Revista Brasileira de Estudos Africanos
e-ISSN 2448-3923 | ISSN 2448-3907 | v.1, n.2, Jul./Dez. 2016 | p.30-50

ÁFRICA DO SUL E A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA DA UNIÃO AFRICANA: VELHAS RESPONSABILIDADES E NOVOS DESAFIOS

John Akokpari[1]

Introdução

A Organização de Unidade Africana (OUA) foi oficialmente substituída pela União Africana (UA) em julho de 2002. Como a maior organização regional, a UA recebeu a tarefa de unir o continente e promover o desenvolvimento da África. Uma das razões para o desaparecimento da OUA foi sua incapacidade para se adaptar às mudanças globais que ocorrem após a Guerra Fria e, em particular, para responder ao novo conjunto de desafios e oportunidades que o continente enfrenta. Estes desafios incluem a marginalização da África na economia global, o seu crescente endividamento internacional, bem como restrições domésticas tais como HIV / AIDS, governança e, mais importante, os conflitos internos. A OUA permaneceu em grande parte invisível sobre estas questões e, como Packer e Rukare observaram, a organização foi apenas "discutida por muitos anos dentro e fora de sua sede em Adis Abeba" (Packer e Rukare 2002, 365). Os fracassos da OUA em um novo contexto global tornaram-na obsoleta. Havia, portanto, a expectativa popular dentro do continente para a UA tornar-se mais assertiva e ter sucesso onde a OUA falhou. Para distinguir-se das falhas do sua antecessora, a UA estabeleceu uma Arquitetura de Paz e Segurança (APS) no lugar destinado à prevenção, mas também à gestão de conflitos, que se tornou uma característica definidora da economia política de África. Enquanto APS da UA tem sido aclamada por fornecer uma nova abordagem para a paz, a segurança e a governança, foi criticada por sua incapacidade de superar os muitos desafios que enfrenta, incluindo a

1 Departamento de Estudos Políticos, Universidade da Cidade do Cabo, Cidade do Cabo, África do Sul. Email: john.akokpari@uct.ac.za

incapacidade de alguns Estados membros em dar apoio pleno às resoluções da UA. Em alguns casos, alguns países contradizem abertamente a posição da UA.

Este artigo destaca os desafios enfrentados pela APS da UA. Ele observa que um desses desafios é a posição contraditória da África do Sul em algumas das decisões de paz e segurança da UA, incluindo os resultados das eleições presidenciais disputadas na Costa do Marfim, de Novembro de 2010, e a crise da Líbia, em março de 2011. Argumenta-se que a UA também enfrenta desafios relacionados à inadequação no aporte de fundos e à relutância dos estados membros em contribuir prontamente com tropas para as operações de manutenção da paz (OMP). Juntos, esses desafios viciam os esforços da UA para resolver rapidamente os conflitos e outras ameaças à paz e segurança regional. Ao abordar esta e outras questões conexas, este artigo ressalta a África como um teatro de conflitos. Em seguida, ele descreve as principais características da arquitetura de paz e segurança da UA, e, em seguida destaca os desafios enfrentados pelo projeto de paz e segurança. A conclusão resume os principais pontos do artigo.

África: o continente de conflitos

A escala e a frequência de conflitos na África são muito conhecidas para serem novamente relatadas. No entanto, basta dizer que nada menos do que 80 conflitos foram registrados na África entre 1960 e início dos anos 1990 (Adedeji 1999, 3), muitos dos quais ocorreram como consequência da Guerra Fria. Além disso, a maioria dos conflitos eram intraestatais. Apesar da redução global no número de guerras interestatais após a Guerra Fria, a África tem visto um aumento no número de conflitos intraestatais (Goodhand 2006, 79). Por exemplo, Laremont observa que apenas dois conflitos - Chade e Líbia; Ruanda e Uganda - eram interestatais entre o total de 16 guerras que ocorreram no continente entre 1990 e 1997 (Laremont 2002, 3). Enquanto os conflitos intraestatais continuam a proliferar, os únicos conflitos entre Estados em grande escala desde o alvorecer do novo milênio foram a guerra de fronteira Etiópia-Eritreia, que continua a irromper de forma intermitente; e, até 2011, o conflito entre o Norte e o Sul do Sudão. A onipresença de conflitos na África foi ainda revelada no fato de que enquanto 13% dos conflitos mundiais foram travados na África na década de 1960, este número aumentou para 35% até o início do século XXI.

