em prol da descolonização do continente, os testes nucleares efetuados pela França no Saara e a guerra de libertação argelina. A Terceira Conferência teve lugar em Adis Abeba, na Etiópia, em 1960 (ASANTE; CHANAIWA, 2010; FRANKE, 2007).

Ao longo da década de 1960, sob influência da Guerra Fria e da bipolaridade, assistiu-se a independência da maioria dos países africanos. Contudo, a esperança de paz no continente africano no pós-independência frustrou-se rapidamente a partir de conflitos internos e externos aos países, muitas vezes fomentados pelas potências tradicionais e ex-metrópoles. O continente passou a ser palco de uma série de crises. Aos poucos acontecia a erupção de várias guerras civis, como aqueles que ocorreram no Sudão (1956-1972), no Congo (1960-1945), no Chade (1966-1991), na Nigéria (1967-

1970), entre outras. Ao mesmo tempo assistiu-se a vários golpes militares de Estado, alguns de viés conservador, outros de caráter progressista, como aqueles que levaram ao poder Muammar Khadafi, na Líbia (1969), Siad Barre, na Somália (1969), Marien N’Gouabi, no Congo (1969), Mathieu Khérékou, no Benim (1972), além de Gabriel Ramanantsoa, em Madagascar (1972) e Mengistu Haile Miriam, na Etiópia (1974) (ADEBAJO, 2013; ARNOLD, 2008; CLAYTON, 2001; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013).

Com a independência da maioria dos Estados africanos no início da década de 1960, o Pan-africanismo recebeu um novo impulso, tornando-se também um movimento voltado à integração continental. Contudo, surgiu o dilema sobre qual modelo de integração deveria ser adotado pelo continente. Um dos projetos, defendido pelo Grupo de Casablanca, formado por países como Guiné, de Sékou Touré, Argélia (representado pelo seu governo no Exílio), Egito, de Nasser, Mali, de Modibo Keita, Líbia, Marrocos, e liderados por Gana, de Kwame Nkrumah, defendia a criação dos Estados Unidos da África, através da união política e militar do continente, em que as atividades econômicas, culturais e militares seriam coordenadas por uma unidade central. Acreditavam que a construção de uma África unida política e militarmente, tornaria o continente mais forte para responder às ameaças externas, consideradas a principal fonte de risco às independências recém-conquistadas (ASANTE; CHANAIWA, 2010; FRANKE, 2007; KODJO, CHANAIWA, 2010; VISENTINI, 2010).

Outro projeto, defendido pelo Grupo Monróvia (ou Brazzaville), composto por vinte e um países dos quais se destacavam Senegal, de Léopold Senghor, Tunísia, de Habib Bourguiba, Nigéria, Serra Leoa, Congo, Libéria e Etiópia, de Hailé Selassié, propunham a criação de uma Confederação dos Estados Africanos onde a soberania, integridade territorial, a independência dos Estados e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados-membros seriam preservados (ABEGUNRIN, 2009; ASANTE; ADEBAJO, 2013; CHANAIWA, 2010; DUFFIELD, 2008; KODJO; CHANAIWA, 2010; ESMENJAUD; FRANKE, 2009; MATHEWS, 2008; MAKINDA; OKUMU, 2008; VISENTINI, 2010).

À sua maneira, os dois grupos englobavam objetivos históricos comuns de libertação dos países africanos (KODJO; CHANAIWA, 2010). Segundo ADEBAJO (2013), diferentemente das ideias defendidas pelo Grupo Monróvia, muito vinculadas aos interesses de suas ex-metrópoles, o Grupo de Casablanca representava a busca por

neutralidade e maior autonomia frente às antigas metrópoles. Entretanto, o projeto defendido por eles soou excessivamente radical para maioria dos líderes africanos que defendiam uma posição mais moderada da integração africana. Dessa forma, é possível afirmar que a OUA é criada em maio de 1963 nos moldes do projeto proposto pelo grupo de Monróvia, na medida em que a Organização não incluiu o projeto supranacional defendido pelo grupo de Casablanca.

Embora a maior parte das independências africanas tenha sido conquistada a partir de negociações amistosas com as metrópoles, algumas colônias tiveram de recorrer à guerra de libertação nacional para alcançar a sua autonomia. Segundo Mazrui (2010), com a emancipação política da maioria dos Estados africanos em 1960, ficou evidente que as colônias portuguesas e os territórios onde o poder estava nas mãos das minorias brancas dificilmente seriam libertados de forma pacífica (MAZRUI, 2010). Um ano depois iniciou a guerra de libertação de Angola (1961-1974), da Guiné Portuguesa/Cabo Verde (1962-1974), da Eritreia (1962-1991), de Moçambique (1964-1975), da Rodésia do Sul (atual Zimbábue, 1965-1980) e do Saara Ocidental (1973-1976) (ADEBAJO, 2013; CLAYTON, 2001; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013; VISENTINI, 2010; WILLIAMS, 2014). Talvez a mais sangrenta guerra de libertação nacional foi aquela travada na Argélia entre 1954 e 1962, a qual resultou na morte de aproximadamente 200 mil pessoas e no enfraquecimento da França (SCHMIDT, 2013).

É dentro deste contexto que, em maio de 1963, na capital etíope, Adis Abeba, líderes de trinta e um países africanos independentes⁵⁹ à época, concordaram em criar uma organização de âmbito continental, baseada nos ideais pan-africanistas, visando a criar uma estrutura forte e unificada, para combater o jugo colonial e o racismo⁶⁰, buscar

⁵⁹Argélia, Burundi, Camarões, Congo-Brazzaville (atual República do Congo), Congo-Leopoldville (atual República Democrática do Congo), Costa do Marfim, Dahomey (atual Benin), Etiópia, Gabão, Gana, Guiné, Alto-Volta (atual Burkina Faso), Libéria, Líbia, Madagascar, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Uganda, República Árabe Unida (Egito e Líbia), República Centro Africana, Ruanda, Senegal, Serra Leoa, Somália, Sudão, Tanganyika (atual Tanzânia), Tchade e Tunísia (KODJO; CHANAIWA, 2010; OAU CHARTER, 1963).

⁶⁰Tal compromisso pode ser encontrado no apoio dado ao processo de independência na África através do incentivo aos países membros para que treinassem militarmente os movimentos de libertação e por meio do Comitê Africano de Libertação (composto por Argélia, Egito, Etiópia, Guiné, Nigéria, Uganda, Senegal, Tanzânia e Zaire) que se destacou ao propor auxílio financeiro a estes movimentos. Como exemplo desta atuação podemos citar o apoio concedido aos movimentos de libertação nacional na Rodésia do Sul (atual Zimbábue) como a União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU) e a União do Povo Africano do Zimbábue (ZAPU), país que se tornou independente em 1980, ao Partido Africano de Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC), que lutava pela independência das duas colônias portuguesas na África Ocidental, Guiné Portuguesa (atual Guiné Bissau) e Cabo Verde, independências

soluções negociadas e pacíficas para os conflitos no continente, bem como a institucionalização de um mecanismo de prevenção, visando à criação de um ambiente estável para o desenvolvimento econômico, cooperação e consolidação dos Estados membros⁶¹ (ADEBAJO, 2013; FRANCIS, 2006; MANELISI *et al.*, 2000; OAU CHARTER, 1963). A sede da OUA se manteve na capital etíope, junto com as comissões relacionadas à arbitragem de conflitos e à libertação dos territórios.

Embora o preâmbulo da Carta Constitutiva da OUA ter delineado um compromisso dos Estados-membros em estabelecer, manter e sustentar coletivamente a paz e a segurança na África, os artigos 2º inciso C e 3º inciso 2 da mesma carta trazem como preceitos fundamentais o respeito à soberania, a independência dos Estados membros e a não interferência nos assuntos internos de outros Estados membros, a fim de manter a integridade territorial (OAU, 1963; OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014). Em outras palavras, a OUA defendia a legitimação e a institucionalização da noção de soberania, de forma que a proteção do Estado e dos regimes políticos se tornou a referência da organização.

Justamente por causa desses princípios, que tinham como objetivo prevenir que a OUA se tornasse uma instituição supranacional, o escopo e a eficácia das suas ações foram limitados no campo securitário. Os primeiros sinais de falha e fraqueza da OUA nesse campo podem ser identificados a partir da segunda metade da década de 1960, quando os conflitos intraestatais de grande escala se tornaram uma constante no continente⁶², bem como a violação dos direitos humanos cometidos por parte de regimes

estas conquistadas em 1974 e 1975, respectivamente, o Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e a Frente Nacional de Libertação de Angola (FNLA), a Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO), ambas conquistadas em 1975, a Organização dos Povos da África do Sudoeste (SWAPO) - movimento que lutava pela independência da Namíbia, esta conquistada em 1990 e a Congresso Nacional Africano (CNA) e a Congresso Pan-Africano (PAC) na África do Sul que lutavam contra regime de *Apartheid* (ABEGUNRIN, 2009; BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; DUFFIELD, 2008; KODJO; CHANAIWA; 2010; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013).

⁶¹A divisão entre os dois grupos se mantiveram dentro da OUA, dado que grande parte dos países francófonos se manterá dentro da Comunidade Francesa das Nações e os anglófonos se manterão na *Commonwealth*.

⁶²Além da Primeira Guerra Civil Sudanesa (1956-1972) e da crise do Congo (1960-1965), podemos citar a Guerra Civil Nigeriana (1967-1970), ainda que a OUA tenha apoiado o governo federal nigeriano condenando as ações do secessionista, não houve uma intervenção militar da organização, considerando que se tratava de um conflito interno nigeriano. Por outro lado, os regimes de minoria branca na África do Sul e na Rodésia do Sul apoiaram os secessionistas e diversos membros da OUA, como Gana, Tanzânia, Costa do Marfim e Zâmbia, reconheceram formalmente a independência da República da Biafra (BISWARO, 2013).

autoritários⁶³, sem que a Organização atuasse assertivamente. Por esses motivos, a OUA recebeu várias críticas da comunidade internacional, e passou a ser vista como uma organização cuja finalidade constituía na preservação de regimes e da manutenção de políticos no poder (GOMES, 2008; MURITHI, 2008; MØLLER, 2009a).

As mudanças inconstitucionais de governos também eram consideradas pela cartacomo assuntos internos dos Estados membros, o que dificultava à Organização adotar sanções contra os novos regimes saídos dos golpes. Por exemplo, entre as décadas de 1960 e 1980, mais de 80 golpes de Estado e trocas de governos ocorreram de forma violenta sem que a OUA atuasse assertivamente (VISENTINI, 2010). Entretanto, em 1999 a OUA se afasta desta conduta ao banir a participação de líderes que haviam chegado ao poder por golpes de Estado de suas reuniões. Um passo importante, ainda que esta nova norma não tenha sido aplicada retroativamente (KUFOUR, 2001; OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014).

Em linhas gerais, o baixo desempenho da Organização no âmbito securitário encontrava-se atrelado principalmente a três motivos. O primeiro diz respeito a estrutura institucional e funcional da OUA. O seu principal órgão, a Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo, além de possuir um caráter mais deliberativo do que decisório, somente poderia posicionar-se sobre uma intervenção militar se convidado pelas partes em litígio, e ainda assim fazia-se necessário consenso entre os membros, o que parecia improvável, uma vez que em muitos desses conflitos um grupo seletivo de Estados membros apoiavam lados opostos (ADEBAJO, 2013; GOMES, 2008; MURITHI, 2008). Além disso, a Comissão de Mediação, Conciliação e Arbitragem da OUA (CMCA), órgão responsável pela segurança, mediação e resolução de conflitos no continente, não era um órgão judicial e não tinha nenhum poder para adotar sanções e a mediação se limitava as disputas e conflitos interestatais (ADEBAJO, 2013; MASSEY, 2003). A opção da OUA por outorgar mandatos a grupos *ad hoc* de líderes africanos para atuar como mediadores levou à dissolução da CMCA em 1970 (BISWARO, 2013; DUFFIELD, 2008; ZARTMAN, 2009).

O segundo diz respeito à própria natureza das guerras africanas – guerraspor procuração - que transformaram o continente africano em palco de confrontos entre as

⁶³Como exemplo podemos citar as 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), na Uganda durante o regime de Idi Amin Dada (1971-1979) e na Libéria durante o governo de Samuel Kanyon Doe (1980-1990) (ABEGUNRIN, 2009; BISWARO, 2013).

duas superpotências a partir da década de 1970, aliada às constantes intervenções militares das ex-metrópoles nas suas ex-colônias, principalmente da França⁶⁴, impôs limites à atuação da Organização no que tange à resolução desses conflitos (ADEBAJO, 2007, 2013; BISWARO, 2013; ESMENJAUD; FRANKE, 2009). Por fim, o não pagamento das cotas de manutenção da OUA por parte dos Estados membros alijou a OUA de sua principal fonte de financiamento, transformando a organização em uma tribuna política e em uma ferramenta de representação externa do continente africano, sobretudo nas questões do *Apartheid* e do desenvolvimento econômico (BISWARO, 2013; VISENTINI, 2010).

Assim, ao longo das décadas de 1960 e 1970, a atuação da OUA no âmbito securitário restringiu-se a mediação de disputas fronteiriças, utilizando abordagem *ad hoc* e envio de pequenas missões de observação de cessar-fogo. A organização mediu com sucesso as disputas de fronteiras entre Marrocos e Argélia (1963), Somália e Quênia (1964) e entre Líbia e Chade (1977) (ABEGUNRIN, 2009; BISWARO, 2013; DUFFIELD, 2008; FRANCIS, 2006; GOMES, 2008; ZARTMAN, 2009).

Talvez o caso mais emblemático de atuação da OUA nesse campo tenha sido a mediação do conflito entre Marrocos e Saara Ocidental, que começou em novembro de 1975 com a invasão e ocupação do território saaráui pelo Marrocos, na famosa “Marcha Verde” organizada pelo rei Hassan II, através do estímulo à imigração de 350 mil marroquinos para o território do Saara Ocidental, numa tentativa de alterar a composição demográfica da época do colonialismo espanhol, contrariando a decisão da ONU, do Tribunal Internacional de Justiça e da OUA. No ano seguinte, com o apoio financeiro da Argélia, a Frente Popular para a Libertação de Saguia el Hamra e Rio de Oro (POLISÁRIO), que em fevereiro de 1975 havia proclamado a independência da República Árabe Saaráui Democrática (RASD), desencadeou uma luta armada contra a ocupação Marroquina (ABEGUNRIN, 2009; BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; CLAYTON, 2001; VISENTINI, 2012).

Em julho de 1978, quando da realização da décima quinta Cúpula Ordinária da OUA, em Cartum, a Organização designou uma Comissão *ad hoc* composta pelos

⁶⁴A presença militar francesa na África no período pós-colonial era legitimada por diversos Acordos de Cooperação e Defesa com algumas das suas ex-colônias. Entre 1963 e 1983, por exemplo, houve vinte intervenções militares francesas no continente africano, sendo a grande maioria para proteger regimes aliados de ações de grupos insurgentes internos e de agressões externas e garantir os seus interesses (ESMENJAUD; FRANKE, 2009; SCHMIDT, 2013).

Chefes de Estados do Mali, Moussa Traoré, da Guiné, Sékou Touré, da Costa do Marfim, Félix Houphouët-Boigny, da Nigéria, Olusegun Obasanjo, da Tanzânia, Julius Nyerere e do Sudão, Gaafar Nimeiry, para mediar o conflito. Na Cúpula de Monróvia, em 1979, a Comissão propôs às partes um cessar-fogo e a realização de um referendo para decidir o futuro do Saara Ocidental, rejeitado pelo Marrocos. Em 1981 após o presidente do Quênia, Daniel arap Moi, integrar a Comissão, foram realizadas duas reuniões em Nairóbi, em agosto de 1981 e fevereiro do ano seguinte, porém, sem progresso (BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999).

No final da década de 1970, a maioria dos Estados membros da OUA reconheceu formalmente o direito à independência do Saara Ocidental, invocando o princípio de autodeterminação dos povos presentes na carta da ONU e da própria OUA, além de convidá-lo para integrar a Organização, fato consumado em 1984. A decisão da OUA de aceitar o Saara Ocidental como membro pleno levou o Marrocos a retirar-se da Organização em 1986. Somente em 1991 a OUA estabeleceu uma missão de paz na região, a *OAU Peace Support Operation* para o Marrocos e Saara Ocidental. No mesmo ano, a ONU criou uma Missão para a organização de um referendo no Saara Ocidental, (MINURSO) e em setembro uma força de paz da ONU articulou um cessar-fogo (BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; SANTOS, 2011; VISENTINI, 2010). Apesar de várias tentativas mediadas pela ONU desde a década de 1990, o impasse permanece até os dias atuais⁶⁵.

Em novembro de 1981, por pressões externas, principalmente da França, a OUA enviou a sua primeira missão de manutenção de paz, a *OAU Neutral Force* para o Chade, visando a colocar fim à guerra civil naquele país que começara em 1966 (OAU, 1981). Após ficar independente da França, em 1960, o Chade foi governado por Ngartha François Tombalbaye que privilegiou as populações cristãs e animistas do sul em detrimento da população mulçumana e arabizada do norte⁶⁶ (AMOO, 1991; ARNOLD, 2008; CLAYTON, 2001; SESAY, 1991; VISENTINI, 2012c). Tal política contribuiu para o surgimento em 1966 de um grupo armado com base de sustentação nas populações do norte, a Frente de Libertação Nacional do Chade (FROLINAT) sob as

⁶⁵Embora 45 Estados reconheçam a independência da RASD e o país possuir assento na União Africana, o não reconhecimento por parte dos Estados Unidos, França e Espanha, limita a sua legitimidade internacional.

⁶⁶Cumprido ressaltar que a região sul do Chade foi privilegiada desde o período colonial, com a construção de infraestrutura básica e provimento de serviços médicos.

lideranças de Abba Siddick e Goukouni Oueddei. As tensões exacerbadas levaram à radicalização política e a explosão da guerra civil em 1966. Nos primeiros meses de conflito, os rebeldes controlaram rapidamente importantes cidades no norte, como Bardai e Faya-Largeau. A desestabilização do norte do país levou Tombalbaye a recorrer ao auxílio das tropas francesas. Entre 1968 e 1971 com o apoio militar da França, as forças governamentais recapturou partes do território que estavam sobre o controle da FROLINAT (ARNOLD, 2008; CLAYTON, 2001; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013).

A situação interna do país tornou-se mais complexa a partir dos anos 1970, quando o presidente da Líbia, Muammar Khadafi, que reivindicava a faixa de Aouzou no extremo norte do Chade, passou a apoiar econômica e militarmente a FROLINAT. Em abril de 1975, o presidente Tombalbaye foi assassinado durante um golpe militar que levou ao poder o general Félix Malloum, que incorporou por sua vez as populações do norte ao seu governo. Contudo, as rivalidades entre os rebeldes do norte, árabes e a divisão dentro da etnia Tubu, favorecendo a divisão da FROLINAT em duas facções principais, aliadas a presença militar da Líbia no norte do país, mantinham o Chade em um cenário político instável. Nesse novo contexto, a facção Tubu liderada por Goukouni Oueddei, Forças Armadas Populares (FAP), era apoiada por Líbia e França, enquanto que Estados Unidos e Israel apoiavam a facção Tubu liderada por Hissène Habré, as Forças Armadas do Norte (FAN) (ARNOLD, 2008; CHAZAN *et al.*, 1999; MASSEY, 2003; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013; VISENTINI, 2012c).

Com a intensificação do conflito, a OUA, em 1977, criou um comitê *ad hoc*⁶⁷ para tentar mediar a situação. Em janeiro de 1978, após negociações de paz mediadas pelo Sudão, um cessar-fogo foi estabelecido entre o governo e a FAN, sendo esta incorporada ao governo nacional e seu líder, Hissène Habré, assumindo o cargo de primeiro ministro. A não inclusão da FAP nas negociações mantinha o Chade em uma situação de grave crise política. Em dezembro do mesmo ano, com a reconciliação dentro da FROLINAT, a guerra civil entrou em nova fase com ofensivas dos rebeldes em direção à capital do país, N'Djamena, abrindo espaço para uma nova intervenção francesa e líbia. O estabelecimento de soldados franceses e líbios na linha de frente do combate, resultou na divisão do país em duas partes - o sul controlado pelo governo

⁶⁷ Composto por Argélia, Camarões, Gabão, Moçambique, Nigéria e Senegal (AMOO, 1991).

nacional e apoiado pela França que bloqueou o avanço dos rebeldes à região sul do país e o norte controlado pela FROLINAT apoiado pela Líbia. Contudo, com o avanço das forças rebeldes sobre a capital, o presidente Félix Malloum foi derrubado em fevereiro de 1979 (AMOO, 1991; ARNOLD, 2008; CLAYTON, 2001; MASSEY, 2003; SCHMIDT, 2013).

Sob a mediação da Nigéria, em abril de 1979, foi assinado um novo acordo de paz (Acordo de Lagos II) que estabeleceu o Governo de Transição de Unidade Nacional (GUNT) - Oueddei assumiu a presidência da GUNT e Habré foi nomeado ministro da Defesa. Em março de 1980, no entanto, as forças de Habré, rompendo com o acordo de paz, tomaram o controle de parte da capital N'Djamena, levando o enfraquecimento do GUNT (ARNOLD, 2008). Atendendo ao pedido do presidente Oueddei, a Líbia enviou tropas para o Chade para apoiar as forças governamentais. 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 França e de muitos dos demais países africanos, que viram o movimento como uma afronta aos ideais fundacionais da OUA. Ainda em 1980, com a eleição do governo socialista de François Mitterrand, a França retirou o apoio que vinha prestando a Habré, retirou seus soldados do Chade, pressionou a OUA a criar uma missão de paz para estabilizar o país (ARNOLD, 2008; CHAZAN *et al.*, 1999; CLAYTON, 2001; MASSEY, 2003; SCHMIDT, 2013).

Assim, em novembro de 1981, a OUA e Oueddei assinaram um acordo, em Paris, estabelecendo a criação de uma nova força de paz interafricana. Constituída por 2.000 soldados provenientes de Nigéria, Senegal, Togo e Zaire, sob o Comando do General nigeriano, Geoffrey Ejiga, a *OAU Neutral Force* para o Chade⁶⁸, cujo mandato compreendia a manutenção da paz no país, a supervisão das eleições a serem realizadas

⁶⁸A decisão da OUA para estabelecimento de uma missão de paz interafricana no Chade foi aprovada durante 18ª Cúpula Ordinária da OUA realizada entre os dias 24 e 27 de junho de 1981, em Nairóbi, no Quênia. A resolução previa a consulta à GUNT para o estabelecimento da força de paz. Em outubro do mesmo ano, foi assinado em Paris um acordo entre Oueddei e o Secretário-Geral da OUA, Edem Kodjo, para o estabelecimento da missão de paz. O fato de o acordo ter sido assinado em Paris gerou um mal estar no seio da OUA, que viram isso como um ataque ao verdadeiro significado da unidade africana. Sekou Touré (presidente da Guiné), por exemplo, que anteriormente havia concordado em enviar tropas para integrar a missão de paz da OUA no Chade, voltou atrás argumentando que a França estava por detrás dessa missão, o que deslegitimava a intervenção da OUA. Isso levou o Secretário-Geral, Daniel arap Moi, a realizar a assinatura de um novo acordo, de igual teor, uma semana depois em Nairóbi, no Quênia (SESAY, 1991).

em uma data acordada pelas facções em combate no país e o auxílio na integração dos combatentes ao exército chadiano (MASSEY, 2003; SESAY, 1991). Contando com auxílio logístico e financeiro dos EUA e da França, os soldados 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, passou a enfrentar grandes dificuldades logísticas, financeiras, materiais e técnicas em sua atuação (SESAY, 1991).

Além disso, as forças de paz da OUA passaram a ser alvo de ataques da FAN. Nesse contexto, a Força Interafricana tentou estabelecer negociações entre o governo chadiano e a FAN, o que foi recusado por Oueddei, alegando que isso conferiria legitimidade aos rebeldes (AIMOO, 1991). Ao longo de 1982, as FAN intensificaram suas investidas sobre N'Djamena, conseguindo derrotar as forças governamentais e tomar a capital em junho do mesmo ano – sem que houvesse qualquer interferência das forças 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 mês⁶⁹ (BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999).

Diversos fatores contribuíram para o fracasso da missão da OUA no Chade. Primeiramente, destaca-se a falta de recursos humanos, logísticos, materiais e, sobretudo, financeiros -, que contribuiu para fragilizar a força interafricana da OUA. Em segundo lugar, a falta de clareza nas atribuições da missão, que possuía um mandato ambíguo, permitindo interpretações distintas por parte dos beligerantes. Além disso, a falta de coesão dentro da OUA também contribuiu para o fracasso da missão. O Sudão, por exemplo, além de oferecer apoio financeiro cedeu parte do seu território para a reorganização da FAN durante o asilo de Habré. O suporte sudanês foi fundamental para vitória da FAN sobre as forças governamentais em N'Djamena em junho de 1982 (CHAZAN *et al.*, 1999; SESAY, 1991).

Após a retirada das forças de paz da OUA do país, a Líbia enviou soldados para Chade em apoio às forças de Oueddei, ocupando rapidamente boa parte do território no norte do país. E em resposta, a França enviou 3.000 soldados para o país, e os Estados Unidos objetivando conter a expansão líbia na região ofereceram apoio financeiro e

⁶⁹Com exceção das tropas nigerianas, que já haviam se retirado quase um mês antes, dado os altos custos de manutenção de suas tropas no país vizinho (ESMENJAUD; FRANKE, 2009; SESAY, 1991).

militar ao novo governo. Em fevereiro de 1986, a França interveio novamente no Chade (Operação Epervier) para conter a invasão do norte do país pela Líbia (BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; CLAYTON, 2001; FRANCIS, 2006). Neste contexto de instabilidade interna, surgiu um novo grupo rebelde, em março de 1990, o Movimento Patriótico da Salvação (MPS) liderado pelo comandante das Forças Armadas, General Idriss Déby, que em dezembro de 1990 tomou o poder no país levando o presidente chadiano, Habré, a fugir para o vizinho, Camarões, e posteriormente se asilar no Senegal. Em 1996 foram concluídas as negociações de paz, um cessar-fogo foi estabelecido e a eleição presidencial foi realizada, sendo vencida por Idriss Déby (CHAZAN *et al.*, 1999; CLAYTON, 2001).

Com a chegada da década de 1980, o choque das contas externas, o aumento dos preços do petróleo e das taxas de juros internacionais, aliados à queda nos preços das *commodities*, levou à instabilidade macroeconômica e ao declínio do crescimento de diversas economias africanas, já desgastadas pelo acelerado crescimento demográfico, pelos desequilíbrios produtivos, sociais e ecológicos, bem como pelos conflitos armados e pela incompetência e corrupção de uma parte de suas elites. Em busca de financiamento para sanar os problemas macroeconômicos, foi inevitável aos países africanos recorrer aos organismos financeiros internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que impuseram a adoção de Programas de Ajuste Estrutural do que resultaram na abertura dos mercados de diversos países africanos aos produtos estrangeiros – o que foi associado a políticas fortemente recessivas e de redução de gastos públicos, que atingiram inclusive serviços básicos como saúde e educação (ADEBAJO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; MEREDITH, 2006; VISENTINI, 2010).

Como resultado dessas políticas, a dívida externa dos países africanos aumentou atingindo US\$ 272 bilhões (90% do PIB) em 1990, o dobro de 1980; as importações caíram 8% ao ano, enquanto as exportações cresciam apenas 1,5% anualmente, houve aumento da fome endêmica em algumas regiões e, colapso da estrutura social em diversos países (ADEBAJO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; VISENTINI, 2010). Os resultados foram massivos protestos sociais, levantes violentos e golpes de Estados em muitos países africanos que veio deteriorar ainda mais o cenário regional de segurança já marcada por diversos conflitos armados (ADEBAJO, 2013). Tendo em vista tal cenário e o baixo desempenho da OUA em reverter esse quadro, começaram a surgir algumas iniciativas no continente, demandando a reforma da Organização e o próprio

reconhecimento, por parte desta, da necessidade de ampliar o seu escopo de atuação visando a estabilidade do continente e à promoção do desenvolvimento econômico.

Contudo, foi somente no final da década de 1980, com a ascensão do reformista tanzaniano, Salim Ahmed Salim, ao cargo de Secretário-Geral da OUA, e a criação do Movimento de Kampala (*African Leadership Forum*) em 1989, aliada à conjuntura internacional criada pelo fim da bipolaridade, que as mudanças institucionais começaram, ainda que muito aquém das expectativas. Sob liderança do ex-presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, o Movimento de Kampala deu início a um movimento para a reforma política e da cooperação regional, com vistas a melhorar o potencial da África para promover a estabilidade e o desenvolvimento econômico, além de trazer para o centro das discussões o conceito de segurança humana e sua integração às normas e diretrizes da OUA (DENG; ZARTMAN, 2002; KHADIAGALA, 2008; MØLLER, 2005).

Dentre as propostas do Movimento de Kampala, podemos citar as novas concepções de segurança e soberania implantadas no continente. Segurança, por conseguinte, não poderia ser concebida como justificativa para manter a ordem estatal, mas deveria ser considerada como um fenômeno multidimensional, o qual incluiria além da dimensão militar, aspectos econômicos, políticos e sociais (ABEGUNRIN, 2009; ADERINWALE, 2001; DENG; ZARTMAN, 2002; KHADIAGALA, 2008; MØLLER, 2005; SANTOS, 2011).

3.1.1 O Pós-Guerra Fria e a Nova Agenda Africana de Segurança

Com o fim da Guerra Fria em 1989 e o colapso da URSS em 1991, a África perdia a sua importância estratégica e, conseqüentemente, capacidade de barganha, sendo marginalizada tanto política, quanto economicamente (ABEGUNRIN, 2009; VISENTINI, 2010; OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014). De fato, tanto a potência vitoriosa da Guerra Fria, os Estados Unidos, como a Federação Russa abandonou os compromissos e engajamentos da antiga União Soviética. De acordo com Akokpari (2001), em parte, a diminuição da importância econômica dos países africanos estava diretamente ligada às novas oportunidades de investimento surgidas, com o fim da URSS, nos novos países da Europa Oriental. Por outro lado, a onda de globalização neoliberal, através da liberalização, dos Programas de Ajustes Estruturais e das políticas

de “livre mercado”, por sua vez, também tiveram papel na marginalização do continente, dado que prejudicou as frágeis economias africanas. Dessa forma, as potências ocidentais passaram a exigir condicionalidades, como uma maior democratização por parte das lideranças africanas, no processo de decisão política e econômica (ADEBAJO, 2007; DERSSO, 2012; VISENTINI, 2010).

Ao longo da década de 1990, eventos como o fim do *Apartheid*, a assinatura de um acordo de paz em Angola, a pacificação de Moçambique, a institucionalização de sistemas políticos multipartidários em vários países africanos (de cinco em 1989 para trinta e cinco em 1995) e a independência da Namíbia davam a esperança de uma renovação da África. Ao mesmo tempo, no entanto, uma série de conflitos se alastrou pelo continente⁷⁰, originados, em grande parte, pelo colapso de diversos Estados e pela falência de alguns acordos de paz (ADEBAJO, 2013; ADERINWALE, 2001; CHAZAN *et al.*, 1999; MURITHI, 2008; ESCOTEGUY, 2011; VINES, 2013; VISENTINI, 2010).

O resultado das várias conferências e debates entre a sociedade civil, lideranças africanas e atores externos, organizados pelo Movimento entre 1989 e 1991, conhecido por Documento Kampala, reuniu as propostas e os princípios que deveriam orientar os governantes africanos, dentre os quais se destaca a proposta da Conferência sobre a Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação na África (CSSDCA). A CSSDCA foi realizada entre os dias 19 e 22 de maio de 1991 em Kampala, em Uganda, e contou com 500 participantes, incluindo cinco Chefes de Estado e de governo africanos, como Yoweri Museveni de Uganda, Kenneth Kaunda da Zâmbia, Joaquim Chissano de Moçambique, Quett Masire de Botsuana, e Omar al-Bashir do Sudão, bem como dos ex-presidentes Julius Nyerere da Tanzânia, Aristide Pereira de Cabo Verde e Olesegum Obasanjo da Nigéria, além de representantes da Comissão Econômica para a África (ECA) e da sociedade civil (ABEGUNRIN, 2009; ADERINWALE, 2001; KHADIAGALA, 2008; MØLLER, 2005; TIEKU, 2004).

O relatório final da CSSDCA propôs o desenvolvimento de um mecanismo de manutenção da paz continental, de prevenção de conflitos e de autossuficiência militar na África, e a criação de um Conselho de Anciãos, pautado na mediação de conflitos e

⁷⁰Como exemplo, podemos citar a guerra civil na Libéria (1989-1997), na Ruanda (1990-1994), na Serra Leoa (1991-2002), no Burundi (1993-2005), na Somália (1991-...), na República Democrática do Congo (1996-1997; 1998-2003), entre outros (ARNOLD, 2008; CLAYTON, 2001).

redução dos gastos militares no continente, combate à corrupção e fortalecimento da governança democrática. O relatório ressaltava, também, a interdependência dos esforços dos Estados individuais africanos para promover e manter a segurança (ABEGUNRIN, 2009; ADEBAJO, 2007; ADERINWALE, 2001; HUTCHFUL, 2008; KAMPALA MOVEMENT, 1991; MØLLER, 2005). Em linhas gerais, a CSSDCA baseava-se no pressuposto de que a estabilidade, a segurança humana, o desenvolvimento e a cooperação estão interligados (LANDSBERG, 2008).

Esse documento foi enviado em julho de 1991 à Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo OUA, durante a Cúpula de Abuja, para ser discutido e incorporado oficialmente à estrutura da Organização. Apesar de receber apoio de proeminentes líderes africanos como Nelson Mandela, Salim Ahmed Salim, Yoweri Museveni e do presidente da Zâmbia, Kenneth Kaunda, este documento foi rejeitado pela OUA por falta de apoio de alguns Estados membros, especialmente do Quênia de Daniel arap Moi, da Líbia de Muammar Khadafi e do Sudão de Omar al-Bashir (ABEGUNRIN, 2009; ADERINWALE, 2001; MØLLER, 2005; TIEKU, 2004). Segundo Thomas Tieku (2004), os membros da Organização ainda não estavam preparados para uma mudança tão significativa de paradigmas, a qual implicaria a relativização da soberania nacional na medida em que permitira uma atuação mais assertiva da OUA.

Ciente do fracasso da CSSDCA e das demandas por uma atuação mais assertiva da Organização na prevenção, gerenciamento e resolução de conflitos, durante a Cúpula Ordinária da OUA em Dacar, em julho de 1992, o Secretário-Geral, Salim Ahmed Salim, em relatório intitulado *Resolving conflicts in Africa: proposals for action*, propôs à Assembleia a criação de um Mecanismo para a Prevenção, Manutenção e Resolução de Conflitos (MCPMR), com o objetivo de antecipar e prevenir conflitos no continente. Assim, em junho de 1993, durante a Cúpula do Cairo, os líderes africanos decidiram estabelecer esse Mecanismo, composto por um Órgão Central, integrado pela *troika* da OUA, e um *Bureau*, do qual participavam três países de cada uma das cinco regiões geográficas da África, eleitos anualmente. No âmbito do Secretariado, foi estabelecido um Centro para a Gestão de Conflitos e um Fundo para a Paz, financiado com 6% do orçamento anual da Organização e contribuições voluntárias dos Estados membros e

parceiros da OUA⁷¹, para apoiar as atividades do Mecanismo. Este incluía também uma Comissão *ad hoc* de Chefes de Estado e de Governo para intervir em situações específicas de conflitos, envolvendo normalmente países vizinhos (BISWARO, 2013; CLAPHAM, 1996; FRANCIS, 2006; GOMES, 2008; KHADIAGALA, 2008; MARTIN, 2002; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014).

De acordo com Gomes (2008), o estabelecimento do Mecanismo reflete um grau de maturidade dos Estados membros da OUA na medida em que representa a aceitação da necessidade de uma estrutura para prevenir, gerir e resolver os conflitos no continente. Contudo, ainda que significasse um grande avanço do ponto de vista teórico, ele não contava com forte apoio dos Estados africanos, pois muitos se posicionavam contra a ingerência em assuntos internos dos membros. Por esse motivo, o MCPMR restringiu-se à prevenção de conflitos, na medida em que para muitos dos Estados membros prevalecia o entendimento de que a gerência e resolução de conflitos cabia exclusivamente ao(s) Estado(s) envolvido(s), a não ser quando fossem convidados a atuar (BISWARO, 2013).

Após a institucionalização do MCPMR, a OUA enviou duas pequenas missões à Ruanda (NMOG I e II, do inglês *OAU Neutral Military Observer Group* - 1990-93), uma missão de observação para o Burundi (OMIB, do inglês *OAU African Mission in Burundi* - 1993-96), Comores (OMIC, do inglês *OAU Observer Mission in the Comoros* - 1997-99), República Democrática do Congo (JMC, do inglês *Joint Military Comission*), esta última fundamental para o estabelecimento de uma missão de paz da ONU (MONUC) em novembro de 1999 e uma *liaison mission* na Etiópia-Eritreia (OLMEE, do inglês *OAU Liasion Mission in Ethiopia – Eritrea* - 1998-2000) (BISWARO, 2013; GOMES, 2008; MØLLER, 2009b; RUIZ-GIMENEZ, 2011). Essas missões, contudo, não foram suficientes para romper com a instabilidade nesses países, além de expor a fragilidade logística e financeira da organização, já que 75% do custo dessas missões foram financiadas por doadores externos (ADEBAJO, 2013; TOURAY, 2005; SANTOS, 2011;).

De fato, o envolvimento da OUA na guerra civil ruandesa embora tenha conseguido fazer o governo do presidente Juvenal Habyarimana e o grupo insurgente

⁷¹Segundo Berman e Sams (2003, p.55, tradução nossa), “entre 1 de junho de 1993 e 31 de março de 2001, o Fundo para Paz recebeu cerca de US\$ 41 milhões, sendo dois terços desse valor proveniente de recursos não-africanos”.

Frente Patriótico Ruandês (FPR) chegarem a um acordo de paz, por meio de um cessar-fogo em agosto 1993, não evitou o genocídio de 800.000 Tutsis⁷² coordenado pelas Forças Armadas Ruandesas (FAR) em 1994 (BISWARO, 2013; CHAZAN *et al.*, 1999; ZARTMAN, 2009). Segundo Murithi (2008), a tragédia de Ruanda além de demonstrar a impotência da OUA em lidar com os conflitos dentro dos Estados membros, trouxe à tona a necessidade de uma organização regional no continente africano capaz de lidar com os problemas de segurança.

Em discurso realizado em junho de 1994 em Túnis, na Tunísia, por ocasião da Cúpula Ordinária da OUA, o presidente da sul africano, Nelson Mandela, expôs o seu desapontamento com a atitude da comunidade internacional frente à grave crise interna pela qual a Ruanda estava passando naquele momento e convocou as lideranças africanas a se organizarem e resolver os problemas africanos. Nas palavras dele:

Ruanda destaca-se como uma repreensão severa e grave para todos nós por ter falhado em resolver os problemas de segurança na África. Como resultado disso, a terrível matança de inocentes está ocorrendo diante de nossos olhos. Sabemos que é uma questão de fato que devemos ter em nós mesmos como africanos para mudar tudo isso. Devemos, em ação afirmar a nossa vontade de fazê-lo (MANDELA, 1994, p.1138)⁷³

A OUA também não foi capaz de romper com a longa guerra civil no Burundi. Desde a sua independência, em 1962, o cenário político interno no país foi marcado por tensões entre grupos das etnias Hutu e Tutsi, representados por uma diversidade de partidos políticos, sendo os mais representativos, a Frente pela Democracia no Burundi (FRODEBU) (Hutu), liderado por Melchior Ndadaye, candidato que disputou e venceu a eleição de 1993 para a presidência do país, e a União para o Progresso Nacional (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 FRODEBU⁷⁴ (MITI, 2012; NUGENT, 2004; SOUTHALL, 2006; RENO, 2011).

⁷²A população ruandesa está dividida em três grupos étnicos, sendo Hutus a maioria correspondendo a 84% da população, seguido pelos Tutsis 15 % e Twa 1% (ARNOLD, 2008; BISWARO, 2013).

⁷³Do original em inglês.

⁷⁴O caráter pacífico do processo eleitoral de julho de 1993 e a vitória da FRODEBU sobre a UPRONA – primeira vez um representante da etnia Hutu chegava ao poder no Burundi – eram acontecimentos que, em certa medida, geravam expectativas de redução das tensões entre as duas etnias (BOSHOFF *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 instabilidade. Em janeiro de 1994, a Assembleia Nacional indicou outro Hutu, Cyprien Ntaryamina, para suceder Ndadaye. No entanto, Ntaryamina faleceu em abril do

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 o golpe, 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 (WILLIAMS, 2011c). 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 (MITI, 2012). O conflito no país só foi solucionado nos anos 2000 quando foi assinado um acordo de divisão de poder (*power sharing*) entre os principais grupos beligerantes, sob a mediação do ex-presidente sul-africano, Nelson Mandela, que estabeleceu um governo de transição e uma missão de paz da União Africana no país (ARNOLD, 2008; BISWARO, 2013).

A OUA manteve a mesma postura em relação ao golpe militar em Serra Leoa em janeiro de 1996, que levou ao poder Julius Maada Bio. Se durante a Guerra Fria a OUA não podia adotar sanções contra os regimes oriundos de golpes, por considerar este assunto interno aos Estados membros, no período pós-Guerra Fria esta concepção foi alterada, os golpes de Estado passaram a ser tratados como uma violação da ordem interna dos Estados, e cabia à OUA adotar as sanções que julgasse necessárias contra os governos saídos dos golpes – uma forma de inibir novos casos no continente⁷⁵ (CHAZAN *et al.*, 1999; WILLIAMS, 2011c).

Embora a OUA tenha reagido aos golpes de Estado no Burundi e em Serra Leoa, adotando sanções contra os novos regimes, esses foram episódios isolados e não refletem necessariamente uma mudança efetiva na forma de atuar da Organização, na medida em que a reação desta às mudanças inconstitucionais de governo ocorridas em outros Estados membros entre 1997 e 1998 foi bastante limitada. Entretanto, como

mesmo ano num acidente aéreo na capital da Ruanda, Kigali, que também matou o presidente ruandês, Juvenal Habyarimana, estopim para o genocídio de 1994. O porta voz da Assembleia Nacional, Sylvestres Ntibantunganga, substitui Ntaryamina na presidência do país (ARNOLD, 2008; CHAZAN *et al.*, 1999; MITI, 2012; VISENTINI, 2010).

⁷⁵ Em discurso proferido na Cúpula da OUA em Ouagadougou, na Burkina Faso, em 1998, o presidente sul africano, Nelson Mandela afirma “A África tem direito e o dever de intervir na luta contra a tirania... temos de aceitar que não podemos usar a soberania como desculpa para não agir.” (MANDELA, 1998, não paginado, tradução nossa).

mencionado anteriormente, em 1999 a OUA se afasta dessa prática ao banir a participação dos líderes que haviam chegado ao poder por golpes de Estado de suas reuniões. O compromisso da OUA com essa conduta pode ser vista na proibição da participação dos presidentes do Costa do Marfim, General Robert Guéi, e do Comores, Azali Assoumani, que haviam chegado ao poder através de golpes militares em 1999, na importante Cúpula da OUA em Lomé, no Togo, em julho de 2000 (ADEBAJO, 2013; BISWARO, 2013; WILLIAMS, 2011c). Os dois países só foram reintegrados à OUA/UA após realização das eleições.

Em síntese, a experiência da OUA com a manutenção da paz (*peacekeeping*) produziu resultados limitados (GOMES, 2008). De fato, a Organização mostrou-se incapaz de solucionar boa parte dos conflitos na África, remanescentes dos processos de independência que se desdobraram a partir da década de 1950. Chazan *et al.*, fazendo um balanço das quase quatro décadas da atuação da OUA no campo de paz e segurança no continente afirmam que:

OUA obteve pouco sucesso na resolução dos conflitos mais graves [...] [mas] se manteve porque servia às necessidades diplomáticas dos Estados africanos. Ela mediou, com sucesso, disputas menores e articulou uma posição comum frente ao mundo exterior sobre o *apartheid* e os temas de desenvolvimento econômico (CHAZAN *et al.*, 1999, p. 415, grifo nosso)⁷⁶.

De fato, o desempenho da Organização no âmbito securitário foi bastante limitado, tendo em vista as expectativas e se comparado com os outros objetivos, especialmente no tocante ao artigo 2 inciso (d) de sua carta, na qual consta como preceito a erradicação de todas as formas do colonialismo no continente e a luta contra os regimes racistas na África Austral (ADEBAJO, 2013; ADERINWALE, 2001; OAU CHARTER, 1963). Nesse sentido, as demandas pela reforma da OUA se davam, sobretudo, pela incapacidade desta em lidar com os problemas de segurança no continente, pois, ficava cada vez mais claro que o desenvolvimento e a cooperação econômica interafricanas estavam intrinsecamente ligados a um ambiente estável.

Entretanto, a organização acabou por se destacar na criação das primeiras normas e padrões africanos no âmbito securitário, legado que parece ser esquecido. Dentre elas destaca-se a assinatura da Convenção para a Eliminação de Mercenários, em

⁷⁶ Do original em inglês.

1977, em Libreville (Gabão), a adoção da Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos, em 1981, além da proclamação, em 1996, da África como área livre de armas nucleares pelo Tratado de Pelindaba⁷⁷, e da Convenção para Prevenção e Combate ao Terrorismo, em 1999. Contudo, a eficácia dessas regulamentações é discutível (MØLLER, 2009a; OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014). É importante considerar também que a OUA foi a primeira tentativa unicamente africana de criar um mecanismo de segurança comum, servindo de base para a reforma atingida em 2002.

3.1.2 A União Africana e a Criação da Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança

No final da década de 1990, ficava cada vez mais clara a necessidade de reforma da estrutura da OUA, no sentido de ampliar o seu escopo institucional e funcional para se adequar à nova conjuntura internacional e responder aos velhos e novos desafios que se impunham. Assim, entre 1999 e 2002, impulsionada pela nova geração de líderes africanos como Meles Zenawi da Etiópia, Isaias Afeweki da Eritreia, Yoweri Museveni de Uganda, Paul Kagame de Ruanda, Joaquim Chissano de Moçambique e, sobretudo Thabo Mbeki da África do Sul, e Olusegun Obasanjo da Nigéria, e baseada nos ideais pan-africanista, assistiu-se à transformação da OUA em União Africana (UA), unindo ideias divergentes quanto ao futuro da Organização.

De fato, a ascensão de Obasanjo, na Nigéria, e de Mbeki, na África do Sul, em 1999, aliada às manobras engendradas por Muammar Khadafi para retirar a Líbia do isolamento internacional⁷⁸ e alcançar uma posição de destaque e de liderança

⁷⁷O Tratado de Pelindaba entrou em vigor em julho de 2009, quando o 28º Estado (Burundi) ratificou o documento. Em janeiro de 2012, todos os países africanos já haviam assinado o Tratado.

⁷⁸A Líbia estava sob sanções políticas e econômicas desde dezembro de 1988, quando do atentado contra o avião da companhia aérea norte-americana Pan Am sobre a cidade escocesa de Lockerbie que matou 270 pessoas. O governo líbio foi acusado de cooperar com os terroristas que promoveram o atentado. Em 1992, o CSNU aprovou a resolução 748 que proibia os Estados membros da ONU de manterem voos comerciais com destino à Líbia. No ano seguinte, foi aprovada a resolução 883 que instruiu os Estados membros da ONU que detinham fundos ou outros recursos financeiros de propriedade ou controlados, direta ou indiretamente, por Governo ou as autoridades públicas da Líbia, ou qualquer empresa do país, deveriam congelar tais fundos e recursos financeiros. No final da década de 1990, no entanto, houve uma mudança na política externa líbia ao afastar dos países árabes, estes que foram complacentes com as sanções impostas pelos Estados Unidos e aproximou dos países da África subsaariana como uma alternativa estratégica. Os países africanos não só foram contra as sanções como também adotaram uma posição comum durante a Cúpula da OUA em 1994, pedindo que as mesmas fossem revogadas. Khadafi direcionou grande parte do seu fundo soberano de US\$ 70 bilhões para a

continental, criou o ambiente necessário para a reforma da OUA. Obasanjo propunha uma instituição mais efetiva quanto às questões de segurança, com capacidade de intervenção e delegando a segurança do continente aos países africanos, o que condizia com suas preocupações regionais. Mbeki refletia as preocupações acerca da economia sul-africana e, com o respaldo do Renascimento Africano (*African Renaissance*)⁷⁹, tentava ampliar as plataformas de financiamento externo da África—para tal, fazia-se necessário mudar a imagem do continente perante a comunidade internacional. Khadafi, por sua vez, percebia na reforma da OUA uma boa oportunidade de conseguir aliados e estabelecer uma liderança no continente africano (ABEGUNRIN, 2009; ADEBAJO, 2013; DÖPCKE, 2002; ESCOSTEGUY, 2011; LANDSBERG, 2007, 2008; MAKINDA; OKUMU, 2008; TIEKU, 2004).

Em julho de 1999, quando da realização da trigésima quinta Cúpula Ordinária da OUA, em Argel, na Argélia, Mbeki lançando mão do discurso pro-democrático de sua política externa e apoiado por Obasanjo, defendeu a criação de instituições democráticas e a saída de governos inconstitucionais da OUA, além da assistência aos governos militares para que estes se tornassem mais democráticos dentro dos moldes ocidentais. Assim, a Assembleia acolheu a proposta sul-africana e incorporou à estrutura institucional da OUA a norma que proíbe a participação nas reuniões da Organização líderes que tenham chegado ao poder através de golpe de Estado (ADEBAJO, 2013; LANDSBERG, 2007), firmando o compromisso com a cláusula democrática.

Ciente da aliança entre os líderes sul-africano e nigeriano em Argel, o líder líbio propôs a realização de uma Cúpula Extraordinária da OUA a realizar-se em Sirte, Líbia,

África e investiu principalmente através das empresas *Libya Arab Africa Investment Company* (LAAICO) e *Lybian African Investment Portfolio* (LAP) em projetos de petróleo, gás, telecomunicações e em setores agrícola, florestal e hoteleiro. Em 2004 quando da Cúpula da Liga Árabe em Tunis, na Tunísia, a Líbia se retirou da Organização (ADEBAJO, 2013).

⁷⁹Segundo o governo sul africano, o Renascimento Africano “[...] é uma visão holística que busca promover a paz, a prosperidade, a democracia, o desenvolvimento sustentável, a liderança progressiva e boa governança em todo continente africano [...]”. Para Chris Landsberg (2005, p.740, tradução nossa), “Um objetivo essencial do Renascimento Africano foi a busca de uma parceria estratégica entre a África e os países industrializados. A África do Sul buscou uma nova relação entre a África e o resto do mundo com base em parcerias, rejeitando as típicas relações paternalistas doador-receptor, em vez disso, mudou-se para uma relação baseada na responsabilidade mútua, onde o Ocidente tem grandes responsabilidades no que diz respeito a ajuda no aumento e democratização, no acesso ao mercado de produtos advindos da África, na erradicação da dívida, e em garantir a disponibilidade de recursos para as operações de apoio à paz na África. A África, por sua vez deve assumir a responsabilidade na promoção da governança democrática, da paz e segurança, e no combate à corrupção.”

no mesmo ano, com o objetivo de discutir os projetos e as propostas de reforma da OUA. Enquanto isso, Obasanjo viu no encontro de Sirte uma oportunidade de persuadir os outros países africanos a aceitar reformas que favorecessem a consolidação do seu papel de liderança e que, ao mesmo tempo, possibilitassem ao país diminuir a sua participação em missões de paz no continente. Ao mesmo tempo, Mbeki via uma oportunidade fortalecer a ideia de Renascimento Africano através da reforma da OUA (ABEGUNRIN, 2009; DÖPCKE, 2002; OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014; TIEKU, 2004).

Assim, entre os dias 8 e 9 de setembro de 1999, foi realizada a Cúpula de Sirte, na qual foram analisados e discutidos três projetos de reforma da OUA. Um dos projetos, defendido pelo líder líbio, propunha a criação dos Estados Unidos da África através da união política e econômica do continente, com um presidente continental, moeda e exército únicos, resgatando o projeto defendido pelo Grupo de Casablanca na década de 1960, projeto este que acabou sem apoio real dos outros líderes africanos. Os outros dois projetos, um defendido pela África do Sul e outro pela Nigéria, propunham mudanças não tão profundas baseadas na Declaração da CSSDCA (DÖPCKE, 2002; KHADIAGALA, 2008; LANDSBERG, 2007; 2008; TIEKU, 2004).

Em linhas gerais, o teor dos projetos de reforma apresentados em Sirte demonstra o amadurecimento político do continente que passava a buscar soluções continentais para problemas africanos, bem como o compromisso das lideranças africanas em romper com os ciclos de violência, pobreza e subdesenvolvimento, através da valorização da pessoa humana, da boa governança, da democracia, do combate à corrupção e da resolução pacífica dos conflitos.

Como forma de acomodar todas as mudanças demandadas, ainda em Sirte, foi decidida a substituição da OUA pela União Africana (UA), bem como a elaboração de um Ato Constitutivo para a UA (CAAU) a ser ratificado até o ano 2000 (OUA, 1999b; MAKINDA; OKUMU, 2008; TIEKU, 2004). Logo, em Lomé, no Togo, em julho de 2000, quando da realização da trigésima sexta Cúpula Ordinária da OUA, 27 chefes de Estado africanos assinaram o Ato Constitutivo da nova organização, tendo os demais Estados membros da OUA ratificando o CAAU até março do ano seguinte (PACKER; RUKARE, 2002; SANTOS, 2011; TIEKU, 2004).

Reconhecendo a lacuna institucional do Ato Constitutivo da UA no que se refere à criação de um órgão específico responsável pela segurança do continente, o Secretário-Geral da Organização, Salim Ahmed Salim, propôs à Assembleia a

incorporação do Mecanismo da OUA para Prevenção, Manutenção e Resolução de Conflitos à estrutura institucional da UA, de acordo no que dispõe o Artigo 5 (2) do CAAU (BISWARO, 2013; CILLIERS, 2002; OUA, 2000). Logo, em julho de 2001, em Lusaka, Zâmbia, durante a trigésima sétima Cúpula Ordinária da OUA, foi decidida a incorporação do Mecanismo da OUA à estrutura da UA, bem como a elaboração de um Protocolo Relativo para o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA⁸⁰ (PSC, do inglês *Peace and Security Council*), adotado na primeira Sessão Ordinária da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da UA, realizada em Durban, em julho de 2002 – e entrando em vigor em 26 de dezembro de 2003, quando o 27º Estado membro da Organização ratificou o documento (VINES, 2013).

Nesse contexto, em julho de 2002, em Durban, na África do Sul, a Organização da Unidade Africana foi oficialmente substituída pela União Africana, contando com a participação de todos os países africanos, exceto Marrocos, que havia se retirado da OUA em 1984 (BADEJO, 2008; MAKINDA; OKUMU, 2008). Tendo em vista os princípios normativos principais do CAAU, segundo Tieku (2004), a nova instituição surgiu na tentativa de atingir três objetivos principais: primeiro, reunir a vasta quantidade de instituições sub-regionais em uma única, capaz de promover cooperação e integração real do continente; segundo, fomentar a relação entre os países nos âmbitos social, econômico e político, diminuindo a probabilidade de guerras entre os Estadosmembros; terceiro, estabelecer um aparato institucional que permitisse a participação efetiva dos países africanos no mercado internacional e nas negociações financeiras, na busca de financiamento, entre outros.

Na ocasião o diplomata marfinense, Amara Essy, foi eleito presidente interino da Comissão da UA⁸¹, cargo que ocupou até setembro de 2003 quando foi substituído pelo

⁸⁰Dentre os Estadosmembros da UA, apenas Cabo Verde e Eritreia ainda não assinaram o Protocolo para o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da UA e países como a República Centro Africana, República Democrática do Congo, Guiné, Guiné-Bissau e Túnisia, embora já assinaram o documento ainda não o ratificaram (BISWARO, 2013).

⁸¹Para além da Comissão, compõem a estrutura da UA, a *Assembléia da União Africana* (principal Órgão)- composta pelos Chefes de Estado e de Governo, detém o poder decisório sobre as questões de grande relevância; o *Parlamento Pan-Africano* - que reúne 265 representantes de 54 países africanos. Desde sua criação, em 2004, detém poderes consultivos e emite recomendações. Está prevista sua evolução, com vistas a dotá-lo do poder de legislar; *Corte de Justiça* - sua instalação ainda está em curso; o *Conselho Executivo* - integrado por Ministros das Relações Exteriores ou de outras pastas ministeriais, indicados pelos Governos dos Estados membros, tem poder decisório sobre temas como comércio exterior, previdência social, alimentação, agricultura e comunicações e prepara o material a ser discutido e aprovado pela Assembléia; o *Comitê de Representantes Permanentes* - integrado por representantes permanentes designados por cada um dos Estados-Membros, tem como funções apoiar as

ex-presidente do Mali, Alpha Oumar Konaré. Este, por sua vez, foi sucedido em 2008 pelo ex-Ministro das Relações Exteriores do Gabão, Jean Ping. Desde outubro de 2012, a Comissão é dirigida pela sul-africana, Nkosazana Dlamini-Zuma, que havia ocupado a pasta do Ministério das Relações Exteriores da África do Sul durante o governo Thabo Mbeki (1999-2008) (ADEBAJO, 2013; AU, 2014). Sediada em Adis Abeba, a Comissão da UA conta com dez Comissários (incluindo-se o Presidente e o Vice-Presidente da Comissão), responsáveis pelos assuntos administrativos e pela coordenação das atividades da organização (AU, 2014).

Diferentemente da OUA, que se baseava nos princípios de soberania e da não intervenção, a União Africana possui uma maior preocupação com a manutenção da democracia no continente. Nesse sentido, a UA introduz a noção de intervenção legítima nos assuntos internos dos Estados membros em conformidade com a decisão da Assembléia em situações graves como, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade e/ou mudanças inconstitucionais de governo (ADEBAJO, 2013; AU, 2002; BISWARO, 2013; MWANASALI, 2008; POWELL, 2005; WILLIAMS, 2011c). Essa mudança se deveu, em grande medida, à pressão realizada pela Nigéria, na tentativa não só de consolidar a sua liderança no continente, mas também de compartilhar os custos de realizar intervenções (OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014). Assim, a UA tem a responsabilidade não só de intervir, sem a necessidade do consentimento das partes, para proteger as populações e restaurar a paz e estabilidade, mas sobretudo, prevenir que tais situações ocorram (MWANASALI, 2008).

Além disso, o Ato Constitutivo concedeu à União o direito de intervir em um Estado membro, utilizando de meios coercivos quando necessário, mesmo sem consenso no Conselho de Paz e Segurança (MWANASALI, 2008; WILLIAMS, 2011c). Portanto, se antes se buscava a segurança do continente por meio da institucionalização e legitimação do Estado na África, bem como da valorização dos princípios de

tarefas do Conselho Executivo; *Conselho de Paz e Segurança* (discutido mais a frente); o *Conselho Econômico, Social e Cultural* - órgão consultivo composto por representantes da sociedade civil, lançado durante a Cúpula de Abuja, em 2005; os **Comitês Técnicos Especializados** - os sete comitês são integrados por Ministros ou outras autoridades setoriais de alto nível, que se reportam ao Conselho Executivo, para o qual preparam avaliações e relatórios, a pedido ou por iniciativa própria. Estão voltados para o exame dos seguintes temas setoriais: agricultura; finanças; comércio exterior, questões alfandegárias e imigração; indústria, ciência e tecnologia, energia, recursos naturais e meio-ambiente; e as *Instituições Financeiras* - Banco Central Africano, Fundo Monetário Africano e Banco Africano de Investimentos - a serem criadas à medida que progredam os esforços de integração (AU, 2014).

soberania e integridade territorial, há hoje a percepção da necessidade de se proteger, também, as pessoas. A UA possui, portanto, uma percepção muito mais ampla do significado de segurança, o qual deve necessariamente englobar o conceito de segurança humana – bem-estar econômico, político e social dos cidadãos (HUTCHFUL, 2008).

Nesse sentido, a UA avança no que concerne a Responsabilidade de Proteger (R2P)⁸², ficando a frente, inclusive das Nações Unidas que utiliza como regra que um país só poderá intervir nos assuntos internos de outro se este for uma ameaça à paz e à segurança internacional. Quanto às organizações regionais, a ONU defende que estas só devem agir com o consentimento do seu Conselho de Segurança. A carta da UA também destaca a necessidade de “*defender a soberania, a integridade territorial e a independência de seus membros*”, também presente na Carta de 1963 da OUA, e termina defendendo “*o estabelecimento de uma política de defesa comum para o continente africano*” (AU, 2002, p.2). Desta maneira, a UA institui a possibilidade de atuar contra forças externas ao continente, bem como contra forças internas (MØLLER, 2009a).

Este compromisso foi estendido a partir da Declaração Solene sobre Política Africana Comum de Defesa e Segurança (CADSP), de 2004, e da Lei de Não-Agressão e Defesa Comum da União Africana (AUNACDP), de 2005 (OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014). Tendo como princípio básico que a segurança de um país africano é indissociável das demais, a CADSP busca assegurar respostas coletivas às ameaças internas e externas ao continente; proporcionar aos Estados membros da UA um quadro para a cooperação em matéria de defesa, inclusive no que diz respeito ao treinamento, intercâmbio de inteligência militar, informações e desenvolvimento de doutrina militar e capacidade coletiva, de forma a fortalecer os setores de defesa e segurança na África; e desenvolver a capacidade de dissuasão e contenção de ameaças no âmbito da UA (AU, 2004; TOURAY, 2005).

⁸² Fruto do relatório intitulado “*The Responsibility to Protect*” publicada em 2001 pela Comissão *Ad Hoc* Comissão Internacional sobre a Intervenção e Soberania do Estado (ICISS, do inglês *International Commission on Intervention and State Sovereignty*) integrado por 12 comissários e presidido por Gareth Evans e Mohamed Sahnoun – encomendado pelo governo canadense no ano 2000 – a Responsabilidade de Proteger ou R2P é uma norma que defende que a soberania não é um direito, mas Estados devem proteger sua população de crimes contra a humanidade, genocídios, crimes de guerra e limpeza étnica. Caso um Estado não consegue garantir a segurança da sua população ou são os próprios perpetradores das violações, a comunidade internacional tem direito de intervir para prevenir que tais situações ocorrem. O documento foi aprovado pela Assembleia Geral da ONU em setembro de 2005 (EVANS, 2008; FRANCIS, 2006; POWELL, 2005).

Por sua vez, o pacto de 2005 instrui os membros a ajudar uns aos outros em caso de agressão (AU, 2005), e é também aqui que a UA avança em comparação à ONU. Enquanto a carta das Nações Unidas define o ataque como único evento que poderá levar à retaliação de um Estado contra outro, a União Africana se refere a atos de agressão – os quais incluem a prestação de qualquer apoio a grupos armados, mercenários e outras organizações criminosas transnacionais, os quais podem realizar atos hostis contra um Estado-membro (MØLLER, 2009a; OLIVEIRA; CALVETE; CARDOSO, 2014). Além disso, ela instrui aos Estados-membros a prevenir os conflitos de natureza inter-eintraestatal e assegurar que as disputas sejam resolvidas por meios pacíficos.

No campo dos direitos humanos a UA tem tanto reafirmado decisões implementadas pela OUA – por exemplo, o Protocolo sobre Direitos Humanos e dos Povos –, quanto tomado novas iniciativas, várias vezes sob os auspícios da Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD, do Inglês *New Partnership for Africa's Development*)⁸³, nomeadamente no que concerne ao direito das mulheres e crianças, ao combate do HIV-AIDS, ao direito à democracia, etc. No âmbito da governança destaca-se, a criação do Mecanismo Africano de Revisão por Pares (APRM), iniciativa destinada à promoção da paz, democracia e governança baseada em mecanismos voluntários e auto-impostos.

No âmbito securitário, destaca-se a criação do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (PSC). Oficialmente lançado em maio de 2004, o PSC é o principal órgão decisório da UA para as questões referentes à paz e segurança no continente africano e, guia-se pelos princípios contidos no Ato Constitutivo da UA, na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre outros princípios. O PSC é composto por quinze membros, sendo dez eleitos por um período

⁸³A NEPAD nasceu da união, em 2001, do *Millennium Partnership for the African Recovery Program* (MAP) - criado pelos presidentes da África do Sul, Thabo Mbeki, da Nigéria, Olesegun Obasanjo, e pelo atual presidente da Argélia, Abdelaziz Bouteflika - com o *Omega Plan*, uma iniciativa do ex-presidente do Senegal, Abdoulaye Wade. Ambos os projetos buscavam colocar os países africanos em uma posição de barganha dentro do cenário econômico mundial. O objetivo não é questionar o Sistema Internacional, mas sim criar uma rede de proteção que permita o levantamento de financiamento sob condições justas (LANDSBERG, 2008; BUNWAREE, 2008). A NEPAD foi complementada em 2010 pelo *Program Infrastructure Development for Africa* (PIDA), projeto de redução de subdesenvolvimento, investimento em infraestrutura e proteção do desenvolvimento humano que prevê em seu Plano de Ação Prioritária (PAP), investimentos de US\$ 68 bilhões de dólares em infraestrutura, em setores de energia, transportes, potencial hídrico e telecomunicações, até 2020 (PIDA, 2012).

de dois anos e cinco eleitos por um período de três anos⁸⁴, de modo a assegurar a rotatividade. Além do equilíbrio regional⁸⁵ 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 da cota de manutenção da UA e o respeito pela governança constitucional também são critérios para elegibilidade ao PSC (AU, 2002; BAH *et al*, 2014; WILLIAMS, 2011c). Este Conselho possui poderes comparáveis ao CSNU no nível continental, porém, não existe veto ou qualquer distinção entre os poderes dos membros, além de existir, para todos, a possibilidade de reeleições sucessivas (ADEBAJO, 2013; AU, 2002; BAH *et al*, 2014; ESCOSTEGUY, 2011; MURITHI, 2008; RUIZ-GIMENEZ, 2011; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2011c, 2014).

Segundo o que dispõe o Artigo 3 do Protocolo, 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 (*post conflict reconstruction*); pela coordenação e harmonização dos esforços em nível continental para a prevenção e combate a 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; BAH *et al*, 2014).

⁸⁴O 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 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 grande 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 adotado pela UA (WILLIAMS, 2014).

⁸⁵Pautado pelo equilíbrio regional, os quinze membros representam as cinco regiões geográficas da África - os assentos são alocados segundo a seguinte fórmula: a região Ocidental do continente possui quatro países representantes no Conselho, as regiões Sul, 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 um período de três anos, esses são representados por um país de cada região geográfica (DERSSO, 2014; RUIZ-GIMENEZ, 2011; SANTOS, 2011; YOMBA NGUÉ, 2013; WILLIAMS, 2011c).

Entre as funções enumeradas no Artigo 6 do Protocolo, podemos elencar: 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 saídos de golpes⁸⁶. Ao PSC é também atribuída, pelo Artigo 16, a função de coordenar e harmonizar as atividades dos Mecanismos Regionais (RECs) nas áreas da promoção e manutenção de paz, segurança e estabilidade, trabalhando em estreita colaboração com os mesmos (AU, 2002; BAH *et al*, 2014).

O PSC pode se reunir em nível de Representantes Permanentes, Ministros ou Chefes de Estado e de Governo. As reuniões em nível 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 ano⁸⁷. 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; BAH *et al*, 2014). De acordo com Williams (2014), entre 2004 e início de 2010, todas as decisões do PSC foram adotadas por consenso.

⁸⁶Em dezembro de 2009 o PSC adotou a *Ezulwini Framework for the Enhancement of the Implementation of Measures of African Union in Situations of Unconstitutionnal Changes of Government, in Africa* que estabeleceu, entre outros, uma Comissão de Sanções responsável por implementar e monitorar as sanções adotadas pelo PSC (PSC, 2009). Entre 2003 e 2012 ocorreram doze golpes de Estado na África e a UA suspendeu temporariamente oito Estados membros das suas reuniões– República Centro Africana (RCA) (mar. 2003 – jun. 2005), Togo (fev. - jun. 2005), Mauritânia (ago. 2005 – mar. 2007), Comores (out. 2007 – mar. 2008), Guiné (dez. 2008- nov. 2010), Mauritânia (set. 2008 – jun. 2009), Madagascar (mar. 2009 – mar. 2010), Níger (fev. 2010 – mar. 2011), Costa do Marfim (dezembro 2010-abril 2011), Mali (março 2012 – outubro 2012) e Guiné-Bissau (abril 2012 -maio 2014) e adotou sanções adicionais a cinco deles (RCA, Guiné, Comores, Madagascar e Mauritânia) (AU, 2014; RUIZ-GIMENEZ, 2011; VINES, 2013; WILLIAMS, 2011c). A reação da UA assinalou aos outros Estados membros que a organização não irá aceitar nenhum tipo de mudanças de inconstitucionais de governos no continente.

⁸⁷A maioria dos encontros do PSC ocorre na sede da UA em Adis Abeba, Etiópia, embora o PSC já se reuniu em outras cidades, como Libreville (jan. 2005), Sirte (jun. 2005), Banjul (jul, 2006 e dez. 2013), Nova York (set. 2006, set. 2008, set. 2011, jun. 2012, set. 2013 e set. 2014), Abuja (nov. 2006 e out. 2009), Durban (maio 2007), Sharm el Sheik (jun. 2008), Kampala (jul. 2010), Bamako (mar. 2012), Dar es Salaam (abril 2013), Argel (jun. 2013), Nairóbi (set. 2014) (WILLIAMS, 2007; PSC, 2014). Entre março de 2004 e outubro de 2014, o PSC reuniu-se 462 vezes (PSC, 2014).

Quadro 4 – Composição do Conselho de Paz e Segurança da União Africana (2004-2014)

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

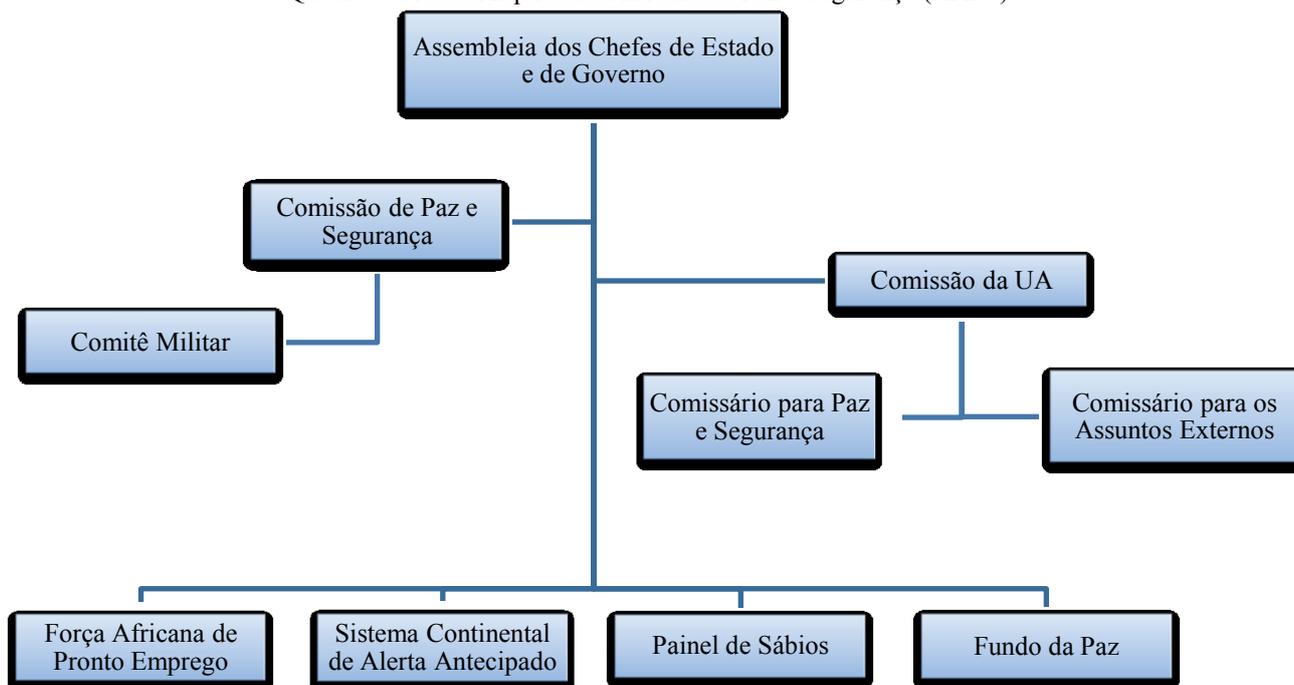
Fonte: Elaborado pelo autor com dados de DERSSO, 2014a; PSC REPORT, 2014; WILLIAMS, 2011c, 2012, 2014.

Nota: O quadro apresenta países que fizeram parte do PSC da UA entre maio de 2004 e maio de 2014. Em verde/negrito, países que foram eleitos paramandatos de três anos e em cinza, países eleitos por mandatos de dois anos.

Nota-se que 39 dos 53 países membros da UA já fizeram parte do PSC e a Nigéria destaca-se como o único país que participou consecutivamente do Conselho desde o seu estabelecimento. Além disso, percebe-se que na África Austral existe uma maior rotatividade entre os países no PSC (vide quadro 4).

Os trabalhos do PSC são auxiliados por um Painel de Sábios (PoW)⁸⁸, pelas Forças Africanas de Pronto Emprego (ASF), pelo Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS), pelo Comitê Militar (MSC) e financiado pelo Fundo da Paz (*Peace Fund*) (vide quadro 5) (MAKINDA; OKUMU, 2008; PIROZZI, 2009; POWELL, 2005; VISENTINI, 2010; WILLIAMS, 2011c).

Quadro 5 – Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de PSC/AU (2014); Williams (2011c).

Estabelecido em novembro de 2007, após o PSC adotar o documento intitulado “*Modalities for the Functioning of the Panel of the Wise*”, o Painel dos Sábios (PoW) tem tido um papel importante dentro da nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança. Segundo o que dispõe o artigo 11 inciso (2) do Protocolo para Estabelecimento do PSC da UA, o PoW é composto por cinco personalidades africanas renomadas por suas

⁸⁸Segundo Jamila El Abdellaoui (2009), o Painel dos Sábios 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 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. De acordo com Murithi e Mwaura (2010), o Painel reflete uma longa tradição africana de resolução de conflitos que valoriza a sabedoria, a boa vontade e habilidades de pessoas mais velhas.

contribuições à causa da paz, segurança e desenvolvimento do continente⁸⁹. Os membros são indicados pelo Presidente da Comissão após consultar os Estados membros, pautado pelo equilíbrio regional, e nomeados pela Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo por um mandato de três anos (AU, 2002; BAH *et al*, 2014). As personalidades eleitas para o Painel são impedidas de exercer cargos políticos enquanto exercem as suas funções e podem ser reeleita uma única vez. O Painel elege o seu Presidente *Pro Tempore* por períodos de um ano, não podendo um membro exercer a presidência mais de uma vez em um triênio (AU, 2007b). Os membros do Painel devem reunir-se em média três vezes ao ano para discutir o programa de trabalho e identificar regiões ou países para visitar.

Em relação às funções do Painel de Sábios, o Artigo II do documento estipula diversas possíveis ações a serem desenvolvida pelo órgão, das quais se destacam 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 Painel 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. 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; BAH *et al*, 2014; EL ABDELLAOUI, 2009; ESCOTEGUY, 2011; MURITHI; MWAURA, 2010).

⁸⁹Em janeiro de 2007 foram designados pelo 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 Cúpula Ordinária, a Assembleia da UA aprovou os cinco nomes proposta pelo Presidente da Comissão (AU, 2014; EL ABDELLAOUI, 2009). Atualmente compõe o Painel dos Sábios, a ex-Primeira Ministra de Moçambique, Luísa Dias Diogo (presidente) (representante da África Austral), o ex-ministro das Relações Exteriores da Argélia e ex-vice Secretário-Geral da ONU, Lakhdar Brahimi (representante da África do Norte), o ex-Primeiro Ministro do Togo, Edem Kodjo (representante da África Ocidental), a ex-vice Presidente da Uganda, Specioza Wandira Kazibwe (representante da África Oriental) e a ex-Ministra do petróleo de Angola, Albina Faria de Assis Africano (representante da África Central) (PSC, 2014b).

Desde a sua institucionalização, o órgão já atuou em várias situações de crises e conflitos no continente, como no caso da violência pós-eleitoral no Quênia, ocorrido entre dezembro de 2007 e janeiro de 2008, nas crises políticas no Zimbábue (2008), na Mauritânia (2009) e na Guiné-Bissau (2009), no conflito na Somália e no Sudão quando do indiciamento do Presidente al-Bashir pelo Tribunal Penal Internacional (ICC, do inglês *International Criminal Court's*), acusado de genocídio na região de Darfur⁹⁰ durante o conflito que teve início em 2003 (AU, 2014; BAH *et al*, 2014; EL ABDELLOUI, 2009; MURITHI; MWAURA, 2010; 2013; WILLIAMS, 2014).

O artigo 21 do Procolo estabelece um Fundo da Paz para financiar as atividades da UA relacionadas à prevenção de conflitos e à 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 % do orçamento regular da UA destinada ao financiamento do Fundo⁹¹ (ADEBAJO, 2013; BAH *et al*, 2014; VINES, 2013; WILLIAMS, 2014).

Desde janeiro de 2006, 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 em 2011), e Nigéria, cada um contribuindo com 15%. Contudo, apenas 15% do orçamento da UA destinados para missões de paz provêm do orçamento

⁹⁰Recorde-se que em março de 2005, o CSNU adotou a resolução 1593, com 11 voto a favor e 4 abstenções (Argélia, Brasil, China e EUA), referente à situação em Darfur, que se caracterizou como o primeiro caso enviado pelo CSNU à ICC, bem como o primeiro caso de indiciamento de um presidente em exercício de um país não signatário do Estatuto de Roma. Em março de 2009, a ICC emitiu um mandato internacional de prisão do presidente sudanês. No entanto, a posição da UA foi unânime contra o indiciamento e o mandato de prisão de al-Bashir, alegando ser injusta e contraproducente a forma como o processo foi conduzida e que isto poderia pôr em risco o processo de paz entre norte e sul. Nesse sentido, em outubro de 2009, o Painel criado pela UA, presidido pela ex-presidente sul-africana, Thabo Mbeki, para discutir a crise em Darfur, publicou um relatório que recomenda as autoridades sudanesas estabelecer uma corte híbrida, com participação de juízes estrangeiros, para julgar os crimes cometidos em Darfur, bem como o estabelecimento de uma comissão de verdade e reconciliação (ESCOSTEGUY, 2011; MURITHI, MWAURA, 2010). Recentemente, a UA adotou uma posição semelhante em relação ao indiciamento do atual presidente do Quênia, Uhuru Kenyatta, e seu vice, William Ruto, pelo ICC, acusados de crime contra humanidade por incitação à violência após as eleições de 2007 no país. Cabe ressaltar que 30 dos 54 países africanos são signatários do Estatuto de Roma. Além disso, três dos cinco membros permanentes (EUA, China e Rússia) não são signatários desse Estatuto.

⁹¹Segundo Santos (2011), no mesmo ano o orçamento geral da UA foi de US\$ 111 milhões de dólares, isto é, US\$ 13,2 milhões de dólares foram destinados ao Fundo da Paz, insuficiente para cobrir as despesas de uma missão de paz.

regular, sendo os restantes provenientes de voluntários africanos e de doadores externos (BAH *et al*, 2014; ESCOSTEGUY, 2011; WILLIAMS, 2011c, 2014).

O Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS) constitui o terceiro componente da AAPS e tem por objetivo antecipar e prevenir conflitos no continente. A principal função do CEWS é coletar e analisar dados, com vista assessorar o presidente da Comissão no desempenho das suas funções (artigo 12). Está prevista a construção de um centro de observação e monitoramento na sede da UA (AU, 2002; WILLIAMS, 2014).

Em janeiro de 2007, o Marco para Operacionalização do CEWS foi adotado pelo Conselho Executivo da UA. Além de considerar a coordenação entre a UA e as RECs um elemento essencial ao funcionamento do CEWS, recomenda promoção de intercâmbio regular de informações, elaboração periódica de reuniões sobre alerta antecipado e a elaboração de exercícios conjuntos de capacitação. Além disso, recomenda o apoio financeiro e técnico aos esforços das RECs para desenvolver os seus respectivos sistemas de alerta antecipado (ESCOSTEGUY, 2011; WILLIAMS, 2011c).

Para melhor embasar a coleta e análise de dados feita pelo CEWS, o Marco extrai indicadores políticos, econômicos, sociais, militares e humanitários de alguns documentos já endossados pela antiga OUA e pela UA, dentre os quais se destaca o Ato Constitutivo da UA, o Marco da NEPAD e o Memorando de Entendimento da CSSDCA. O objetivo é formular uma abordagem realista, que enfatize, em primeiro momento, um número limitado de casos, além de situações nas quais haja grande possibilidade de eclosão de conflitos no futuro imediato, de situações de conflito ou crise em andamento e de situações recentes de pós-conflito (ESCOSTEGUY, 2011; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2011c).

O Comitê Militar (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; BAH *et al*, 2014). 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 defesa⁹² em muitas embaixadas dos Estados membros em Adis Abeba, bem como a

⁹²Adido para a Defesa é um membro das Forças Armadas que serve em uma embaixada como representante do Ministério da defesa do seu país, responsável por todos os aspectos das relações bilaterais militares e de segurança.

irregularidade de suas reuniões, têm impedido o MSC de desempenhar suas funções de forma eficaz (PIROZZI, 2009).

De todos os componentes da nova Arquitetura Africana da Paz e Segurança, a Força Africana de Pronto Emprego (ASF) é o mais complexo e o que demanda maiores recursos humanos, técnicos, logísticas, materiais e, sobretudo, financeiros (BAH *et al*, 2014; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2011c, 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 de missões de apoio à paz e segurança (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; BAH *et al*, 2014; ESCOSTEGUY, 2011; FRANKE, 2007; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014).

Nesse contexto, 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 a revisão periódica. 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 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; BAH *et al*, 2014; 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 apêndice A). Conforme inicialmente planejado, a operacionalização da ASF ocorreria em duas fases. Na primeira fase (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, do inglês *Planning Element*) capaz de gerenciar missões no Cenário 1 e 2, enquanto que as cinco regiões geográficas africanas disponibilizariam meios militares até o nível da brigada, suficientes para executar as

missões previstas no Cenário 4 (vide apêndice A). 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; BAH *et al*, 2014; CILLIERS, 2008; DERSSO, 2010; FRANKE, 2006; RUIZ-GIMENEZ, 2011; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2011c).

A operacionalização da ASF se daria através do estabelecimento de cinco brigadas regionais de pronto emprego, capazes de serem rapidamente deslocadas, no norte, leste, oeste, centro e sul do continente africano. De acordo com Cilliers (2008), a estrutura prevista para cada brigada inclui um Quartel-General, quatro batalhões (com 750 soldados cada); unidades de engenharias, 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 soldados e 980 observadores (BAH *et al*, 2014; 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 dedobrados dentro de 90 dias. Adicionalmente existirá uma força tarefa da ECOBRIg composta por 2.700 soldados, em regime de prontidão de até 30 dias, baseada na Nigéria, na qualidade de país líder. O PLANELM regional sediado em Abuja, na Nigéria, já se encontra em operação e foi decidida a criação de uma base logística no aeroporto de Hastings, perto de Freetow, na Serra Leoa. O Centro de Treinamento da ECOBRIg nos níveis estratégico, operacional e tático serão a *National War College*, em Abuja, na Nigéria, o Centro de Treinamento de Manutenção Internacional da Paz Kofi Annan, em Acra, no Gana, e a Escola de Manutenção da Paz Alioune Blondin Beye, em Bamako, no Mali. Esta força inclui os 15 países da ECOWAS (vide figura 4) (BAH *et al*, 2014; CILLIERS, 2008; DERSSO, 2010; PIROZZI, 2009; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014).

Na África Austral, em agosto de 2007, em Lusaka, foi criado 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. 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, e é composta por militares, policiais e funcionários civis. Botswana também

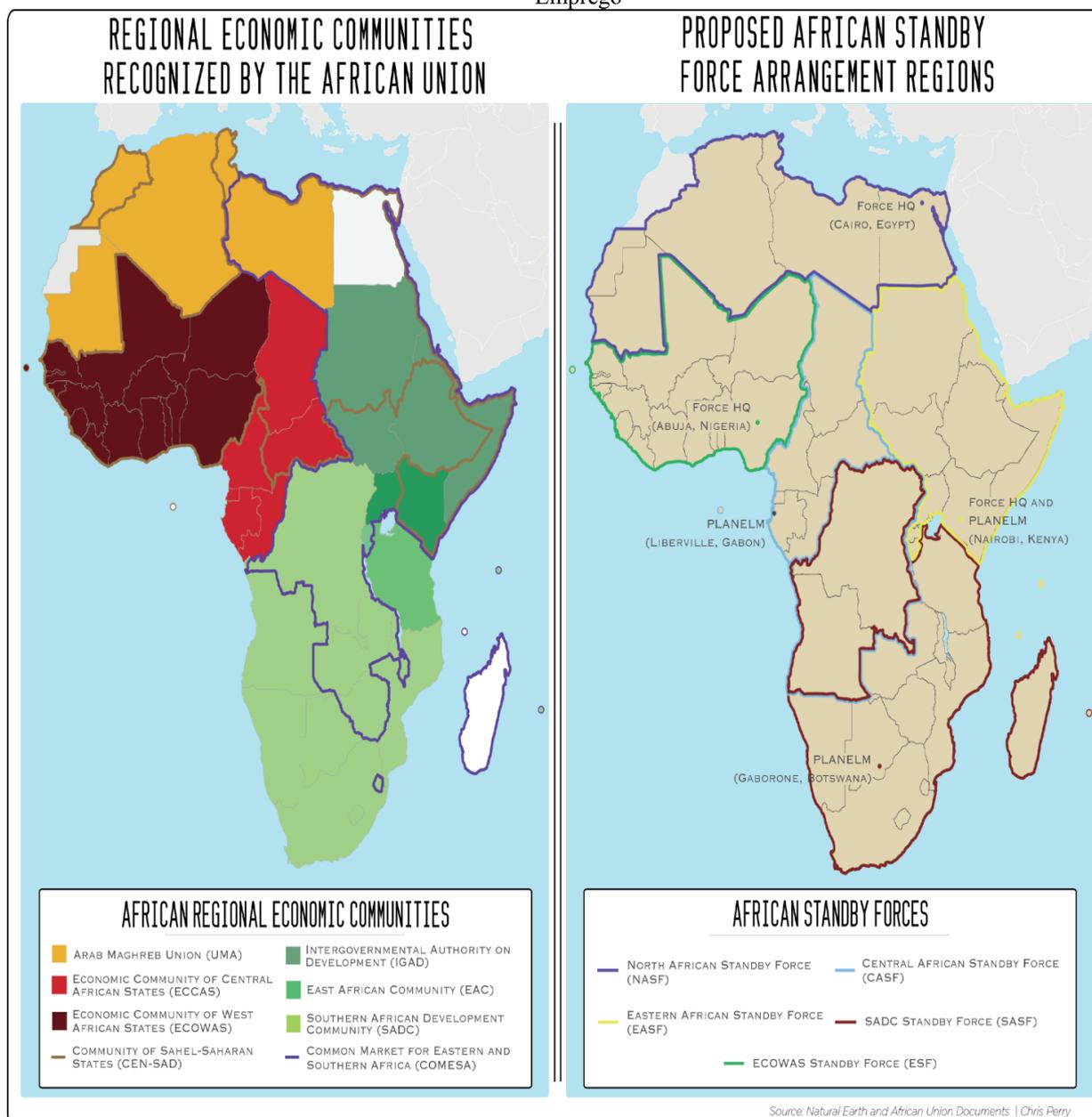
foi selecionado como a base de logística da força. A SADC dispõe de um Centro de Treinamento para a Manutenção da Paz sediado em Harare, no Zimbábue. Esta força inclui 14 países da SADC, exceto Seychelles, e realizam exercícios militares regulares (Vide figura 4) (ADEBAJO, 2013; BAH *et al*, 2014; CASTELLANO, 2012b; 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 (EASBRICOM) que opera sob auspícios da IGAD. O EASBRICOM 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 (vide figura 4) (BAH *et al*, 2014; CILLIERS, 2008; PIROZZI, 2009; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014).

Na África Central, a CEEAC estabeleceu a Força Multinacional da África Central (FOMAC). O PLANELM regional e o quartel-general estão sediados em Libreville, no Gabão. O Centro de Treinamento da FOMAC nos níveis estratégico, operacional e tático será 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, em Angola. A força centro-africana deverá contar também com bases logísticas em Duala e Yaoundé, no Camarões. Esta força inclui os 9 Estados membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (vide figura 4) (CEEAC) (BAH *et al*, 2014; 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 de Treinamento Regional. Esta força inclui Saara Ocidental, Mauritânia, Argélia, Tunísia, Líbia e Egito (vide figura 4) (BAH *et al*, 2014; CILLIERS, 2008; PIROZZI, 2009; SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2014). A instabilidade na região, ocasionada pelo que se convencionou chamar de Primavera Árabe, poderá atrasar ainda mais a operacionalização desta força.

Figura 4 - Mapa das Comunidades Econômicas Regionais africanas e das Forças Africanas de Pronto Emprego



Fonte: Natural Earth and African Union Documents/Perry (2012).

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. Apesar de alguns avanços verificados desde 2010, a ASF dificilmente entrará em funcionamento pleno no curto prazo devido à magnitude e à complexidade do projeto frente aos esparsos recursos financeiros, humanos, logísticos e técnicos. 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

missões de paz, que está 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 transporte; e a dependência que a UA tem em relação à comunidade internacional nas áreas financeira, logística e informacional.