A notoriedade da África como um teatro principal de conflitos é revelado, por outro lado, no fato de que atualmente abriga o maior

contingente de paz da ONU: cerca de 22.492 (composta de tropas, policiais, observadores militares e voluntários da ONU) na Missão de Estabilização das Nações Unidas na RDC - MONUSCO (United Nations 2016). O motim de soldados leais a Bosco Ntaganda, um ex-general do exército congolês em abril de 2012, e a contínua instabilidade no Leste da RDC, onde os rebeldes Ntaganda estão baseados, não sugere a retirada da MONUSCO em breve. A ONU também mantém uma força híbrida UA-ONU (UNAMID), em Darfur, no Sudão, que em janeiro 2016 estavam numeradas em 21.022 (*ibid*); e uma força de estabilização de 7.120 homens na Operação da ONU na Costa do Marfim - UNOCI (*ibid*). Assim, a Missão da UA na Somália (AMISOM) tinha uma força insignificante de 5.000 até agosto de 2011, antes de tal número ser aumentado por tropas quenianas, que entraram na Somália em setembro de 2011 em busca de militantes da Al-Shaabab suspeitos de estar por trás da onda de sequestros e atentados no Quênia e partes da África Oriental.

Igualmente notável, sobre os conflitos intraestatais na África, é o aumento no uso de crianças-soldados em frentes de batalha. Os conflitos na Libéria, Serra Leoa, República Democrática do Congo e da guerra rebelde no norte de Uganda envolvendo o Exército de Resistência do Senhor (LRA), liderado por Joseph Kony, e o exército nacional do Uganda, têm em comum em todos os envolvidos a utilização de crianças-soldados. No auge do conflito de Serra Leoa entre 1992 e 1996, por exemplo, um número estimado de 4.500 crianças, muitas das quais tinham 14 anos ou menos, foram recrutadas à força pela Frente Revolucionária Unida - RUF (Skinner 1999, 10). Da mesma forma, crianças do Norte de Uganda entre as idades de 10 e 18 foram rotineiramente raptadas pelo LRA e usadas como soldados, enquanto as meninas foram usadas como "mulheres de conforto" (MacMullin e Loughry 2004). Outras características dos conflitos no continente africano têm sido a violência sexual sistemática que os rebeldes perpetuam sobre as mulheres; a desumana mutilação e amputação de membros civis (Laremont 2002, 14), bem como as incidências crescentes de infecções do HIV / SIDA entre soldados e rebeldes (Ndinga-Muvumba 2008). O crescente uso de táticas terroristas, como os métodos de terra arrasada, a utilização de explosivos contra alvos fáceis, especialmente civis, tornou-se a nova definição das características de conflitos na África. Militantes de grupos fundamentalistas, incluindo Al Shaabab na Somália e Boko Haram na Nigéria, nos últimos anos recorreram ao uso sistemático do terror contra a Missão da UA na Somália (AMISOM) e a população nigeriana, respectivamente. Estes conflitos levaram a mortes, destruição de propriedade, enfraquecimento das instituições já frágeis dos governos, e uma enorme ameaça à paz e à segurança.

Enquanto a realidade e as implicações mais amplas dos conflitos para a paz e a segurança na África são indiscutíveis, as causas não obtiveram uma ampla gama de explicações. Uma explicação frequente para os conflitos da África tem sido associada à luta pelo Estado e recursos. Goran Hyden observa que, os conflitos da África são cada vez mais sobre os recursos naturais (Hyden 1992, 2). Assim, os conflitos africanos são agora cada vez mais referidos como "conflitos de recursos." Outros observadores atribuem as causas a fatores políticos e em matéria de governança, tais como neopatrimonialismo, corrupção, má liderança, desrespeito aos direitos humanos e à democracia (Guest 2004); enquanto outros ligam as causas a adversidades econômicas e à pobreza (Adekanye 1995; Brown 1995). Igualmente, outros analistas vinculam os conflitos à postura partidária do Estado e sua tendência a marginalizar certas comunidades, tendo como consequência o irredentismo e sentimentos secessionistas (Adam 1995; Adejumobi 2001; Akokpari 2008); enquanto outros ainda entendem os conflitos africanos como refletindo a contestação sobre a agricultura e as terras de pastagem e outros recursos ambientais decrescentes. Esses analistas referem-se aos conflitos da África como essencialmente "eco-guerras" (Suliman e Omer 1994). Além disso, outros vêm os conflitos como um reflexo da fragilidade do Estado africano e da difusão da política étnica (Copson 1994). A ascensão do fundamentalismo religioso tornou-se também uma nova causa de conflitos na África. Essas diferentes perspectivas ressaltam a complexidade das causas dos conflitos da África e o caráter ilusório de uma única explicação causal.