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, Resposta Imediata a Crises Africana (AICR), constituída por 5.000 soldados de pronto emprego, sendo capaz de intervir nas graves crises no continente em até 10 dias, além de ser auto-sustentável por pelo menos 30 dias (AU, 2013). A AICR estaria limitada à atuação no cenário 6 (vide anexo A). A AICR foi adotada na Cúpula da UA, em janeiro de 2014, e ficará operacional até a entrada em operação da ASF.

Em síntese, o estabelecimento de brigadas regionais traz a perspectiva de que a integração regional tenha um papel relevante na para a solução dos conflitos que, em sua origem, possuem características regionais (CASTELLANO; DIALLO, 2013). É nesse contexto, que as Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas assumiram responsabilidade primária na estabilização das suas regiões no período pós-Guerra Fria, trabalhando em harmonia e cooperação com a UA. Esse assunto será discutido no próximo capítulo.

4 A EMERGÊNCIA DAS RECs AFRICANAS NO CAMPO DE PAZ E SEGURANÇA E O SEU IMPACTO NA SEGURANÇA REGIONAL

O objetivo desse capítulo é analisar a emergência das Comunidades Econômicas Regionais (RECs) africanas no campo da paz e segurança no período pós-Guerra Fria. Para tanto, na primeira parte, faz-se uma análise sucinta da regionalização das operações de manutenção de paz. Em seguida, será analisada a atuação das principais RECs africanas (ECOWAS, SADC CEEAC e CEMAC) na tentativa de estabilizar as suas respectivas regiões.

4.1 Regionalização das Operações de Manutenção de Paz em África

Durante a Guerra Fria, ainda que muito aquém das necessidades, a Organização das Nações Unidas foi o principal ator na manutenção da paz e da segurança internacionais, atuando através do envio de observadores e de missões de paz. Das treze missões de manutenção de paz aprovadas pelo CSNU durante esse período, apenas uma foi desdobrada para o continente africano. Trata-se da Operação das Nações Unidas no Congo (ONUC, 1960 – 1964), a maior até então implantada pela Organização, contudo, não logrou pacificar o país.

No pós-Guerra Fria, as instituições regionais de defesa e segurança que, em alguns casos, têm sido lideradas por potências regionais, se fortaleceram, ocupando o vácuo de poder produzido pelo fim da confrontação bipolar. Estas potências têm buscado a regionalização como um instrumento para a resolução dos problemas de segurança em suas regiões e/ou contrabalaçarem, ao menos em parte, a supremacia militar dos Estados Unidos (MORAES, 2010). Existem algumas iniciativas regionais já consolidadas de cooperação institucional em matéria de segurança, nomeadamente a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Organização para a Cooperação de Shangai (OCS), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, mais recentemente, o Conselho de Defesa e Segurança da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), institucionalizado em 2008.

Segundo o que dispõe o capítulo V da Carta da ONU, o CSNU possui a responsabilidade primária na manutenção da paz e da segurança internacionais. Entretanto, o Capítulo VIII da mesma Carta prevê em seus artigos 52 e 53 a cooperação

das RECs na manutenção da ordem internacional⁹³, e defende que estas só devem agir com o consentimento de seu Conselho de Segurança. Os relatórios *An Agenda for Peace* (1992) e *Improving Preparedness for conflict Prevention and Peace-keeping in Africa* (1995) de Boutros Boutros-Ghali vieram reafirmar essa norma a partir da recomendação ao CSNU de descentralização das operações de paz em vista a uma maior participação dos atores regionais na manutenção da paz e da segurança internacionais.

A necessidade de envolvimento cada vez maior dos atores regionais nas operações de manutenção da paz e segurança apresentou-se como uma alternativa para a sobrecarregada agenda de segurança da ONU que, desde o fim da Guerra Fria, vivenciava uma aceleração sem precedentes, e ainda não havia encontrado respostas adequadas para os problemas de segurança que se apresentavam (FRANCIS, 2006; SAINT-PIERRE; BIGATÃO, 2013). Contudo, não há parâmetros definidos em termos de responsabilidades, nem mesmo uma clara divisão de tarefas, o que dificulta a execução das atividades previstas nos mandatos e aumenta a possibilidade da instrumentalização dessas missões para atender interesses privados, distorcendo os princípios e objetivos das operações de paz da ONU (SAINT-PIERRE; BIGATÃO, 2013).

A proximidade geográfica e os fatores políticos, culturais e históricos comuns constituem-se como variáveis de ligação entre os países de uma determinada sub-região (FRANKE, 2006; MEYER, 2011; RUIZ-GIMENEZ, 2011; TAVARES, 2011). Por conseguinte, a relativa semelhança entre os países da sub-região permitiria uma resposta mais assertiva das RECs às situações de conflito, por estas terem um conhecimento maior das causas fundamentais e das dinâmicas das instabilidades regionais, bem como dos principais atores envolvidos (FRANCIS, 2006).

Por outro lado, ainda que haja vantagem do conhecimento das especificidades e dos motivos do conflito, a neutralidade e a imparcialidade de sua ação podem ser comprometidas⁹⁴. De fato, um dos problemas que se impõe em relação ao papel das RECs no gerenciamento da ordem regional, refere-se à falta de legitimidade dessas

⁹³As primeiras experiências deste tipo foram a atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) na República Dominicana (1965), da Liga dos Estados Árabes no Líbano (1976) e da Organização da Unidade Africana no Chade (1981) (SAINT-PIERRE; BIGATÃO, 2013). Desde o fim da Guerra Fria este tipo de prática tem ocorrido com bastante frequência.

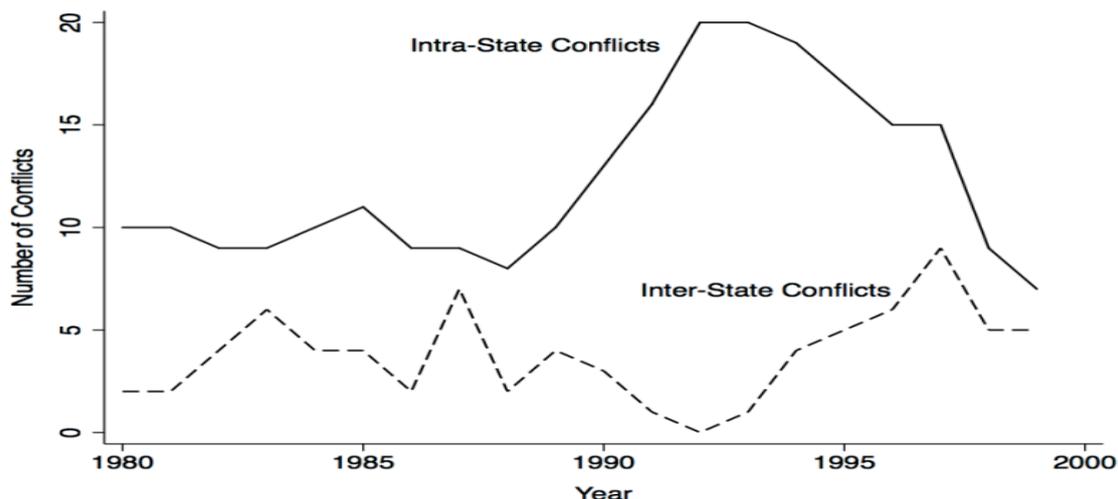
⁹⁴De acordo com Ruiz-Gimenez (2011), os países vizinhos tornaram-se muitas vezes parte do problema (Libéria, RDC, Serra Leoa, Somália), do que parte da solução.

organizações em atuarem, na medida em que a proximidade com o conflito pode fazer com que o interesse de certos países prevaleça (FRANKE, 2006; POWELL, 2010; RUIZ-GIMENEZ, 2011). A isso se soma a dependência da vontade política de certas lideranças políticas, as quais têm em sua região o encargo de destinar um maior número de soldados e maior volume de recursos devido a sua preponderância – exemplo da Nigéria e da África do Sul no âmbito da ECOWAS e da SADC, respectivamente.

Além disso, o temor dos países vizinhos de um possível transbordamento de um conflito em um determinado país, através de vários mecanismos de transbordamento (*spillover*) intensificados pela porosidade das fronteiras é outro elemento importante a ser considerado quando analisado o envolvimento das RECs em matéria de paz e segurança (FRANCIS, 2006; FRANKE 2006; TAVARES, 2011). Dentre os mecanismos de transbordamento podem-se citar os fluxos de refugiados e a proliferação de armas leves e de mercenários pela região, criando insegurança regional.

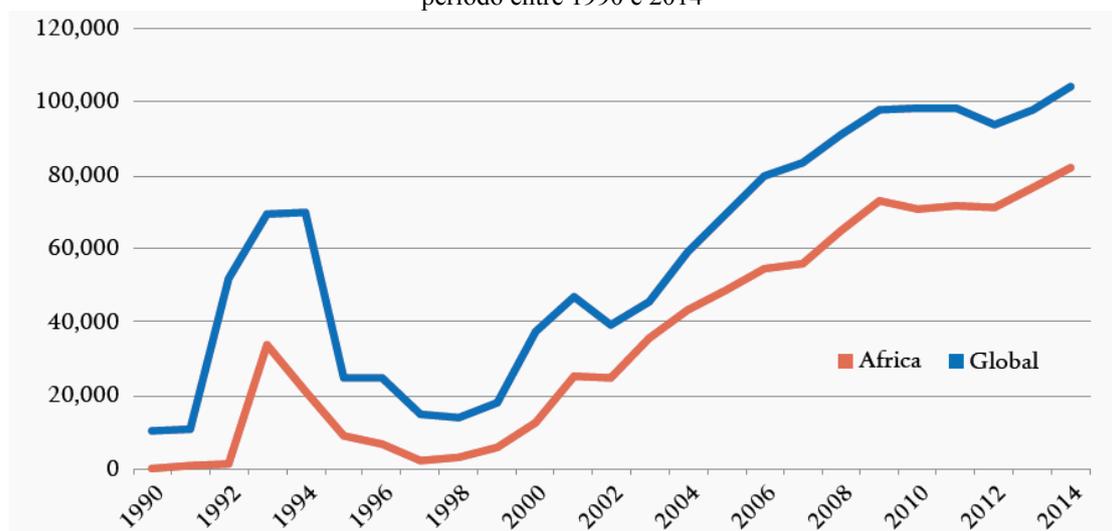
No continente africano, conforme já foi descrito, na década de 1990, assistiu-se à escalada de novos conflitos (vide figura 5), sem que a OUA atuasse assertivamente. No mesmo período, a ONU inaugurou uma nova fase de intervenções, principalmente após a publicação do relatório “*An Agenda for Peace*”, que refletiram num aumento significativo do número de missões de paz desdobradas pelo seu Conselho de Segurança. Entretanto, episódios como a queda de dois helicópteros estadunidense (episódio conhecido como *Black Hawk Down*) em outubro de 1993 em Mogadíscio, na Somália, e o genocídio de 800 mil Tutsis em Ruanda, em 1994, levaram a uma diminuição significativa das missões de manutenção de paz da ONU (vide figura 6) (ADEBAJO, 2013; BERMAN; SAMS, 2000; MEYER, 2009; 2011; RUIZ-GIMENEZ, 2011; WILLIAMS, 2014). Neste contexto, o número de missões de paz da organização na África, bem como os números de capacetes azuis destacados para tais missões diminuíram consideravelmente – de 7 em 1993 para 3 missões de paz em 1999, e de 40.000 soldados, em 1993 para 1.600, em junho de 1999 (RUIZ-GIMENEZ, 2011) (vide figura 6).

Figura 5 – Números de conflitos armados na África entre 1980 e 2000



Fonte: Correlates of War; Fearon and Laitin (2003).

Figura 6 - Números de soldados desdobrados em missões de paz da ONU para o continente africano no período entre 1990 e 2014



Fonte: International Peace Institute (2015).

Nos anos 2000, no entanto, a ONU se afastou dessa prática a partir da publicação do resultado de um estudo profundo elaborado por um grupo de especialistas de distintas formações, a pedido do Secretário-Geral da Organização, Kofi Annan, cujo objetivo era identificar as principais causas dos fracassos ocorridos nas operações de manutenção de paz (PKO) da organização, especialmente os da segunda geração (1998-1999)⁹⁵, e apontar as críticas, caminhos e recomendações para que as novas missões,

⁹⁵As operações de manutenção de paz de segunda geração também são denominadas de operações multidisciplinares, multidimensionais, ou multifuncionais. A principal diferença entre as missões da

que viessem a ser autorizadas, não cometessem os mesmos erros. O resultado deste estudo foi agrupado num relatório publicado em agosto de 2000, intitulado “*Report of the Panel on United Nations Peace Operations*”, também conhecido por Relatório Brahimi⁹⁶(BRAGA, 2012; DURCH *et al.*, 2003; FRANCIS, 2006).

Já em finais da década de 1990 teve lugar no continente uma nova serie de operações de paz da ONU (vide a figura 6), que incluiu missões na RCA (MINURCA, 1998-2000), na Serra Leoa (UNAMSIL, 1999-2005) e na RDC (MONUC, 1999-2010). Nos primeiros anos após a publicação do Relatório Brahimi, a ONU enviou cinco grandes missões de paz para Libéria (UNMIL, 2003-...), Costa do Marfim (UNOCI, 2004-...), Burundi (ONUB, 2004-2006), Sudão (UNMIS, 2005-2011) e para RCA e Chade (MINURCAT, 2007-2010)⁹⁷. Nessa nova fase de intervenções de paz inaugurada pela organização no continente, destacam-se as origens dos soldados que integraram tais missões – a grande maioria provenientes de países não Ocidentais como Nigéria, Etiópia, Gana, Quênia, Paquistão, Bangladesh, China, entre outros (RUIZ-GIMENEZ, 2011; WILLIAMS, 2014).

primeira e segunda geração é a participação de civis nas operações de paz. De fato, entre 1948 e 1987, as missões de manutenção de paz eram constituídas exclusivamente por militares.

⁹⁶De acordo com Durch *et al* (2003), é possível agrupar em três categorias as principais recomendações feitas pelo relatório: i) doutrina e estratégia – o Relatório Brahimi endossou o maior uso de missões de observação na áreas de grande tensão, além de recomendar a liberalização do uso da força pelos *peacekeepers* em operações complexas, se necessário, para manter a segurança essencial para o desenvolvimento das missões. Ademais, a necessidade de mecanismos legais para implantar administrações interinas de transição, bem como, de código criminal interino durante as operações; ii) capacidade de operação- o relatório reforçou a necessidade de criação de forças tarefas integradas para as missões que facilitariam a tomada comum de decisões e planejamento conjunto entre DPKO e outros agentes e especialistas envolvidos, assim como a reorganização e revitalização do *staff* envolvido nas forças de paz, sobretudo da *United Nations Department of Political Affair* (DPA), inclusive, com maior integração entre os dois setores; e iii) rapidez e efetividade de implementação – foram produzidas algumas sugestões que deveriam ser seguidas, na implantação das missões, com finalidade de ajudar os negociadores, planejadores, tropas e os demais grupos envolvidos cujo o objetivo era o sucesso da missão. Além disso, o relatório recomendou o estabelecimento de prazo de no máximo 30 dias após a concessão do mandato, para implementação das missões tradicionais e no máximo até 90 dias para as operações complexas⁹⁶. Outro ponto destacado é a formação de novas lideranças, o relatório instou o DPKO a reestruturar o sistema de formação das lideranças e de recrutamento e reserva de tropas, dividido-as por nivelamento. É neste contexto que surgiu as operações de paz de terceira geração (2000-), complexas, multidimensionais e integrada, cujos mandatos também são amparados no capítulo VII da carta da ONU – “*todos os meios necessários*” para manter a paz. Cabe ressaltar, que nem todas as recomendações desse relatório foram acatadas, uma vez que a decisão final sempre levou em consideração os órgãos da ONU, sobretudo, a Secretaria Geral e o CSNU. Este é o caso, por exemplo, da sugestão da mudança na doutrina nas equipes responsáveis pelo código de leis e postura das missões, refutada pelo secretário geral. Ademais, alguns pontos, foram parcialmente aceitos ou carecem de rapidez para sua execução (DURCH *et al.*, 2003).

⁹⁷Segundo Ruiz-Gimenez (2011), em 2008, das vinte missões de paz da ONU no mundo, dez era na África, integrados por 70% do total dos *peacekeepers* desdobrados pela Organização naquele período (vide figura 6).

Em parte, a diminuição do número de missões de paz aprovado pelo CSNU para o continente africano durante a década 1990 está relacionada com a perda de importância estratégica da África no período pós-Guerra Fria. Com isso, as antigas potências atuantes na região afastavam-se do continente, na medida em diminuía o senso de urgência em lidar com os problemas de segurança e defesa africanos, em detrimento dos problemas internos desses países.

Como forma de preencher esse vazio, as potências Ocidentais (Estados Unidos, França e Reino Unido) criaram vários programas de treinamentos e capacitação para aprimorar as capacidades dos países africanos nos níveis tático, operacional e estratégico para que esses assumissem a responsabilidade na resolução dos problemas de segurança do continente (RUIZ-GIMENEZ, 2011). Esses programas se traduziram na formação de militares, policiais e civis em diversos países e no apoio logístico e financeiro às organizações regionais e sub-regionais envolvidas nas missões de paz, entre outros.

Um dos primeiros programas de treinamento foi lançado pelos EUA ainda durante o governo Clinton – a Iniciativa de Resposta a Crises Africanas (ACRI) – destinada a treinar militares e oficiais africanos para participarem das missões de paz dentro e fora do continente (ESCOSTEGUY, 2011; FRANCIS, 2006; HENTZ, 2004; MESSAY, 2003; SERAFINO, 2009). Em 2002, no governo George W. Bush, esse programa foi transformado na Assistência ao Treinamento para Operações Africanas de Contingência (ACOTA), que passou a capacitar os militares africanos para desempenhar as suas funções inclusive em ambientes hostis (ESCOSTEGUY, 2011; FRANCIS, 2006; FRANKE, 2006; SANTOS, 2011; SERAFINO, 2009).

Em 2005, a ACOTA passou a fazer parte da Iniciativa Operação de Paz Global (GPOI), que visava ao treinamento de 75.000 soldados globalmente até 2010, a maioria no continente africano, a um custo estimado de US\$ 660 milhões de dólares (FRANCIS, 2006; SERAFINO, 2009). A GPOI também proporciona apoio logístico e transporte para desdobramento das forças de paz, podendo ademais ceder-lhes equipamentos pré-posicionados em dois depósitos de materiais localizados na África. Entre 2005 e 2009, no âmbito desse programa, foram concedidos US\$ 43 milhões de dólares como auxílio à UA e à ECOWAS – esses valores não incluem despesas com transportes, apoio logístico e equipamentos (ESCOSTEGUY, 2011; SANTOS, 2011; SERAFINO, 2009).

Entre 1996 e 2009, cerca de 55 mil soldados de vinte e três países⁹⁸ africanos foram treinados ao abrigo desses programas, ao custo de US\$ 318 milhões⁹⁹ de dólares (SERAFINO, 2009).

Em outubro de 2007 foi lançada o Comando Africano para a África (AFRICOM). O discurso oficial advoga, conforme já descrito no primeiro capítulo deste trabalho, apoiar as estruturas de segurança das organizações sub-regionais; incrementar as habilidades sobre táticas antiterroristas e combate a ilícitos, bem como contra a insurgência; e colaborar para o desenvolvimento da África. No âmbito do AFRICOM foi criada a “Estação de Parceria para a África” (APS, do inglês *Africa Partnership Station*), uma iniciativa internacional desenvolvida pela Marinha dos Estados Unidos, que busca a cooperação entre forças africanas, europeias e estadunidenses para aumentar a segurança na África (MESFIN, 2009).

Já a França, devidos aos problemas econômicos e após a reforma de sua política de segurança em 1996, buscou uma maior cooperação com os Estados Unidos e Reino Unido, em uma espécie de multilateralização de sua atuação no continente, como uma forma de manter seu espaço e diminuir custos da sua presença (DEGANG; ZOUBIR, 2011; KROSLAK, 2004; SIRADAČ, 2014). Em maio de 1997, no âmbito da parceria entre os três países, foi lançada a Iniciativa Multilateral de Cooperação (P-3 *Initiative*), no sentido de harmonizar os seus programas de apoio à construção de capacidades (*Capacity-building programs*) nos países africanos. No ano seguinte, em cooperação com a ECOWAS, foi realizado o exercício “*Blue Pelicano*” em Guidimakha, na Mauritânia (BERNARDINO, 2008; MESSAY, 2003).

Em 1997, em Louvre, quando da Cúpula franco-africana, foi lançado o programa Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz (RECAMP), cujo objetivo oficial é desenvolver capacidades africanas para operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) no continente, e atua sob mandato da ONU e em harmonia com a OUA/UA. O RECAMP é constituído por três componentes: i) a formação individual de militares africanos no domínio da manutenção da paz, tanto em instituições francesas como em escolas militares sediadas no continente africano; ii) o treinamento de

⁹⁸África do Sul, Benin, Botsuana, Burkina Faso, Burundi, Camarões, Costa do Marfim, Etiópia, Gabão, Gana, Quênia, Malawi, Mali, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Níger, Nigéria, Ruanda, Senegal, Tanzânia, Uganda e Zâmbia (SERAFINO, 2009).

⁹⁹Além desses programas, o governo norte-americano contratou várias Companhias Militares de Segurança Privada (PMSCs) para treinar os exércitos africanos (HENTZ, 2004).

unidades, através de exercícios de grande envergadura, em ciclos com duração aproximada de dois anos; iii) o equipamento de tropas engajadas em operações de paz, a partir de estoques pré-posicionados nas bases francesas em Dacar, Djibuti e em Libréville (BERNARDINO, 2008; FRANCIS, 2006; FRANKE, 2006; KROSLAK, 2004; MESSAY, 2003; SIRADAĞ, 2014).

No âmbito desse programa foram construídos dois centros de formação de Oficiais no continente africano, a Escola de Manutenção da Paz (EMP) no Mali, e o Centro de Aperfeiçoamento de Técnicas de Manutenção da Ordem (CPTMO) no Camarões (BERNARDINO, 2008). Em 2007, o RECAMP foi substituído pelo programa da União Europeia de Reforço das Capacidades Africanas de Manutenção da Paz (EUROCAMP). Nesse sentido, a França se transformou no mais importante ator responsável pelas operações de apoio à paz no continente africano da União Europeia. Em 2007, por exemplo, por pressão de Paris, a UE autorizou uma missão de paz para o Chade e República Centro Africana (EUFOR Tchad/RCA) com o mandato de proteger civis, facilitar a distribuição da ajuda humanitária e restaurar a paz no leste do Chade e no norte da RCA (SIRADAĞ, 2014).

Seguindo os passos dos Estados Unidos e da França, o Reino Unido lançou, em 1996, o Programa de Apoio ao Treinamento da Manutenção da Paz Africana (APTSP) também voltado para o treinamento de militares e oficiais africanos para as operações de manutenção de paz. Esse programa, de dimensões relativamente modestas, foi substituído em 2001 por uma iniciativa mais ampla e de caráter multidimensional, o Fundo de Prevenção de Conflitos na África (ACPP). O ACPP é gerido e financiado conjuntamente pelo *Foreign and Commonwealth Office*, pelo Ministério da Defesa e pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional, e tem por objetivo fortalecer as capacidades africanas em missões de manutenção de paz, colaborar nas áreas de Reforma do Setor de Segurança (RSS) e de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR), bem como auxiliar no combate à proliferação de armas leves e de pequeno calibre e no controle das causas econômicas de conflitos (SANTOS, 2011; WILLIAMS, 2004).

Desde 2004, 12.000 soldados africanos em treze países foram treinados com apoio britânico. Recorda-se, que o governo britânico também contribuiu para o fundo fiduciário da ONU para pagar as atividades da ECOMOG na Libéria (WILLIAMS, 2014). Entretanto, a crise financeira que eclodiu em 2008 tem afetado negativamente a cooperação britânica no tocante ao apoio às operações de manutenção de paz na África.

Em agosto do mesmo ano, o ACPP foi fundido com um programa paralelo, voltado para o restante do mundo, o Fundo para Prevenção de Conflitos Globais (GCPP), passando o conjunto a intitular-se simplesmente *Conflict Pool* (GP). O orçamento no continente africano, que havia chegado a £ 65 milhões de libras por ano, foi reduzido desde então para £ 43 milhões de libras (SANTOS, 2011).

Por fim, em 2007, quando Portugal presidia a União Europeia, foi lançada EUROCAMP durante a Cúpula euro-africana, ocorrida em Lisboa. A EUROCAMP, apesar de ter substituído o programa francês RECAMP, manteve os mesmos objetivos (PIROZZI, 2009). Em 2009, foi criado o Mecanismo de Resposta Rápida (ERM), com o orçamento de € 15 milhões de euros, destinado a financiar ações de caráter urgente para a prevenção, gestão e resolução de crises na África¹⁰⁰.

No continente, as respostas das lideranças frente à deteioração da situação de segurança e do “abandono” da África foram imediatas. Nesse contexto, as lideranças africanas passaram a buscar soluções internas para os problemas do continente – “*soluções africanas para problemas africanos*” – através da institucionalização de uma série de mecanismos de equiescência (prevenção, monitoramento, intervenção, resolução de conflitos) e meios que visam à estabilização da África e à promoção do desenvolvimento econômico integrado. No nível sub-regional, diante das demandas crescentes e das incertezas sobre o envolvimento do ocidente nas missões de paz no continente, e face à ineficiência do mecanismo continental de prevenção, resolução e gerenciamento de conflitos no continente, as Comunidades Econômicas Regionais africanas assumiram a responsabilidade primária na estabilização das suas regiões (ADEBAJO, 2013; FRANKE, 2006; 2007; WILLIAMS, 2014).

Se nas suas criações as preocupações eram centradas na busca de soluções dos problemas socioeconômicos dos Estados membros, com o fim da Guerra Fria e o agravamento da situação de segurança no continente houve a expansão da agenda das

¹⁰⁰A União Europeia (UE) se destaca como o principal parceiro externo da UA. Em 2003, a UE anunciou a criação da *African Peace Support Facility* (APSF) com financiamento de 250-300 milhões de euros, mais tarde expandido para €\$ 440 milhões de euros, provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Europeu (EDF)¹⁰⁰ (ADEBAJO, 2013; FRANCIS, 2006; FRANKE, 2006; KHADIAGALA, 2008; LE PERE, 2012). No ano seguinte, o Conselho Europeu, no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa, aprovou um Plano de Ação para o Apoio à Paz e Segurança em África. Parte do custo financeiro das Missões de paz da UA no Sudão (AMIS) e na Somália (AMISOM) foi e tem sido proveniente desse fundo. Os recursos do APSF são destinados para cobrir as diárias e ajudas de custo, rações e medicamentos, equipamentos de comunicações, transporte e combustível (SANTOS 2011).

RECs africanas para incluir temas relacionados a defesa e segurança. As RECs têm tido um papel importante na administração da segurança regional, sobretudo, na criação de mecanismos de prevenção e resolução de conflitos. Para Marco Cepik (2010), a intervenção militar da ECOWAS na guerra civil liberiana em 1990 marcou o início de uma tendência à maior participação das RECs na gestão da ordem internacional.

Discutindo acerca dessa mesma temática, Esmenjaud e Franke afirmam que existem seis principais razões para um maior envolvimento das RECs africanas em matéria de paz e segurança no período pós-Guerra Fria:

A primeira diz respeito à drástica deterioração da situação de segurança no continente com o fim da Guerra Fria; a segunda refere-se ao abandono da África pelas antigas potências atuantes na região, como a Rússia, e a incerteza se a comunidade internacional interviria nos conflitos no continente; a terceira diz respeito à incapacidade da OUA em resolver os problemas de segurança no continente; a quarta refere-se ao crescente interesse das potências regionais, como a Nigéria e a África do Sul, em assumir responsabilidade primária na estabilização das suas regiões e assumir um papel de liderança nas suas respectivas regiões; a quinta diz respeito ao sucesso da intervenção da ECOMOG na guerra civil na Libéria no início da década 1990; e por fim, a sexta, refere-se à crescente aceitação das abordagens regionais de segurança por parte da ONU e de outros atores internacionais¹⁰¹ (ESMENJAUD; FRANKE, 2009, p.13-14, tradução nossa).

A cooperação entre as RECs, UA e a ONU ocorreu com bastante frequência na última década em assuntos relacionados à paz e segurança na África. Além da carta da ONU já prever esse tipo de prática, o artigo 17 do Protocolo para Estabelecimento do PSC da UA também estipula diretrizes de relacionamento da UA com a organização mundial. Desde a institucionalização da UA já foram assinados diversos protocolos visando a uma maior cooperação entre as duas instituições em matéria de paz e segurança. Em 2006, por exemplo, Kofi Annan e Alpha Konaré, assinaram a *Declaration on enhancing UN-AU cooperation: framework for ten year capacity building programme for the African Union*. O documento prevê a capacitação da UA nas seguintes áreas: construção das instituições; desenvolvimento de recursos humanos e gerenciamento financeiro; paz e segurança; questões políticas e eleitorais; segurança alimentar e proteção ambiental, entre outros.

¹⁰¹ Do original em inglês

O Artigo 16 do Protocolo para Estabelecimento do PSC reconhece que as estruturas institucionais das RECs¹⁰² voltadas à manutenção da paz e segurança no continente fazem parte da AAPS (AU, 2002). Contudo, somente em 2007, quando da Cúpula da UA realizada em Acra, no Gana, que foi assinado um acordo de parceria entre a UA e as RECs africanas, cujo objetivo é garantir e sustentar coletivamente a paz e a segurança do continente através de ações individuais e coletivas.

No ano seguinte, em Adis Abeba, foi firmado um Memorando de Entendimento (MoU) sobre a cooperação na área de paz e segurança entre a UA, as oito RECs africanas e os Mecanismos de Coordenação das Forças de Pronto Emprego do leste e do norte da África. Dentre os objetivos principais, destacam-se a contribuição para a plena operacionalização e funcionamento da nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança; assegurar a troca de informações entre as partes sobre todas as atividades relacionadas à promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente; desenvolver e implementar programas e atividades conjuntos na área da paz e segurança; promover uma parceria mais estreita na promoção e manutenção da paz, segurança e estabilidade no continente, bem como aprimorar a coordenação entre suas atividades (AU, 2008). Ressalta-se que dentro da nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança estabelecida em 2002, a UA assumiu a responsabilidade primária na manutenção e promoção da paz, segurança e estabilidade no continente, enquanto que as RECs funcionariam como “elementos de estruturação” (*building-blocks*), trabalhando em harmonia e cooperação com as estruturas continentais (AU, 2008; FRANKE, 2007).

A partir de 2002, com a substituição da OUA pela UA, houve um aumento do número de intervenções militares lideradas pela organização continental, e conseqüentemente o declínio das intervenções lideradas pelas RECs. De fato, desde a sua criação, a UA passou a desempenhar um papel mais proativo na pacificação do continente. Reflexo disso pode ser encontrado nas intervenções militares lideradas pela organização no Burundi (AMIB, 2003-2004); no Sudão/Darfur (AMIS, 2004-2007); na Somália (AMISOM, 2007-...) e no Comores (2008) (WILLIAMS, 2004). As RECs, no

¹⁰²A UA reconhece atualmente oito REC's africanas, a saber: a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS), a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), a União do Magreb Árabe (AMU), a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), o Mercado Comum da África Oriental e Austral (COMESA), Comunidade dos Estados do Shael e do Saara (CEN-SAD) e a Comunidade da África Oriental (EAC) (vide figura 4).

entanto, continuam a desempenhar importante papel na estabilização das suas regiões, atuando na prevenção e mediando crises internas de baixas e médias intensidades. Desse modo, percebe-se que as RECs assumiram o vácuo de poder deixado pelas grandes potências no imedeato pós-Guerra Fria, caracterizado pela marginalização do continente e pelo déficit de mecanismos continentais de segurança eficientes.

Tendo em vista a importância do papel das RECs africanas dentro da AAPS acima descritas, passa-se à análise do surgimento e evolução dos mecanismos sub-regionais africanos de prevenção e resolução de conflitos. Nesse sentido, propõe-se a análise da experiência de quatro RECs africanas em matérias de paz e segurança, ECOWAS, SADC, CEEAC e CEMAC, identificando os principais avanços, dificuldades e desafios enfrentados ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, a partir da análise das missões de paz desenvolvidas por estas organizações sub-regionais.

4.1.1 O Papel da ECOWAS na Estabilização da África Ocidental

A dinâmica de segurança na África Ocidental foi marcada por décadas pela instabilidade política (tensões internas, golpes de Estado, conflitos armados) em grande parte dos países da região e pelas constantes intervenções militares francesas nas suas ex-colônias para salvaguardar os seus interesses¹⁰³. A materialização desta política se dá através de acordos de cooperação militar assinados entre a ex-metrópole e os países francófonos. De fato, no período pós-independência, a França aumentou a sua influência política e estratégia militar na região, assinando pactos de defesa com vários países¹⁰⁴ e oferecendo vultosos apoios econômicos e militares às suas ex-colônias. Paris manteve bases militares no Senegal, Níger e na Costa do Marfim, os quais lhe permitiam intervir rapidamente na região para defender os seus interesses em caso de instabilidade interna ou ameaça externa (DEGANG; ZOUBIR, 2011; KROSLAK, 2004; SIRADAĞ, 2014; SCHMIDT, 2013).

¹⁰³Em 1986, por exemplo, Paris interviu no Togo para restaurar a autoridade do presidente após um golpe militar (DEGANG; ZOUBIR, 2011; SIRADAĞ, 2014).

¹⁰⁴Benin (1975), Burkina Faso (1961), Costa do Marfim (1961), Guiné-Conakry (1985), Mali (1985), Mauritânia (1986), Marrocos (1996), Níger (1977), Senegal (1974) e Togo (1963) (DEGANG; ZOUBIR, 2011; KROSLAK, 2004; SIRADAĞ, 2014).

As intervenções militares francesas na África Ocidental se deram tanto por via direta, com envio de tropas, como indireta, por meio de mercenários que garantiram golpes de Estado e a manutenção de regimes aliados (VERSCHAVE, 2004). No entanto, a interferência francesa nos assuntos internos dos Estados da região não se restringiu às suas ex-colônias, dado que na década de 1960, durante a guerra civil nigeriana (1967-1970), Paris apoiou os secessionistas de Biafra¹⁰⁵ (ADEBAJO, 2013; BAH, 2005; BAH *et al.*, 2014; CLAPHAM, 1996).

Em maio de 1975, sob iniciativa da Nigéria, que buscava um mecanismo de liderança e garantidor de segurança, bem como a expansão dos seus mercados e a redução da dependência dos países da região em relação à França, foi aprovado o Tratado de Lagos por quinze Estados da região¹⁰⁶, criando oficialmente a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) (ADEBAJO, 2008; BERMAN; SAMS, 2000; FRANCIS, 2006; 2009; FRANKE, 2007; OBI, 2009). Sediada em Abuja, na Nigéria, a ECOWAS busca, através do incremento da relação comercial entre seus membros e da cooperação em programas de desenvolvimento, acelerar o crescimento econômico autossustentável, tendo por meta a integração econômica de seus membros (BERMAN; SAMS, 2000; ERO, 2000; MESSAY, 2003).

Por conta da complexa situação de segurança regional no momento em que foi criada, e do intervencionismo francês nas suas ex-colônias (ADEBAJO, 2007), questões relacionadas à defesa e segurança foram incluídas na agenda do bloco logo nos primeiros anos após a sua criação. Já em abril de 1978, em Lagos, na Nigéria, os Estados membros assinaram um Pacto de Não-Agressão (PNA). Três anos depois, em maio de 1983, em Freetow, em Serra Leoa, foi assinado o Protocolo de Assistência e Defesa Mútua (PMAD). O PMAD entrou em vigor cinco anos depois. Os artigos 13 e 14 do Protocolo previam a criação de uma força militar de intervenção da Comunidade (AAFC) para intervir em situações graves de crise (ADDO, 2005; BERMAN; SAMS, 2000; FRANCIS, 2006; 2009; MESSAY, 2003; OBI, 2009).

Por razões políticas e econômicas, a AAFC nunca foi criada. Paralelamente, os sete Estados francófonos da região (com exceção da Guiné) assinaram, em junho, em Abidjan, na Costa do Marfim, um Pacto de Defesa Mútua (ANAD), e em 1984,

¹⁰⁵ Além da França, Portugal, Israel e República Popular da China também apoiaram os secessionistas.

¹⁰⁶ Benin, Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné-Bissau, Libéria, Mali, Mauritânia, Níger, Nigéria, Senegal, Serra Leoa e Togo. Cabo Verde integrou a organização em 1976 e em 2000, a Mauritânia se retirou.

propuseram a criação de uma Força Militar de Pronto Emprego para intervir em situações de conflitos na região, a ser empregada sob a égide da ONU e da OUA, também sem sucesso (BAH, 2005; FRANCIS, 2006; 2009; OBI, 2009).

Com o fim da Guerra Fria, a dinâmica de segurança na região modificou substancialmente, em função da eclosão de várias guerras civis – Libéria (1989–1997; 1999–2003), Serra Leoa (1991–1999), Guiné Bissau (1998–1999) – da proliferação de atores não estatais disputando poder dentro dos Estados e, conseqüentemente, da falência de alguns desses Estados (LYONS, 2008). O desinteresse das potências externas pela África Ocidental criou um vácuo de poder e uma janela de oportunidade para uma atuação mais assertiva da Nigéria na região, assumindo um papel de liderança política e militar na manutenção da paz e resolução dos conflitos na região.

Em julho 1993, em Cotonou, no Benin, quando da Cúpula Ordinária dos Chefes de Estado e de Governo da ECOWAS, o Tratado de Lagos foi revisado para englobar as questões de segurança e dar respostas mais assertiva aos novos desafios que se impunham (ADDO, 2005; ECOWAS, 1993; ERO, 2000; FRANCIS, 2009; FRANKE, 2007). Segundo Luna (2007), talvez o mais importante aspecto desta revisão tenha sido justamente a atribuição à Comunidade da responsabilidade na prevenção e solução dos conflitos regionais, o que contribuiu para ampliar a legitimidade da atuação da força não permanente de monitoramento de conflitos da organização.

Em 1990, quinze anos após a sua criação, a ECOWAS é confrontada com o seu primeiro desafio de segurança, no caso, mediar a guerra civil na Libéria, cujo início remonta ao ano de 1889. Fundada pelos escravos livres norte-americanos em 1822, a Libéria resistiu à colonização europeia que se intensificou na segunda metade do século XIX e foi governada por descendentes de escravos norte-americanos até 1980, quando um golpe de Estado levou ao poder Samuel Kanyon Doe, primeiro liberiano nativo a governar o país. O governo Doe foi caracterizado pela instabilidade interna e alinhamento com os Estados Unidos (ADDO, 2005; CLAYTON, 2001; SCHMIDT, 2013; VISENTINI, 2012c).

Nesse contexto, em dezembro de 1989, com o apoio militar e financeiro de Burkina Faso, Costa do Marfim e da Líbia, o grupo insurgente Frente Patriótica Nacional da Libéria (NPFL) liderado por Charles McArthur Taylor, invadiu a Libéria pela fronteira com Costa do Marfim. Com o agravamento da situação interna com o avanço rápido das forças combatentes de Charles Taylor em direção à capital do país, Monróvia, e diante da incapacidade das Forças Armadas da Libéria de contê-las, aliado

à relutância da comunidade internacional em intervir no conflito, o presidente da Libéria, Samuel Doe, solicitou uma intervenção militar da ECOWAS no país para restabelecer a ordem interna (ADDO, 2005; BAH, 2005; CLAYTON, 2001; COHEN, 2000; ERO, 2000; FRANCIS, 2006; 2009; OBI, 2009; RENO, 2011; SCHMIDT, 2013; TAVARES, 2011; VISENTINI, 2010).

Em maio de 1990, em Banjul, Gâmbia, quando da realização da Cúpula anual dos Chefes de Estado e de Governo da ECOWAS, foi discutida a crise na Libéria, bem como as alternativas para a paz. Na ocasião, foi estabelecido um Comitê Permanente de Mediação (SMC) integrado por Gâmbia, Gana, Mali, Nigéria e Togo (acrescido mais tarde por Serra Leoa e Guiné), responsável por mediar o conflito no país. Ciente da instabilidade na Libéria e dos possíveis impactos para a região, em agosto de 1990, sob liderança nigeriana, a ECOWAS criou o Grupo de Monitoramento da Comunidade (ECOMOG) para intervir no conflito, com o mandato de restabelecer a ordem constitucional e criar condições para realização das eleições democráticas (ADEBAJO, 2008b, 2013; ALONISAKIN, 2003; COHEN, 2000; ERO, 2000; FARAH, 2011, 2012; FRANCIS, 2006, 2009; OBI, 2009; TAVARES, 2011).

Com apoio financeiro e logístico dos Estados Unidos, em agosto de 1990, 4.000 soldados da ECOWAS provenientes de Nigéria, Guiné, Gana, Serra Leoa e Gâmbia desembarcaram em Monróvia em favor da estabilidade regional e integridade do Estado liberiano (ERO, 2000; FRANCIS, 2006; NUGENT, 2004; SCHMIDT, 2013). Inicialmente concebida no modelo de missão de paz tradicional (*peacekeeping*), foi rapidamente transformada em missão de imposição da paz (*peace enforcement* – com possibilidade de utilização de todos os meios necessários - devido a complexidade do conflito e o nível de violência verificado no terreno.

Samuel Doe foi capturado e morto em setembro de 1990 pelas forças do grupo insurgente Frente Patriótica Nacional Independente da Libéria (INPFL), liderado por Prince Yormie Johnson, este que surgiu da divisão interna da NPFL. Em finais de 1990, a ECOMOG já controlava a capital Monróvia, onde estabeleceu um Governo Interino de Unidade Nacional, liderado por Amos Claudius Sawyer (ADDO, 2005; FRANCIS, 2006; MESSAY, 2003; NUGENT, 2004; VISENTINI, 2010, 2012c). Entretanto, os combates entre as forças do ECOMOG e os grupos insurgentes não cessaram.

Com o fracasso dos acordos de paz, mediados pela ECOWAS¹⁰⁷, o NPFL já contralava quase 95% do território do país em meados de 1992, inclusive minas de diamantes e portos estratégicos. Neste contexto de instabilidades, surgiu um novo grupo insurgente, o Movimento Unido de Libertação da Libéria por Democracia (ULIMO), fundado por ex-oficiais e membros das Forças Armadas ligados a Doe, para combater tanto a NPFL quanto a INPFL, que mais tarde se dividiu em ULIMO-J, liderado por Roosevelt Joonson, e ULIMO-K, sob a liderança de Alhaji Kromah. Em 1994, foi criado o Conselho de Paz da Libéria (LPC) liderado por George Boley que passou a disputar também o poder no país (ADDO, 2005; CLAYTON, 2001; MESSAY, 2003; NUGENT, 2004; RENO, 2011; VISENTINI, 2010).

Em julho de 1993, sob mediação da ECOWAS e com apoio da ONU, foi assinado o acordo de Cotonou entre o governo interino e os principais grupos insurgentes. O acordo previa um cessar-fogo e o desarmamento, a desmobilização e a reintegração dos grupos rebeldes no governo interino (ADDO, 2005; FALOLA; HEATON, 2008). Depois da assinatura do acordo de Cotonou, o CSNU criou a Missão da ONU na Libéria (UNOMIL) com o mandato de apoiar a ECOWAS na verificação e monitoramento da implementação do acordo (ADDO, 2005; FRANCIS, 2006, 2009; NUGENT, 2004). Todavia, esse acordo não foi cumprido pelas partes.

Somente em 1996, com a doação de US\$ 30 milhões de dólares pelos Estados Unidos e a chegada de mais tropas da ECOMOG com apoio logístico dos EUA e do Reino Unido, que as negociações de paz avançaram, culminando na formação de um novo Governo Interino de Unidade Nacional (IGNU) sob a liderança de Ruth Perry (Acordo de Abuja I). Em 1997, sob a mediação do presidente da Nigéria, Sani Abacha, foram concluídas as negociações de paz (Acordo de Abuja II), um cessar-fogo foi estabelecido e a eleição presidencial foi realizada, sendo vencida por Charles Taylor – com 75% dos votos (ADEBAJO, 2008b; CLAYTON, 2001; FALOLA; HEATON, 2008; FRANCIS, 2006; LYONS, 2008; OBI, 2009; RENO, 2011; TAVARES, 2011; VISENTINI, 2010, 2012c; ZARTMAN, 2009).

Entretanto, a partir de 1999, com a falência do acordo de paz de Abuja II e o surgimento de dois novos grupos insurgentes, os Liberianos Unidos para a

¹⁰⁷ Acordo de Cessar-fogo de Bamako de novembro de 1990; Acordo de Paz de Lomé de fevereiro de 1991; Acordos de Paz de Yamoussoukro I, II, III e IV de junho, julho, setembro e outubro de 1991, respectivamente. O processo de paz de Yamoussoukro foi mediado pelos novos membros da SMC integrada por Costa do Marfim, Togo, Gâmbia e Guiné-Bissau (ADDO, 2005).

Reconstrução e Democracia (LURD) no norte e o Movimento pela Democracia na Libéria (MODEL)¹⁰⁸ no sul do país, uma nova escalada de violência ocorreu no país, tendo seu ápice em 2003, quando LURD e MODEL já controlavam todo o país, com excessão da capital, Monróvia. Após intensos confrontos em Monróvia, em junho de 2003, foi assinado um acordo de paz, em Acra, entre o governo de Taylor e os grupos rebeldes. Sob os termos do acordo, um governo nacional de transição seria estabelecido sem a participação de Charles Taylor e haveria o estabelecimento de uma força de paz regional. Por pressões externas, principalmente dos EUA e da Nigéria, Taylor, presidente liberiano, se asilou na Nigéria¹⁰⁹ em agosto de 2003, e um Governo Nacional de Transição foi estabelecido sob a liderança de Charles Gyude Bryant após a assinatura de um Acordo de Paz Abrangente (CPA) com todos os grupos insurgentes liberianos (ADEBAJO, 2008a; ADDO, 2005; FRANCIS, 2006; 2009; LYONS, 2008, VISENTINI, 2012c; TAVARES, 2011).

Em setembro, com apoio dos Estados Unidos, a ECOWAS estabeleceu uma nova Missão de Paz (ECOMIL), integrada por um contingente de 3.500 homens advindos de Nigéria, Gana, Senegal, Mali, Benin, Gâmbia, Guiné-Bissau e Togo, com o mandato de monitorar o cessar-fogo, veriguar as eleições e preparar o estabelecimento de uma Força Internacional de Estabilização. Em outubro, a ONU através da resolução 1509 estabeleceu a uma missão na Libéria (UNMIL) sob os auspícios do capítulo VII da Carta da organização (*peace enforcement*), constituída por 15.000 soldados provenientes de Bangladesh, Etiópia, Nigéria e Paquistão, e com o mandato de manutenção da paz, desarmamento e reintegração das forças rebeldes, além da supervisão das eleições. Em novembro de 2005, foram realizadas as eleições gerais, vencidas pela atual presidente e ex-ministra das finanças liberiana, Ellen Johnson Sirleaf, que se tornou a primeira mulher eleita Chefe de Estado na África (ADDO, 2005; ADEBAJO, 2008b; FRANCIS, 2009; OBI, 2009; TAVARES, 2011; VISENTINI, 2012c). Com a normalização da situação interna, a ONU retirou os seus contingentes em dezembro de 2005 e em janeiro de 2006, foi estabelecido a o Escritório Integrado da ONU em Serra Leoa (UNIOSIL),

¹⁰⁸ Em resposta ao apoio prestado por Charles Taylor aos grupos insurgentes na Serra Leoa (RUF), Guiné (RDFG, do francês *Rassemblement des Forces Démocratiques de Guinée*) e na Costa do Marfim, por sua vez, estes passaram a apoiar os novos grupos insurgentes na Libéria, LURD e MODEL (ADDO, 2005; ADEBAJO 2008b; LYONS, 2008; TAVARES, 2011; VISENTINI, 2012c).

¹⁰⁹ Em 2006, no entanto, Charles Taylor foi extraditado para Serra Leoa para ser julgado por crime de guerra e contra a humanidade pela *Special Court for Sierra Leone* (LYONS, 2008).

responsável por coordenar o processo de consolidação da paz (*peacebuilding*) (ADEBAJO, 2008b).

A reposta regional à crise político-militar que se instaurou em Serra Leoa em 1991 também foi bastante significativa. Ex-colônia Britânica, Serra Leoa possui um longo histórico de instabilidade política ocasionada pela disputa pelo poder e pelos vastos depósitos de recursos minerais estratégicos (diamante, ouro, ferro, entre outros) (ARNOLD, 2008; CLAYTON, 2001). Em março de 1991, a Frente Revolucionária Unida (RUF), sob comando do ex-cabo do exército, Foday Saybana Sankoh, invadiu a Serra Leoa a partir da fronteira com a Libéria com o apoio de Charles Taylor, da Líbia, da Costa do Marfim e de Burkina Faso, controlando rapidamente as minas de diamantes na província de Kone (ADEBAJO, 2008a, 2008b; CLAYTON, 2001; FRANCIS, 2006; 2009; ERO, 2000; LYONS, 2008; NUGENT, 2004; OBI, 2009; TAVARES, 2011; RENO, 2011). Atendendo ao pedido do presidente Joseph Saidu Momoh, Nigéria e Guiné enviaram tropas para Serra Leoa em apoio às forças governamentais com o apoio logístico dos Estados Unidos e do Reino Unido (ADEBAJO, 2008b; CLAYTON, 2001; MESSAY, 2003; NUGENT, 2004).

Em abril de 1992, com a deterioração da situação interna e a incapacidade do governo de conter a crise, Momoh foi deposto e uma Junta Militar liderada por Valentine Melvine Strasser assumiu o poder com o objetivo de combater a RUF e estabilizar o país. Devido à inexistência de uma força organizada e militarmente preparada, o novo governo teve que recorrer aos mercenários sul-africanos e de Burkina Faso, bem como às Companhias Militares Privadas para reprimir as forças combatentes da RUF e garantir a segurança das minas de diamantes nas províncias produtoras (ADDO, 2005; CLAYTON, 2001; NUGENT, 2004; TAVARES, 2011; VISENTINI, 2012c).

Entretanto, em janeiro de 1996, um novo golpe de Estado articulado pelo Brigadeiro Julius Maada Bio substituiu Strasser (ADDO, 2005; CLAYTON, 2001). Em fevereiro de 1996, foram realizadas as eleições, vencidas por Ahmed Tejan Kabbah do Partido Popular de Serra Leoa (SLPP). Em novembro, sob mediação da ECOWAS, tiveram início as negociações de paz entre o governo e as lideranças da RUF, que culminaram na assinatura do acordo de paz de Abidjan. Sob os termos do acordo, teria início um processo de Desmobilização, Desarmamento e Reintegração dos ex-combatentes da RUF no exército nacional, além da retirada das Companhias Militares Privadas do país. O acordo previa também a criação de uma Comissão de Consolidação

da Paz (CCP) integrada pelos representantes da comunidade internacional e do Grupo de Monitoramento Conjunto (JMG), composto, por sua vez, por representantes do governo e da RUF que seria responsável por supervisionar e monitorar a implementação do acordo de paz (ADDO, 2005; MESSAY, 2005; NUGENT, 2004;).

Em janeiro de 1997, a RUF acusava as forças governamentais de desrespeitar o acordo de paz de Abidjan. Por sua vez, o governo acusava a RUF de atrasar o processo de paz por não nomear os membros do JMG e da Comissão de Desmobilização, bem como de se opor à implementação de uma força de paz da ONU no país. Os ataques das forças governamentais às forças da RUF foram retomados contra as cidades de Godama, Jaama, Kpolu e Mende Buima e provocaram uma contraofensiva das forças da RUF, levando a uma nova escalada da violência no país (ARNOLD, 2008; MESSAY, 2003; NUGENT, 2004; RENO, 2011).

A situação interna em Serra Leoa se agravou em maio, quando um golpe de Estado articulado pelo Major Johnny Paul Koroma derrubou o presidente Kabbah, que se asilou na Guiné. Koroma proclamou o Conselho Revolucionário das Forças Armadas (AFRC) e incorporou os membros da RUF no seu governo (ADDO, 2005; ADEBAJO, 2008b; FRANCIS, 2009; NUGENT, 2004). Em Conacry, na Guiné, em outubro de 1997, durante o encontro do Conselho de Ministros das Relações Exteriores da ECOWAS, foi estabelecido um Comitê dos Cinco¹¹⁰ e um Plano de Paz para Serra Leoa, onde foi decidida uma intervenção militar da ECOMOG no país para restaurar a ordem constitucional, com objetivos monitorar o cessar-fogo entre as facções rivais, implementar as sanções e os embargos impostos pela ECOWAS e garantir a pacificação de Serra Leoa. Em março de 1998, as forças da ECOMOG, integradas por soldados provenientes de Nigéria¹¹¹, Gana, Guiné e Mali, logrou reestabelecer o governo democraticamente eleito de Tejan Kabbah (ADDO, 2005; ADEBAJO, 2008b; CLAYTON, 2001; FRANCIS, 2006; 2009; LYONS, 2008; OBI, 2009; TAVARES, 2011). Contudo, a guerra civil no país não terminou.

¹¹⁰ Formado por Costa do Marfim, Gana, Guiné, Libéria e Nigéria.

¹¹¹ Segundo Adebajo (2008b), ao intervir na Serra Leoa, o presidente da Nigéria, Sani Abacha, procurava romper com seu isolamento diplomático, apresentando a Nigéria como país “indispensável” para a manutenção de paz na região. Recorde-se que a Nigéria estava sob sanções econômicas e políticas desde o golpe de Estado que levou o General Sani Abacha ao poder em 1993 e intensificado após o enforcamento de nove presos políticos em 1995 - episódio conhecido como nove Ogoni -, amplamente condenados dentro e fora do continente, inclusive culminando na suspensão da Nigéria da *Commonwealth* (ADEBAJO, 2013; FALOLA; HEATON, 2008).

Logo que assumiu o poder na Nigéria, em 1999, Olesgun Obasanjo retirou 8.500 dos 12.000 soldados nigerianos da missão da ECOMOG na Serra Leoa, devido não apenas ao ressentimento interno em relação à participação do país nas missões de paz na sub-região, mas, sobretudo, pela demanda nigeriana por um maior envolvimento da ONU e de outros países africanos na missão como forma de desonerar o país dos elevados custos assumidos quase que integralmente (ADEBAJO, 2008a; 2013; FRANCIS, 2006; LANDSBERG, 2008; WILLIAMS, 2014).

Em julho de 1999, em Lomé, o Togo, foi assinado um Acordo de Paz Abrangente entre o governo e a RUF, um cessar-fogo foi estabelecido e as forças da ECOMOG foram substituídas por uma Missão de Paz da ONU (UNAMSIL) sob o capítulo VII da Carta da ONU (resolução 1270) (ADDO, 2005; ADEBAJO, 2008b; FRANCIS, 2006; LYONS, 2008; RENO, 2011). Obasanjo destacou 3.500 soldados nigerianos para integrar a UNAMSIL (ADEBAJO, 2008b). Os combates não cessaram mesmo após a implementação de 6.000 contingentes da UNAMSIL em Freetown.

Em novembro de 2000, em Abuja, sob mediação do Comitê dos Seis da ECOWAS (composto por Burkina Faso, Gana, Guiné, Libéria, Mali e Nigéria), foi assinado um novo acordo de cessar-fogo, revisado em maio de 2001, e no ano seguinte foi realizada a eleição presidencial, vencida por Kabbah (ADDO, 2005; ADEBAJO, 2008b; LYONS, 2008).

Como já descrito, os custos materiais e humanos das missões de paz da ECOWAS na Libéria e em Serra Leoa foram quase integralmente assumidos pela Nigéria - o país acabou cobrindo 90% dos gastos das duas missões (estimados em US\$ 8 bilhões de dólares), e proveu 80% dos soldados (ADEBAJO, 2008b; FALOLA; HEATON, 2008; TAVARES, 2011). Adebajo (2008b) ressalta que a nova administração civil dificilmente conseguiria sustentar esse montante de gastos sem prejuízos políticos. Além disso, desde 1990, todos os Comandantes das Forças da ECOMOG tem sido Oficiais Militares nigerianos (FRANCIS, 2006).

De acordo com Adebajo (2008b), o envolvimento da Nigéria nos esforços de paz na sub-região se dava, em grande medida, por conta do temor nigeriano de que os conflitos acabassem criando grandes grupos de refugiados e promovendo proliferação de armas e mercenários pela região, ou mesmo se espalhando para os países vizinhos, criando insegurança regional e doméstica e, sobretudo, pela busca de consolidar o seu papel de liderança regional. Segundo o autor, as lideranças nigerianas acreditavam que

através das intervenções o país poderia se apresentar como um ator indispensável para a manutenção da paz e estabilização do oeste africano.

Semelhante à guerra civil na Libéria e em Serra Leoa, a instabilidade política na Guiné Bissau em 1998 impôs importantes desafios à ECOWAS no que concerne ao gerenciamento e mediação de conflito, bem como à garantia da paz e segurança na África Ocidental. A ex-colônia portuguesa foi governada pelo Partido Africano para a Independência de Guiné e Cabo Verde (PAIGC) de cunho marxista-leninista desde a sua independência em 1973. Após um golpe de Estado orquestrado pelo Primeiro Ministro, João Bernardo Vieira, em 1980, o país passou por um longo período de instabilidade política e institucional. Na década de 1990, após mais de quinze anos de regime de partido único, teve início um processo de abertura política e econômica do país. Em 1994 ocorreram as eleições multipartidárias e o presidente Vieira foi (re)eleito com 52% dos votos (RIZZI, 2012; VISENTINI, 2012c).

Em junho de 1998, um levante militar chefiado pelo ex-Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, General Ansumane Mané, levou a eclosão da guerra civil. O início dessa crise está relacionado à demissão do General Mané pelo presidente da República, acusado de envolvimento com tráfico de armas e apoio aos secessionistas de Casamance no Senegal. A violência iniciou-se em Bissau e rapidamente se espalhou para as áreas rurais (ADDO, 2005; FRANCIS, 2006, 2009; OBI, 2009; TAVARES, 2011; RIZZI, 2012; VISENTINI, 2012c).

Ciente da deterioração da situação interna e da sua incapacidade de revertê-la, o presidente Vieira solicitou uma intervenção militar da ECOWAS no país para restaurar a lei e a ordem. Em julho de 1998, durante um encontro dos Ministros de Defesa da ECOWAS, em Abidjan, na Costa do Marfim, os países membros reinteraram o apoio ao Presidente democraticamente eleito e foi estabelecido o Comitê dos Sete¹¹², responsável por mediar o conflito. Os presidentes do Senegal, Abdou Diouf, e da Guiné Conacry, Lansana Conté, prontamente responderam ao apelo do Presidente Vieira, enviando unilateralmente para Guiné Bissau, respectivamente, 1.300 e 400 soldados em apoio às forças fieis ao governo, que tentaram sem sucesso recuperar o controle de algumas cidades. A intervenção foi justificada com base nos pactos bilaterais de defesa entre Senegal, Guiné, Gâmbia e a Guiné Bissau, assinados em outubro de 1997. Em agosto do

¹¹² Formado por Burkina Faso, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Nigéria e Senegal.

mesmo ano, na cidade da Praia, em Cabo Verde, durante um encontro conjunto da ECOWAS e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), foi assinado um acordo de cessar-fogo que não foi cumprido. Em outubro, Vieira declarou cessar-fogo unilateral, quando a maior parte das tropas fieis ao governo já haviam desertado para os rebeldes, que a essa altura já controlava 99% do país (ADDO, 2005; FRANCIS, 2009; MESSAY, 2003; OBI, 1999; TAVARES; RIZZI, 2012).

Em novembro, as negociações de paz foram retomadas, sob mediação da ECOWAS, culminando na assinatura do acordo de paz de Abuja. Sob os termos do acordo, os dois lados reafirmaram o cessar-fogo de agosto e decidiu-se que a retirada das tropas do Senegal e da Guiné Conacry deveria ser realizada simultaneamente à implantação das forças da ECOMOG. Também foi acordado que um Governo de Unidade Nacional seria estabelecido para incluir representantes dos rebeldes e que as eleições presidenciais e legislativas seriam realizadas no mais tardar até março de 1999 (ADDO, 2005; FRANCIS, 2006; OBI, 2009; TAVARES, 2011; RIZZI, 2012).

Em dezembro, Francisco José Fadul foi nomeado primeiro ministro e os primeiros contingentes da ECOMOG, compostos por soldados provenientes de Benin, Mali, Niger, Togo e Gâmbia¹¹³ começaram a desembarcar em Bissau com apoio logístico e financeiro da França (MESSAY, 2003; OBI, 2009; TAVARES, 2011). Entretanto, em finais de janeiro de 1999, os combates violentos entre os dois grupos recomeçaram na capital do país. Em fevereiro, foi assinado um novo acordo de cessar-fogo que previa entre outros termos a retirada imediata das tropas do Senegal e da Guiné do país. Ainda em fevereiro, em Lomé, no Togo, Vieira e Mané prometeram o desarmamento mútuo das suas forças e um novo Governo de Unidade Nacional foi criado. Em maio, o presidente Vieira foi derrubado pela Junta Militar rebelde, alegando que o presidente não respeitara o acordo de Abuja no que concernia ao desarmamento – o presidente da Assembleia Nacional, Malan Bacai Sanhá, foi nomeado presidente interino (FRANCIS, 2006; MESSAY, 2003; RIZZI, 2012). As forças da ECOMOG não entraram no conflito e começaram a retirada em junho ao mesmo tempo em que a ONU estabelecia a Missão das Nações Unidas para o Apoio à Reconstrução da Paz na Guiné

¹¹³ De acordo com Ero (2000), alguns dos países que enviaram contingentes para essa missão tiveram suas tropas treinadas pela França através do programa RECAMP, no caso das tropas do Benin, em particular, pelo programa ACRI dos Estados Unidos.

Bissau (UNOGBIS) com o mandato de facilitar a implementação do Acordo de Paz de Abuja (ADDO, 2005; FRANCIS, 2009; OBI, 2009).

Após as eleições legislativas de novembro de 1999, em janeiro de 2000, finalmente foram realizadas as eleições presidenciais, sendo vencidas por Kumba Ialá do Partido da Renovação Social (PRS). O mandato de Kumba Ialá foi interrompido por um golpe de Estado em setembro de 2003. De fato, ao longo da primeira década dos anos 2000, a constante ingerência das Forças Armadas na política interna mantinha a Guiné Bissau em um cenário internode instabilidade.

Com base na experiência acumulada pela ECOMOG ao longo da década de 1990, em dezembro de 1999, quando da realização da Cúpula da ECOWAS, em Lomé, os Chefes de Estado e de Governos adotaram o Protocolo Relativo ao Mecanismo para Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos e Manutenção de Paz e Segurança (MCPMRPS) (ADDO, 2005; ADEBAJO, 2013; FRANCIS, 2006). Em seu artigo 25, além do desdobramento das operações de manutenção de paz, o Protocolo estipula que o Mecanismo será acionado em diversas circunstâncias, como agressões ou ameaças de agressões aos Estados membros; desastres humanitários; violações maciças de direitos humanos e a violação da lei e da ordem (golpes de Estados). O Protocolo prevê em seu artigo 26, cinco formas de acionar o Mecanismo: por decisão da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo; por decisão do Conselho de Segurança e Mediação da ECOWAS; a pedido de um Estado membro; com base em iniciativa do Secretário Executivo da ECOWAS; e a pedido da OUA/UA ou da ONU (ECOWAS, 1999).

O Protocolo estabeleceu alguns órgãos importantes, como o Conselho de Segurança e Mediação da ECOWAS (MSC) integrado por nove Estados membros, dos quais sete devem ser eleitos pela Assembleia e os outros dois devem ser o presidente em exercício e cessante da Assembleia. Todos os membros são eleitos por um período de dois anos e existe a possibilidade de reeleição. As decisões do MSC devem ser tomadas por maioria de dois terços. Dentre as suas funções destaca-se a autorização das operações de manutenção de paz. O MSC pode se reunir em nível dos Chefes de Estado e Governo, dos Ministros das Relações Exteriores e de Defesa e dos Embaixadores acreditados na sede da ECOWAS. As reuniões em níveis dos Chefes de Estado e de Governo devem ocorrer no mínimo duas vezes por ano, enquanto que as reuniões em nível dos Ministros devem realizar-se pelo menos a cada três meses para analisar a situação política e militar da sub-região, e em níveis dos embaixadores podem ocorrer sempre que necessário e, no mínimo uma vez por mês (ECOWAS, 1999).

Também foi estabelecido um Sistema de Alerta Antecipado (ECOWARN) com o objetivo de prevenir conflitos na sub-região. A ECOWARN é integrada por quatro zonas de monitoramento e observação, a saber: zona 1: com quartel general sediado em Banjul, compreendendo Cabo Verde, Gâmbia, Guiné Bissau e Senegal; zona 2: com quartel general sediado em Ouagadougou, integrada por Burkina Faso, Costa do Marfim, Mali e Níger; zona 3: quartel general sediado em Monróvia, constituída por Gana, Guiné, Liberia e Serra Leoa; e zona 4: com quartel general sediado em Cotonou, integrada por Benin, Nigéria e Togo. As quatro zonas são responsáveis pelo levantamento, análise de dados e preparação de relatórios para o uso de Secretário Executivo (ADEBAJO, 2013; ECOWAS, 1999; FRANCIS, 2006). O Protocolo prevê a realização de exercícios militares conjuntos periódico, como forma de integrar as tropas (maior interoperabilidade das Forças Armadas) e permitir uma maior compatibilidade dos equipamentos – prevê também programas de intercâmbio de formação em instituições de formação militar na África Ocidental, bem como a formação externa envolvendo a ONU e a UA (ADEBAJO, 2013).

Foi também estabelecido um Conselho de Sábios para atuar na esfera de prevenção e na reconstrução pós-conflito na região. A lista para integrar o Conselho, na qual devem constar pessoas de vários segmentos da sociedade, deve ser aprovada pelo MSC nas reuniões de Chefes de Estado e de Governo. Nas suas decisões, o Conselho deve ser neutro e imparcial. A observação de eleições tem sido uma importante área de atuação do Conselho desde a sua criação. Ademais, foi estabelecida uma Comissão de Defesa e Segurança (DSC) composta por Chefes de Estado Maior ou equivalentes, oficiais responsáveis por assuntos internos de segurança e peritos dos Ministérios das Relações Exteriores dos Estados membro. A principal função é examinar todas as questões técnicas e administrativas e estabelecer requisitos logísticos para operações de manutenção da paz. A DSC se reúne de três em três meses ou sempre que for necessário (ECOWAS, 1999). Além disso, em dezembro de 2001, em Dacar, durante a Cúpula dos Chefes e de Governo da ECOWAS foi adotado o Protocolo sobre a Democracia e Boa Governança¹¹⁴.

Essa nova estrutura institucional securitária da ECOWAS foi posta à prova em 2002, quando da instabilidade política na Costa do Marfim. A Costa do Marfim foi governada por Félix Houphouët-Boigny desde a independência do país da França, em

¹¹⁴ Até 2007 apenas sete Estados membros haviam ratificado o Protocolo para o estabelecimento do Mecanismo e oito Estados haviam ratificado o Protocolo sobre Democracia e Boa Governança.

1960, até a sua morte em 1993 e manteve uma aliança estreita junto à Paris (TAVARES, 2011; ZOUNMENO; LOUA, 2011). Após a morte de Houphouët-Boigny e a ascensão do presidente da Assembleia Nacional, Henri Konan Bédié¹¹⁵, à presidência, o país adentrou em ciclo desestruturador de conflito social e de disputa entre elites regionais, o qual resultou na guerra civil de 2002, mantendo o conflito vivo, de certa forma, até os dias atuais. O início deste ciclo está relacionado à crise econômica anterior, gerada pela deterioração dos termos de troca e pela redução da capacidade do Estado de gerar crescimento (ADDO, 2005; CASTELLANO *et al.*, 2011; FRANCIS, 2006; OBI, 2009).

De acordo com Castellano *et al.*:

O aumento do número de imigrante e de marfinenses de origem estrangeira na área rural (chegando a quase 40% em algumas regiões) e o crescimento econômico (que gerou urbanização) foram fatores problemáticos [*para o novo governo*], na medida em que a economia não conseguia administrar o êxodo rural, gerando desemprego nas cidades - incremento pela liberação econômica-e resultando em processo de retrocesso demográfico e “retorno para o campo”. O ambiente rural, contudo, já estava repeleto de migrantes ou descendente de migrantes que ocupavam as posições deixadas pelas populações locais (2011, p.12, grifo nosso).

Os desequilíbrios sociais gerados por essa situação foram enormes, abrindo espaço para o surgimento da xenofobia, manifestada na forma de leis de cidadania excludentes e de mitos de uma *ivoirité* que denunciava os descendentes de imigrantes e posteriormente, também os nortistas como sendo falsos marfinenses, além de valer-se do segregacionismo religioso – a maioria da população imigrante e do norte é muçumana enquanto que a dita “verdadeiramente marfinense” (filho de ambos os pais nascidos no país), a sulista, é predominantemente cristã (ADDO, 2005; ARNOLD, 2008; COOK, 2011).

Em 1998, Bedié colocou em prática um processo de revisão constitucional que além de aumentar o mandato presidencial de cinco para sete anos, permitiria reeleições sucessivas até que o mandatário no poder completasse 75 anos. No mesmo ano, foi

¹¹⁵ Segundo Castellano *et al* (2011), é possível afirmar que Houphouët-Boigny estava preparando o seu Primeiro Ministro Alessane Ouatarra para o suceder. Contudo, com a morte dele, Bédié saiu vitorioso e percebeu a necessidade de eliminar o seu principal concorrente. É nesse contexto, que é aprovado o novo Código Eleitoral baseado na lei de *ivoirité*, que baniu a candidatura de políticos que não tivessem ambos os pais marfinenses e que não tivesse vivido no país nos últimos cinco anos. Ouatarra foi automaticamente eliminado das eleições por sua mãe ser suportamente originária da Burkina Faso e porque residia no EUA a serviço do FMI do qual era diretor geral adjunto até 1999.

aprovada lei fundiária que considerava a propriedade da terra um privilégio dos “marfinenses de raiz”, restringindo ainda mais a cidadania e os direitos políticos dos “não marfinenses”, proibindo-os até de adquirir terras, e restringindo o acesso destes aos serviços públicos essenciais (LUNA, 2007). Os resultados foram onda protestos e manifestações de repúdio, aumentando a tensão social.

Em dezembro de 1999, um golpe de Estado articulado pelo ex-Chefe das Forças Armadas, General Robert Guéï, derrubou o presidente Bedié¹¹⁶. Após nove meses no poder, Guéï convocou nova eleição realizada em outubro de 2000, sendo vencida no primeiro turno por Laurent Gbagbo da Frente Popular Marfinense (FPI)(FRANCIS, 2006, 2009; LUNA, 2007; ZOUNMENO; LOUA, 2011). Ao assumir o poder, Gbagbo convoca um Fórum de Reconciliação Nacional do qual fazia parte o ex-Presidente Bédié, o General Guéï e Alassane Ouattara, líder da oposição. Ao perceber as vantagens que a política de *ivoirité* gerava ao impedir o acesso do seu principal concorrente civil, Alassane Ouattara, à presidência, Gbagbo rompeu com o bloco de oposição e adotou o discurso xenófobo, também como forma de fortalecer sua base de poder com os nacionalistas sulistas e a elite agrária do cacau e do café (ADDO, 2005; CASTELLANO *et al.*, 2011; COOK, 2007; LUNA, 2007; TAVARES, 2011).

Essa política contribuiu para o surgimento de um grupo armado com base de sustentação em populações do norte, o Movimento Patriótico da Costa do Marfim (MPCI). A radicalização política da MPCI levou a eclosão da guerra civil no país em setembro de 2002. A violência se iniciou em Abidjan e rapidamente se expandiu para as cidades do norte, como Korhogo e Bouaké, as quais foram rapidamente controladas pelas forças combatentes da MPCI. O ex- Presidente Guéï foi assassinado com toda a sua família pelas forças aliadas a Gbagbo (ADDO, 2005; FRANCIS, 2006, 2009; OBI, 2009).

Em Acra, em setembro, a ECOWAS criou um Comitê de Crise composto por Nigéria, Gana, Mali, Níger, Togo e Guiné Bissau para, em conjunto com a UA auxiliar na resolução do conflito na Costa do Marfim. Em outubro de 2002, 2.000 soldados da ECOMOG provenientes de Benin, Togo, Senegal, Guiné Bissau, Mali, Níger e Nigéria

¹¹⁶ Logo após o golpe, foi instalado o Comitê Nacional de Salvação Pública, encarregado de organizar as eleições. Nova Constituição é aprovada, por referendo e em seu artigo 35, continha disposições que aprofundavam o conceito de *ivoirité*: apenas filhos de pais e mães marfinenses poderiam candidatar-se a qualquer cargo eletivo na Costa do Marfim, o que descartava quaisquer possibilidades de candidatura de Alassane Ouattara a instâncias de poder (ADDO, 2005; LUSA, 2007).

desembarcaram em Yamoussouko com o mandato de mediar e monitorar o cessar fogo firmado em setembro (Acordo Acra I) (ADDO, 2005; FRANCIS, 2006; TAVARES, 2011). Em novembro de 2002, a França interveio no conflito (Operação Licorne) e se estabeleceu na linha da frente do teatro das operações ao lado das forças de Gbagbo o que resultou na divisão do país em duas partes e no bloqueio do possível avanço dos rebeldes em direção ao sul (ADDO, 2005; ARNOLD, 2008; OBI, 2009).

Sob mediação da França e com colaboração da ECOWAS e da UA, em janeiro de 2003, em Paris, foi assinado o acordo de Linas-Marcoussis que estabeleceu um Governo de Reconciliação Nacional, distribuição do poder nas instituições estatais (*power sharing*) e revogação do artigo 35 da Constituição. Esse Acordo de Paz foi sustentado pela França, que aumentou o número de tropas no país em fevereiro, mediante a autorização do CSNU (Resolução 1464), que também autorizou a implantação uma força de paz regional integrado por Senegal, Gana, Níger, Togo e Benin, a Missão da ECOWAS na Costa do Marfim (ECOMICI)– a qual atuou inicialmente em suporte à iniciativa francesa e, posteriormente, incorporado às forças da ONU estabelecidas em 2004 (Resolução 1528), a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI) (ADDO, 2005; CASTELLANO *et al.*, 2011; FRANCIS, 2006; LOUA, 2011; OBI, 2009; TAVARES, 2011; ZOUNMENO; LOUA, 2011).

Com mediação da ECOWAS, em março de 2003, em Acra, foi assinado um novo acordo de cessar fogo (Acordo Acra II), o qual não cumprido pelas partes. Em novembro de 2003, surgiram no oeste do país, dois novos grupos insurgentes, o Movimento Popular do Grande Oeste (MPIGO) e o Movimento pela Justiça e pela Paz (MJP), ambos buscavam vingança pela morte do General Guéï, bem como a deposição de Gbagbo (ADDO, 2005; CASTELLANO *et al.*, 2011; FRANCIS, 2006; OBI, 2009). Em 2004, como forma de fortalecer a oposição frente às forças governamentais, os três grupos rebeldes (MPCI, MPIGO e MJP) se articularam e criaram a *Forces Nouvelles de Côte d'Ivoire* (FNCI) sob comando de Guillaume Soro (ZOUNMENO; LOUA, 2011).

Em novembro de 2004, as forças de Gbagbo, em exercício militar de rotina (segundo a versão do Governo) bombardearam por engano a base militar da operação de manutenção de paz *Licorne*, chefiada pela França, matando nove soldados. A França reagiu com um ataque aéreo à base militar marfinense perto da cidade de Buouaké, destruindo por completa a pequena força aérea marfinense (ADDO, 2005; LUSA, 2007).

Os prazos de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) acordados em julho de 2004 (Acordo Acra III) não foram cumprido pelas partes. Em abril e junho de 2005, com mediação do presidente sul-africano, Thabo Mbeki, os acordos de paz foram concluídos (Acordo de Pretória I e II), o que possibilitou o início do desarmamento dos rebeldes e a assinatura de um novo acordo de paz em março de 2007 (Acordo de Ouagadougou), mediado pelo presidente da Burkina Faso, Blaise Compaoré. Como parte desse acordo de *power sharing*, Guillaume Soro foi incorporado no governo (como Primeiro Ministro); para o início da integração militar, o desarmamento das milícias rebeldes (OBI, 2009; ZOUNMENO; LOUA, 2011).

Em suma, as intervenções militares da ECOWAS nos conflitos na África Ocidental no período pós-Guerra Fria produziram resultados mistos, na medida em que as forças da ECOMOG encontraram sérias dificuldades para cumprir os seus mandatos e restabelecer a paz (ADEBAJO, 2008a). Em linhas gerais, as missões de paz da ECOWAS - logisticamente mal equipadas e mal financiadas- foram incapazes de derrotar os rebeldes na guerra de guerrilha, e um impasse militar forçou uma acomodação política e o apaziguamento dos senhores de guerra locais por meio dos instrumentos de *power sharing* (ADEBAJO, 2008b). Ainda segundo autor, o envolvimento da ECOWAS nos conflitos na sub-região expôs a fragilidade logística, técnica e financeira dos exércitos da África Ocidental.

Por outro lado, a ECOWAS possui atualmente o mais avançado sistema de administração da paz e segurança regional em África (ADEBAJO, 2013; LANDSBERG, 2008). Autores como Abegunrin (2009) acredita que, ainda que com menos recursos e mais dificuldades, a ECOMOG é líder mundial nas atividades ligadas a manutenção da paz em situações críticas, ultrapassando, em efetividade, as forças da ONU. Além disso, a eficiente estrutura institucional e funcional securitária adotada pela ECOWAS em 1999, serviu de modelo para a criação da estrutura securitária da UA em 2002, refletido no seu Conselho de Paz e Segurança que em muito se assemelha ao Conselho de Segurança e Mediação da ECOWAS.

Atualmente, a ECOWAS tem tido atuação decisiva nas crises político-institucionais na sub-região, fomentando o diálogo como forma de evitar que a situação de crise evolua para o conflito armado, como ocorreu na crise na Guiné-Bissau e em Burkina Faso, recentemente. Essa atuação preventiva, além de favorecer a conformação de uma nova abordagem, representa grande economia de recursos que podem ser

aplicados na promoção do desenvolvimento integrado, objetivo primordial da ECOWAS.

Um dos principais desafios que se impõe atualmente à ECOWAS na manutenção de paz e estabilização na sub-região está relacionado à securitização em sentido repressivo do terrorismo. A Nigéria - um tradicional ator estabilizador na África Ocidental - encontra-se atualmente no cerne da crise regional em razão das atividades de grupos insurgentes, sendo o principal deles o Boko Haram, que atua no norte do país¹¹⁷. A instabilidade no país poderá culminar numa intervenção ocidental sob a justificativa de combate ao terrorismo internacional. Uma intervenção militar estrangeira na Nigéria traz consigo o risco de desestabilizar toda a região e deslegitimar os arranjos regionais de segurança sustentada por Abuja.

Outro problema de grande relevância que vem ganhando espaço na agenda de segurança da organização é a pirataria no Golfo da Guiné. A partir de 2010 começou a ser discutida mais amplamente a questão da pirataria no Golfo no âmbito da ECOWAS. Nesse sentido, em 2012 foi criada a Zona E, a primeira zona operacional da comunidade no Atlântico Sul, que visa monitorar e combater a pirataria na região. Esta zona inclui Nigéria, Níger, Benin e Togo, seus membros são responsáveis pela segurança e devem compartilhar informações e recursos (ECOWAS, 2014).

A partir da análise feita até aqui, fica evidente que os países da região precisam se articular melhor no âmbito da ECOWAS para enfrentarem os desafios que se impõe e responder às velhas e novas ameaças de forma mais assertivamente, na medida em que a falta de coesão dentro do bloco abre espaço não apenas para uma intervenção militar extrarregional mais também a imposição de agenda externa. Para Adebajo (2013), os dois maiores países da região, Nigéria e Costa do Marfim, podem ajudar na aproximação dos países francófonos e anglófonos da região, algo que vem dificultado tanto a cooperação econômica, como a cooperação política e militar no oeste africano. A consolidação das relações dentro da ECOWAS só beneficiaria a sub-região.

¹¹⁷ Em janeiro de 2015, o PSC da UA aprovou um plano regional para o combate às forças do Boko Haram denominando de *Multinational Joint Task Force* (MJTF). A MJTF será constituída por 8.700 contingentes provenientes de Camarões, Chade e Níger, sob liderança das forças armadas nigerianas (AU, 2015).

4.1.2 A Experiência da SADC na Manutenção de Paz e Segurança na África Austral

A África Austral possui um longo histórico de conflito que remonta ao período da Guerra Fria e da descolonização, caracterizado por conflitos intra e inter estatais. Todavia, após 1989 houve uma mudança no padrão de cooperação e conflito na região, com a criação de várias iniciativas voltadas a resolver os problemas comuns de segurança. A análise da segurança na África Austral precisa, necessariamente, começar pela centralidade do papel exercido pela da África do Sul na subregião (ADEBAJO, 2008a; 2013). De fato, a dinâmica regional de segurança por décadas foi dominada pela luta contra os regimes racistas na África do Sul e na Rodésia do Sul (atual Zimbábue) e pela luta contra o colonialismo português em Angola e Moçambique (CILLIERS, 1999; ODÉN, 2000).

A África do Sul durante o regime do *apartheid*¹¹⁸ usava a sua força militar e econômica para subjugar os seus vizinhos através de uma política destrutiva de coerção econômica e de desestabilização militar (ADEBAJO, 2013; OTAVIO, 2013; PEREIRA, 2012). Durante a administração Balthazar Johannes Voster (1966-1978), Pretoria buscou usar da fragilidade econômica dos recém-independentes Estados, através de acordos de ajuda financeira (como o auxílio fornecido a Lesoto, Suazilândia, Botsuana, Madagascar, Malawi e Zâmbia, dentre outros), como meio de garantir a aceitação do regime, tirando-o do isolamento (BRANCO, 2003; OTAVIO, 2013).

O governo sul-africano também colaborava clandestinamente com Portugal no combate aos movimentos de libertação em Angola e Moçambique. Com os acontecimentos de abril de 1974 em Portugal (Revolução dos Cravos), as duas colônias se tornaram independentes em 1975. Em Angola, ainda durante a luta de libertação nacional, começaram as primeiras disputas entre os principais movimentos de

¹¹⁸ O *Apartheid* foi oficialmente institucionalizada em 1948 com a chegada do Partido Nacional (PN) ao poder na África do Sul (PEREIRA, 2012). Em linhas gerais, “O *apartheid* é um sistema social, econômico e político constitucional que se baseia em princípios teóricos e em uma legislação *ad hoc*. Neste sistema, a diferenciação corresponde à definição de grupos sociais diversos e ao seu desenvolvimento em separado. Significa a manutenção da supremacia de uma aristocracia branca, baseada numa rígida hierarquia de castas sociais, para as quais existe uma correlação entre a cor de pele e as possibilidades de acesso aos direitos e ao poder social e político.” (BAHIA, 2000, p.114-115).

libertação, resultando em uma guerra civil, iniciada à época da declaração da independência do país¹¹⁹ (VISENTINI, 2012b).

O crescente apoio soviético e cubano ao governo angolano do MPLA levou o envolvimento direto da África do Sul no conflito, apoiando a UNITA e a FNLA¹²⁰, culminando na invasão a esse país entre setembro/outubro de 1975 e janeiro de 1976 (PEREIRA, 2012). Além disso, Pretória utilizava o seu poder militar e econômico para coagir os Estados vizinhos que apoiavam os movimentos sul-africanos de contestação ao regime racista a mudarem o seu comportamento, e ao mesmo tempo diminuir as críticas ao *Apartheid*. Zâmbia, por exemplo, onde o Congresso Nacional Africano (CNA) mantinha o seu Quartel General, sofreu várias ataques cirúrgicos por parte da África do Sul contra os membros do CNA. As pressões militares, aliada às dificuldades econômicas, decorrentes do conflito na Rodésia, obrigaram as autoridades de Lusaka a reduzir as atividades do CNA no seu território (BRANCO, 2003).

Com o objetivo de conter a África do Sul, reduzir a dependência dos países da região desta, bem como criar um “regime” de segurança coletiva, em 1976, foi criado os Estados da Linha de Frente (FLS) por Botsuana, Tanzânia, Zâmbia, Angola e Moçambique (FRANCIS, 2006; MALAN, 1998; NIEUWKERK, 2013; PEREIRA, 2012; VISENTINI, 2010). Os FLS, através do Comitê Interestatal de Defesa e Segurança (ISDSC), coordenaram uma posição comum contra os regimes de minoria branca, convertido no apoio a o CNA e o Congresso Pan africanista (PAC) que lutavam contra o regime do *Apartheid* na África do Sul e aos movimentos de libertação como a União Nacional Africana do Zimbábue (ZANU) de Robert Mugabe e a União Popular Africana do Zimbábue (ZAPU) de Joshua Nkomo, que lutavam pela independência da Rodésia do Sul, governada por uma minoria branca liderado por Ian Simith e a Organização dos Povos da África do Sudoeste (SWAPO) no Sudoeste Africano (atual Namíbia) ocupado pela África do Sul, também governada por uma minoria branca

¹¹⁹ Ao mesmo tempo, que o MPLA (Movimento Popular para Libertação de Angola) de Agostinho Neto proclamou, em Luanda, a República Popular de Angola, reconhecida pela OUA, a FNLA (Frente Nacional para Libetação de Angola) de Holden Robert e a UNITA (União Nacional para Libertação Total de Angola) de Jonas Savimbi proclamaram, em Huambo, a República Democrática de Angola, ficando estabelecido, assim, dois governos paralelo (VISENTINI, 2012b).

¹²⁰ Segundo Pereira (2012), a intervenção sul-africana em Angola, ao lado da FNLA e da Unita baseou-se na percepção de que o governo angolano do MPLA poderia ameaçar os interesses de segurança da África do Sul em função de um possível apoio a SWAPO.

(BRANCO, 2003; CILLIERS, 1999; FRANCIS, 2006; OTAVIO, 2013; PEREIRA, 2012; VISENTINI, 2010).

Na Rodésia do Sul, sob a mediação da Grã Bretanha, em dezembro de 1979, foi assinado o acordo Lacaster House entre a ZANU, ZAPU e o governo de Ian Simith. O país se tornou independente com nome de Zimbábue em 1980 com um governo de maioria negra, sob a liderança de Robert Mugabe (BRANCO, 2003). No mesmo ano, em abril, em Lusaka, na Zâmbia, durante a Cúpula dos FLS foi decidida a criação da Conferência de Coordenação para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC), os quais se juntaram o Lesoto, Malawi, Suazilândia e o recém-independente Zimbábue (BRANCO, 2003; CILLIERS, 1999; NIEUWKERK, 2013; XAVIER, 2014). Um dos principais objetivos da nova organização era a cooperação econômica entre os Estados membros como forma de diminuir a dependência econômica destes em relação à África do Sul e manter Pretória isolada no continente¹²¹ (FRANCIS, 2006; NATHAN, 2006a). Discutindo a respeito, Wolfgang Dopcke (1998, p.142) expõe que:

Com a SADCC, surgiu uma proposta de cooperação econômica que se dirigiu explicitamente contra a dominação do sub-continente pela África do Sul, e cujos objetivos de cooperação e coordenação de desenvolvimento foram vistos como parte integral da luta contra o *apartheid*.

A reação sul-africana foi de clara oposição à SADCC (BRANCO, 2003), a qual se traduziu numa campanha de agressão militar, sabotagem e desestabilização dos Estados vizinhos¹²². Essa se traduziu na invasão e ocupação do sul de Angola a partir de 1980, em apoio à UNITA, região esta estratégica para a defesa sul-africana na Namíbia, na desestabilização de Moçambique por meio de ações direta da Força de Defesa Sul Africana (SADF) ou indiretamente através do apoio à RENAMO. Além disso, foram adotadas medidas que afetaram os trabalhadores moçambicanos das minas sul-africanas. Por outro lado, enquanto Suazilândia vários ataques e Lesoto sofriam com

¹²¹ A criação da SADCC foi também uma reação à proposta sul-africana para criação da Constelação de Estados da África Austral (CONSAS) em 1979.

¹²² Segundo Visentini; Pereira (2008, p.162-163), “[...] a administração de Pieter Willem Botha (1978-1984/1984-1989) considerava que o cenário regional se tornava cada vez mais nociva aos interesses de Pretória e indicava que, se nada fosse feito, a África do Sul poderia ser alvo de um ataque total (*total onslaught*). Nesse sentido, foi adotada a *Total National Strategy*, visando uma coordenação e interdependente em todos os campos de atividade. A desestabilização objetivada pelo governo de pretória baseava no principio da coerção econômica e militar dos vizinhos para impor a hegemonia sul-africana.”

da SADF como o apoio concedido a Exército de Libertação do Lesoto com o objetivo de desestabilizar o governo do Primeiro Ministro Leabua Jonathan, o Zimbábue foi alvo de pressões econômicas que resultaram na moderação do discurso anti-*apartheid* do presidente Mugabe (BRANCO, 2003; VISENTINI; PEREIRA, 2008).

Na segunda metade da década de 1980, a situação de segurança na região começou a melhorar a partir dos acordos de paz assinados entre os governos angolano, moçambicano e sul-africano (acordos de Lusaka e de Nkomati de 1984), que previam, respectivamente, a retirada das forças sul-africanas do sul de Angola e ocupação desse território pelas forças governamentais, e o fim do apoio sul-africano a RENAMO e moçambicano ao CNA (BRANCO, 2003). Entretanto, foi somente em 1988 com a derrota sul-africana frente às tropas cubanas e angolanas em Cuito Cuanavale, no sudeste de Angola, que as negociações de paz avançaram e teve início uma mudança significativa no padrão de interação entre os Estados da região. No ano seguinte foi assinado o Acordo Tripatite entre África do Sul, Angola e Cuba, que previa a retirada das tropas cubanas e sul-africanas de Angola, bem como a independência da Namíbia (PEREIRA, 2012; VISENTINI, 2012b). Em seguida foi estabelecida uma missão da ONU no país, a UNAVEM I.

Na década de 1990, eventos como o fim da Guerra Fria, a assinatura de um acordo de paz em Angola, a pacificação de Moçambique, a independência da Namíbia, o fim do *Apartheid* e a vitória do CNA nas eleições gerais de 1994 na África do Sul, criaram um ambiente favorável para a cooperação em vários domínios na região Austral do continente. Reflexo disso pode ser encontrado na transformação da SADCC em Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) em agosto de 1992, quando da Cúpula da SADCC realizada em Windhoek, na Namíbia (CILLERS, 1999; FRANCIS, 2006; NATHAN, 2006a; VISENTINI, 2010). A África do Sul atingia seu primeiro governo de maioria e, conseqüentemente, ingressava na SADC em 1994, impulsionado uma nova dinâmica de integração na região, bem como o início da discussão sobre a criação de um órgão de segurança da comunidade (ADEBAJO, 2013; PEREIRA, 2012)¹²³. Tópicos como promoção de desenvolvimento e crescimento

¹²³ Atualmente a SADC é composto por quinze Estados membros, a saber: África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Madagascar, Malauí, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Republica Democrática do Congo, Seychelles, Suazilândia, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue.

econômico e a promoção e defesa da paz e segurança foram destacados como os objetivos da SADC.

Entretanto, a guerra civil em Angola continuava no cerne da agenda regional de segurança, visto que após a falência do acordo de paz de Bicesse (1991), que permitiu a realização das eleições no ano seguinte, supervisionadas pela ONU (UNAVEM II), vencidas pelo MPLA e não reconhecida pela UNITA, os confrontos foram retomados. Foi neste período que o governo angolano contratou as primeiras Empresas Militares Privadas para ajudar no combate às forças combatentes da UNITA (OLIVEIRA, 2007). Além disso, novas ameaças não diretamente relacionadas ao uso da força, tais como o tráfico de armas, imigração ilegal, violência urbana, crime organizado e epidemias de HIV-AIDS e cólera foram se configurando como importantes desafios de segurança na região (CEPIK; SCHNEIDER, 2010).

Em 1994, o FLS foi dissolvida e o seu Comitê de Defesa e Segurança (IDSC) foi reformulado para incluir todos os membros da SADC, passando a ser um braço político-securitário da organização (NATHAN, 2004). Além disso, no mesmo ano foi realizado um workshop da SADC sobre Democracia, Paz e Segurança, onde foi recomendado um maior envolvimento da organização na cooperação em matéria de segurança e defesa, bem como na mediação e resolução de conflitos.

Em 1995, durante uma reunião dos Ministros das Relações Exteriores da SADC, foi decidida a criação da Associação dos Estados da África Austral (ASAS), que deveria funcionar com uma estrutura independente da SADC e se reportaria diretamente à Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da SADC. A ASAS teria dois setores, um para os assuntos políticos e outro para assuntos militares (CILLERS, 1999; NATHAN, 2006a; XAVIER, 2014). A criação da ASAS, todavia, foi adiada e acabou não se concretizando por falta de consenso entre os Estados membro.

Por outro lado, a proposta de criação da ASAS serviu de base para o avanço nas discussões sobre a necessidade de criar um órgão responsável pelas questões de segurança na região. Assim, em junho de 1996, quando da realização da Cúpula da SADC, em Gaborone, Botsuana, os Estados membro concordaram em criar um Órgão para Política, Defesa e Segurança (OPDS). O Órgão foi criado com uma estrutura quase independente, em formato de Cúpula, que não se remetia a Cúpula da SADC (BERMAN; SAMS, 2003; FRANCIS, 2006; MALAN, 1998; MATLOSA, 2007; NATHAN, 2006a; NIEUWKERK, 2013). A presidência *pro temporare* da OPDS seria ocupada sucessivamente por cada um dos Estados membros por períodos de um ano,

com base na *Troika* (comitê composto por três Estados membros). Dentre os objetivos do OPDS destacam-se a prevenção e resolução de conflitos; cooperação em matéria de defesa e segurança; e a promoção do desenvolvimento de instituições e práticas democráticas nos Estados membro. Além disso, o protocolo da OPDS prevê a intervenção militar regional em caso de conflito dentro de um Estado membro e, em caso de uma agressão externa invoca o princípio de defesa mútua (CILLIERS, 1999; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012; SADC, 1996).

Discutindo acerca dos projetos do OPDS, Laurie Nathan expõe que:

De um lado, liderada pela África do Sul e apoiada por Botsuana, Moçambique e Tanzânia, queriam um regime de segurança comum, cuja base principal para a cooperação multilateral e de pacificação seria mais voltada à política do que militar. De outro lado, liderado pelo Zimbábue e apoiado por Angola e Namíbia, preferia-se um pacto de defesa mútua, priorizando a cooperação militar como respostas ao conflito (NATHAN, 2005, p.365)¹²⁴.

A dupla estrutura SADC-OPDS, com duas Cúpulas, além de comprometer o funcionamento do Órgão, criando uma situação na qual as decisões são tomadas em duas instâncias sem hierarquias entre elas, acabou se traduzindo na disputa pela liderança regional entre África do Sul e Zimbábue (ADEBAJO, 2013; MALAN, 1999; XAVIER, 2014). Em 1996, por exemplo, a Cúpula da SADC era presidida pelo presidente da África do Sul, Nelson Mandela, enquanto o presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, presidia a Cúpula da OPDS (ADEBAJO, 2013). Esta disputa pela liderança regional ficou bastante evidente durante a Segunda Guerra Civil na República Democrática do Congo (1998-2003), onde não foi possível um acordo de qual seria a melhor forma de atuação da SADC para resolver o conflito. Mugabe defendia a intervenção militar como o melhor meio para resolver o conflito, enquanto que Mandela acreditava que o conflito poderia ser resolvido através de negociações entre as partes (BISWARO, 2013; MATLOSA, 2007).

A crise interna no Zaire (atual RDC) tem suas origens em 1996, quando Uganda, Ruanda, Burundi e Angola, apoiaram o grupo insurgente de Laurent Désiré Kabila, a Aliança das Forças Democráticas pela Libertação do Congo-Zaire (AFDL), na derrubada de Mobutu Sese Seko no poder desde 1965. Entretanto, após a vitória da AFDL sobre as forças governamentais em 1997, as forças ugandesas e ruandesas

¹²⁴Do original em inglês.

permaneceram na RDC, interferindo no novo governo, e buscando atrair concessões de Kabila em troca de seu apoio. Em julho de 1998, Kabila ordenou a retirada dos oficiais e burocratas ugandeses e ruandeses do país, precipitando o apoio de Musevini e Kagame a outros grupos insurgentes opositores de Kabila no leste do país. Através de grupos *proxies*, como a Reunião Congolosa pela Democracia (RCD), que posteriormente se dividiu em RCD-Goma e RCD-K, depois RDC-K/ML e o Movimento pela Libertação do Congo (MLC), Uganda e Ruanda tomaram o controle de amplas áreas no leste da RDC (uma das mais ricas em recursos naturais), promovendo uma intensa extração predatória dos recursos naturais congolezes. A RDC mergulhou numa nova guerra civil (1998-2003) ainda mais profunda e intensa, conhecida por Primeira Guerra Mundial Africana, em função da participação de nove países no conflito¹²⁵ (BISWARO, 2013; CASTELLANO, 2012a; FRANCIS, 2006; LEMARCHAND, 2012; RENO, 2011; VISENTINI, 2010).

Em 1998, Mugabe, na condição de presidente da OPDS, convocou uma Cúpula Extraordinária da SADC a realizar-se em Victoria Falls, Zâmbia, para discutir a instabilidade interna na RDC. Apenas sete países atenderam ao pedido de Mugabe: RDC, Angola, Namíbia, Ruanda, Tanzânia, Uganda e Zâmbia. Em Victoria Falls, Mugabe defendeu que a RDC havia sido invadida por Ruanda e Uganda e que, portanto, deveria haver uma resposta regional¹²⁶. A posição sul-africana, apoiada por Botsuana, Moçambique e Tanzânia era contrária a qualquer tipo de intervenção militar, insistindo na necessidade de buscar soluções diplomáticas para o conflito (FRANCIS, 2006; NATHAN, 2006b; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012).

Mesmo cindida, a SADC interveio no conflito por meio das ações militares de Angola, Namíbia e Zimbábue (*Opertion Restore Sovereign Legitimacy*), em favor da estabilidade regional e da soberania do Estado congolês (CASTELLANO, 2012a; FRANCIS, 2006; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012). Segundo Xavier (2014), o fato de a ação militar ser desenvolvida apenas por três membros da SADC, colocou em dúvida a letigimidade da intervenção, evidenciado a possibilidade de Zimbábue,

¹²⁵ Pelo lado dos agressores (Uganda, Ruanda e Burundi) pelo lado do bloqueio (Congo, Zimbábue, Angola, Namíbia, Sudão, Chade e Líbia) (CASTELLANO, 2012a).

¹²⁶ A RDC havia entrado na SADC no ano anterior.

Angola e Namíbia estarem atuando apenas defender interesses próprios no território congolês¹²⁷.

Apesar da sua legitimidade questionada, a intervenção da SADC na RDC produziu resultados considerados, com destaques para as novas iniciativas diplomáticas para solução da crise criadas e auxílio na implementação de ajudas humanitárias, bem como proteção de civis. Assim, sob mediação do presidente da Zâmbia, Frederick Chiluba, com apoio da SADC, foi assinado o Acordo de Paz de Lusaka em julho de 1999 entre as forças combatentes, este fundamental para o estabelecimento da Missão da ONU no Congo (MONUC) em novembro do mesmo ano. Entretanto, os pontos acordos não foram cumpridos, sendo o acordo sucedido por violentos confrontos, especialmente entre as forças ruandesas e ugadensas (CASTELLANO, 2012a; FRANCIS, 2006).

Com ascensão em 2001 de Joseph Kabila - filho de Laurent Kabila-assassinado em janeiro de 2001, intensificaram-se os esforços políticos para solucionar a crise no país e foi assinado um acordo de *power sharing*, mediado pela África do Sul (FRANCIS, 2006). Todavia, o fim formal do conflito em 2003 e o estabelecimento de um governo de transição que incluiu os grupos rebeldes no governo, na burocracia e no exército, não impediram a continuidade da violência¹²⁸ (CASTELLANO, 2012a; CEPIK; SCHNEIDER, 2010; NATHANb, 2006).

Como forma de superar esse impasse e resolver as disputas entre África do Sul e Zimbábue, em 2001, durante a Cúpula da SADC realizada em Blantyre, Malawi, foi decidida a incorporação da OPDS à estrutura da SADC, bem como a formulação de um

¹²⁷ Segundo Igor Castellano (2012a, p.146), “Os interesses do Zimbábue na proteção do governo Kabila eram: 1) salvaguardar o acordo de defesa recíproca entre os membros da SADC; 2) estreitar as relações comerciais com o Congo, como caminho à liderança regional (contrapondo África do Sul e Uganda); 3) criar uma diversão às dificuldades internas e desafios enfrentados por Robert Mugabe; 4) garantir contratos de mineração (cobre e cobalto) de companhias pertencentes à família de Mugabe, estimados em mais de US\$200 milhões. Em relação à Angola, os interesses eram genuinamente securitários. Entre os motivos, Angola percebia a necessidade de travar uma nova guerra particular com a UNITA, que se aproximava de Uganda e Ruanda. Dessa forma, Angola tinha todos os interesses em evitar que a RDC se tornasse novamente um recanto de linhas de suprimento (diamantes) para a UNITA. Por outro lado, Angola queria proteger seu próprio território (principalmente a região de cabinda, rica em petróleo e desconectada do território angolano) – haja vista que a Uganda e Ruanda enviaram tropas a Bas-congo, no jardim angolano. Ademais, Angola tinha interesses centrais em estabelecer suas credenciais como potência regional na África Central.”

¹²⁸ Em 2006, sob supervisão da ONU, foram realizadas as eleições e Joseph Kabila foi (re)eleito presidente da RDC. Entretanto, em 2008, uma nova escala de violência ocorreu na fronteira com a Ruanda, mais foi contida.

Plano Indicativo Estratégico para o Órgão (SIPO)¹²⁹, adotado em 2004 por um período de cinco anos. A base *Troika* foi mantida, mas o Presidente, agora, remete-se a Cúpula da SADC e foi criado um Comitê Ministerial composto pelos Ministros das Relações Exteriores, Defesa e Segurança dos Estados membro¹³⁰ (ADEBAJO, 2013; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012; NIEUWKERK, 2013; XAVIER, 2014).

Esse compromisso foi estendido a partir do Pacto de Defesa Mútuo (MDP), assinado em 2003¹³¹, quando da Cúpula da SADC em Dar es Salaam, na Tanzânia. O Pacto instrui os membros a priorizar o diálogo para a resolução de conflitos; a ajudar uns aos outros em caso de agressão externa (ADEBAJO, 2013; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2012). Em agosto de 2010, em Windhoek, na Namíbia, durante a Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo foi aprovado o SIPO II (NIEUWKERK, 2013).

Semelhante à intervenção na RDC, a intervenção militar da SADC no Reino do Lesoto em resposta à crise política em 1998, também recebeu fortes críticas. A crise no Lesoto tem suas origens nos resultados das eleições gerais de maio de 1998, vencida pelo Congresso para a Democracia no Lesoto (LCD). A não aceitação do resultado das eleições por parte do Partido do Congresso de Basutolândia (BCP) e do Partido Nacional do Basotho (BNP) de Leabua Jonathan, colocou o Lesoto em um cenário de instabilidade marcado por diversas manifestações populares na capital do país, Maseru. Diante da incapacidade de conter a crise interna, o Primeiro Ministro do Lesoto, Pakalitha Mosisili, solicitou a intervenção militar da SADC no país para restabelecer a ordem constitucional. Após uma reunião de emergência, em Gaborone, na Botsuana, em setembro de 1998, a SADC interviu na crise por meio de ações militares da *South Africa National Defence Force* (SANDF) e da *Botsuana Defence Force* (BDF) (Operação Boleas) para restabelecer a ordem e evitar a dissolução da estrutura política do país através da legitimação do governo da LCD (CILLIERS, 1999; INTERNATIONAL

¹²⁹ A SIPO traz, além do diagnóstico da situação político-securitária da região, as estratégias a serem adotadas com o intuito de atingir os objetivos traçados no Protocolo de 2001. Ela está dividida em quatro setores: Política, Defesa, Segurança Estatal e Segurança Pública (SADC, 2003), visando desenvolver a capacidade de defesa regional contra agressões militares; definir e identificar interesses e ameaças comuns na região, entre outros (ADEBAJO, 2013; XAVIER, 2014).

¹³⁰ Além disso, o Comitê Ministerial foi subdividido em dois subcomitês: o Comitê de Diplomacia e Política Interestatal (ISPDC), composto pelos Ministros das Relações Exteriores; e o já existente Comitê de Segurança e Defesa interestatal (ISDSC) integrado pelos Ministros de defesa e Segurança. Cabe a este último, a responsabilidade sobre as matérias de segurança pública e o Comitê Regional de Coordenação de Chefes de Polícia da África Austral (SARPCCO) criado em 1997 e operacional desde 1999 (XAVIER, 2014).

¹³¹ Apenas Angola, Madagascar, República Democrática do Congo e Seychelles ainda não ratificaram o documento.

CRISIS GROUP, 2012; MATLOSA, 2007; NATHAN, 2006b; OTAVIO, 2013; TAVARES, 2011).

De modo semelhante à intervenção militar na RCD, o fato de a ação militar ser desencadeada apenas por dois membros da SADC, colocou em dúvida a letigimidade da intervenção, evidenciado também a possibilidade da África do Sul e Botsuana estarem atuando para defender os seus interesses. Segundo Tavares (2011), toda a missão foi coordenada pela África do Sul e, em menor grau pela Botsuana, e não pela SADC. Autores como Kent e Malan (2003), Kagwanja (2006a), argumentam que o interesse por de trás da intervenção da África do Sul no Reino do Lesoto estava vinculado à proteção da barragem *Katse Dam*, construída ainda durante o regime do *Apartheid*, importante fonte de fornecimento de água para a África do Sul. Por outro lado, autores como Nathan (2006b), Matlosa, (2007), Xavier (2014), embora reconheçam que os interesses sul-africanos por de trás da intervenção são claras, argumentam que, esta por si só, não justifica a descaracterização da operação como regional.

Em linhas gerais, é possível afirmar que a intervenção militar foi bem sucedida, uma vez que garantiu a estabilidade necessária para as negociações entre a LCD e todos partidos de oposição que culminou na assinatura de um acordo em novembro de 1998. Além do retorno do Mosisili ao poder, o acordo garantiu a revisão do código eleitoral do país, no qual se introduziu o sistema de representação proporcional mista, sistema que garantia à oposição representatividade no Legislativo (NATHAN, 2006b; XAVIER, 2014). Em 2002 foram realizadas as eleições, sendo vencidas por LCD.

A melhoria da situação de segurança na região, resultado do fim da guerra civil em Angola (2002) e na RDC (2003), permitiu um aprofundamento de cooperação em matéria de segurança e defesa. Novas questões, todavia, emergiram, como a instabilidade política em alguns Estados membros, a permanência de algumas questões de segurança clássicas não solucionadas, processos não concluídos de DDR. Além disso, Angola devido o seu rápido crescimento econômico verificado após o fim da guerra civil e modernização das suas forças armadas, o país emerge como um pólo indispensável para prevenção de conflitos e manutenção de paz e segurança na sub-região.

A SADC interveio nas crises de baixa intensidade ao longo dos anos 2000, evitando que este evoluísse para uma situação de conflito armado. A organização

mediou a crise política no Zimbábue em 2008¹³² e no Madagascar em 2009. Contudo, a intervenção da SADC nesses países expôs os limites da capacidade desta organização em fazer cumprir os acordos firmados.

Em julho de 2010, foi lançado o Sistema de Alerta Antecipado da SADC (EWS) com objetivo de prevenir conflitos na região, através da diplomacia preventiva. Entretanto, fazendo o balanço dos quatro anos da criação do EWS, o resultado é bastante limitado, uma vez que o órgão não foi capaz de prevenir instabilidades em alguns Estados membros, como por exemplo, a crise política no Malawi e em Suazilândia em 2011 e na recente crise no Reino do Lesoto (2014).

Eventos recentes, como o surgimento do Movimento 23 de Março (M23) na RDC apoiado pela Ruanda, geraram temores de instabilidades regionais mais amplas. Em 2012, a RDC, solicitou uma intervenção militar da SADC para conter o avanço da M23 ao longo da sua fronteira com a Ruanda na província do Kivu do norte. A resposta do órgão foi negativa. Com a recusa da SADC, os Chefes de Estado e de Governos da Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (ICGLR) reuniram-se em uma sessão extraordinária em Uganda nos meses de agosto e setembro para discutir a crise e empreender esforços para o diálogo e a busca de soluções regionais para o problema (CASTELLANO; DIALLO, 2013).

De acordo com Castellano e Diallo (2013), a ICGLR trabalha na criação de uma força neutra de paz, mediante o trabalho de um comitê de Ministros de Defesa dos sete países da Conferência (Angola, Burundi, Congo-Brazzaville, RDC, Ruanda, Tanzânia e Uganda), encarregados de propor passos para a supressão da violência no leste da RDC. Contudo, a proposta não saiu do papel.

¹³² Em março de 2008, foram realizadas as eleições gerais no Zimbábue e o resultado apontou um segundo turno entre o presidente Robert Mugabe da ZANU-PF e o candidato do Movimento para a Mudança Democrática (MDC), Morgan Tsvangirai. O MDC contestou os resultados acusando o governo de fraude eleitoral. Faltando cinco dias para a realização do segundo turno das eleições, Tsvangirai renunciou à disputa alegando que os partidários do MDC estavam sendo perseguidos, ameaçados e agredidos. Posteriormente, foram realizadas novas eleições e a MDC ganhou a maioria no parlamento. O conflito se manteve latente até setembro de 2008, por pressão externa, os dois partidos concordaram em formar um governo de coalizão, presidido por Mugabe e Tsvangirai na condição de primeiro ministro, bem como a divisão dos ministérios entre os partidos. A grave situação econômica do país no período veio agravar a situação política interna. Na tentativa de controlar a inflação e estabilizar os preços, em 2009, o governo suspendeu a moeda (dólar zimbabuano) e permitiu o uso de moedas estrangeiras, como o dólar estadunidense e o rand sul africano (CEPIK; SCHNEIDER, 2010).

4.1.3 CEEAC e CEMAC e o Processo de Institucionalização de Mecanismo de Prevenção e Resolução de Conflitos na África Central

A África Central é uma das regiões mais ricas em termos de recursos naturais (ouro, diamante, petróleo, urânio, nióbio, entre outros) do continente africano, bem como a mais atrasada em termos de desenvolvimento - a região concentra um número grande de países mais pobre e menos desenvolvido do continente. Um indicador da pobreza na região é representado pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) publicado pela PNUD anualmente, onde países como Chade, RCA e RDC encontram-se nas piores posições do *rank*, ocupando, respectivamente, 184º, 185º e 186º posição, à frente apenas do Níger que ocupa atualmente a última posição do *rank* (PNUD, 2014).

A dinâmica de segurança na África Central durante o período da Guerra Fria, em parte, foi a mesma dinâmica verificada na região Austral no mesmo período. Isto porque países como Angola e RDC fazem parte das duas regiões. Dessa forma, a dinâmica de segurança no período girou em torno da guerra de libertação de Angola e, posteriormente, em torno da guerra civil que se seguiu naquele país.

Por outro lado, a dinâmica de segurança foi caracterizada pela instabilidade política interna em vários Estados da região, República Centro Africana (RCA), Chade, entre outros, resultante, em parte, da débil legitimidade política que conduziu à uma coesão social frágil que ameaça a estabilidade das estruturas políticas e capacidade das instituições do Estado. As suas causas estão profundamente relacionadas com os altos índices de pobreza e desigualdade nos países. Além disso, a dinâmica de segurança foi caracterizada pelas constantes intervenções militares francesas na região (MEYER, 2011).

A Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC) foi estabelecida em outubro de 1983 após a aprovação do Tratado de Libreville por dez países da região¹³³ e entrou em funcionamento dois anos depois (CEEAC, 2015). Contudo, durante os sete anos seguintes, a Comunidade assiste a vários conflitos - sete de seus dez Estados membros enfrentaram situações de conflito – o que inviabilizou o

¹³³ Burundi, Camarões, Congo-Brazzaville, Chade, Gabão, Guiné Equatorial, RCA, São Tomé e Príncipe, Ruanda e Zaire. Em 1997 Ruanda se retirou da Organização e em 1999, Angola foi integrada como membro pleno.

funcionamento pleno da CEEAC (ADEBAJO, 2013; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011; MEYER, 2011).

Durante a década de 1990, a região foi atingida por violentos conflitos armados, sendo uma delas considerada a primeira Guerra Mundial Africana que teve como palco a RDC, o qual produziu aproximadamente 3,8 milhões de mortos. Ademais, durante esse período a África Central foi palco de guerras genocidas na Ruanda e no Burundi, a guerra civil no Congo-Brazzaville e a retomada da guerra civil em Angola (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011).

Em setembro de 1994, durante décima quinta Cúpula da CEEAC em Yaoundé, no Camarões, Congo-Brazzaville, Gabão, São Tomé e Príncipe, Camarões e Guiné Equatorial adotaram um Pacto de Não Agressão. Dois anos depois todos os Estados membros da CEEAC adotaram um pacto semelhante (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011).

Todavia, entre 1992 e 1997, a organização ficou paralisada em função dos conflitos que afetaram a maioria dos países membros. Em fevereiro de 1998, no entanto, em Libreville, durante a Cúpula extraordinária, os Chefes de Estados e de Governos decidiram dar um novo ímpeto à cooperação econômica regional ampliando também o escopo de atuação e agenda da CEEAC para incluir questões relacionadas à defesa e segurança (MEYER, 2009, 2011).

Semelhante a ECOWAS, SADC e IGAD, a princípio a CEEAC não incluiria a área de defesa e segurança, contudo, os recorrentes problemas de segurança levaram a adoção do Protocolo para o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da África Central¹³⁴(COPAX), em fevereiro de 1999, em Yaoundé, no Camarões, durante a Conferência do Comitê Consultivo Permanente sobre Questões de Segurança na África Central da ONU e no ano seguinte foi assinado o Pacto de Assistência Mútua (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011; MEYER, 2011; ADEBAJO, 2013). A partir daí, segurança e defesa se tornaram tópicos centrais dentro desta organização.

Baseado no modelo do Mecanismo de Prevenção e Resolução de Conflito da ECOWAS, o COPAX funciona como um fórum de diálogo em matéria de paz e segurança, cujo principal objetivo é promover, manter e consolidar a paz e segurança na

¹³⁴A COPAX entrou em operação em janeiro de 2004 após a ratificação do Protocolo.

África Central (CEEAC, 1999). Por sua vez, o Pacto de Assistência Mútua instrui os Estados membros a ajudar uns aos outros em caso de agressão externa.

Em Malabo, na Guiné Equatorial, em junho de 2002, durante a Cúpula Ordinária dos Chefes de Estados e de Governos da CEEAC foi decidida a institucionalização do mecanismo de paz e segurança e a integração da COPAX à estrutura da CEEAC. A COPAX possui três órgãos técnicos: uma Comissão de Defesa e Segurança (CDS), uma Força Multinacional da África Central (FOMAC)- a base logística da força está prevista para ser instalada em Douala, no Camarões; e um Mecanismo de Alerta Rápido da África Central (MARAC) com sede em Libreville (MEYER, 2011).

Em 1994 foi criada uma nova organização regional na África Central por Camarões, Congo-Brazzaville, Chade, Gabão, Guiné Equatoriale RCA. Com a sede estabelecida em RCA, a Comunidade Econômica e Monetária dos Estados da África Central (CEMAC) tem como finalidade monitorar e promover a convergência das políticas econômicas nacionais, coordenar as políticas setoriais e progressivamente criar um mercado comum. Ela entrou em funcionamento em 1999 quando o tratado de N'Djemena foi ratificado, o qual substituiu oficialmente a União Aduaneira dos Estados da África Central (UDEAC) estabelecida em 1966 (MEYER, 2009). A complexa situação de segurança no momento em que foi criado levaram também os Estados membros a incluir as questões relacionadas à defesa e segurança na agenda da organização.

O primeiro desafio da recém-criada organização foi acrise política na RCA. A instabilidade na RCA tem as suas raízes em 1993, quando o presidente Ange-Félix Patassé foi eleito. Ao longo do ano de 1996, a RCA passou por uma série de profundas crises internas, ocasionada por três motins (abril, maio e novembro) dentro do exército nacional, que demandavam o pagamento dos salários em atraso. Em dezembro, em Ouagadougou, na Burkina Faso, durante a Cúpula franco-africana, a França¹³⁵ convenceu seis países (Burkina Faso, Chade, Gabão, Mali, Senegal e Togo) a enviar tropas para RCA. Em janeiro de 1997, uma comissão composta pelos presidentes do

¹³⁵ Desde a independência a França exerce uma forte influência política, econômica e militar no país. Em 1979, por exemplo, o serviço secreto francês coordenou uma intervenção militar (*Operation Barracuda*) realizada pelas forças especiais franceses que culminou na deposição do presidente Jean Bedel Bokassa que meses antes havia-se auto-proclamado imperador e foi reinstaurado a República sob a presidência de David Dacko, este que havia sido derrubado por Bokassa em 1965. Paris manteve também duas bases militares no país, Bouar e Camp Béal, até 1997 (CHAZAN *et al.*, 1999; MEYER, 2011; SCHMIDT, 2013).

Gabão, Omar Bongo, da Burkina Faso, Blaise Compaoré, do Mali, Alpha Oumar Konaré e do Chade, Idriss Déby, decidiram criar uma força de paz inter-africana para RCA (MISAB), com autorização do CSNU (Resolução 1136). Com apoio financeiro e logístico da França, no âmbito do programa RECAMP, os 800 contingentes da MISAB começaram a serem implementadas em Bangui em fevereiro de 1997. A MISAB foi retirada do país em abril de 1998, sem, contudo, cumprir o seu mandato (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011; MEYER, 2009, 2011).

Ciente do fracasso da MISAB e do risco eminente de eclosão de uma guerra civil no país, o CSNU (por pressão da francesa) através da Resolução 1159, criou a Missão da ONU na RCA (MINURCA) integrada por 1,350 contingentes com o mandato de supervisionar as eleições legislativas e presidenciais marcadas para 1998 e 1999, respectivamente; consolidar o cenário de segurança e estabilidade no país; e auxiliar na reforma das forças policiais. O mandato da MINURCA foi cumprido com sucesso e em fevereiro de 2000 a missão foi retirada do país depois de quatro porrogação (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011; MEYER, 2009, 2011).

Patassé foi reeleito em 1999 e em maio de 2001, após uma tentativa de golpe liderada pelo ex-chefe das Forças Armadas, General François Bozizé, houve uma nova escalada de violência na capital Bangui. Bozizé fugiu para o Chade, onde recrutou combatentes e formou o seu grupo insurgente apoiado pelo presidente chadiano Idriss Déby.

Com a deterioração da situação de segurança interna, Patassé solicitou à Comunidade dos Estados Sahel-Sara (CEN-SAD) o envio de tropas à RCA para reforçar a segurança e garantir a lei e a ordem no país. Líbia, Sudão e Djibuti prontamente responderam ao apelo do presidente enviando tropas para Bangui sob auspícios da CEN-SAD. No ano seguinte, Patassé recebeu ajuda adicional do líder rebelde congolês, Jean Pierre Bemba, do Movimento de Libertação do Congo (MLC) (MEYER, 2011).

Em resposta ao aumento da insegurança e instabilidade na RCA, em outubro de 2002, durante a Cúpula da CEMAC, em Libreville, os Chefes de Estado e de Governo de Camarões, Gabão, Congo-Brazzaville e Guiné Equatorial, decidiram enviar uma força de paz regional para Bangui em substituição das forças da CEN-SAD em apoio ao governo no processo de pacificação do país (MEYER, 2009). Nesse contexto, a CEMAC criou a Força Multinacional Centro-africana (FOMUC) integrada por tropas provenientes do Congo-Brazzaville, Camarões, Chade e sob o comando de Gabão

(INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011; MEYER, 2011). Três semanas depois houve uma nova tentativa de golpe liderada por Bozizé. Nesse contexto, em dezembro, com apoio financeiro e logístico da França, as forças da FOMUC começaram a desembarcar em Bangui com o mandato de proteger o governo de Patassé contra os rebeldes e garantir a segurança da capital e do aeroporto internacional de Bangui (MEYER, 2011).

Entretanto, em março de 2003, Bozizé logrou derrubar Patassé com apoio dos milicianos sem que as forças da FOMUC conseguisse impedir. Após esse fato, o mandato da FOMUC foi completamente revisado, embora o objetivo da missão continuou sendo a mesma – restaurar e consolidação da paz e estabilidade na RCA. A UA imediatamente condenou o golpe e suspendeu temporariamente a RCA das suas reuniões. Em junho, no entanto, a CEMAC reconheceu o governo de Bozizé e a FOMUC passou a supervisionar o processo de transição e de reconciliação nacional lançado por Bozizé, além de ajudar na organização eleições previstas para março de 2005 (MEYER, 2011).

Em meio a instabilidade e incerteza, em maio de 2005, foi realizado segundo turno da eleição presidencial, vencida por Bozizé. Após as eleições, surgiu no norte do país um novo grupo rebelde, o Exército Popular para a Restauração da República e da Democracia (APRRD), e no ano seguinte, surgiram mais dois grupos rebeldes, a União das Forças Democráticas pelo Reagrupamento (UFDR) sob a liderança de Michel Djotodia e a Frente Democrática do Povo Centro africano (FDPC) (MEYER, 2009).

Em outubro de 2007, em Brazzaville, os Chefes de Estado e de Governos da CEMAC, concordaram em transferir a autoridade da missão de paz na RCA para a CEEAC que havia feito progresso significativo na institucionalização e operacionalização dos mecanismos de paz e segurança estabelecidos em 1999. Após meses de preparação e planejamento, a FOMUC foi substituída pela missão da CEEAC, a Missão de Consolidação da Paz na RCA (MICOPAX) em julho de 2008, integrado por tropas oriundos de Camarões, Chade, Gabão e RDC (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011; MEYER, 2009, 2011). Diferentemente da FOMUC que possuía uma estrutura composta apenas por militares, a MICOPAX possuía uma estrutura multidimensional – integrado por componentes militares, policiais e civis.

O mandato da MICOPAX estava centrado em quatro pilares: primeiro, assistir ao governo da RCA na reestruturação institucional, na Reforma do Setor de Segurança (RSS) e na implementação do programa de Desarmamento, Dismobilização e

Reintegração dos ex-combatentes (DDR); segundo, apoiar a transição política na RCA no período pós-conflito, nomeadamente na promoção dos princípios democráticos e apoiar no processo de diálogo e reconciliação iniciado pelo governo; terceiro, promover e monitorar o respeito aos direitos humanos na RCA; e por fim, coordenar a ajuda humanitária e combate contra epidemias como HIV/AIDS (MEYER, 2011).

Após meses de confrontos entre as Forças Armadas Centro Africana (FACA) e os grupos rebeldes, em 2008, teve início em Bangui as conversações de paz entre o governo e os principais grupos rebeldes, com excessão da FDPC que se recusou em participar, culminando na assinatura de um Acordo de Paz Abrangente, em Libreville em junho de 2008. O FDPC, por sua vez, entrou no Diálogo Político Inclusivo iniciado pelo presidente Bozizé em dezembro do mesmo ano (MEYER, 2009). Este acordo de *power sharing* previa o desarmamento e a reintegração dos ex-combatentes na FACA, bem como a inclusão dos representantes dos grupos rebeldes, agora partidos políticos, no governo.

Em 2011 ocorreram novas eleições e o presidente foi reeleito com 66% dos votos. Todavia, em março de 2013, um novo golpe de Estado desestabilizou o país, culminando numa nova guerra civil e intervenção externa. Esta crise tem suas origens na rebelião no norte do país desencadeadas pelo grupo *Séléka* liderado por Michel Djotodia. Após vários pedidos de Bozizé efetuados aos países vizinhos para que enviassem tropas para o país para reforçar a segurança, em janeiro de 2013, a África do Sul enviou um contingente de 400 militares para Bangui para reforçar o destacamento de 200 homens já presentes no país ao abrigo do acordo bilateral assinado em 2007. Ainda em janeiro, em Libreville, foi assinado um acordo entre o governo e os rebeldes que previa a criação de um governo de coalizão, no qual Bozizé manteria o seu cargo de presidente do país, enquanto que os rebeldes indicariam o Primeiro Ministro, porém, não foi cumprido.

Após meses de avanços no interior e cerco à capital, em março de 2013, *Séléka* invadiu Bangui e Djotodia se autoproclamou presidente após Bozizé fugir do país. A França aumentou o seu contingente militar no país e estabeleceu uma intervenção direta (Operação Sanguiris) que levou a derrubada de Djotodia em dezembro de 2013. Um governo de transição liderada pela prefeita de Bangui, Catherine Samba-Panza, foi formado, tendo como seu Primeiro-Ministro, Andre Nyazapeke.

Um dos maiores problemas enfrentados pela FOMUC e da MICOPAX foi a insuficiência de financiamento e de capacidades técnicas, humanas e logísticas. Essas

missões foram financiadas em grande parte por parceiros externos ao continente. Segundo Meyer (2011), a contribuição financeira da CEMAC para a FOMUC foi marginal. Ainda segundo a autora, entre 2002 e 2004, a maior parte do apoio logístico, financeiro e técnico foi fornecida pela França. A partir de 2004, com a criação do *African Peace Facility Programme* (APFP), grande parte do orçamento da FOMUC foi financiado pela UE, contudo, a França continuou sendo o principal fornecedor da assistência logística e militar da missão. A CEMAC contribui com apenas 1% do financiamento do FOMUC (MEYER, 2011).

Semelhante a FOMUC, a MICOPAX também foi quase que na sua totalidade financiada por parceiros externos ao continente. Em 2010, por exemplo, o orçamento anual da MICOPAX era estimado em € 30 milhões de euros e quase a metade desse valor foi financiada pela UE. A França pagou 30% do orçamento em forma de materiais, uniformes e veículos militares. Os restantes 20% foram pagos pelos Estados membros da CEEAC, que foi direcionado principalmente para pagamentos de salários e de custos operacionais do componente civil da missão (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011).

Recentemente, com o aumento da pirataria no Golfo da Guiné o tema passou a fazer parte da agenda de segurança do bloco, dado que a principal atividade econômica desses países se dá no território *off-shore*. Desse modo, já em outubro de 2009, em Pointe-Noire, no Congo, foi criada o Centro Regional Segurança Marítima na África Central (CRESMAC), com sede em Congo-Brazzaville, cujo objetivo é combater a pirataria e o narcotráfico. Porém, ele ainda não está operacional em sua totalidade, possuindo atividade apenas em sua zona D¹³⁶ (a qual inclui o Camarões, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe e Gabão) e onde já foi instituído um centro de combate à pirataria em Douala, no Camarões (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2011).

¹³⁶ Para além da Zona D existe a Zona A que inclui Angola e RDC - Estado Piloto: Angola; e a Zona B constituído por Angola, Congo e Gabão - Estado Piloto: Congo.

5 O PAPEL DA IGAD NA ESTABILIZAÇÃO DO CHIFRE DA ÁFRICA

Este capítulo se propõe analisar o papel da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) na estabilização do Chifre da África. Para tanto, serão analisados o contexto internacional e regional em que a organização foi criada, a sua evolução institucional, bem como a atuação desta nos conflitos no Sudão (1983-2005) e na Somália (desde 1988), na tentativa de avaliar os principais avanços e obstáculos deparados ao longo desse processo.

5.1 Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD): De 1986-2014

Entre os finais das décadas de 1950 e início de 1960, assistiu-se a independência da maioria das colônias inglesa, francesa e italiana no Chifre da África. Já em 1956 o Sudão se tornou o primeiro território africano administrado pelos britânicos a conquistar a independência após o fim da Segunda Guerra Mundial. Na década de 1960, Somália (1960), Uganda (1962) e Quênia (1963) tornaram-se independentes. O Djibuti, por sua vez, só alcançou a sua autonomia da França em 1977. A Etiópia logrou ser o único território africano não conquistado pelos europeus, exceto por um breve que fora ocupada pela Itália fascista (1935-1941).

O surgimento de novos Estados na região não necessariamente significou o desenvolvimento de capacidades próprias capazes de responder aos desafios impostos pela nova realidade que surgia. Tampouco, representou o desvencilhamento e a independência, tanto no âmbito econômico quanto no político, em relação às antigas metrópoles. Ao longo da década de 1960, países como Somália, Quênia e Uganda iniciaram um processo de construção do Estado nacional, mantendo laços fortes com as potências ocidentais na tentativa de atrair Investimentos Externo Direto (IED) para desenvolvimento nacional. O Sudão, por sua vez, a crescente instabilidade política interna resultado da disputa pelo poder colocou o país em uma situação delicada e no cerne regional de segurança.

Como já foi descrito, na década de 1970, foi definida a incorporação do Chifre da África na lógica da Guerra Fria, polarizando as relações regionais e externas dos países. Em 1969, após um golpe de Estado na Somália perpetuado pelo General Mohamed Siad Barre e no Sudão liderado por Gaafar Nimeiri, aproximaram os dois

países da União Soviética. Em relação aos países que já eram aliados dos EUA na região, Etiópia, Quênia e Uganda, este movimento representou a consolidação das suas relações. No entanto, ao longo da década 1970, eventos como a Revolução etíope (1974), a guerra entre Etiópia e Somália (1977-1978), influenciaram na inversão das alianças no Chifre da África. O novo regime instalado em Adis Abeba estabeleceu relações próximas com o bloco socialista, e na Somália após o apoio cubano-soviético à Etiópia na guerra, levou o estreitamento das relações com os Estados Unidos (FRANCIS, 2006; SCHMIDT, 2013; VISENTINI, 2012b). A partir de 1973, Sudão também estabeleceu relações próximas com os EUA.

Paralelamente ao ambiente da Guerra Fria na região, entre as décadas de 1970 e 1980, uma seca de grande proporção assolou a região, provocando degradação ecológica e grandes problemas econômicos e sociais, bem como a queda na produtividade agrícola, que levou uma fome de grande proporção (ADAR, 2000; DERSSO, 2014b). As consequências econômicas e sociais foram devastadoras em função do peso da agricultura e da pecuária dentro das economias desses países. Além de a grande maioria ser exportadora de produtos agrícolas e pecuária, a agricultura em muitos desses Estados era de subsistência (BERHE, 2014; FRANCIS, 2006).

Na Etiópia e na Uganda, por exemplo, nos anos 1980 a agricultura representava 50% do PIB e envolvia cerca de 80% da população desses países. No caso da Etiópia, a situação do comércio exterior do país agravava-se ainda mais com o declínio do preço do café, sua principal *commodity*, no mercado internacional e o aumento no preço de petróleo. Além disso, a queda da produção dos bens alimentícios primários exportados e consumidos internamente atingiria níveis alarmantes em 1983, ocasionando uma pressão inflacionária nas cidades e perda do poder de compra da população. O resultado foi à estagnação do PIB em 1981, que seguia uma taxa de crescimento de 3 a 4% em 1980 (FRANCIS, 2006; VISENTINI, 2012b). Na tentativa de reverter esta situação, o país adotou o modelo de fazendas mecanizadas, coletivização da agricultura (fazendas coletivas) e *plantation*, bem como a transferência dos camponeses das áreas afetadas para outras áreas (SCHMIDT, 2013).

Isto somado à crescente instabilidade política interna nos países que gerou um grande fluxo de refugiados na região e aos problemas econômicos decorrentes do choque das contas externas (aumento do preço de petróleo e de juros) que levou a instabilidade macroeconômica e ao declínio do crescimento, agravado pela queda no preço dos produtos primários. Como resultado deste processo, o PIB *per capita* da

região reduziu-se mais de 60% entre 1980 e 1985, e a economia dos países continuou em declínio até o final da década. A crise da década de 1980 na região teve como consequência o avanço do desemprego, a pauperização da população, já que a pobreza quadruplicou entre a década de 1980 e 1990 e o aumento da fome endêmica (FRANCIS, 2006).

Nos casos particulares da Etiópia, Sudão e Somália, a seca veio aprofundar os problemas que os regimes militares já vinham enfrentando em relação à economia e à segurança interna. O desgaste desses regimes durante a década de 1980 culminará em suas derrubadas, ainda em 1985, no Sudão, e em 1991, na Somália e na Etiópia. Em Uganda, em 1986, o presidente Milton Obote também foi derrubado em função da crise econômica, política e sociais no país (WOODWARD, 2013a).

Embora os países, individualmente tenham consentido esforços substanciais para contornar a situação e recebido apoio da comunidade internacional, a magnitude e a extensão do problema impôs firmemente uma abordagem regional complementar aos esforços nacionais. Nesse sentido, os países da região concordaram em criar uma organização subregional para lidar com os problemas comuns provocados pela seca e desertificação, bem como outros problemas relacionados ao desenvolvimento (APUULI, 2011; BERHE, 2014).

Assim, em janeiro de 1986, em Djibuti, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), foi decidida a criação da Autoridade Intergovernamental sobre a Seca e Desenvolvimento (IGADD) por seis países da região¹³⁷ (ADAR, 2000; DERSSO, 2014b; WOODWARD, 2013b). Um dos principais objetivos da nova organização era buscar meios para minimizar os efeitos da seca e combater a desertificação, resolver o problema da fome na região, bem como assistir o desenvolvimento dos Estados membros (FRANCIS, 2006; IGAD, 1996; MURITHI, 2009).

Entretanto, na década de 1990, eventos como o fim da Guerra Fria – e o abandono da África - o colapso do regime militar na Etiópia, a independência da Eritreia, a colapso do Estado na Somália, a permanência guerra civil no Sudão, levou a revisão do padrão de cooperação na região (BERHE, 2014; DERSSO, 2014b). Isto aliado à ascensão de Meles Zenawi, na Etiópia em 1991, e Isaias Afewerki, na

¹³⁷ Djibuti, Etiópia, Quênia, Somália, Sudão e Uganda.

Eritreia¹³⁸, em 1993, os quais se juntaram ao presidente Yoweri Museveni na Uganda, deu um novo impulso na cooperação regional (BERHE, 2014; WOODWARD, 2013b).

Nesse contexto, em abril de 1995, em Adis Abeba, durante a Cúpula extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo foi decidida a expansão da área de cooperação da IGADD para incluir questões relacionadas à paz e segurança, além de adquirir uma nova estrutura institucional e funcional. A IGADD foi renomeada como Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD), durante a segunda Cúpula Extraordinária dos Chefes de Estado e de Governo da organização, que ocorreu em março de 1996, em Nairóbi (APUULI, 2011; DERSSO, 2014b; FRANCIS, 2006; IGAD, 1996; MURITHI, 2009; WOODWARD, 2013b). Tópicos como desenvolvimento econômico, integração regional, desenvolvimento de infraestrutura (transporte e comunicação), assuntos humanitários, segurança alimentar e proteção do meio ambiente foram destacados como objetivos da IGAD. Aspectos relativos à paz e segurança são mencionados nos artigos 6 (g) e 18A do acordo para o estabelecimento da IGAD (DERSSO, 2014b; FRANCIS, 2006; IGAD, 1996).

Em termos gerais, o desenho institucional da IGAD é organizado através de dois mecanismos básicos de interação: encontros periódicos e uma estrutura permanente. O primeiro é composto pelas reuniões dos Chefes de Estado e Governo, assim como os encontros realizados pelo Conselho de Ministros. A única estrutura permanente é o Secretariado. A Assembléia dos Chefes de Estado e de Governo é o órgão mais importante da IGAD, que se reúne anualmente. A Assembléia determina os objetivos, as diretrizes e os programas da organização. Todas as decisões da Assembleia serão adotadas por consenso (artigo 9). A Presidência *Pro Tempore* da IGAD será ocupada sucessivamente por cada um dos Estados membros, por ordem alfabética, por períodos de um ano (IGAD, 1996).

A IGAD tem outros três órgãos de encontros regulares: o Conselho de Ministros formado por Ministros das Relações Exteriores e outros Ministros designado por cada um dos Estados membros, que se reúnem em Conselho Ordinária duas vezes por ano. As funções do Conselho é formular políticas, aprovar o programa de trabalho e o orçamento anual da Secretaria. Todas as decisões do Conselho serão adotadas por

¹³⁸ Após a sua independência, a Eritreia foi admitida na IGADD em setembro 1993 (IGAD, 1996).

consenso – caso o consenso não for alcançado, a decisão será tomada por maioria de 2/3 (artigo 10) (IGAD, 1996).

O Secretariado-Geral é atualmente o único órgão permanente da organização, sediado na cidade do Djibuti. O Secretário Executivo é indicado pela Assembléia dos Chefes de Estado e de Governo, por um mandato de quatro anos, renovável apenas uma vez (artigo 12). A função do Secretário Executivo é auxiliar os Estados membros na formulação dos projetos regionais nas áreas prioritárias, facilitar a coordenação e harmonização das políticas de desenvolvimento, mobilizar recursos para implementar projetos e programas regionais aprovado pelo Conselho, bem como aprovar o reforço das infraestruturas nacionais necessárias à execução dos projetos e políticas regionais. O Secretário Executivo é assistido por quatro diretores responsáveis pelas Divisões de Cooperação Econômica e Desenvolvimento Social, Agricultura e Meio Ambiente, Paz e Segurança e Administração e Finanças. Por fim, o Comitê de Embaixadores integrado por embaixadores dos Estados membros acreditado junto à sede da IGAD e se reúnem sempre que é necessário para aconselhar o Secretário Executivo (ADAR, 2000; APUULI, 2011; DERSSO, 2014b; IGAD, 1996).

Desde revitalização o tema de paz e segurança passou a ocupar uma posição central na agenda da IGAD. Ainda na década de 1990, a preocupação com a estabilidade regional levou um engajamento cada vez maior da organização nos conflitos na região. Já em 1993, a IGADD assumiu o papel de mediador principal na guerra civil sudanesa, possibilitando uma série de conversações entre Cartum e o grupo insurgente Movimento/Exército Popular para a Libertação do Sudão (SPLM/A), que culminou na assinatura do acordo de paz em 2005, colocando o fim ao conflito e, posteriormente, a independência do Sudão do Sul. Nos anos 2000, a organização assumiu o papel de mediador no conflito na Somália, que embora tenha possibilitado a criação de um governo de transição em 2004, não foi possível encontrar um arranjo político que viabilizasse a paz no país. Este assunto será discutido nas próximas seções.

Em janeiro de 2002, em Cartum, os Estados membros concordaram em criar um Mecanismo de Alerta e Reposta Antecipado de Conflito (CEWARN), cujo objetivo é receber e compartilhar informações sobre potenciais conflitos, bem como analisar e desenvolver cenários e formular opções de repostas rápidas. A CEWARN está sediada em Adis Abeba e faz parte da Divisão de Paz e Segurança da organização (IGAD, 2002b). Por ser o Chifre da África habitado por um número grande de populações nômades, as atividades do CEWARN se restringiu, num primeiro momento, à

prevenção e mediação de conflitos pastoris comunitários e transfronteiriços, atuando principalmente nas fronteiras norte da Uganda e Quênia, bem como nas fronteiras sul do Sudão e Etiópia¹³⁹ (DERSSO, 2014b). Desde a sua operacionalização em junho de 2003, foi estabelecido unidades regionais de CEWARN em cada um dos Estados membros e a IGAD criou uma Comissão sobre Alerta Rápido de Conflitos e Insegurança Regional responsável por monitorar as atividades do mecanismo (APUULI, 2011; BERHE, 2014; FRANCIS, 2006).

A percepção de que o terrorismo é uma ameaça à paz e à segurança regional, os países membros decidiram criar um mecanismo de capacitação e controle conjunto da ameaça. Assim, em 2006, em Cartum, durante a nona Cúpula da IGAD, foi lançado o Programa de Reforço das Capacidades da IGAD contra o Terrorismo (ICPAT). Sediada em Adis Abeba, a ICPAT visa a construção de capacidades nacionais e coordenar os esforços regionais para o combate ao terrorismo (APUULI, 2011; WOODWARD, 2013b). A ICPAT está assentada em quatro principais componentes: primeiro, no reforço da capacidade judicial; segundo, na cooperação interdepartamental, terceiro, no controle de fronteiras, e quarto, no treinamento e cooperação estratégica (KAGWANJA, 2006a; SOUSA, 2013; WOODWARD, 2013b).

De modo geral, é possível afirmar que a busca pelo fortalecimento das capacidades estatais dos atores regionais tem sido um dos principais eixos de atuação da IGAD. Nesse sentido, ciente dos desafios de segurança na subregião e face a limitada capacidade institucional de resolução de conflitos, em 2010, os Estados membros adotaram um documento intitulado *IGAD Peace and Security Strategy (IPSS Plan)*, cujo objetivo é identificar as principais causas dos problemas de segurança na região e propor alternativas para reforçar a capacidade da organização frente a esses problemas (APUULI, 2011; DERSSO, 2014b). Em linhas gerais, a IPSS identificou áreas prioritárias que precisam ser reforçadas por parte da IGAD para a consecução da sua agenda de paz e segurança. Dentre as prioridades identificadas pela IPSS está o estabelecimento de uma Unidade de Apoio à Paz e Mediação, incluindo uma lista de mediadores e um Painel de Sábios para auxiliar nas resoluções dos conflitos na região (DERSSO, 2014b; IGAD, 2010).

¹³⁹ Em 2012, em Kampala, foi decidida a expansão do escopo de atuação da CEWARN para incluir questões relacionadas à governança política e socio-econômica, climática e questões ambientais. Além disso, foi estabelecida uma parceria entre o CEWARN e o Mecanismo Continental de Alerta Antecipado que prevê, entre outros termos, troca de informações (DERSSO, 2014).

Essa estratégia se traduziu em uma série de programas voltados para desenvolvimento de capacidade dos Estados em prever e solucionar os conflitos na região, tais como a *Somalia Peace Facilitation Office* criado em 2010 e o *Regional Capacity Enhancement Initiative in South Sudan* estabelecido em 2013 e conta com colaboração da Etiópia, Quênia e Uganda (COSTA *et al.*, 2013). Em 2011, foi estabelecido o Programa do Sector de Segurança da IGAD (ISSP), voltada para a segurança marítima, combate ao crime organizado e ao terrorismo, bem como o auxílio na Reforma do Setor de Segurança (RSS) dos países da região (WOODWARD, 2013b). Com admissão do Sudão do Sul em julho de 2011, a IGAD passou contar atualmente com oito Estados membros. No entanto, a Eritreia está suspensa desde 2007, acusado de apoiar grupos fundamentalista na região, especialmente o *al shabaab* na Somália.

A partir da análise feita até aqui, percebe-se que a IGAD não dispõe de um órgão específico para tratar de questões relacionadas à paz e segurança. A atuação dela nesse campo se dá principalmente através de comitês *ad hoc* criado especialmente para mediar determinada situação de conflito no Chifre da África, utilizando da diplomacia e do diálogo. Diferentemente das outras RECs africanas, a IGAD também não dispõe de uma força militar regional de intervenção pré-estabelecida, embora a carta da organização prevê a criação de uma força regional de paz. Percebe-se também que ao longo dos últimos anos as novas ameaças que surgiram na região, no caso o terrorismo e a pirataria, foram incluídos na agenda de segurança da organização.

Tendo já expostos o contexto regional e internacional e os motivos da criação da IGAD, assim como a sua evolução, cabe as próximas seções analisar a atuação desta organização em dois casos específicos de conflitos ocorridos na região - Sudão e Somália.

5.2 A IGAD e o Processo de Paz no Sudão

A República do Sudão foi o primeiro território africano administrado pelos britânicos a conquistar a independência após o fim da Segunda Guerra Mundial (JOHNSON, D. H, 2003, 2012). Logo após a sua independência oficial em 1956, o país passou por duas complexas guerras civis. Apesar das disputas entre as províncias do norte e do sul remontar a época da colonização do Sudão, o conflito ganha força nas lutas de libertação nacional e se transforma em guerra civil no processo da independência em 1956 (WOODWARD, 2013a).

O Sudão enquadra-se no que Jeffrey Herbst (2000) chama de países com geografia política difícil. Segundo o autor, os problemas centrais para a construção do Estado no continente africano são a vasta extensão do território e a relativa escassez demográfica. Isto ocorre principalmente nos casos em que o Estado colonial e pós-colonial foi marcado pela amplitude territorial, pela concentração populacional em regiões próximas à cidade capital e, mais importante, pela existência de outros focos de concentração populacional distantes do centro de poder. Essas regiões se comportam como forças centrífugas ao Estado (HERBST, 2000).

De fato, até julho de 2011, quando foi oficializada a independência do Sudão do Sul, o Sudão era o maior país africano em dimensão territorial, com cerca de 2,5 milhões km², habitado por apenas 36 milhões de pessoas. Este imenso território era governado por um Estado centralizado na capital Cartum que sempre foi contestado por diversas regiões periféricas, principalmente na região sul. Assim que tomou o poder, em 1958, o General Ibrahim Abbud, além de ignorar politicamente o sul, iniciou políticas de arabização e islamização da região¹⁴⁰. Essa política aumentou o sentimento de descaso por parte do sul, culminando no surgimento de guerrilhas anyanya sob liderança de Joseph Lagu¹⁴¹ (ADAR, 2000; JOHNSON, D. H, 2003; JOHNSON, H. F, 2011; WOODWARD, 2002, 2012).

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 de Gaafar Nimeiri, que havia chegado ao poder através de um golpe em 1969, e o Movimento de Libertação do Sul do Sudão (SSLM), sob mediação do imperador etíope, Haile Selassie, e do Conselho Mundial das Igrejas (ADAR, 2000; JOHNSON, D. H, 2003, 2012; SHAFER, 2007; WOODWARD, 2012).

O acordo de Adis Abeba, aclamado pela comunidade internacional, pôs fim formalmente à Primeira Guerra Civil Sudanesa. Seu resultado final foi a divisão do país

¹⁴⁰ O Norte do Sudão é habitado por população muçumana, enquanto o sul por cristãos e animistas. Porém, o conflito entre Norte e Sul não pode e não deve ser resumida em uma mera disputa étnico-religiosa. Existem interesses políticos e econômicos importantes por detrás do conflito (JOHNSON, D. H, 2003).

¹⁴¹ Durante a década de 1960, foram criados novos grupos insurgentes como a *Beja Congress* (BC), a *General Union of the Nuba Mountains* (GUNM) e a *Front for the Renaissance of Darfur* (FRD), defendendo uma maior voz para as regiões, assim como uma melhor distribuição dos recursos econômicos do país e participação política (JOHNSON, D. H, 2003, 2012)..

em duas regiões administrativamente autônoma - Norte e Sul. Estas regiões tinham Assembléias regionais, uma Autoridade Executiva (HEC, do inglês *High Executive Council*) e o Sul poderia votar para não ser submetido à legislação nacional que considerasse prejudicial a seus interesses regionais. Cabe lembrar que essa autonomia do sul não era uma demanda dos sulistas, que se ressentiram da rejeição completa da ideia de independência. Quanto à economia, nos termos do acordo de paz, os poderes da região foram nebulosamente defenidos, o que se tornaria um problema mais tarde com a descoberta dos primeiros poços de petróleo na região. Em relação à segurança, as forças combatentes da Anyanya e da SSLM deveriam ser incorporadas às forças de segurança até 1977. Por fim, foi defenida a fronteira entre as duas regiões. Esta definição, no entanto, não foi consensual (ADAR, 2000; JOHNSON, D. H, 2003; NUGENT, 2004; SCHAFER, 2007).

Se por um lado, a parcela de autonomia dada ao sul possibilitava um novo caminho para o país, por outro dificultava o processo de construção de um Estado coeso e autônomo, com capacidade de exercício de soberania em todo país. Durante os primeiros seis anos, o presidente do HEC, foi Abel Alier, ex-guerrilheiro sulista. Sua administração amplamente relacionada com a aliança com o presidente Nimeiri gerava percepção de que os interesses do sul eram subjugados aos desejos nortistas, como sempre havia sido, era crescente (JOHNSON, D. H, 2003; JOHNSON, H. F, 2011). Nesse sentido, seria eleito Joseph Lagu, também ex-guerrilheiro, mas oposto ao Alier. Entretanto, sua gestão durou apenas dois anos e foi marcada pela idiossincrasias pessoais e pela alta taxa de corrupção. A tensão provocada por essas razões acasionou a intervenção do governo central, que indicou um presidente interino e, em 1980, Alier voltaria ao poder (JOHNSON, D. H, 2003; WOODWARD, 2013a).

No mesmo período foram descobertos os primeiros poços de petróleo¹⁴² pela multinacional norte-americana Chevron nas províncias de Alto Nilo e Jonglei na região centro-sul do país. As concessões cedidas à Chevron e à francesa Total foram feitas sem consulta ao governo do Sul e, quando Alier demonstrou uma maior vontade em gerir os recursos econômicos do sul, foi substituído em 1981 por ordem do presidente Nimeiri (JAMES, 2012; JOHNSON, D. H, 2003; WOODWARD, 2012; 2013a). Nesse contexto, o petróleo se tornou um elemento complicador nas relações entre o Norte e o Sul.

¹⁴² Entretanto, o país só começou a produzir em 1993 e exportar em quantidades significativas a partir dos anos 2000 (OLIVEIRA, 2007; WOODWARD, 2013a).

Além da descoberta do petróleo, a pressão dos partidos islâmicos sob o governo central se tornou um elemento novo e de suma importância na manutenção da tensão entre as duas regiões. Em 1977, sentindo-se cada vez mais pressionado pelas tentativas de golpes dos partidos islâmicos no exílio, Nimeiri promoveu um processo de “Reconciliação Nacional” (SIDAHMED, 2012; WOODWARD, 2012; 2013a). Os líderes do Partido Umma, Sadiq al-Mahdi, e do Movimento *Muslim Brothers*, Hassan al-Turabi, foram convidados novamente para fazerem parte do governo. Desde o início opostos à conciliação com o Sul e defensores de um Estado islâmico forte no Sudão, esses líderes pressionaram o governo central a retomar a ofensiva contra o sul (JOHNSON, D. H, 2003; SIDAHMED, 2012; WOODWARD, 2012; 2013a).

Como vimos, o Sudão se tornou um importante aliado dos Estados Unidos na região no contexto da Guerra Fria durante a década de 1980 e, em contrapartida, recebeu uma quantidade significativa de armamentos que lhe permitiu a retomada dos confrontos com o Sul alguns anos mais tarde. Para a região Sul, a má administração do período da autonomia regional não incentivava a manutenção da paz. Além disso, a volta dos partidos islâmicos ao poder significou a renovação das relações do país com alguns países árabes, o apoio sudanês ao Iraque na guerra contra o Irã (1980-1988) e a assinatura de uma carta de integração e um Tratado Conjunto de Defesa com o Egito em 1982. Essa postura regional pró-árabe e pró-islã do governo central deixou a população sulista temerosa de um possível rompimento do acordo de paz de Adis Abeba por parte do Norte (JOHNSON, D. H, 2003; NUGENT, 2004; WOODWARD, 2013a).

Esse temor se confirmou em 1983 com a instituição da *Shari'a* (leis islâmicas), conhecida por “leis de setembro”, como lei nacional, bem como a revogação da autonomia com a dissolução das Assembléias e dos governos regionais (FRANCIS, 2006; JOHNSON, D. H, 2003; SHAFER, 2007; WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2012). Com a falência dos acordos de paz de Adis Abeba em 1983, a guerra civil sudanesa seria retomada com os ataques do Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão (SPLM/A) contra o exército sudanês na região, o qual colocou o país no cerne da agenda securitária regional. O grupo, criado em julho de 1983, sob a liderança de John Garang, buscava uma maior autonomia e inclusão da região sul nos cálculos de

poder do governo nacional¹⁴³ (FRANCIS, 2006; JOHNSON, D. H, 2003; NUGENT, 2004; VISENTINI, 2012c).

No contexto da Guerra Fria e das rivalidades regionais, a SPLM/A logo recebeu importante apoio financeiro e armamentos da Etiópia, Líbia e da URSS. Contando com esse apoio, a SPLM/A conseguiu impor diversas derrotas ao governo central nas províncias do Sul. Em relação aos Estados Unidos, estes adotaram uma posição dúbia em relação ao Sudão e a guerra civil em andamento no país. Discutindo a respeito, Oliveira afirma que:

Ao mesmo tempo em que os EUA apoiavam os separatistas eritreus na Etiópia, estes estabeleceram bases no sudeste do Sudão de onde atacavam as posições do governo etíope. Ao mesmo tempo, a CIA ajudava Al Qaida a recrutar muçulmanos radicais no Sudão para lutar no Afeganistão contra a URSS, e para isso receberam apoio do governo de Cartum. O receio dos estadunidenses com os guerrilheiros do sul se dava principalmente pela orientação marxista-leninista destes. (2007, p.126).

A seca e a fome que assolou o país entre 1983 e 1984 contribuíram para o colapso da economia e aumento do desemprego. A falta de resposta adequada do governo para estabilizar a economia e minimizar os efeitos da seca, desencadeou uma onda de manifestações populares contra o governo que culminou na derrubada de Niemeri em abril 1985 pelas Forças Armadas enquanto estava de visita oficial aos Estados Unidos. O ministro da defesa e Comandante Chefe das Forças Armadas, Abdal-Rahman Suwar al-Dahab, assumiu o poder interinamente e deu início a um processo de transição para um regime civil. No ano seguinte, um governo civil foi eleito sob a liderança do ex-primeiro ministro e líder do Partido Umma, Sadiq al-Mahdi (JOHNSON, D. H, 2003; JOHNSON, H. F, 2011; NUGENT, 2004; SIDAHMED, 2012; WOODWARD, 2002, 2012).

Assim que assumiu o poder, Mahdi estabeleceu relações próximas com o líder líbio, Muammar Khadafi. Em relação ao sul, nos primeiros anos, o novo presidente manteve as políticas do seu antecessor de islamização, bem como ignorou política e economicamente a região, o que contribui para continuação da guerra civil no país.

¹⁴³ Cabe ressaltar que mesmo dentro da SPLM/A não existia um consenso de qual solução seria desejável para o Sul: existiam facções autonomistas que defendiam a autonomia do Sul dentro de um Sudão unido, liderado por John Garang, e lideranças como Riek Machar que defendiam a independência total do Sul (JOHNSON, D. H, 2003). Essa divergência de posições ficará bastante clara na década de 1990 quando da crise interna do grupo.

Entretanto, em 1988 o governo assinou um acordo de paz com a SPLM/A que previa, entre outros termos, um cessar-fogo e a suspensão das “leis de setembro”. Esse acordo foi duramente criticado e rejeitado pelos partidos islâmicos, especialmente pela Frente Islâmica Nacional (NIF) (JOHNSON, D. H, 2003; NUGENT, 2004; WOODWARD, 2002, 2012).

Em junho de 1989, um novo golpe de Estado perpetrado por Omar al-Bashir derrubou o presidente ali-Mahdi. O golpe contou com o apoio da NIF de Hassan al-Turabi, o principal ideólogo islâmico do país. Nesse sentido, foi instalado em Cartum um governo islâmico apoiado pelas elites do norte e identificado com as teses fundamentalistas do islã e se posicionando contra a separação da religião do Estado na tentativa de criar uma identidade nacional árabe (JOHNSON, D. H, 2003; SIDAHMED, 2012; VISENTINI, 2010; WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2002, 2013a). Cartum passou a apoiar os grupos islâmicos fundamentalista na região e promovendo uma política de desestabilização regional.

No mesmo ano foi promulgada a lei das Forças Populares de Defesa (PDF) que iniciou um processo de militarização da sociedade, através do estabelecimento de uma força paramilitar, cujos objetivos era o treinamento de homens e mulheres em tarefas civis e militares, para aumentar seus níveis de consciência securitária e imbuílos na disciplina militar para que eles possam cooperar com as forças armadas regulares e com os serviços de segurança (JOHNSON, D. H, 2003; SIDAHMED, 2012). Em relação sul, o novo governo não só intensificou os ataques, manteve a agenda de islamização da região, inclusive , em março de 1991, foi aprovado um novo código penal baseado na interpretação estrita da *shari'a* (WILLIAMS, 2014, WOODWARD, 2013a). A década de 1990 foi marcada pelo aprofundamento da retórica islâmica na sua política externa e pelo início das conversações de paz.

Nos anos 1990, o fim do regime militar na Etiópia e a ascensão de um novo governo liderado por Meles Zenawi, permitiu uma melhora das relações entre Cartum e Adis Abeba (BERHE, 2014). Isto foi possível graças à suspensão do apoio militar e econômico de Adis Abeba à SPLM/A e o fim das suas atividades em seu território. Como já foi descrito no capítulo 1, o fim do apoio dos seus principais aliados externos (URSS e Etiópia), bem como as derrotas militares frente às forças governamentais e, conseqüentemente, perda de território no início dos anos 1990, impactaram na estrutura/comando da SPLM/A, favorecendo a divisão do grupo em duas facções em 1991: a SPLM/Mainstream (grupo Torit liderado por John Carang) e SPLA/United

(grupo Nasir liderado por Riek Machar) (ADAR, 2000; JOHNSON, D. H, 2003; RENO, 2011; WOODWARD, 2013b). Com o objetivo de enfraquecer a oposição sulista, Cartum passou a financiar a facção liderada por Riek Machar (JOHNSON, D. H, 2003; JOHNSON, H. F, 2011; NUGENT, 2004; WOODWARD, 2013b).

Com a melhora das relações com seus vizinhos e após fracassos das tentativas de resolução de conflito liderado pelo ex-presidente dos EUA, Jimmy Carter, em 1990, e do presidente da Nigéria, Ibrahim Babangida, em 1992 (acordo Abuja I e II), o presidente al-Bashir solicitou formalmente à IGADD para mediar o conflito no país¹⁴⁴. Em setembro de 1993, durante a Cúpula de Adis Abeba, foi criado um Comitê Permanente da IGADD para paz no Sudão, presidido pelo presidente do Quênia, Daniel arap Moi e incluía, também, os presidentes da Etiópia, Meles Zenawi, da Eritreia, Isaias Afewerki, e da Uganda, Yoweri Museveni (ADAR, 2000; BERHE, 2014; JOHNSON, D. H, 2003; YLÖNEN, 2011).

Assim, em janeiro 1994, teve início a primeira rodada de conversações entre o governo sudanês e os grupos insurgentes SPLM/Mainstream e SPLA/United, sob mediação da IGADD, que culminou na Declaração de Princípios (DoP, do inglês *Declaration of Principles*), que incluía entre outras recomendações, a opção de um auto-governo para o Sul (IGAD, 1994). A DoP, no entanto, foi rejeitada por Cartum em julho de 1994, argumentando que as questões de auto-determinação do sul e da orientação religiosa não estavam sujeitos às negociações (EL-AFFENDI, 2001; APUULI, 2011; BERHE, 2014; FRANCIS, 2006; JOHNSON, D. H, 2003; MURITHI, 2009; WOODWARD, 2013b).

No mesmo ano, as negociações foram suspensas, quando o Sudão pediu a retirada da Eritreia e da Uganda do Comitê Permanente, acusadas por este de estar apoiando a SPLM/A e a Aliança Nacional Democrática (NDA). Como resposta, Cartum passou a apoiar as insurgências do Exército da Resistência do Senhor (LRA) no norte da Uganda e a Jihad Islâmica Eritreu (EIJ) (ADAR, 2000; MURITHI, 2011; SHAFER, 2007; SRINIVASAN, 2012).

Com a insuficiência da DoP e a divergência dentro da IGAD, uma nova fase de negociações, que passou a ser mediada pelo Egito e Líbia, possibilitou uma serie de

¹⁴⁴ A decisão de al-Bashir de solicitar o envolvimento da IGADD para mediar o conflito buscava evitar a ingerência de atores extrarregionais, especialmente aqueles vistos como hostis a ela (como os EUA) (ADAR, 2000).

conversações entre o governo sudanês e a SPLM/Mainstream. Entretanto, a SPLM/Mainstream rejeitou a iniciativa Egito-Líbia, em retaliação à rejeição da DoP por parte de Cartum. Em outubro de 1997, após Cartum aceitar a DoP como base das negociações, teve início uma nova fase de negociações mediada pela IGAD¹⁴⁵ (APUULI, 2011; BERHE, 2014; JOHSON D. H, 2003; MURITHI, 2009; SHAFER, 2007; YLÖNEN, 2011).

A expulsão de al-Turabi, um dos principais vozes contrários à negociação com o Sul, do governo sudanês em 2000 e, conseqüentemente a diminuição da retórica islâmica da política interna e externa, foi um fator importante para o avanço das conversações de paz. Além disso, após quase uma década de impasse e de estagnação e sem avanços reais nas negociações, a IGAD buscava novas estratégias e parcerias externas para consecução dos seus objetivos na crise no país. A partir dos anos 2000 teve início uma nova fase de negociações com um forte apoio da comunidade internacional. Já em junho de 2001, em Nairóbi, durante a Cúpula Extraordinária da IGAD, foram identificadas as questões pendentes que constituíam um obstáculo para o avanço nas negociações de paz e recomendou um diálogo sério entre as partes. Em novembro, o General queniano, Lazaro Sumbeiywo, foi apontado como o enviado especial da IGAD no processo de paz do Sudão (APUULI, 2011; EL-AFFENDI, 2001; MURITHI, 2009; YLÖNEN, 2011).

Após os atentados de 11 de setembro de 2001, a pacificação do Sudão foi colocada como uma das prioridades na agenda do novo governo estadunidense para região dentro do contexto da guerra global contra o terrorismo. O início da normalização das relações entre Washington e Cartum foi fundamental para os avanços nas negociações de paz verificadas na primeira metade dos anos 2000. Já em 2002, Estados Unidos, Reino Unido e Noruega integraram a “Troika” e passaram a apoiar as iniciativas de paz da IGAD no Sudão (JOHNSON D. H, 2003; JOHNSON, H. F, 2011; SRINIVASAN, 2012; WOODWARD, 2013a; YLÖNEN, 2011).

Nesse contexto, em junho de 2002, teve início uma nova fase de negociações sob mediação da IGAD, em Machakos, no Quênia, e contou com um forte apoio

¹⁴⁵ De acordo com Murithi (2009), um dos principais fatores que levou al-Bashir aceitar a DoP foi o isolamento regional e a fragilidade do governo frente as forças combatentes da SPLM/A, este que após a reconciliação interna em 1997 havia fortificado suas posições frente ao governo central e recebia desde 1994 (no caso o SPLM/Mainstream) importantes apoios da Etiópia, Eritreia, Uganda e dos Estados Unidos.

político e diplomático dos Estados Unidos, representado pelo Secretário de Estado, Colin Powell, do Reino Unido e da Noruega¹⁴⁶. Em julho de 2002, foi assinado o Protocolo de Machakos, que estabeleceu um plano para consecução das negociações de paz, assim como definiu as premissas para a consecução de um Acordo de Paz Abrangente (CPA) através de uma série de documentos específicos¹⁴⁷, isto é, os problemas seriam resolvidos um a um, à parte (IGAD, 2002b; JOHNSON D. H, 2003; JOHNSON, H. F, 2011; SCHAFER, 2007; WARNER, 2011; WOODWARD, 2013b).

A segunda rodada de conversações iniciou em agosto, mais foram suspensas quando a SPLM/A capturou a estratégica cidade de Torit na província de Equatoria Oriental (vide figura 7). Após intensas negociações políticas e diplomáticas entre os beligerantes, as conversações de paz foram retomadas em outubro em Machakos culminando na assinatura de um Memorando de Entendimento (MoU) que previa, entre outros termos, o fim das hostilidades em todo o país, incluindo das forças aliadas e das milícias afiliadas, durante o período das negociações de paz. Na mesma ocasião foi criada uma Equipe de Monitoramento e de Verificação do MoU formado por representantes do governo central, da SPLM/A, da IGAD e da UA¹⁴⁸ (FRANCIS, 2006; JOHNSON, H. F, 2011; MURITHI, 2009; YLÖNEN, 2011).

Em setembro de 2003, em Naivasha, no Quênia, a IGAD facilitou as conversações diretas entre o primeiro vice-Presidente do Sudão, Ali Osman Mohamed

¹⁴⁶ Em janeiro de 2002, na Suíça, sob supervisão dos Estados Unidos, havia sido assinado um acordo de cessar-fogo para o conflito nas Montanhas Nuba e no Kordofan do Sul (JOHNSON, H. F, 2011).

¹⁴⁷ O Protocolo de Machakos foi o primeiro dos seis Protocolos assinados entre o Norte e o Sul e um passo importante para solucionar o prolongado conflito no país, na medida em que estabeleceu diretrizes para resolução do conflito através de discussões de questões que incluía a estrutura do governo, segurança, divisão de recursos, religião e direitos humanos. Nos termos do acordo, na Parte A do Protocolo relativo ao período de transição, ficou definido que, haveria um período pré-provisório de seis meses de duração (de 9 de janeiro de 2005 a 9 de junho de 2005), onde as instituições e os mecanismos previstos no acordo de paz seriam estabelecidos. Com o fim desse período iniciaria um período provisório, cuja duração prevista era de seis anos (de 9 de junho 2005 a 9 junho de 2011). No final do período provisório, haveria um referendo, organizado conjuntamente entre o governo sudanês e a SPLM/A e monitorado pela comunidade internacional, que consultaria a população sulista acerca da unidade com o Norte dentro do sistema de governo criado no âmbito do acordo de paz ou opção sobre a independência ou unidade da região. Na parte C referente à estrutura do governo, o Protocolo prevê a elaboração de uma nova Constituição a ser adotada durante o período provisório e a criação de um governo de unidade nacional. E todas as leis a serem adotadas pelo governo nacional devem levar em consideração a diversidade cultural e religiosa do Sudão (IGAD, 2002b).

¹⁴⁸ Ao meio do processo de negociação de paz entre Norte e Sul, eclodiu o conflito na região de Darfur¹⁴⁸ na fronteira oeste do país em 2003. O transbordamento do conflito do Darfur e o envolvimento de atores regionais, como grupos guerrilheiros ugandenses, eritreus e chadianos, tornaram ainda mais difícil uma solução pacífica. A UA assumiu a liderança nas negociações de paz que culminou na assinatura do Acordo de Paz de Darfur em 2006, contudo não foi repetido pelas partes (WOODWARD, 2013a).

Taha, e o líder da SPLM/A, John Garang. Na ocasião foram discutidas as questões relativas à segurança que terminou na assinatura do Protocolo sobre os Arranjos de Segurança. Este Protocolo estabeleceu um cronograma para a integração do braço armado da SPLM, ao exército nacional (SAF), que deveria ser feito até o final do período de transição, assim como um compromisso dos beligerantes de cessar as hostilidades no prazo máximo de até 72 horas após a assinatura do CPA. Além disso, o Protocolo prevê o estabelecimento de um programa de Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR) monitorado pela ONU e pela IGAD (JOHNSON, H. F, 2011; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006; SCHAFER, 2007).

No ano seguinte, os representantes dos beligerantes se reuniram novamente em Naivasha para discutir questões relacionadas à divisão das riquezas do país. Em janeiro as partes assinaram o Protocolo da Divisão das Riquezas, que estabelece, entre outros termos, um sistema de cobrança de impostos, bem como uma fórmula de partilha das receitas petrolíferas e não petrolíferas dentro da estrutura do governo a ser definida. Além disso, foi estabelecida a base para um corpo econômico de governo e determina a responsabilidade fiscal de cada ramo do governo (IGAD, 2005; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006; JOHNSON, H. F, 2011).

Em maio de 2004, em Naivasha, a IGAD convocou uma nova rodada de conversações para delinear a nova estrutura do governo. O resultado dessa rodada foi a assinatura do Protocolo de Divisão de Poder que estabeleceu o modelo de “um país, dois sistemas”, no qual haveria uma autoridade central - Governo de Unidade Nacional (GNU) - e um Governo do Sul do Sudão (GoSS), altamente autônomo. O primeiro teria sob sua jurisdição os quinze Estados do Norte e o segundo dez Estados do Sul (vide figura 7). Além disso, o protocolo estabelece, também, que o presidente da GNU poderia ser de qualquer uma das regiões e que haveria dois vice-presidentes, um do sul e um do norte – o mais proeminente (Primeiro vice-presidente) deve ser da região oposta ao do presidente eleito. O Protocolo prevê, também, que no final do período de transição de seis anos haveria um referendo que consultaria a população sulista acerca da unidade com o norte dentro da estrutura de governo aprovado no CPA ou a independência da região (IGAD, 2005; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006; SCHAFER, 2007; THOMAS, 2009; WOODWARD, 2013a).

Também foi assinado o Protocolo para Resolução dos Conflitos no Kordofan do

Sul, em Montanhas Nuba e nos Estados do Nilo Azul. Ademais, foram discutidas a possibilidade da inclusão da região petrolífera de Abyei¹⁴⁹ na CPA e a formulação de opções para divisão da renda do petróleo entre o GNU e GoSS. Em linhas gerais, o Protocolo de Abyei estabeleceu a divisão dos recursos de petróleo do país, em 50% para o GNU e 42% para o GoSS, sendo os restantes 8% destinadas às províncias produtoras¹⁵⁰ (JAMES, 2012; JOHNSON, H. F, 2011; SCHAFER, 2007;). Além disso, foi estabelecida uma nova Comissão Nacional do Petróleo (NPC) responsável por assuntos relacionados à extração, comercialização e distribuição das rendas do petróleo, integrado pelo presidente do GNU e do GoSS, possuindo as duas regiões o mesmo número de representantes permanentes na NPC (JAMES, 2012). Também ficou definida que a região de Abyei seria uma zona desmilitarizada na fronteira entre o Norte e Sul.

Após um longo e complexo processo de negociação entre Cartum e a SPLM/A, em janeiro de 2005, em Nairóbi, foram concluídas as negociações de paz com a assinatura do Acordo de Paz Abrangente (CPA)¹⁵¹ entre o presidente sudanês, Omar al-Bashir, e o líder da SPLM/A, John Garang, que pôs formalmente o fim à Segunda Guerra Civil Sudanesa, conflito este que resultou em mais de 2 milhões de mortos (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2006; JOHNSON, H. F, 2011; SCHAFER, 2007; THOMAS, 2009; YLÖNEN, 2011).

Nesse contexto, Omar al-Bashir se tornou o presidente da GNU, John Garang assumiu como primeiro vice-Presidente e presidente da GoSS e Ali Osman Mohamed Taha como segundo vice-Presidente. Ficou acordado também que durante o período de transição o Partido do Congresso Nacional (NCP) teria 52% dos representantes no Parlamento do GNU, a SPLM 28%, os restantes partidos de oposição do Norte teriam 14% e os do Sul 6%. Em relação ao Parlamento do GoSS, a SPLM teria 70% dos representantes, 15% para NCP e 15% para os partidos de oposição do Sul (CPA, 2005; JOHNSON, H. F, 2011; THOMAS, 2009; WOODWARD, 2013a).

O acordo de paz, aclamado pelos países africanos e pela comunidade internacional, representou uma vitória da diplomacia africana, e em especial da IGAD,

¹⁴⁹ A região de Abyei está localizada na fronteira entre o Norte e o Sul do Sudão e possui a maior reserva de petróleo já descoberto no país. Até 1905 a região fazia parte das províncias do sul quando foi anexado ao Kordofan do Sul (vide figura 7) (YLÖNEN, 2011).

¹⁵⁰ São elas: Barh el Ghazal, Kordofan Ocidental, Ngok Dinka e Misseriya people (vide figura 7) ambos recebendo 2% da renda do petróleo (JAMES, 2012).

¹⁵¹ O CPA é composto pelos seis protocolos assinados entre Cartum e SPLM/A entre julho de 2002 e maio de 2004 (IGAD, 2005).

que buscava resolver o complexo conflito no país através do diálogo, sem opção ao uso da força para impor a paz. De fato, após mais de duas décadas de guerra civil e de deterioração interna, a assinatura da CPA, em 2005, marcou, uma vez mais, a esperança de que o país conseguisse retomar a estabilidade e desenvolvimento econômico. O período, todavia, apresentava novos e difíceis desafios ao país, como a implementação do acordo, a resolução dos conflitos no Darfur, no Kordofan do Sul e nas Montanhas Nuba. A morte de John Garang¹⁵² em julho de 2005, em um acidente de helicóptero, gerou incerteza quanto ao futuro da CPA. Contudo, o sucessor de Garang, Salva Kiir Mayardit, honrou os compromissos acordados, o que permitiu a continuidade do processo de implementação da CPA (SAEED, 2013; WOODWARD, 2013a).

Em abril de 2010, conforme prevista, foram realizadas as eleições para GNU e GoSS, supervisionada pela IGAD e pela comunidade internacional. No primeiro caso, a eleição foi vencida por al-Bashir com 68% dos votos, e no segundo, por Salva Kiir com 93% dos votos. Nesse sentido, al-Bashir se manteve na presidência da GUNT e Salva Kiir como primeiro Vice-presidente e presidente do GoSS (JOHNSON, H. F, 2011; WOODWARD, 2013a).

Logo após as eleições, a IGAD com o apoio da comunidade internacional, criaram as condições necessárias para a realização do referendo para consultar a população sulista acerca da manutenção da unidade com o Norte ou a independência do Sul (WARNER, 2011). Nesse sentido, em janeiro de 2011, foi realizado o referendo que terminou com a vitória dos que defendiam a separação do sul com 99% dos votos (vide quadro 5) (JOHNSON, H. F, 2011; JUMBERT; ROLANDSEN, 2013).

¹⁵² Cabe lembrar que Garang era um dos principais defensores da unidade do Sudão, enquanto que Salva Kiir tinha uma posição mais independentista (WARNER, 2011).

Tabela 2 – Resultado do Referendo em Janeiro 2011 no Sudão do Sul por Estado/Província

Região/Estado	Unidade	Secessão	Invalído	Branco	Votos
South	16,129 (0,43%)	3,697,467 (99,57%)	3,791	6,807	3,724,194
Equatoria Central	4,985 (1,1%)	449,311(98,9%)	1,523	1,629	457,439
Equatoria Oriental	246 (0,05%)	462,663 (99,95%)	70	727	463,706
Jonglei	111 (0,03%)	429,583 (99,97%)	124	238	430,056
Lakes	227 (0,08%)	298,214 (99,92%)	149	450	299,040
Bahr El Ghazal do Norte	234 (0,06%)	381,141 (99,94%)	148	526	382,049
Unity	90 (0,02%)	497,477(99,98%)	166	498	498,231
Alto Nilo	1,815 (0,52%)	344,671 (99,46%)	381	523	347,390
Warras	167 (0,04%)	468,929 (99,96%)	120	432	469,648
Bahr El Ghazal Ocidental	7,237 (4,49%)	153,839 (95,51%)	728	790	162,594
Equatoria Ocidental	1,017 (0,48%)	211,639 (99,52%)	382	1,003	214,041
Outros Locais	28,759 (23,23%)	95,051 (76,77%)	2,431	1,559	127,800
Norte	27,918 (42,35%)	38,003 (57,65%)	2,230	1,446	69,597
OCV	841 (1,45%)	57,048 (98,55%)	201	113	58,203

Fonte: Elaborado pelo autor com dados de Southern Sudan Referendum (2011).

Como resultado, no dia 9 de julho de 2011, foi oficializada a independência da região Sul do Sudão, que passou a ser chamada República do Sudão do Sul estabelecendo a capital em Juba (vide figura 7). A República do Sudão foi o primeiro Estado a reconhecer a independência do Sudão do Sul, seguido dos cinco membros permanentes do CSNU, boa parte da Europa Ocidental incluindo a Alemanha, além do Brasil, Turquia, Japão e Austrália, e os representantes das organizações regionais como a Liga Árabe, IGAD, UA e UE. No dia 14 de julho, o Sudão do Sul foi admitido como 193º da ONU (CASTELLANO; OLIVEIRA, 2011; JUMBERT; ROLANDSEN, 2013). Nas primeiras declarações oficiais, o governo de Cartum afirmou que pretendia manter laços duradouros de cooperação com o novo país, buscando solucionar as disputas pendentes no que se refere às fronteiras, às hidrovias comuns, à dívida externa e ao escoamento de petróleo que passam pelo Sudão (CASTELLANO; OLIVEIRA, 2011; SAEED, 2013; WOODWARD, 2013a).

Quanto à estrutura do novo Estado, a partir dos acordos entre os diversos líderes da SPLM, Salva Kiir assumiu a presidência do país e Riek Machar a vice-presidência. Todavia, a independência do Sudão do Sul não significou necessariamente resolução dos problemas estruturais e disputas internas dentro da SPLM. Contudo, a aliança entre Kiir e Machar foi fundamental para a estabilidade política do país nos primeiros anos pós-independência. Ademais, existe no país grupos armados que se opuseram aos acordos de paz de 2005 e mantêm uma atuação baseada em táticas de guerrilhas e no terrorismo, principalmente nas regiões petrolíferas. Vincula-se a este problema o fato de grupos armados estrangeiros transitam pelas florestas tropicais do sul praticamente sem impedimento. É o caso do grupo insurgente ugandês LRA que, apesar de operar

atualmente nos territórios da RCA e da RDC, utiliza o território do Sudão do Sul com grande facilidade (CASTELLANO; OLIVEIRA, 2011; JUMBERT; ROLANDSEN, 2013; WOODWARD, 2013a).

As relações bilaterais com Cartum, por sua vez, foram se deteriorando nos primeiros meses após a independência em função das disputas territoriais nas regiões de Kordofan do Sul/Montanhas Nuba, onde comunidade e grupo rebeldes pró-Sul contestam a permanência no lado Norte da nova fronteira, assim como na região petrolífera de Abyei¹⁵³ (vide figura 7). Em 2012, as disputas pela região de Abyei levaram a interrupção da produção do petróleo por parte do Sudão do Sul durante todo esse ano, o que provocou uma grave crise econômica nos dois países (JUMBERT; ROLANDSEN, 2013; SAEED, 2013). Nesse sentido, a manutenção de relações cordiais com Cartum é de suma importância para a estabilidade econômica do país na medida em que este depende das infraestruturas do norte (oleodutos) para exportar o seu petróleo - seu principal rendimento. Para Cartum, as relações estáveis também se mostra desejável em razão das importantes receitas provenientes da utilização desse serviço por Juba.

¹⁵³ A região de Abyei foi definida no acordo de paz de 2005 como uma zona desmilitarizada. A reivindicação da região por parte do Sul antes mesmo da independência, levou a ocupação militar da região por parte de Cartum em maio de 2011 levando a breve enfrentamento entre o exército sudanês e a SPLM/A. A ameaça da deflagração de uma nova guerra às vésperas da independência do Sudão do Sul levou ao recuo por parte da SPLM/A. Em finais de junho foi assinado um acordo de paz mediado pela ONU e Etiópia o que permitiu o estabelecimento de uma força de paz na região e o início da retirada das forças sudanesas da Abyei (CASTELLANO; OLIVEIRA, 2011). Em outubro de 2013, foi realizado um referendo para consultar a população da região sobre o seu destino que terminou com a vitória por 99% dos votos a favor dos que defendem a anexação da região ao Estado sul sudanês (JUMBERT; ROLANDSEN, 2013; PSC, 2015).

Figura 7 – Mapa Político do Sudão e do Sudão do Sul



Fonte: Elaborado por Guilherme Ziebell de Oliveira em 2014 para esse trabalho.

No plano interno, em 2013, deterioração da relação entre o presidente Kiir e o seu vice Machar ocasionada pela disputa por poder colocou o país em cenário de instabilidade. A crise tem as suas origens em julho de 2013, quando Machar foi dissolvido do cargo pelo presidente, acusado de tentativa de golpe. Em resposta, Machar organizou suas milícias e criou a SPLM-Em Oposição (SPLM-IO) em dezembro, iniciando ataques aos campos petrolíferos nas províncias Jonglei, Unity e Alto Nilo, levando a eclosão da guerra civil no país (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2014;

JOK, 2015; ROLANDSEN *et al.*, 2015). Atendendo ao pedido do presidente Salva Kiir, Uganda enviou um contingente militar para o Sudão do Sul em apoio às forças governamentais na tentativa de recapturar cidades no controle das milícias da SPLM-IO. Machar, por sua vez, recebeu apoio de Cartum (JOK, 2015).

A resposta da IGAD à crise política no país foi imediata. Ainda em dezembro, três enviados especiais chegaram à Juba com objetivo de mediar o conflito e buscar alternativas para paz na tentativa de impedir que ele se escale (JOK, 2015). O envolvimento da organização tem possibilitado uma série de conversações entre Kiir e Machar desde janeiro de 2014, contudo, até o presente momento não logrou restabelecer a paz e a ordem no país.

Caberá acompanhar os próximos desdobramentos da crise interna no país, as relações desta com o vizinho do norte e o papel que a IGAD terá nesse processo. O ano de 2015 é crucial para ambos os países em função das eleições que poderá ditar novos rumos para os dois Estados para os próximos tempos. As eleições estão marcadas para maio em Sudão e julho no Sudão do sul.

5.3 A Atuação da IGAD no Conflito na Somália

A Somália vive nas últimas duas décadas um dos períodos mais conturbado da sua história recente. A instabilidade política interna desde a década de 1990 colocou o país no cerne da segurança regional. 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. Nesse sentido, a crise no país se apresenta atualmente como um dos principais desafios para a consolidação da paz no Chifre da África.

A Somália se tornou independente em julho de 1960 após a unificação dos protetorados britânico (Somalilândia britânica) e italiano (Somalilândia italiana). Após um breve período de governo civil, um golpe de Estado levou o general Mohammed Siad Barre ao poder, em 1969. Assim que assumiu poder, Barre proclamou a Somália um Estado Marxista e adotou o socialismo científico como guia ideológica do novo regime, estabelecendo relações próximas com a URSS. No mesmo ano, a constituição foi suspensa e o pluralismo político banido. (HARPER, 2012; LEWIS, 2008; VISENTINI, 2012c; WOODWARD, 2013a).

Na década de 1970, o país passou por período de experiência socialista que durou até o final da década quando foi substituído pelo liberalismo econômico. Durante esse período, o regime militar embarcou entusiasticamente no processo de nacionalização, planificação da economia, industrialização por substituições de importações e coletivização da agricultura (LEWIS; 2008; HARPER, 2012).

Como já foi descrito no primeiro capítulo, em 1977, a Somália entrou em guerra com a Etiópia na tentativa de conquistar o deserto de ogaden e construir a “Grande Somália”. No entanto, os apoios soviético e cubano foram fundamentais para a vitória da Etiópia sobre as forças somalis em 1978 (HARPER, 2012; LEWIS, 2008; VISENTINI, 2012b). Com o fim da guerra, a Somália abandonou o socialismo e estabeleceu relações próximas com os EUA, o que lhe proporcionou importantes apoios econômico e militar, estes que se revelarão essenciais para a manutenção do regime ao longo dos anos 1980.

A derrota frente à Etiópia, aliado ao aprofundamento da crise econômica interna, com queda no ritmo de crescimento anual e aumento dos desequilíbrios na balança de pagamentos e ao seu autoritarismo, levaram a um aumento crescente da insatisfação da população com o governo Barre. Além disso, o incremento da dissidência interna resultou em uma tentativa de golpe, em abril de 1978, encabeçada por um grupo de militares, sob a liderança de Abdullahi Yusuf Ahmed. Como resultado, dezenove mentores do golpe foram executados publicamente, e os que conseguiram fugir para Etiópia formaram a Frente Democrática de Salvação Somali (SSDF), em 1979, sob liderança de Yusuf, com base de sustentação no clã Mijerteyn (Darod). O grupo recebeu apoio econômico e militar da Etiópia e manteve uma atuação ao longo da década de 1980 baseadas em tática de guerrilha com objetivo de desestabilizar o governo (HARPER, 2012; LEWIS, 2008; RENO, 2011; WOODWARD, 2013a).

As políticas repressivas de Barre, a crise econômica vivida no país, somado à negligência com as populações do norte (clã Isaq), contribuiu para o surgimento de um novo grupo insurgente em 1981, o Movimento Nacional Somali (SNM), que buscava a independência da região (ARNOLD, 2008; RENO, 2011). Em 1988, SNM passou crescentemente a lançar ataques contra as forças governamentais nas cidades de Hargeisa e em Burao no norte do país. Em resposta, o governo usou a força aérea para bombardear a região, o que culminou na eclosão da guerra civil. A atitude do governo somali foi condenada pelos seus aliados que defendiam uma solução negociada para crise (MENKHAUS, 2007). Nesse sentido, no mesmo ano, por pressão do congresso, os

EUA suspenderam toda a ajuda econômica e militar ao país (CLEYTON, 1999; HARPER, 2012; SCHMIDT, 2013). Como consequência, Barre perdia gradualmente a sua capacidade de se manter no poder diante do fortalecimento dos grupos rebeldes.

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), liderado pelo Mohamed Farah Aideed, com base de sustentação no clã Hawie; e o Movimento Patriótico Somali (SPM), sob a liderança de Aden Nur Gabyown, apoiado no clã Ogaden (HARPER, 2012; RENO, 2011; WOODWARD, 2002, 2013a). Ambos buscando derrubar Siad Barre e estabelecer um regime alternativo no país.

Cientes da deterioração das capacidades combatentes do regime ocasionada pelo colapso econômico e pelo fim do apoio estudunidense, e com objetivo de fortalecer as suas posições, três grupos insurgentes (USC, SPM e SNM) formalizaram uma aliança em 1989 para derrubar Siad Barre, denominada de Aliança Nacional Somali (SNA). Além disso, foi assinado um pacto que previa formação de um governo de coalizão a ser integrado pelos três grupos insurgentes após a deposição de Barre (ARNOLD, 2008; HARPER, 2012; RENO, 2011).

Em finais de 1990, sob o comando de Aideed, a SNA lançou uma ofensiva em direção à capital. Encontrando pouca resistência no caminho o grupo chegou a Mogadíscio no início de 1991. Após intensos confrontos com as forças governamentais, Siad Barre foi derrubado em janeiro de 1991. Contudo, os grupos não chegaram a um acordo para estabelecer um governo alternativo na Somália, levando a divisão do país entre senhores de guerra, que passaram a lutar entre si pela supremacia política (RENO, 2011; VISENTINI, 2010; WOODWARD, 2013a). Com a divisão interna da USC, a capital Mogadíscio passou a ser disputada pelas milícias ligadas a Aideed e a Ali Mahdi, antigos aliados. No sul, Mohamed Said Hershi Morgan, líder da SPM disputava o poder com os senhores de guerra locais (HARPER, 2012; RENO, 2011; WOODWARD, 2002, 2013a).

Enquanto ocorriam disputas violentas por poder nas regiões central e sul, a SNM autoproclamou a independência da região norte em março de 1991, que passou a ser chamada de República da Somalilândia, estabelecendo a capital em Hargeisa (vide figura 1). Após acordos entre líderes locais foi possível criar uma autoridade capaz de manter a ordem na região. Entretanto, até o presente momento nenhum Estado reconheceu a independência da região (BRADBURY, 2008; HARPER, 2012; LEWIS, 2008).

Com o fracasso das tentativas de resolução do conflito mediado por Djibuti (1991) e a intensificação da guerra civil e agravamento da crise humanitária, o CSNU autorizou o envio de uma missão de paz para o país (UNOSOM) em abril de 1992, com mandato de garantir a ordem e prover escoltas armadas aos comboios de ajuda humanitária. Contudo, devido à complexidade do conflito e meios limitados, a UNOSOM não conseguiu cumprir o mandato, levando o CSNU autorizar uma missão de imposição de paz sob auspício do capítulo VII da carta da ONU. Trata-se da Força Tarefa Unificada (UNITAF), liderada pelos EUA, estabelecida em dezembro do mesmo ano. A UNITAF consistia em 37 mil soldados, sendo 27 mil estadunidenses, com o mandato de restabelecer a paz e ordem e auxiliar na formação de um novo governo no país (HARPER, 2012; LEWIS, 2008; WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2002, 2013a).

Em outubro de 1993, no entanto, numa missão no centro de Mogadíscio, cujo objetivo era capturar líderes ligados ao General Aideed, responsável pela morte de 23 soldados paquistaneses da força de paz da ONU, os soldados estadunidenses foram surpreendidos no local com intensos ataques das milícias. Como resultado, dois helicópteros *Black Hawk* UH 60 foram derrubados e dezoito soldados foram mortos tendo os seus corpos arrastados pelas ruas de Mogadíscio (HARPER, 2012; RENO, 2011; WOODWARD, 2013a). Este episódio, conhecido por *Black Hawk Down*, se tornou um acontecimento importante, não só para Somália, mas para a África como um todo. De fato, após esse incidente as potências ocidentais se tornaram relutantes em se envolver nos conflitos no continente.

Logo após esse episódio, por pressão da opinião pública interna, o governo Clinton iniciou a retirada dos soldados estadunidenses da missão, tornando-o insustentável. Nesse contexto, em março de 1995, a ONU retirou a sua força de paz do país, sem, contudo, restabelecer a paz e as estruturas do Estado no país. Cientes do abandono da Somália pela comunidade internacional e do perigo que representa um Estado falido para estabilidade regional, os países da região passaram a buscar soluções políticas e diplomáticas para conflito no país. Nesse sentido, já em 1997, o Egito convocou uma conferência de reconciliação nacional que contou com a participação de vinte e oito representantes dos beligerantes. Todavia, não logrou restabelecer a paz no país (ELMI, 2010; LEWIS, 2008, SAMATAR, 2013). Seguindo os passos da Somalilândia, em 1998, os clãs Mijerteen, comandados por abdulahi Yusuf, autoproclamaram a independência da região nordeste do país, que passou a ser chamado

de Puntilândia (vide figura 1). Também não obteve reconhecimento internacional (HARPER, 2012).

Em 2000, em Arta, por iniciativa do presidente do Djibuti, Ismail Omar Guelleh, foi realizada uma nova rodada de conversações de paz, tendo contado com participação de líderes religiosos e da sociedade civil, bem como representantes de todos os clãs. As partes presentes concordaram em criar um Governo Nacional de Transição (TNG) em agosto de 2000 - a primeira desde 1991. Na mesma ocasião Abdiqasin Salad Hassan foi escolhido para presidir o TNG (APUULI, 2011; MENKHAUS, 2007; MURITHI, 2009; WOODWARD, 2002, 2013a).

Internamente, o TNC recebeu forte apoio dos grupos islâmicos e da comunidade de negócios de Mogadíscio. No plano externo, IGAD, OUA, ONU, Liga Árabe, Djibuti e Egito, reconheceram a TNC como o legítimo representante do Estado somali (HEALY, 2009). Entretanto, a não inclusão dos principais representantes dos senhores de guerra e das regiões semi-autônomas (Somalilândia e Puntilândia) no acordo deslegitimou o governo de transição que não conseguiu afirmar a sua autoridade para além de algumas partes da capital Mogadíscio (HEALY, 2009; WOODWARD, 2013a).

A Etiópia alarmado com as ligações entre TNC e as milícias islâmicas não o reconheceu, alegando que o processo de paz tinha sido excludente em função da não inclusão dos principais senhores de guerra. Como forma de desestabilizar o novo governo, em março de 2001, Adis Abeba apoiou a criação do Conselho de Restauração e Reconciliação Somali (SRRC) – uma coalizão de senhores de guerra - liderado Abdulahi Yusuf (HEALY, 2009; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2002; SAMATAR, 2013), que passou a realizar ataques à TNG. Além disso, os combates entre os senhores de guerra na capital e na região sul não cessaram.

A partir de 2002, teve início uma nova fase de negociações de paz, que passou a ser mediada pela IGAD, possibilitando uma série de conversações entre os senhores de guerra, representantes da sociedade civil e da TNG, líderes religiosos, entre outros atores envolvidos no conflito. Já em janeiro de 2002, em Cartum, durante a nona Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo da IGAD, foi criado um Comitê para paz na Somália, integrado por Quênia, Etiópia e Djibuti, responsável pela mediação do conflito (FRANCIS, 2006). Em março, o Comitê estabeleceu os planos e os objetivos para a consecução de um acordo de paz e criar um governo de unidade nacional. Nesse sentido, foi convocado uma Conferência de Reconciliação Nacional a ser realizada na

cidade de Eldoret, Quênia, em outubro, e ficou definida que as negociações de paz seriam conduzidas em três fases (HEALY, 2009).

Na primeira fase, os delegados em representação à sociedade civil, senhores de guerra, anciãos, discutiriam as questões centrais a serem abordadas e concordaram em cessar as hostilidades. Na segunda fase, os delegados nomeados pelos principais atores no processo constituiriam um grupo técnico de trabalho - Comitê de Reconciliação – auxiliado por técnicos estrangeiros, responsáveis por abordar cada uma das dimensões do processo de paz; tais como a elaboração de uma Constituição, a partilha do poder e das receitas do Estado, a resolução de disputas de terras e de propriedades, bem como estrutura do novo Estado. Por fim, na terceira fase, as propostas do Comitê de Reconciliação serão submetidas ao plenário para deliberação e aprovação durante a Conferência Nacional de Reconciliação (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2002).

Em Eldoret, em outubro de 2002, a IGAD lançou a Conferência Nacional de Reconciliação na Somália, sob a coordenação do presidente do Quênia, Daniel arap Moi, contando com a participação dos representantes dos principais atores envolvidos no conflito, da TNC, da sociedade civil, líderes religiosos, anciãos, clãs e dos senhores de guerra, com exceção de representantes da SNM. A primeira fase da Conferência terminou com a assinatura de um acordo de cessar-fogo que previa o fim das hostilidades em todo o país- porém não foi respeitado- e a especificação da estrutura e dos princípios do Processo de Reconciliação Nacional (HEALY, 2012; INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2002; MULUGETA, 2009).

A segunda fase que tinha como objetivo definir a estrutura do parlamento e do novo governo foi mais complicado. Em relação à estrutura do Parlamento de Transição, o Comitê Técnico da IGAD integrado por Djibuti, Etiópia e Quênia propôs uma representação proporcional dos clãs baseado na formula 4.5. Segundo essa formula, dos 400 assentos previstos 336 seriam divididos igualmente entre os quatro maiores famílias de clãs do país (Rahanwein, Darod, Hawiya e Ishaak) (vide anexo B), cabendo a cada um 84 assentos, 44 para as minorias (Bantu, Benadiri) e os restantes 20 lugares seriam distribuídos a critério do Comitê. No entanto, não foi possível alcançar o consenso levando a um impasse nas negociações que permaneceu até setembro de 2003 (HAYLE, 2009; MULUGETA, 2009). No mesmo período, a TNC e os seus aliados se retiraram das negociações.

Com as divergências cada vez maiores entre os membros do Comitê, principalmente entre Djibuti e Etiópia, a IGAD decidiu expandi-lo para incluir os

restantes membros, Sudão, Uganda e Eritreia e foi renomeado de Comitê de Facilitação do Processo de Paz. Assim, em janeiro de 2004, em Nairóbi, teve início a terceira fase de negociações que abriria o caminho para a adoção de uma Carta Federal de Transição e criação de um Parlamento Federal de Transição. Essa rodada terminou com um acordo que definiu a estrutura do Parlamento. Nesse sentido, ficou acordado que o Parlamento teria 275 assentos e seriam distribuídos de acordo com a Formula 4.5 – isto é, os quatro maiores clãs teriam 61 representantes cada, enquanto que as minoriais teriam 31 representantes no Parlamento (MULUGETA, 2009; MURITHI, 2009).

Além disso, foi aprovado a Carta Federal de Transição que seria ratificado pelo Parlamento. A Carta criou instituições, atribuiu responsabilidades, tarefas e obrigações. Esse documento definiu, entre outros termos, os critérios para eleição do presidente do Governo Federal de Transição (TFG) - seria eleito pelo Parlamento - e este escolheria o seu Primeiro Ministro. Ademais, foi estabelecido que o período de transição teria a duração prevista de cinco anos (2004-2009) (MULUGETA, 2009).

Em agosto, finalmente foi estabelecido o Parlamento Federal de Transição. Uma das primeiras ações do novo Parlamento foi ratificação da Carta Federal. Em outubro de 2004, o Parlamento, elegeu Abdulahi Yusuf, ex-guerrilheiros e ex-presidente da Puntilândia, presidente da TFG. Yusuf escolheu Mohamed Ali Ghedi como seu Primeiro Ministro. Todavia, a sede do TFG permaneceu no exílio em Nairóbi, em função da instalação em Mogadíscio e na região sul de uma coalizão de juizes islâmicos denominado de União das Cortes Islâmicas (UIC) liderado por Sheikh Sharif Sheikh Ahmed. O grupo, que surgiu em 2004, e defendia a implementação e uma interpretação estrita da *Shari'a* na Somália, derrotou os principais senhores de guerra em Mogadíscio e estabeleceu a sua autoridade na região central e sul da Somália (MULUGETA, 2009; MURITHI, 2009; SAMATAR, 2013, WOODWARD, 2013a).

Com apoio militar da Etiópia, em fevereiro de 2005, as sedes do governo e do parlamento de transição foram instaladas na cidade de Baidoa na Somália, cerca de 250 km de Mogadíscio. Em abril, Abdulahi Yusuf, solicitou uma intervenção regional no país para conter o avanço da UIC e estabelecer a autoridade do governo. A IGAD concordou em enviar uma força de paz para a Somália (IGASOM) até junho (MENKHAUS, 2007; MURITHI, 2009). A IGASOM, todavia, jamais foi formada, em grande medida pela incapacidade desses países – e da própria organização – de arcar com seus custos (WOODWARD, 2013b).

Nesse sentido, em dezembro de 2006, com apoio logístico, financeiro e militar dos Estados Unidos, a Etiópia interviu na Somália em apoio ao TFG visando conter a expansão territorial da ICU, bem como enfraquecer as suas capacidades combatentes e políticas e legitimar o novo governo (WILLIAMS, 2014; WOODWARD, 2013b). A UIC foi militarmente derrotada em janeiro de 2007 e se dividiu em dois grupos, uma moderada, a Aliança para Relibertação da Somália (ARS) liderada por Sheikh Sharif Sheikh Ahmed¹⁵⁴, que foi incorporada ao TFG nos acordos de paz de Djibuti¹⁵⁵, e outro radical, a *Harakat al-Shabaab al-Mujahideen*, sob liderança de Aden Hashi Farah Ayro, popularmente conhecido por *al-Shabaab*, que passou a realizar ataques contra os soldados etíopes e as forças de paz da União Africana (AMISOM) no país desde 2007 (GUGLIELMO, 2011; MØLLER, 2013; MULUGETA, 2014; SABALA, 2011; WOODWARD, 2013a).

Nesse contexto, em março de 2008, o Departamento de Estado norte-americano incluiu os nomes de diversos supostos membros do grupo em uma lista de terroristas internacionais e classificou o *al Shabaab* como uma Organização Terrorista Internacional, considerando que o grupo representaria uma ameaça que ultrapassaria questões políticas locais e regionais. Além disso, diante dos crescentes ataques realizados pelo grupo, o *al Shabaab*, passou a ser associado, pelo governo estadunidense, ao grupo terrorista al-Qaeda. No mesmo ano, os Estados Unidos deu início a missões com o uso de *drones* de monitoramento e de ataque no país, a partir de uma base instalada em Etiópia (GUGLIELMO, 2011; SABALA, 2011; WOODWARD, 2013a).

Após vários ataques de baixas intensidades em Mogadíscio, Merka, Baidoa e Kismayo baseado em táticas de guerrilha e de terrorismo, o *al Shabaab* expandiu a sua área de atuação para região, realizando, inclusive, ataques a bomba em Kampala, na Uganda, em julho de 2010 (WOODWARD, 2013a). Desde então, os governos ugandense, etíope e queniano com estrita cooperação com os Estados Unidos, intensificaram suas operações de combate ao *al Shabaab* na Somália, tendo, inclusive,

¹⁵⁴ Em 2009, Sheikh Sharif Sheikh Ahmed venceu as eleições indiretas e se tornou o segundo presidente da TFG, cargo que ocuparia até agosto de 2012, quando perdeu a eleição pelo atual presidente da Somália, Hassan Sheik Mohamud (WOODWARD, 2013a).

¹⁵⁵ O Acordo de Paz de Djibuti foi firmado em 2008 entre TFG e o grupo insurgente ARS. Além da incorporação da ARS no governo de transição, foi acordado aumento do número de assentos no Parlamento Federal de Transição (de 275 para 550 assentos). No início de 2009, os soldados etíopes retiraram do país em comprometimento do acordo de paz de Djibuti (MULUGETA, 2014).

as Forças de Defesa do Quênia (KDF), lançado uma ofensiva no sul da Somália (Operação Lind aNchi) para combater as forças combatentes do grupo em outubro de 2011. Em 2012, as forças queniana capturaram a estratégica cidade portuária de Kismayo no sul do país, um dos principais redutos do *al-Shabaab* (ANDERSON; MCKNIGHT, 2015; MULUGETA, 2014). Diante disso, os EUA buscaram intensificar sua cooperação com os governos queniano, ugandense, etíope e o TFG, especialmente através do treinamento de forças de segurança.

Em setembro de 2013, o grupo realizou o seu maior atentado fora do território da Somália, quando extremistas invadiram um luxoso centro comercial de propriedade israelense (Westgate mall) na capital Nairóbi. Tal atentado matou ao menos 67 pessoas, incluindo 2 americanos e feriu aproximadamente 200 pessoas. Como resposta, o governo queniano intensificou as suas operações de combate ao grupo na Somália, realizando ataques aéreos aos redutos do *al Shabaab* no sul do país. Em junho de 2014, um novo ataque atribuído ao *al Shabaab* em Mpeketoni desencadeou uma nova operação militar da KDF contra o grupo denominada de *Usalama Wacth* (ANDERSON; MCKNIGHT, 2015).

No ano de 2012, chegou ao fim o período de governo de transição na Somália, com a adoção de uma nova Constituição e a formação de um governo central liderado por Hassan Sheikh Mohamud. Após mais de vinte anos, Inglaterra, EUA, Japão, Turquia, Arabia Saudita, Etiópia, representantes da Liga Árabe, da UA, IGAD e UE, entre outros, reconheceram o governo somali (BRYDEN, 2013). Nesse contexto, entre 2012 e 2014, países como Nigéria, Sudão, Líbia, Arabia Saudita, Turquia, Djibuti, Etiópia, Iêmen, Japão, Uganda, Irã, reabriram as suas embaixadas em Mogadíscio. Destaca-se também, a recente aproximação das potências emergentes como a Turquia do país. Em agosto de 2011, o Primeiro-Ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, visitou Mogadíscio, se tornando o primeiro líder não africano a visitar a cidade em mais de vinte anos. Na ocasião foram assinados diversos acordos. Além disso, a *Turkish Airlines* é a terceira companhia a retomar os voos para Mogadíscio, sendo a primeira não africana (VISENTINI *et al.*, 2013).

Embora a crise no país não esteja completamente solucionada, a formação de um governo central depois de mais de duas décadas de guerra civil, marca uma nova fase na história do país, com claras implicações políticas e securitárias para a região do Chifre da África. Cabe acompanharmos o desdobramento da crise e o papel que a IGAD terá nesse processo

6 CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar o papel desempenhado pela IGAD na estabilização do Chifre da África, como uma forma de compreender os desafios de segurança no continente africano. Para tanto, fez-se uma análise da evolução dos principais mecanismos continentais e sub-regionais africanos de paz e segurança, com ênfase especial na atuação da IGAD na resolução dos conflitos no Sudão (1983-2005) e na Somália (1988-...), de maneira a compreender e avaliar os desafios enfrentados pela nova estrutura de paz e segurança do continente.

Conforme já foi descrito, nas décadas de 1970 e 1980, uma seca de grande proporção assolou a região do Chifre da África, provocando degradação ecológica, fome e graves problemas econômicos e sociais. A fim de resolver os problemas ocasionados pela seca e desertificação, a IGADD foi criada em 1986. A organização surgia com o grande desafio de buscar meios para minimizar os efeitos da seca, bem como assistir o desenvolvimento sócio-econômico e político dos seus membros.

Contudo, com o fim da Guerra Fria assistiu-se a escalada de novos conflitos na região, resultado principalmente do colapso do Estado na Somália e da instabilidade política no Djibuti, bem como a guerra civil no Sudão. Como já foi descrito, com o fim da bipolaridade o continente africano perdia a sua posição estratégica, e conseqüentemente, o seu poder de barganha. Isto, aliado à chegada ao poder de uma nova geração de líderes africanos na região – Meles Zenawi, na Etiópia, Isaias Afewerki, na Eritreia, os quais se juntaram a Youweri Musevini na Uganda –, criou o ambiente necessário para a transformação da IGADD na IGAD e para a ampliação da sua agenda para incluir questões relacionadas à paz e segurança.

Nesse novo contexto, após a adoção da nova estrutura organizacional, a IGAD passou a ter uma maior preocupação com as questões políticas e de segurança regional, desenvolvendo uma série de mecanismos voltados à prevenção e resolução de conflitos, cujo objetivo é criar um ambiente estável para o desenvolvimento econômico, cooperação e consolidação dos Estados membros. Nos anos 2000, foi estabelecido um mecanismo de prevenção de conflitos e de reforços institucionais para o combate ao terrorismo na região, bem como foi elaborado um plano estratégico de paz e segurança para região.

No nível continental, percebe-se no contexto das independências africanas, a preocupação das lideranças do continente em criar mecanismos de segurança capaz de responder os novos desafios que se impunham, bem como garantir a independência dos Estados recém-conquistada. Nesse contexto, em maio de 1963, foi criada a Organização da Unidade Africana, que trazia na agenda, entre outras preocupações, a necessidade de buscar soluções negociadas e pacíficas para os conflitos no continente, bem como a institucionalização de um mecanismo de prevenção, visando à criação de um ambiente estável para o desenvolvimento econômico, cooperação e consolidação desses novos Estados.

Contudo, o que se viu foi uma atuação tímida da OUA nas questões relevantes de segurança no continente, principalmente devido aos problemas estruturais e conjunturais. A incapacidade da OUA em resolver grande parte dos conflitos, associada à mudança da conjuntura internacional, marcada pelo fim da Guerra Fria, levaram os líderes africanos a repensarem a estrutura de segurança do continente. Nesse contexto, a partir dos anos 1990, com a emergência das RECs no campo de paz e segurança, teve início um processo que culminará na institucionalização de uma nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança no início dos anos 2000.

A partir da análise que foi feita, as dificuldades que se percebe na IGAD no processo de estabilização do Chifre da África são as mesmas enfrentadas no continente como um todo. A principal delas é a falta de recursos financeiros. Isso traz consigo três problemas principais: primeiro, emperra a concretização das iniciativas e estruturas planejadas tanto pela UA como pelas RECs – pode se citar o exemplo da postergação da operacionalização da Força Africana de Pronto Emprego. Segundo, mantém a dependência de atores extracontinentais para concretizar os esforços de paz no continente. Os casos das missões de paz da UA que foram quase na sua totalidade financiadas por parceiros externos reflete bem essa problemática. Por fim, a intervenção externa unilateral passa ser alternativa sem que os países africanos possam impedi-las de acontecer.

Entretanto, é inegável o avanço conquistado pelo continente africano no sentido de construir e aprimorar suas instituições para, assim, assumir a responsabilidade de buscar soluções próprias para seus problemas. Com efeito, o desafio futuro consiste em traduzir a sofisticada estrutura institucional, a qual é a mais eficiente já desenvolvida no âmbito do continente, em ações práticas que possibilitem a estabilidade, a segurança e o desenvolvimento do continente – para tanto, a construção de capacidades próprias se

torna indispensável. Caso contrário, a União Africana corre o risco de torna-se uma superestrutura burocrática sem nenhum significado prático. Nesse contexto, fica claro que a união dos atores africanos para aumentar a capacidade de resposta do continente aos problemas e aos desafios de segurança, certamente, é a melhor estratégia a ser adotada na tentativa de solucionar e prevenir conflitos.

No caso específico da IGAD, a atuação dela como mediadora nos conflitos do Sudão e da Somália conferiu-lhe o *status* de ator estabilizador na região. No Sudão, após um longo e complexo processo de negociações foi possível chegar a um acordo de paz que pôs fim à guerra civil. Na Somália, por sua vez, embora tenha conseguido estabelecer um governo de transição, não foi possível pacificar o país em função das novas dinâmicas de segurança verificada a partir de 2004. Contudo, isso não representou um fracasso diplomático da IGAD, uma vez que a organização continua engajada na tentativa da resolução de conflito no país. Além disso, organização teve o mérito de conseguir reunir pela primeira vez, desde o colapso do Estado, os principais atores envolvidos no conflito.

O sucesso comparativo da IGAD no Sudão poderá ser atribuído, por um lado, à existência de um Estado no sentido *westfaliano* no país, ao passo que na Somália não existia uma autoridade central com quem os insurgentes pudessem negociar. Por esse motivo, a disputa entre os senhores de guerra pela supremacia política se transformou num dos principais obstáculos à consolidação da paz no país. Por outro lado, no Sudão, diferentemente da Somália, houve um forte engajamento da comunidade internacional nos esforços de paz liderados pela IGAD, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001 – destaca-se o papel central exercido pelos EUA nesse processo. Na Somália, por sua vez, desde o episódio do *Black Hawk Down* o que se viu foi a relutância da comunidade internacional em envolver-se diretamente na crise.

É importante ressaltar que a IGAD, apesar de todas as dificuldades, continua sendo o único arranjo regional propriamente africano destinado a resolver os problemas de segurança no Chifre da África. Ela atua em estreita harmonia e cooperação com os arranjos de segurança continentais, representados pela União Africana e seu Conselho de Paz e Segurança, e multilaterais, representados pela ONU e o seu Conselho de Segurança. Além desses, União Europeia e Estados Unidos figuram como principais parceiros da organização.

A escolha da IGAD como organização responsável pela EASF, uma das Brigadas de Pronto Emprego da UA em fase de implementação, demonstra o

reconhecimento por parte da organização continental dos esforços que estão sendo realizados pela organização subregional no Chifre da África. Entretanto, a complexidade da dinâmica de segurança desta região, somada aos escassos meios disponíveis pela IGAD se transformam num dos principais obstáculos para a consolidação da paz no Chifre da África.

Em grande parte, esta dinâmica de segurança verificada no Chifre da África, é resultado, por um lado, da existência de Estados pouco consolidados, com baixas capacidades estatais e fragilidade nos indicadores sociais; por outro, da concentração de disputas políticas internas, fronteiriças e de problemas relacionados ao terrorismo e tráfico de armas leves, entre outros desafios transnacionais. Tais limitações podem ser vistas no baixo nível de cooperação em matéria de segurança e defesa entre os países da região, esse fundamental para lidar com os problemas comuns de segurança.

Nesse contexto, ganha importante realce a recente reaproximação de Etiópia, Sudão e Quênia— três dos maiores países da região — buscando um ambiente institucionalmente estável e economicamente desenvolvido. De fato, o crescimento exponencial das economias sudanesa, etíope e queniana na última década levou à ampliação da interdependência econômica regional. Pode-se citar, por exemplo, a criação de um intercâmbio de serviços e comércio de eletricidade etíope por petróleo Sudanês¹⁵⁶. Isto resultou em um aumento significativo no fornecimento de petróleo do Sudão para a Etiópia, que em 2009 ultrapassou 80% das importações etíopes do produto.

Além disso, podem-se citar também os projetos em curso na esfera de integração em infraestrutura, tais como a construção de um oleoduto, o qual ligará os poços petrolíferos do Sudão do Sul aos portos de Djibuti e de Mombasa, no Quênia, o Corredor de Transportes Porto Lamu-Sudão do Sul-Etiópia (LAPSSET), esse último financiado pela China. Quando concluído, o Sudão do Sul não só irá reduzir a sua dependência das infraestruturas do Sudão para exportar o seu petróleo, como também irá reduzir o custo de exportação do produto, na medida em que a distância será consideravelmente reduzida. A aproximação definitiva entre os três maiores países da

¹⁵⁶ Está em curso a construção da hidrelétrica *Grand Ethiopian Renaissance Dam* no rio Nilo Azul em Benishangul-Gumuz, na Etiópia, com capacidade de produção de 6.000 MW, que irá fornecer energia elétrica barata para além da Etiópia, para o Sudão, Sudão do Sul e Egito. Ainda, segundo a estimativa da *Ethiopian Electric Power Authority* (EEPA), o país tem possibilidade de produzir mais de 45.000 MW de energia hidrelétrica.

região, com uma crescente interligação econômica, parece ser, ao mesmo tempo, pré-requisito e elemento contribuinte para a estabilização do Chifre da África por meio de cooperação política e construção de confiança mútua.

Entretanto, enquanto não ocorrerem investimentos pesados na construção de uma moderna infraestrutura comum aos países do Chifre da África – acrescidos de organizações intergovernamentais capazes de resolver os problemas comuns de segurança (insurgência armada, separatismo, extremismo político e religioso, tráfico de armas leves e pirataria) – tudo indica que não haverá um avanço real no sentido de estabilizar a região, fortalecer a integração regional e o desenvolvimento. Nesse contexto, a IGAD aparece como um mecanismo necessário e de extrema importância, porém, não suficiente para estabilizar a região.

Por fim, destaca-se a importância desse trabalho em avançar na compreensão dos principais mecanismos africanos de paz e segurança e o papel das organizações regionais e subregionais na manutenção da ordem regional e internacional. A partir da análise feita, percebe-se que o regionalismo securitário na África encontra-se em fase bastante diferenciada. A experiência já acumulada pela ECOWAS e pela SADC na manutenção da paz no oeste e sul da África, respectivamente, convive com experiências mais recentes na África Central e no Chifre através da CEEAC, CEMAC e da IGAD. Contudo, apesar das dificuldades, os resultados têm sido extremamente positivos.

REFERÊNCIAS

- ABBINK, Jon. Ethiopia-Eritrea: Proxy wars and prospects for peace in the Horn of Africa. **Journal of Contemporary African Studies**, Boston, v.21, n.3, p. 407-425, Sept. 2003.
- ABEGUNRIN, Olayiwola. **Africa in global politics in the twenty-first century: a pan African perspective**. New York: Palgrave Macmillan, 2009.
- ACHARYA, Amitav. The emerging regional architecture of world politics. **World Politics**, Guilford, v. 59, n. 4, p. 629-652, July 2007.
- ADAR, Korwa G. Conflict resolution in a turbulent region: The case of the Intergovernmental Authority on Development (IGAD) in Sudan. **Africa Journal in Conflict Resolution**, Pretoria, v.1, n. 2, p.39-66, 2000.
- ADDO, Prosper. **Peace-making in west Africa: Progress and prospects**. Acra: Kofi Annan International Peacekeeping Training Center, Nov. 2005. (KA IPTC Monograph, 3).
- ADEBAJO, Adekeye. Africa and America in an age of terror. **Journal of Asian and African Studies**, Leiden, v. 38, n. 2-3, p. 175-191, June 2003.
- _____. **The curse of Berlin: Africa after the Cold War**. New York: Oxford University Press, 2013.
- ADEBAJO, Adekeye. The peacekeeping travails of the AU and Regional Economic Communities. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Ed.). **The African Union and its institutions**. Auckland Park: Jacana Media, 2008a. p. 131-162.
- _____. Mad dogs and glory: Nigeria's interventions in Liberia and Sierra Leone. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul Raufu (Ed.). **Gulliver's Troubles: Nigeria's foreign policy After the Cold War**. Scottsville: University of KwaZulu-Natal Press, 2008b. p. 177-202.
- ADEMUYIAWA, Idris et al. **Ethiopia and BRICS: A bilateral trade analysis**. Braamfontein: South African Institute of International Affairs, April 2014. v. 25. (Ocasional paper, 185).
- AFRICAN UNION. **Constitutive Act of the African Union**. Lomé, July 2000. Disponível em: <http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/au_act.htm>. Acesso em: 04 maio 2014.
- _____. **Policy framework for the establishment of the African Standby Force and the Military Staff Committee**: Adopted by the Third Meeting of African Chiefs of Defense Staff : Part I and Part II. 2003. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/asf-policy-framework-en.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

AFRICAN UNION PEACE AND SECURITY COUNCIL. Communiqué. In: MEETING OF THE PEACE AND SECURITY COUNCIL, 252., 2010, Addis Ababa. [**Communiqués...**]. Addis Ababa, 9 Dec. 2010. Disponível em: <<http://www.peaceau.org/uploads/communiquy-of-the-252nd.pdf>> Acesso em: 28 nov. 2014.

_____. Communiqué. In: MEETING OF THE PEACE AND SECURITY COUNCIL, 261., 2010, Addis Ababa. [**Communiqués...**]. Addis Ababa, 23 Feb. 2011. Disponível em: <<http://www.au.int/fr/sites/default/files/PSC%20Communiqué%20on%20the%20situation%20in%20Libya.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

AMOO, Samuel G. Frustrations of regional peacekeeping: the OAU in Chad, 1977-1982. **Carter Center Working Paper Series**, Atlanta, v.1, n.1, p.1-35, 1991.

AKOKPARI, John K. Post-Cold War international relations and foreign policies in Africa: New issues and new challenges. **African Journal of International Affairs**, Dakar, v.4, n.1-2, p.34-55, 2001.

ANDERSON, David M; MCKNIGHT, Jacob. Kenya at war: al-Shabaab and its enemies in eastern Africa. **African Affairs**, London, v. 114, n. 454, p.1-27, Jan. 2015.

APUULI, Kasaija Philip. IGAD's peace and security strategy: A panacea for long-term stability in the Horn of Africa region? In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p.347-376.

APUULI, Kasaija Phillip. The African Union's notion of 'African solutions to African problems' and the crises in Côte d'Ivoire (2010–2011) and Libya (2011). **African Journal in Conflict Resolution**, Pretoria, v. 12 n.2, p.135-160, 2012.

ARADAU, Claudia. Security and the democratic scene: desecuritization and emancipation. **Journal of International Relations and Development**, Ljubjana, v.7, n.2, p. 388-413, Dec. 2004.

ARNOLD, Guy. **Historical dictionary of civil wars in Africa**. 2. ed. Lanham: Scarecrow Press, 2008.

BACH, Daniel C. New regionalism as an alias: Regionalization through trans-State networks. In: GRANT, J. Andrew; SÖDERBAUM, Fredrik (Ed.). **The new regionalism in Africa**. Aldershot: Ashgate, 2003. p.21-30.

BADEJO, Diedre. **The African Union**. New York: Chelsea House, 2008.

BAH, Alhaji S.; CHOGE-NYANGORO, Elizabeth; DERSSO, Solomon; MOFYA, Brenda; MURITHI, Tim (Ed.). **The african peace and security architecture: A handbook**. Addis Ababa: Friedrich-Ebert-Stiftung and African Union, 2014.

BAHIA, Luiz Henrique Nunes. A política da África do Sul: da internacionalização à globalização. In: GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Ed.). **África do Sul: visões brasileiras**. Brasília: IPRI-FUNAG, 2000. p. 101-171.

BAHTA, Senait. Equitable resource management and regional security in the Horn of Africa. In: MWAGIRU, Makumi (Ed.). **Human security: Setting the agenda for the Horn of Africa**. Nairóbi: Africa Peace Forum, 2008. p.153-180.

BERHE, Mulugeta Gebrehiwot. Regional peace and security co-operation under the Intergovernmental Authority on Development: Development and challenges. **Eastern Africa Social Science Research Review**, Addis Ababa, v. 30, n. 1, p. 105-131, Jan. 2014.

BEREKETEAB, Redie (Ed.). **The Horn of Africa: Intra-State conflicts and security**. New York: Pluto Press, 2013.

BERMAN, Eric G; SAMS, Katie E. **Peacekeeping in Africa: Capabilities and culpabilities**. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research/Institute for Security Studies, 2000.

BERMAN, Eric C; SAMS, Katie E. The peacekeeping potencial of African Regional Organizations. In: BOULDEN, Jane (Ed.). **Dealing with conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003, p.35-78.

BERNARDINO, Luis M. B.. **Estratégias de intervenção em África: Uma década de segurança e defesa na comunidade dos países de Língua Portuguesa**. Lisboa: Prefacio, 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.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de política**. Brasília: Editora da UnB, 1998.

BONILLA, Adrián; CEPIK, Marco. Seguridad andino-brasileña: Conceptos, actores e debates. In: CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Ed.). **Agenda de seguridad andino-brasileña: Primeras aproximaciones**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004. p.37-94.

BOUTELLIS, Arthur; WILLIAMS, Paul D. **Peace operation, the African Union, and the United Nations: toward more effective partnerships**. New york: International Peace institute, April 2013.

BOUTROS-GHALI, B. **An agenda for peace: preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping: (report of the secretary-general pursuant to the statement adopted by the summit meeting of the Security Council on 31 January 1992)**. Disponível em: <<http://www.un.org/docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 8 jan. 2014.

BRADBURY, Mark. **Becoming Somaliland**. Oxford: James Currey, 2008.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Uso da força nas operações de paz: solução ou problema? In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado**: entre a tradição e inovação. Brasília: IPEA, 2012. p.50-67.

BRANCO, Luís Bernardo Nunes Mexia Castelo. **A política externa sul-africana**: do Apartheid a Mandela. Tese (Doutorado em Estudos Africanos Interdisciplinares em Ciências Sociais) – Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 2003.

BUNWAREE, Sheila. NEPAD and its discontents. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Ed.). **The African Union and its institutions**. Auckland Park: Jacana Media, 2008. p.227-240.

BUZAN, Barry. **People, States, and Fear**: The national security problem in International Relations. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1983.

_____. **People, States and fear**: An agenda for international security studies in the post-Cold War. 2. ed. Boulder: Lynne Rienner, 1991.

_____; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security**: A new framework for nalysis. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

_____; WEAVER, ole. **Regions and power**: The structural international security. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____; HANSEN, Lene. **The evolution of international security studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CILLERS, Jakkie. **Building security in southern Africa**: An update on the evolving architetur. Pretoria: Institute for Security Studies, 1999.

CASTELLANO, Igor da Silva. **Congo, a guerra mundial africana**: Conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012a.

_____. **Southern Africa regional security complex**: The emergence of bipolarity?. Pretoria: Africa Institute of South Africa, 2012b.

_____. Mitologia e teoria das Relações Internacionais na África: Avanços do Novo Regionalismo. **Revista Interação**, Santa Maria, v. 5, n.5, p.50-105 jul./dez. 2013.

_____; OLIVEIRA, Lucas Kerr. Sudão do Sul: novo país, enormes desafios. **Meridiano 47**, Brasília, v.12, n.128, p.24-32, nov./dez. 2011.

_____; _____; DIALLO, Mamadou Alpha. A crise na Costa do Marfim: A desconstrução do projeto nacional e o neo-intervencionismo Frances. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v.2, n.6, p.4-32, jun./jul. 2011.

COMMUNAUTE ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L' AFRIQUE CENTRALE - CEEAC. **Protocole Relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l' Afrique Centrale (COPAX)**. Yaoundé, 1999. Disponível em: <file:///E:/Disserta%C3%A7%C3%A3o/Capitulo%202/Regional%20Organization%20in%20Africa%20Security/ECCA/PROTOCOLERELATIFAUCONSEILDEPAIXSECURITEAFRIQUE.pdf>. Acesso em: 15 out. 2014.

CEPIK, Marco. Segurança nacional e segurança humana: Problemas conceituais e consequências políticas. **Security and Defense Studies Review**, Washington, v.1, n.1, p.1-19, Nov. / Dec. 2001.

_____. Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, n. 9, agosto 2005. Não paginado.

_____; SCHNEIDER, Luiza. Defesa e segurança da África do Sul contemporânea. In: VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analucia D. (Org.). **África do Sul: História, estado e sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2010. p.185-206.

_____; MARTINS, José Miguel Quedi. Prefacio. In: CASTELLANO, Igor da Silva. **Congo, a guerra mundial africana: Conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012. Não paginado.

CILLIERS, Jakkie. **Building security in southern Africa: An update on the evolving architecture**. Addis Ababa: Institute for Security Studies, Nov. 1999. (ISS Monograph Series, 43).

_____. **Peace, security and democracy in Africa? A summary of outcomes from the 2002 OAU/AU Summits in Durban**. Pretoria: Institute for Security Studies, August. 2002. (ISS Paper, 60).

_____. **The African Standby Force: An update an progress**. Pretoria: Institute for Security Studies, May 2008. (ISS paper, n. 98).

CLIFFE, Lionel. Regional dimensions of conflict in the Horn of Africa. **Third World Quarterly**, London, v.20, n.1, p 89-111, Feb. 1999.

CLAPHAM, Christopher. **Africa and the International System: The politics of State survival**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

CLAYTON, Anthony. **Frontiersmen: warfare in Africa since 1950**. Philadelphia: Taylor & Francis, 2001.

CHAZAN, Naomi et al. **Politics and society in contemporary Africa**. 3th. ed. Boulder, Colo: Lynne Rienner, 1999.

COHEN, Herman J. **Intervig in Africa: Superpower peacemaking in a troubled continent**. New York: ST. Martin's, 2000.

COOK, Nicolas. **Cote d'Ivoire's post-election crisis**. Washington: Congressional Research Service, 2011. (CRS Report for Congress).

CONFERENCE ON SECURITY, STABILITY, DEVELOPMENT & CO-OPERATION IN AFRICA, 1991, Kampala. **Documents and speeches**. [Addis Ababa]: Organization of African Unity, [2002]. Disponível em: <http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/cssdca.htm>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. **Sirte Declaration**. Sirte, Set. 1999. Disponível em: <http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/sirte.htm>. Acesso em: 2 maio 2014 .

COSTA, Daniela Felix et al. **Friends in need are friends indeed**: Triangular co-operation and Twinning for Capacity Development in South Sudan. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre, Jun. 2013.

CRENSHAW, Martha. A estratégia contraterrorista dos Estados Unidos. In: HERS, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes (Org.). **Terrorismo e Relações Internacionais**: Perspectivas e desafios para o século XXI. Rio de Janeiro: PUC-Rio/ Edições Loyola, 2010. p.25-46.

DAVID, Steven R. Realignment in the Horn: The Soviet advantage. **International Security**, Chicago, v.4, n.2, p. 69-90, Nov. 1979.

DEGANG, Sun; ZOUBIR, Yahia. Sentry box in the backyard: Analysis of french military ases in Africa. **Journal of Middle Eastern and Islamic Studies in Asia**, Washington, v. 5, n.3, p.82-104, 2011.

DENG, Francis M.; ZARTMAN, I. William. **A Strategic vision for Africa**: The Kampala Movement. Washington: Brookings Institution Press, 2002.

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.

_____. The quest for pax africana: The case of African Union's peace and security regime. **African Journal in Conflict Resolution**, Pretoria, v.12, n.2, p.11-48, 2012.

_____. **Contributor Profile**: Ethiopia. Addis Ababa: Institute for Security Studies, 2013.

_____. **Annual review of the African Union Peace and Security Council**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2014a.

_____. **East Africa and the Intergovernmental Authority on Development**. Vienna: International Peace Institute, Oct. 2014b.

DIAS, Alexandra Magnólia. Understanding conflict and processes of State formation: Reconfiguration and disintegration in the Horn of Africa. In: DIAS, Alexandra Magnólia (Ed.). **State and societal challenges in the Horn of Africa**: Conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration. Lisbon: Center of African State, 2013. p.3-13.

DINIZ, Eugenio. A guerra contra a al-Qaeda: avaliação e perspectivas. In: HERS, Mônica; AMARAL, Arthur Bernardes (Org.). **Terrorismo e Relações Internacionais: Perspectivas e desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: PUC-Rio/Edições Loyola, 2010. p.163-210.

DORN, A. Walter; PAUK, Robert. O capacete azul e a folha de bordo: as contribuições do Canadá para as operações de paz da ONU. In: KENKEL, Kai Michael; MORAES, Rodrigo Fracalossi (Org.). **O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e inovação**. Brasília: IPEA, 2012. p.119-158.

DOOP, Volkert Mathijs. **How to handle your neighbours' conflict: Ethiopia's relationships with Sudan and South Sudan**. [S.l.], Oct. 2013. (UNISCI Discussion Papers, 33).

DÖPCKE, Wolfgang. O encontro estratégico: a União Africana, o plano NEPAD e o novo discurso internacional. In: MRE (Org.). **Colóquio sobre as relações Brasil-África**. Rio de Janeiro: FUNAG, 2002. p.142-184.

DURCH, W. J. et al. **The Brahimi Report and the future of UN peace operations**. Washington: Henry L. Stimson Center, 2003.

ECONOMIC COMMUNITY OF WEST AFRICAN STATES-ECOWAS. **Non-Agression Treaty**. Lagos: ECOWAS Secretariat, 1978. Disponível em: <<http://www.kaipct.org/getattachment/Media-Room/News/Compendium-of-ECOWAS-Peace-and-Security-Decisions/Compendium-of-ECOWAS-Peace-and-Security-Decisions.pdf.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. **ECOWAS Mutual Assistance on Defence Treat**. Freetown: ECOWAS Secretariat, 1981. Disponível em: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/3827~v~Protocole_d_Assistance_Mutuelle_en_matiere_de_Defense.pdf>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. **Revised Treaty of the Economic Community of West African States**. Abuja: ECOWAS Secretariat, 1993. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/492182d92.html>>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____. **Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution Peacekeeping and Security**. Abuja: ECOWAS Secretariat, 1999. Disponível em: <<http://www.comm.ecowas.int/sec/?id=ap101299>>. Acesso em: 20 set. 2014.

EL ABDELLAOUI, Jamila. **The Panel of the Wise: A comprehensive introduction to a critical pillar of the African Peace and Security Architecture**. Pretória: Institute for Security Studies, 2009. (ISS Paper, 193).

EL-AFFENDI, Abdekwahab. The impasse in the IGAD peace process for Sudan: the limits of regional peacemaking? **African Affairs**, London, v.100, n.401, p.581-599, May 2001.

ELMI, Afyare Abdi. **Understanding the Somalia conflagration: identity, political islam and peacebuilding**. London: Pluto, 2010.

ERO, Comfort. **ECOMOG: A model for Africa?** London: Centre for Defence Studies/King's College, 2000.

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

EVANS, Gareth. **The Responsibility to Protect: Ending mass atrocity crimes once and for all.** Washington DC: Brookings Institution, 2008.

FALOLA, Toyin; HEATON, Matthew M. **A history of Nigeria.** London: Cambridge University Press, 2008.

FANTAYE, Demessie. **Regional approaches to maritime security in the Horn of Africa.** Addis Ababa: Friedrich Ebert Stiftung, 2014.

FAWCETT, Louise. Regional institutions. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.). **Security studies: An introduction.** New York: Routledge, 2008. p.307-324.

FLEMES, Daniel (Ed.). **Regional leadership in the global system.** England: Ashgate, 2010.

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

_____. Peacekeeping in a bad neighbourhood: The Economic Community of West African States (ECOWAS) in peace and security in west Africa. **African Journal on Conflict Resolution**, Pretoria, v. 9, n.3, p.87-116, Sept. 2009.

FRANKE, Benedikt F. In defence of regional peace operations. **Journal of Humanitarian Assistance**, Bradford, v. 10, n.185, p. 1-17, Feb. 2006.

_____. Competing regionalisms in Africa and the continent's emerging security architecture. **African Studies Quarterly**, Florida, v. 9, n. 3, p. 31-64, 2007.

GIACOPELLI, Daniel C. Regional military force established to crack down on Lord's Resistance Army. In: OPEN DEMOCRACY. **Open Security.** [London], 18 Oct. 2010. Disponível em: <<https://www.opendemocracy.net/opensecurity/daniel-c-giacopelli/regional-military-force-established-to-crack-down-on-lord%E2%80%99s-resista>>. Acesso em: 15 maio 2014.

GOMES, Solomon. The peacemaking role of the OUA and the AU: a comparative analysis. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Ed.). **The African Union and its institutions.** Auckland Park: Jacana Media, 2008. p.113-130.

GUGLIELMO, Matteo. Unravelling the islamist insurgency in Somalia: the case of Harakat-al Shabaab Mujahideen. In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.).

Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p.119-145.

HAMILTON, Kevin. Beyond the border war: The Ethio-Eritrean conflict and international mediation efforts. **Journal of Public and International Affairs**, Princeton, v.11, n.13, p.113-136, 2000.

HAMPSON, Fen Osler. Human security. In: WILLIAMS, Paul D. **Security studies: an introduction.** New York: Routledge, 2008. p.229-243.

HARPER, Mary. **Getting Somalia wrong?** Faith, war and hope in a shattered State. London: Zed Books, 2012.

HASEN, Lene. Reconstructing desecuritisation: the normative-political in the Copenhagen School and directions for how to apply it. **Review of International Studies**, London, v. 38, n. 3, p. 525-546, 2012.

HEALY, Sally. **Lost opportunities in Horn of Africa:** How conflicts connect and peace agreements unravel. London: Royal Institute of International Affairs, 2008.

_____. **Peacemaking in the midst of war:** an assessment of IGAD's contribution to regional security in the Horn of Africa. London: Crisis States Research Centre, Nov. 2009 (Working Papers Series, 59.2).

HENTZ, James J. The contending currents in United States involvement in sub-Saharan Africa. In: TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (Ed.). **Africa in international politics: external involvement on the continent.** London: Routledge, 2004. p. 23-40.

HERBST, Jeffrey. **States and power in Africa:** comparative lessons in authority and control. Princeton: Princeton University Press, 2000.

HERZ, Mônica. **O tratamento da segurança regional pela disciplina de Relações Internacionais.** Brasília: IREL-UnB, 2006.

HURRELL, Andrew. Security in Latin America. **International Affairs**, London, v. 74, n. 3, p. 529-546, July 1998.

HUTCHFUL, Eboe. From military security to human security. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Ed.). **The African Union and its institutions.** Auckland Park: Jacana Media, 2008. p.63-84.

INTERGOVERNMENTAL AUTHORITY ON DEVELOPMENT - IGAD. **The IGAD Declaration of Principles.** Nairóbi, 20 May 1994. Disponível em: <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/SD_940520_The%20IGAD%20Declaration%20of%20principles.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2014.

_____. **Agreement establishing the Intergovernmental Authority on Development.** Nairobi, 21 Mar. 1996. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/docs/idrl/N527EN.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. **Protocol on the Establishment of the Early Warning and Response Mechanism for the IGAD region.** Cartum, 9 Jan. 2002a. Disponível em: <http://igad.int/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=79&Itemid=144>. Acesso em: 4 dez. 2014.

_____. **Machakos Protocol.** Machakos, 20 July 2002b. Disponível em: <http://www1.chr.up.ac.za/chr_old/indigenous/documents/Sudan/Legislation/Machakos%20Protocol%202002.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. **Comprehensive Peace Agreement.** Nairobi, 2005. Disponível em: <<http://unmis.unmissions.org/Portals/UNMIS/Documents/General/cpa-en.pdf>>. Acesso em: 2 dez. 2014.

_____. **Communique of the 23rd Extra-Ordinary Session of the IGAD Assembly of Heads of State and Government on the Situation in South Sudan.** Nairóbi, 27 Dec. 2013. Disponível em: <http://igad.int/attachments/725_23rd_Extra_Summit.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2014.

_____. IGAD Security Sector Program launched. In: Intergovernmental Authority on Development. **Web News**, [S.l.], 2011. Disponível em: <<http://www.icpat.org/index.php/about-us-mainmenu-110/577-igad-security-sector-program-launched->>. Acesso em: 19 mar. 2014.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP . **Salvaging Somalia's chance for peace.** Nairobi/Brussels: International Crisis Group, Dec. 2002. (Africa Briefing, 11).

_____. **Ethiopia and Eritrea: war or peace?** Nairobi/Brussels: International Crisis Group, Sept. 2003. (Africa Report, 68).

_____. **Sudan's Comprehensive Peace Agreement: the long road ahead.** Nairobi/Brussels: International Crisis Group, Mar. 2006. (Africa Report, 106).

_____. **Beyond the fragile peace between Ethiopia and Eritrea: averting new war.** Nairobi/Brussels: International Crisis Group, June 2008. (Africa Report, 141).

_____. **Sudan regional perspectives on the prospect of southern independence.** Nairobi: International Crisis Group, May 2010a. (Africa Report, 159).

_____. **Eritrea: the siege State.** Nairobi: International Crisis Group, Sept. 2010b. (Africa Report, 163).

_____. **Implementing peace and security architecture (I): Central Africa.** Nairobi: International Crisis Group, Nov. 2011. (Africa Report, 181).

_____. **Implementing peace and security architecture (II): Southern Africa.** Nairobi: International Crisis Group, Oct. 2012. (Africa Report, 191).

_____. **Sudan's spreading conflict (II): war in Blue Nile.** Nairobi: International Crisis Group, June 2013. (Africa Report, 204).

. **South Sudan**: a civil war by any other name. Nairobi: International Crisis Group, Apr. 2014. (Africa Report, 217).

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance 2012**. London: Routledge, 2013.

_____. **The Military Balance 2013**. London: Routledge, 2014.

JALATA, Asafa (Ed.). **State crises, globalization and national movements in north-east Africa**: the Horn dilemma. New York: Routledge, 2004.

JAMES, Laura. From slaves to oil. In: RYLE, John; WILLIS, Justin; JOK, Madut Jok (Ed.). **The Sudan handbook**. London: Rift Valley Institute, 2012. p.130-148.

JOHNSON, Douglas H. **The root causes of Sudan's civil wars**. Bloomington: Indiana University Press, 2003.

_____. Twentieth-century civil wars. In: RYLE, John; WILLIS, Justin; JOK, Madut Jok (Ed.). **The Sudan handbook**. London: Rift Valley Institute, 2012. p.207-222.

JOHNSON, Hilde F. **Waging peace in Sudan**: the inside story of the negotiations that ended Africa's longest civil war. Toronto: Sussex Academic, 2011.

JUMBERT, Maria Gabrielsen; ROLANDSEN, Øystein H. **After the split**: post-secession negotiations between South Sudan and Sudan. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Center, 2013.

KAGWANJA, Peter. Power and peace: South Africa and the refurbishing of Africa's multilateral capacity for peacemaking. In: SOUTHWALL, Roger (Ed.). **South Africa's role in conflict resolution and peacekeeping in Africa**. Capetown: Human Sciences Research Council Press, 2006a. p.35-54.

_____. Counterterrorism in the Horn of Africa: new security frontiers, old strategies. **African Security Review**, Pretoria, v. 15, n.3, p.72-86, Jan. 2006b.

KAMPALA MOVEMENT. **The Kampala Document**: towards a Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa. Kampala: African Leadership Forum, 1991. Disponível em: <<http://www.africleadership.org/rc/the%20kampala%20document.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2014.

KELLER, Edmond J. Rethinking Africa regional security. In: LAKE, David A.; MORGAN, Patrick A. (Ed.). **Regional Orders**: building security in a new world. University Park: Pennsylvania State University Press, 1997. p. 296-317.

KELLY, Robert. Security theory in the "new regionalism". **International Studies Review**, London, v. 9, n.2, p. 197-229, May 2007.

KEENAN, Jeremy. **The dark Sahara**: America's war on terror in Africa. London: Pluto, 2009.

KENT, Vanessa; MALAN, Mark. **Decisions, decisions**: South Africa's foray into regional peace operations. Pretoria: Institute for Strategic Studies, Apr. 2003. (ISS Paper, 72).

KHADIAGALA, Gilbert M. **Meddlers or mediators?**: African interveners in civil conflicts in eastern Africa. Leiden: Martinus Nijhoff, 2007.

_____. The evolution of Euro-African relations. In: LYONS, Terrence; KHADIAGALA, Gilbert M. (Ed.). **Conflict management and african politics**: ripeness, bargaining and mediation. New York: Routledge, 2008. p. 67-82.

KIAMBA, Anita. The role of the military in security architecture of the Horn of the Africa. In: MWAGIRU, Makumi (Ed.). **Human security**: setting the agenda for the Horn of Africa. Nairobi: Africa Peace Forum, 2008. p.63-76.

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

KORNPROBST, M. The management of border disputes in african regional sub-systems sub-systems: Comparing west Africa and the Horn of Africa. **Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v.40, n.3, p. 369-393, Sept. 2002.

KROSLAK, Daniela. France's policy towards Africa: Continuity or change? In: TAYLOR, Ian; WILLIAMS, Paul (Ed.). **Africa in international politics**: External involvement on the continent. London: Routledge, 2004. p.61-82.

KRUYS, George. Lessons from african wars: Implications for SANDF. **Strategic Review for Southern Africa**, Pretoria, v. 26, n.1, p.15-39, May 2004.

LATA, Leenco. The Ethiopia – Eritreia war. In: BOULDEN, Jane (Ed.). **Dealing with conflict in Africa**: the United Nations and Regional Organizations. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003. p.153-184.

LAKE, David A. Regional Security Complexes: a Systems approach. In: _____; MORGAN, Patrick M (Ed.). **Regional Orders**: building Security in a New World. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1997. p.45-67.

_____; MORGAN, Patrick M. (Ed.). **Regional orders**: building Security in a new world. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 1997.

LANDSBERG, Chris. South Africa and the making of the African Union and NEPAD: Mbeki's progressive African agenda. In: ADEDEJI, Adebayo; ADEBAJO, Adekeye; LANDSBERG, Chris (Ed.). **South Africa in Africa**: the post-Apartheid era. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, 2007. p. 195-212.

_____. An African ‘concert of powers’? Nigeria and South Africa’s construction of the AU and NEPAD. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul R (Ed.). *Gulliver’s troubles: Nigeria’s foreign policy after the Cold War*. Pretoria: University of KwaZulu-Natal Press, 2008. p.203-219.

LAURSEN, Finn (Ed.). **Comparative regional integration: theoretical perspectives**. Hampshire: Ashgate, 2003.

LEMKE, Douglas. **Dimensions of hard power: regional leadership and material capabilities**. [Hamburg, 2008]. Paper Prepared for the first regional powers network conference at the German Institute of Global and Area Studies in Hamburg, 2008.

LEMARCHAND, René. Peacebuild in the great Lakes region of Africa. In: CURTIS, Devon; DZINESA, Gwinyayi Albert (Ed.). **Peacebuilding, power, and politics in Africa**. Athens: Ohio University Press, 2012. p.202-231.

LE PERE, Garth. AU-EU security and governance cooperation. In: ADEBAJO, Adekeye; WHITEMAN Kaye (Ed.). **The EU and Africa: from Eurafrique to Afro-Europa**. London: Hurst, 2012. p.257- 275.

LEWIS, IOAN M. **Understanding Somalia and Somaliland: culture, history, society**. New York: Columbia University Press, 2008.

LIPSON, Michael. A “garbage can model” of UN peacekeeping. **Global Governance Boulder**, New York, v.13, n.1, p.70-97, 2007.

LUNA, Maria Elisa T. de. **O mosaico africano do Golfo da Guiné: Perspectivas para a atuação diplomática brasileira**. 2007. Tese (Doutorado em Curso de Altos Estudos) - Instituto Rio Branco, Brasília, 2007.

LYMAN, Princeton N. The war on terrorism in Africa. In: HARBESON, John W.; ROTHCHILD, Donald S. (Ed.). **Africa in world politics reforming political order**. Boulder, CO: Westview Press, 2009. p.276-304.

LYONS, Terrence. **Avoid conflict in the Horn of Africa: U.S. policy toward Ethiopia and Eritrea**. Washington: The Center for Preventive Action/Council on Foreign Relations, Dec. 2006. (CRS, 21).

_____. Post-Cold War conflict in west Africa: a subordinate state system?. In: LYONS, Terrence; KHADIAGALA, Gilbert M. (Ed.). **Conflict management and african politics: ripeness, bargaining and mediation**. New York : Routledge, 2008. p.83-94.

_____; KHADIAGALA, Gilbert M. **Conflict management and african politics: ripeness, bargaining, and mediation**. New York: Routledge, 2008.

MAKINDA, Samuel M.; OKUMU, F. Wafula. **The African Union: Challenges of globalization, security and governance**. New York: Routledge Global Institutions, 2008.

- MALAN, Mark. **Peacekeeping in Africa**: trends and reponses. Pretoria: Institute for Security Studies, June 1998. (Occasional Paper, 31).
- MALWAL, Bona. The Sudan: negotiating a settlement. In: PUMPHREY, Carolyn W.; SCHWARTZ-BARCOTT, Rye (Ed.). **Armed conflict in Africa**. Lanham: Scarecrow, 2003. p.187-194.
- MARCUS, Harold G. **A history of Ethiopia**. Berkley: University of California Press, 2002.
- MARTIN, Guy. **Africa in world politics**: a Pan-African perspective. Trenton: Africa World, 2002.
- MATLOSA, Khabele. South Africa and regional security in Southern Africa. In: ADEBAJO, Adekeye; ADEDEJI, Adebayo; LANDSBERG, Chris. **South Africa in Africa**: the post-Apartheid era. Cape Town: University of KwaZulu-Natal Press, 2007. p.105-127.
- MASSEY, S. M. **Contextualising all-african peacekeeping**: political and ethical dimensions. 2003. Thesis (Doctorate in International Relations) - Coventry University, Coventry, 2003.
- MAZRUI, Ali A. Procurai primeiramente o reino político. In: _____; WONDJI, C. (Org.). **História geral da África – VIII: África desde 1935**. Brasília: UNESCO, 2010. p.125-149.
- MCKAY, Leanne. Piracy off the coast of Somalia: towards a domestic legal response to an international concern. In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p. 221-256.
- MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great power politics**. New York: Norton, 2001.
- MENGISTEAB, Kidane. Poverty, inequality, State identity and chronic inter-State conflicts in the Horn of Africa. In: BEREKETEAB, Redie (Ed.). **The Horn of Africa: Intra-State conflicts and security**. New York: Pluto, 2013. p.26-39.
- MENKHAUS, Ken. **Mediation efforts in Somalia**. [S.l., 2007]. A paper presented at the African Mediators Retreat, May 2007.
- MENGISTEAB, Kidane. **Critical factors in the Horn of Africa's raging conflicts**. Oslo: Nordiska Afrikainstitutet, UPPSALA, 2011. (Discussion Paper, 67).
- MEREDITH, Martin. **The State of Africa**: a history of fifty years of independence. New York: Free, 2006.
- MESFIN, Berouk. **The establishment and implications of the United States Africa command**: an african perspective. Pretoria: Institute for Security Studies, 2009. (ISS paper, 183).

_____. The Horn of Africa security complex. In: SHARAMO Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p.1-30.

MEYER, Angela. **Peace and security cooperation in central Africa**: developments, challenges and prospects. Oslo: Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala, 2011. (Discussion paper, 56).

MITI, Kataro. South Africa and conflict in Africa: from Mandela to Zuma. **Southern African Peace and Security Studies**, Pretoria, v.1, n.1, p. 26-42, 2012.

MOHAMMED, Abdul. **Ethiopia's strategic dilemma in the Horn of Africa**. New York: Social Science Research Council, 2007. Disponível em: <http://hornofafrica.ssrc.org/Abdul_Mohammed/>. Acesso: 20 maio 2014.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de Carvalho. **Securitização e política de exceção**: o excepcionalismo internacionalista norte-americano na segunda guerra do Iraque. 2014. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2014.

MUHULA, Raymond. Kenya and global war on terrorism: searching for a new role in a new war. In: DAVIS, John. **Africa and war on terrorism**. Hampshire: Ashgate, 2007. p.43-62.

MULUGETA, Kidist. **The role of regional and international organizations in resolving the Somali conflict**: the case of IGAD. Addis Ababa: Friedrich Ebert Stiftung, 2009.

_____. The Ethiopian-Eritreia war of 1998-2000: an analysis of its causes, course, impacts and prospects. In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p.31-64.

_____. **The role of regional powers in the field of peace and security**: the case of Ethiopia. Addis Ababa: Friedrich Ebert Stiftung, July 2014.

MURITHI, Tim. Inter-governmental Authority on Development on the Ground: comparing interventions in Sudan and Somalia. **African Security**, Addis Ababa, v.2, n.2-3, p. 136-157, Dec. 2009.

_____; 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.

MWAGIRU, Makumi. Introduction: Africa in international security agenda setting. In: _____. (Ed.). **Human security**: setting the agenda for the Horn of Africa. Nairóbi: Africa Peace Forum, 2008. p.1-14.

MWANASALI, Musifiky. From non-interference to non-indifference: the emerging doctrine of conflict prevention in Africa. In: AKOKPARI, John; NDINGA-MUVUMBA, Angela; MURITHI, Tim (Ed.). **The African Union and its institutions**. Auckland Park: Jacana Media, 2008. p.41-62.

MØLLER, Bjørn. **The pros and cons of subsidiarity**: the role of African Regional and Sub-regional organisations in ensuring peace and security in Africa. Copenhagen: Danish Institute of International Studies, 2005. (DIIS Working Paper, 4).

_____. **The African Union as security actor**: african solution to african problems?. London: Crisis States Research Centre, 2009a. (Workings Paper, 57).

_____. **The Horn of Africa and the US “War on Terror” with a special focus on Somalia**. Copenhagen: DIIPER Research Series, 2009b. (Working Paper, 16).

_____. Militia and piracy in the Horn of Africa: external responses. In: BEREKETEAB, Redie (Ed.). **The Horn of Africa**: Intra-State conflicts and security. New York: Pluto Press, 2013. p.178-196.

NASSER, Reginaldo; TEIXEIRA, Carlos Gustavo Poggio. A Doutrina Bush e a construção de uma ordem liberal?. In: CEPIK, Marco (Org.). **Segurança internacional**: práticas, tendências e conceitos. São Paulo: Hucitec, 2010. p.172-196.

NATHAN, Laurie. **The Absence of common values and failure of commons security in Southern Africa, 1992-2003**. London: Crisis States Research Centre, July 2004. v.1. (Working Papers Series, 50).

_____. Domestic instability and security communities. **European Journal of International Relations**, London, v.12, n.2, p.275-299, May 2006a.

_____. SADC's uncommon approach to common security, 1992-2003. **Journal of Southern African Studies**, Pretoria, v.32, n.3, p. 605-622, Sept. 2006b.

NIEUWKERK, Anthoni van. Exploring SADC's involving peace and security policy framework. In: _____; HOFMANN, Katharina (Ed.). **Southern Africa Security Review**. Johannesburg: Centre for Defence and Security Management, 2013. p. 38-53.

NOLTE, Detlef. How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. **Review of International Studies**, London, v. 36, p.881-901, 2010.

NUGENT, Paul. **Africa since independence**. New York: Palgrave Macmillan, 2004.

NKABAHONA, Alex. Improving human security in Horn of Africa through the observance of human rights. In: MWAGIRU, Makumi (Ed.). **Human security**: setting the agenda for the Horn of Africa. Nairóbi: Africa Peace Forum, 2008. p.25-32.

OBI, Cyril I. Economic Communities of West African States on the ground: comparing peacekeeping in Liberia, Serra Leone, Guinea Bissau and Côte D' Ivoire.

In: SÖDERBAUM, Fredrik; TAVARES, Rodrigo (Ed.). **Regional Organizations in African Security**. London: Routledge, 2011. p.51-67.

ODÉN, Bertil. The Southern Africa region and the regional hegemon. In: HETTNE, Björn; INOTAI, András; SUNKEL, Osvaldo (Ed.). **National perspectives on the new regionalism in the South**. New York: St. Martin's, 2000. p.242-264.

OLIVEIRA, Guilherme Z.; BARBOSA, Luisa C.; CARDOSO, Nilton C. F. 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.

OLIVEIRA, Lucas Kerr. **Petróleo e Segurança Internacional**: aspectos globais e regionais de disputas por petróleo na África Subsaariana. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

ORGANIZATION OF AFRICAN UNITY - OAU. **Charter of Organization of African Unity**. Addis Ababa, May 1963. Disponível em: <http://www1.umn.edu/humanrts/africa/OAU_Charter_1993.html> .Acesso em: 17 mar. 2014.

_____. **Conference on Security, Stability, Development & Co-operation in Africa**. Kampala, May 1991. Disponível em: <http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/cssdca.htm>. Acesso em: 30 abr. 2014.

_____. **Sirte Declaration**. Sirte, Sept. 1999. Disponível em: <http://www.au2002.gov.za/docs/key_oau/sirte.htm>. Acesso em: 2 maio 2014 .

OTAVIO, Anselmo. **A África do Sul pós-apartheid**: a inserção continental como a prioridade da nova geopolítica mundial. 2012. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

PACKER, Corinne A. A.; RUKARE, Donald. The New African Union and its Constitutive Act. **American Journal of International Law**, Washington, v. 96, n.2, p. 365-379, 2002.

PAGLIARI, Graciela de Conti. **Segurança regional e política externa brasileira**: as relações entre Brasil e América do Sul, 1990-2006. 2009. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

PATMAN, Robert G. **The Soviet Union in the Horn of Africa**: the Diplomacy of intervention and disengagement. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PAUTASSO, Diego. A economia chinesa e seu efeito gravitacional. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n.1, p.45-56, nov. 2011.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos**. 3. ed Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A Revolução sul-africana: classe ou raça, revolução social ou libertação nacional?** São Paulo: Editora Unesp, 2012.

_____. A Revolução cubana: socialismo e o terceiro-mundismo (1959-2012). In: VISENTINI, Paulo G. F. et al. (Org.). **Revoluções e regimes marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional.** Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. p. 246-270.

PROGRAMME FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT IN AFRICA - PIDA. **Programme for Infrastructure Development in Africa (PIDA):** interconnecting, integrating and transforming a continent. Addis Ababa, 2012. Disponível em: <http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/PIDA/PIDA%20Executive%20Summary%20-%20English_re.pdf>. Acesso em: 12 maio 2015.

PIROZZI, Nicoletta. **EU support to african security architecture: funding and training components.** Brussels: European Union Institute for Security Studies, 2009. (Ocasional Paper, 76).

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.

PRUNIER, Gérard. Sudan`s regional relations. In: RYLE, John; WILLIS, Justin; JOK, Madut Jok (Ed.). **The Sudan handbook.** London: Rift Valley Institute, 2012. p.254-271.

PRYS, Miriam. **The variability of regional powers.** Paper presented at SGIR Pan-European Conference on International Relations, 7. Stockholm: German Institute of Global and Area - GIGA, 2010. p. 1-27.

RAMIREZ, Socorro. Tres reuniones andino-brasileñas: síntesis de acuerdos y desacuerdos. In: CEPIK, Marco; RAMIREZ, Socorro (Ed.). **Agenda de seguridad andino-brasileña: primeras aproximaciones.** Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004. p.19-36.

RENO, William. **Warfare in independent Africa.** Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

RIZZI, Kamilla R. **O Grande Brasil e os pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe (1974/2010).** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

ROLANDSEN, Øystein H et al. A year of South Sudan`s third civil war. **International Area Studies Review**, Oslo, v.18, n.1, p.87-104, Mar. 2015.

ROTBORG, Robert I. The Horn of Africa and Yemen: diminishing the threat of terrorism. In: _____. (Ed.). **Battling terrorism in the Horn of Africa.** Washington: Brookings Institution Press, 2005. p.1-22.

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.

SABALA, Kizito. Regional and extra-regional inputs in promoting (in)security in Somalia. In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa.** Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p. 95-118.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY - SADC. **Protocol on Politics, Defence and Security Co-operation.** Gabarone, June 1996. Disponível em: <http://www.sadc.int/files/3613/5292/8367/Protocol_on_Politics_Defence_and_Security20001.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

SAEED, Abdalbasit. Border changes: North-Sudan-South Sudan and regional security. In: BEREKETEAB, Redie (Ed.). **The Horn of Africa: Intra-State conflicts and security.** New York: Pluto, 2013. p.95-116.

SAINT-PIERRE, Hector L.; BIGATÃO, J. P. As operações de paz da ONU e os atores regionais: arranjos de cooperação e desafios das modalidades de cooperação. **Meridiano 47**, Brasília, v. 4, n.140, p. 26-33, 2013.

SAMATAR, Abdi Ismail. The production of Somali conflict and the role of internal and external actors. In: BEREKETEAB, Redie (Ed.). **The Horn of Africa: Intra-State conflicts and security.** New York: Pluto, 2013. p.156-177.

SANA, Olang. Good governance as a building block towards improved human security in the Horn of Africa. In: MWAGIRU, Makumi (Ed.). **Human security: setting the agenda for the Horn of Africa.** Nairóbi: Africa Peace Forum, 2008. p.33-61.

SANTOS, Luís Ivaldo V.G. **A arquitetura de paz e segurança africana.** Brasília: FUNAG, 2011.

SILVA, Natasha Pergher. O complexo regional de segurança da América do Sul: um estudo de Barry Buzan e Ole Waever. **Revista Perspectiva**, Porto Alegre, v.3, n.7, p.121-141, 2011.

SIRADAĞ, Abdurrahim. Understanding french foreign and security policy towards Africa: pragmatism or altruism. **Afro Eurasian Studies Journal**, Istanbul, v.3, n.1, p.100-122, 2014.

SARKEES, Meredith. **The COW typology of war: defining and categorizing wars.** Michigan: Correlates of War Project, 2011. (Version 4 of the Data).

SCHMIDT, Elizabeth. **Foreign intervention in Africa: from Cold War to the war on terror.** Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHAFER, Leslie Anne. **Negotiating the North / South conflict**: Sudan's Comprehensive Peace Agreement. Addis Ababa: Institute for Security Studies, 2007. (ISS paper, 148).

SCHNEIDER, Luíza Galiazzi. **O papel da guerra na construção dos Estados modernos**: o caso da Etiópia. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

SERAFINO, Nina M. **The Global Peace Operations Initiative**: background and issues for Congress. Washington: Congressional Research Service, 2009. (Report for Congress).

SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.

SIDAHMED, Abdel Salam. Islamism & the State. In: RYLE, John; WILLIS, Justin; JOK, Madut Jok (Ed.). **The Sudan handbook**. London: Rift Valley Institute, 2012. p.164-184.

SOMALIA family clan. In: WIKIMEDIA FOUNDATION. **Wikipedia**. San Francisco, 2014.

SOUSA, Ricardo Real P. African State and Security Architecture (APSA) Subsidiarity and the Horn of Africa: the Intergovernmental Authority on Development (IGAD). In: DIAS, Alexandra Magnólia (Ed.). **State and societal challenges in the Horn of Africa**: conflict and processes of state formation, reconfiguration and disintegration. Lisbon: Center of African State, 2013. p.59-77.

SRINIVASAN, Sharath. The politics of negotiating peace in Sudan. In: CURTIS, Devon; DZINESA, Gwinyayi Albert (Ed.). **Peacebuilding, power, and politics in Africa**. Athens: Ohio University Press, 2012. p.195-211.

TANNO, Grace. A contribuição da Escola Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.25, n.1, p.47-80, jan./jun. 2003.

TAREKE, Gebru. **The Ethiopian revolution**: war in the Horn of Africa. New Haven: Yale University Press, 2009.

TAVARES, Rodrigo. The participation of SADC and ECOWAS in military operations: the weight of national interests in decision-making. **African Studies Review**, New York, v. 54, n. 2, p.145-176, 2011.

TAYLOR, Ian. **The international relations of Sub-Saharan Africa**. New York: Continuum, 2010.

- TEKLE, Tesfam-Alem. Ethiopia adds al-Qaeda, its Somalia-based affiliate to terrorist list. **Sudan Tribune**, Paris, June 2011. Disponível em: <<http://www.sudantribune.com/spip.php?article39266>>. Acesso em: 9 abr. 2014.
- TIEKU, Thomas. Explaining the clash and the accommodation of interests of major actors in the creation of the African Union. **African Affairs**, Oxford, n.103, p.249-267, 2004.
- THOMAS, Edward. **Against the gathering storm: Securing Sudan's Comprehensive Peace Agreement**. London: Chatham House, 2009.
- THOMSOM, Alex. **An introduction to African politics**. 3. ed. New York: Routledge, 2010.
- TOURAY, Omar A. The common african defence and security policy. **African Affairs**, London, v.104, n.417, p.635-656, Sept. 2005.
- ULLMAN, Richard. Redefining security. **International Security Review**, Oxford, v. 8, p. 129-153, 1983.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 1994**. New York: UNDP, 2014. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2014HDR/HDR-2014-English.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.
- VERSCHAVE, François-Xavier. **De la françafrique à la mafrafrique**. Bruxelles: Tribord, 2004.
- VISENTINI, Paulo G. F. **A África na política internacional: o sistema interafricano e sua inserção mundial**. Curitiba: Juruá, 2010.
- _____. **A primavera árabe: entre a democracia e a geopolítica do petróleo**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012a.
- _____. **As Revoluções africanas: Angola, Moçambique e Etiópia**. São Paulo: Unesp, 2012b.
- _____. **Os países africanos: diversidade de um continente**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012c.
- _____; PERREIRA, Analúcia D. **África do Sul: história, Estado e sociedade**. Brasília: FUNAG/CESUL, 2008.
- _____. et al. (Org.). **Revoluções e regimes marxistas: rupturas, experiências e impacto internacional**. Porto Alegre: Leitura XXI, 2013. p.1-3.
- VOLMAN, Daniel; KEENAN, Jeremy. **The origins of Africom: the Obama administration, the Sahara-Sahel and US militarization of Africa**. London: Forum of the Royal Africa Society, Nov. 2009. Disponível em:

<<http://concernedafricascholars.org/docs/bulletin85volman-keenan.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2014.

WÆVER, Ole. Politics, security, theory. **Security Dialogue**, London, v. 42, n.4-5, p. 465-482, 2011.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. New York: McGraw-Hill, 1979.

WARNER, Lesley Anne. South Sudan: understanding US interests and equities at the end of Comprehensive Peace Agreement. In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p.189-220.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. 5. ed. Brasília: UnB, 1999.

WEISS, Kenneth G. **The Soviet involvement in the Ogaden war**. Virginia: Institute For Naval Studies, 1980.

WESTAD, Odd Arne. **The global Cold War third world interventions and the making of our times**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

WILLIAMS, Paul D. **War and conflict in Africa**. Cambridge: Polity Press, 2011a.

_____. **The Horn of Africa webs of conflict & pathways to peace**. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2011b.

_____. **The African Union's conflict management capabilities**. New York, Council on Foreign Relations, 2011c. (Work Paper).

_____. The peace and security council of the African Union: a framework for evolution. In: MURITHI, Tim; LULIE, Hallelujah (Ed.). **The African Union and Security Council: a five-year appraisal**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2012. p.7-22.

WOODWARD, Peter. **The Horn of Africa: State, politics and international relations**. New York: I.B. Tauris, 2002.

_____. **US foreign policy and the Horn of Africa**. Hampshire: Ashgate, 2006.

_____. Sudan's fragile State, 1956-1989. In: RYLE, John; WILLIS, Justin; JOK, Madut Jok (Ed.). **The Sudan handbook**. London: Rift Valley Institute, 2012. p.149-163.

_____. **Crisis in the Horn of Africa: politics, piracy and the threat of terror**. New York: I.B. Tauris, 2013a.

_____. The IGAD and regional relations in the Horn of Africa. In: BEREKETEAB, Redie (Ed.). **The Horn of Africa: Intra-State and inter-State conflicts and security**. London: Pluto, 2013b. p.141-155.

XAVIER, Nathaly Silva. **Integração na África Austral: a comunidade para o desenvolvimento da África Austral**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

YLÖNEN, Aleks. The failure of ‘making unity attractive’: the uncertain future of the comprehensive Peace Agreement implementation in Sudan. In: SHARAMO, Roba; MESFIN, Berouk (Ed.). **Regional security in the post-Cold War Horn of Africa**. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011. p.147-188.

YOBI, Ruth. The Ethiopian-Eritrean conflict: diasporic Vs. hegemonic States in the Horn of Africa, 1991-2000. **Journal of Modern African Studies**, Cambridge, v.38, n.4, p. 659-682, 2000.

YOMBA NGUÉ, Roger. **Qui menace la paix et la stabilité en Afrique?**. Côte d’Ivoire: L’ Harmattan, 2013.

ZÁHORŮK, Jan. Ethiopia’s hegemony in the Horn of Africa: internal tensions and external challenges before and after Meles Zenawi. **Journal of the Middle East and Africa**, Philadelphia, v.5, n.1, p.23-38, 2014.

ZARTMAN, I. William. Inter-African negotiations and reforming political order. In: HARBESON, John W. ; ROTHCHILD, Donald S. (Ed.). **Africa in world politics reforming political order**. Boulder, CO: Westview, 2009. p.213-240

ZOUNMENO, Dossou David; LOUA, Reine Sylvie. **Confronting complex political crises in west Africa: an analysis of ECOWAS responses to Niger and Côte d’Ivoire**. Pretoria: Institute for Security Studies, Dec. 2011. (ISS paper, 230).

**APÊNDICE A - 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 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: Elaborado pelo autor a partir de Cilliers (2008) e Williams (2014).

APÊNDICE B- INDICADORES SELECIONADOS DA IGAD (2013)

Países membros	Território (área, milhões de km ²)	População (milhões)	Freedom house	Índices de Estado Falido	Índices de Desenvolvimento Humano (IDH, 0-1)
Djibuti	23.000	0.8	<i>Not free</i>	45°	0,467
Eritreia	121.000	6.3	<i>Not free</i>	23°	0,381
Etiópia	1.098.000	94.1	<i>Not free</i>	19°	0,435
Quênia	583.000	44.3	<i>Partly free</i>	18°	0,535
Somália	637.000	10.5	<i>Worst</i>	2°	-
Sudão	1.881.000	37.9	<i>Worst</i>	5°	0,473
Sudão do Sul	619.000	11.3	<i>Not free</i>	1°	-
Uganda	236.000	37.5	<i>Not free</i>	22°	0,484

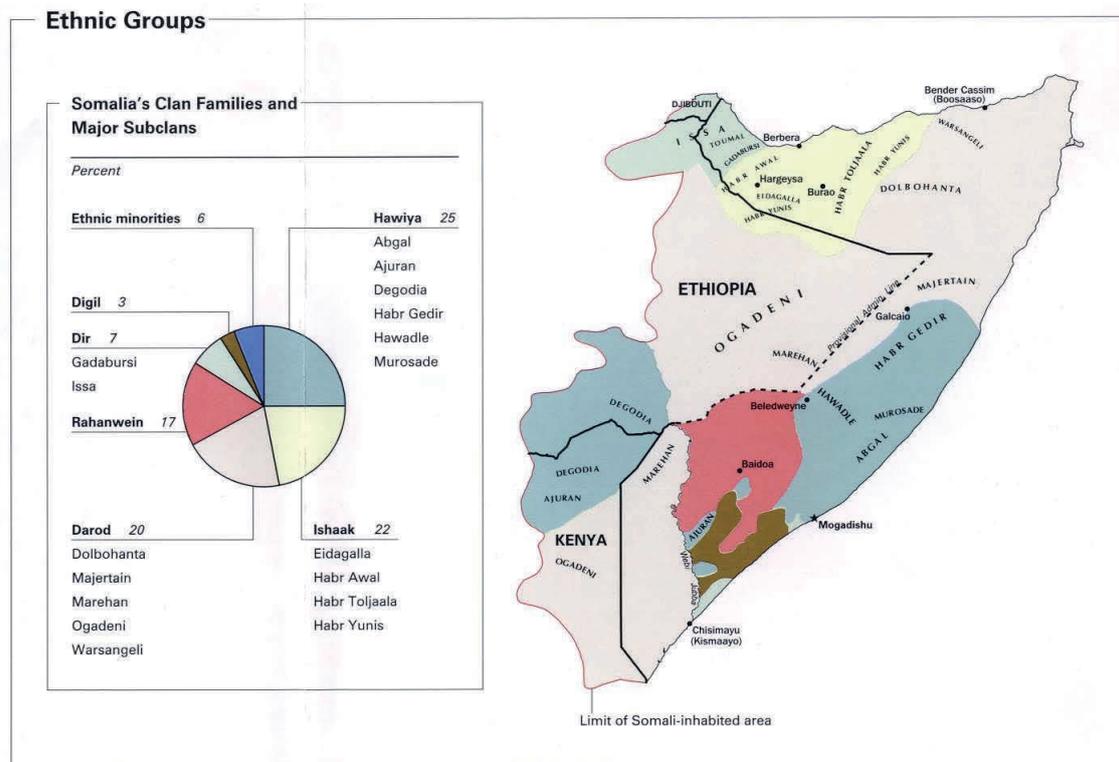
Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados obtidos do Banco Mundial (2014); Fund for Peace (2014); PNUD (2014).

**APÊNDICE C – OPERAÇÕES DE PAZ CONDUZIDAS PELAS
ORGANIZAÇÕES REGIONAIS AFRICANAS (1990-2014)**

Missão	País	Duração	Tamanho (nº de contingentes aprox.)	Mandato(s)
ECOMOG I	Libéria	1990-9	15.000	<i>Peace. Enforcement</i>
ECOMOG II	Serra Leoa	1997-2000	7.000	<i>Peace. Enforcement</i>
MISAB	RCA	1997-8	1.100	<i>Peacebuilding</i>
ECOMOG III	Guiné Bissau	1998-9	750	<i>Peacebuilding/ Enforcement</i>
Operação Boleas	Lesoto	1998-9	3.850	<i>Peace. Enforcement</i>
Operação Restaurar Soberania	RCD	1998-2002	15.500	<i>Peace. Enforcement</i>
Operação CEN-SAD	RCA	2001-2	300	<i>Peacebuilding</i>
FOMUC	RCA	2002-2008	380	<i>Peacebuilding</i>
ECOFORCE (depois ECOMICI)	Costa do Marfim	2003-4	1.500	<i>Peacebuilding</i>
ECOMIL	Libéria	2003-4	3.600	<i>Peacebuilding</i>
MICOPAX	RCA	2008-13	730	Estabilização
ECOMIBI	Guiné Bissau	2012-...	629	Reforma do Sector de Segurança
AFISMA	Mali	2012-13	9.620	<i>Peacebuilding/ Enforcement</i>

Fonte: Francis (2006), Boutellis e Williams (2013), Williams (2014).

ANEXO A - PRINCIPAIS FAMÍLIAS DE CLÃS E SUB-CLÃS SOMALI



Fonte: SOMALIA family clan (2014).