Uma falha visível da OUA foi a sua incapacidade para resolver questões em torno da governança, cujos efeitos muitas vezes resultaram em conflitos. A má governança se refletiu no surgimento de líderes autoritários e, em grande parte, inexplicáveis, não só corruptos, mas que também sistematicamente violam os direitos humanos com impunidade. Aqueles que não violaram direitos humanos flagrantemente tornaram-se longos mandatários ou presidentes vitalícios. Esses líderes floresceram sob os olhos brilhantes da OUA. Muitos desses líderes caíram do poder, através de revoltas populares, como foi o caso de Mengistu Harmiriam (Etiópia) e Siad Barre (Somália); golpes militares, como no caso de Kwame Nkrumah (Gana); rebeliões armadas, como nos casos de Mobutu Sese Seko do Zaire (hoje República Democrática do Congo-RDC) e Samuel Doe (Libéria); eleições democráticas, como no caso de Kenneth Kauda (Zâmbia); ou por morte natural, enquanto no poder, como foram os casos de Gnassengbe Eyadema (Togo) e Sani Abacha (Nigéria). Normalmente, esses líderes não receberam nenhuma condenação da OUA. Certamente a lógica da Guerra Fria foi em grande parte responsável pela persistência, até mesmo

a sobrevivência, de muitos desses líderes. Como aliados estratégicos dos protagonistas principais da Guerra Fria, esses líderes foram protegidos contra revoltas populares. Por exemplo, quando em 1978 o regime de Mobutu foi ameaçado por uma rebelião na província de Katanga, as tropas francesas e belgas, apoiadas pelos Estados Unidos, rapidamente vieram em seu auxílio (Schatzberg 1997, 80). Em grande parte como resultado desta importância estratégica, o Ocidente fez vista grossa à corrupção e às atrozes violações de direitos humanos cometidas por esses líderes contra os seus cidadãos. O fim da Guerra Fria, no entanto, atenuou a importância estratégica dos regimes africanos e alguns, como Samuel Doe e Mobutu prontamente caíram para os rebeldes em 1991 e 1997, respectivamente. Não só a OUA permaneceu em silêncio sobre questões de governança, mas também foi limitado pelo princípio antigo e desacreditado princípio de "não interferência" da Carta da OUA sobre intervenção em conflitos. Esta postura foi, no entanto, mudada sob Arquitetura de Paz e Segurança da UA (APS).

A Arquitetura de Paz e Segurança da UA

Reconhecendo a responsabilidade central de conflitos e da má governança na ameaça à paz e segurança, o Ato Constitutivo da UA lançou as bases para uma nova arquitetura de segurança no continente. O Artigo 3 (f) do Ato Constitutivo inclui a promoção da "paz, segurança e estabilidade no continente" como um dos objetivos fundamentais da UA, enquanto os artigos 3 (g) e 3 (h) procuraram promover a governança democrática e os direitos humanos, respectivamente. Assim, o Ato Constitutivo da UA a distinguiu de sua antecessora. Duas disposições do Ato Constitutivo particularmente relevantes para a APS são o artigo 4 (h) que, de acordo com a doutrina da Responsabilidade de Proteger (R2P) da ONU, autoriza a intervenção da União Africana nos Estados-Membros "em conformidade com uma decisão da Assembleia em caso de circunstâncias graves, nomeadamente crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade "; e o artigo 4 (j) que concede "o direito dos Estados-Membros a pedirem a intervenção da União Africana, a fim de restaurar a paz e a segurança". Estas disposições, em contraste com a postura da OUA, marcaram uma mudança na posição fundamental da UA de "não interferência" para "não indiferença" (Mwanasali 2008). Além disso, as disposições ressaltaram a determinação da UA de confrontar diretamente atos de impunidade e incidentes onde o Estado se torna uma fonte de ameaça para a segurança dos seus cidadãos (Akokpari 2011). É importante ressaltar que as cláusulas de interferência redefiniram soberania, retirando-lhe o seu status absoluto anterior e priorizando a segurança das pessoas sobre a integridade territorial

dos Estados. Foi sob os poderes do artigo 4° (h) que a UA interveio nos conflitos na Somália (2007), Darfur (2007) e Costa do Marfim (2011), entre outros países.

A instituição notável do APS é o Conselho de Paz e Segurança (CPS), que foi lançado oficialmente em maio de 2004. Como principal órgão da UA, a participação no CPS foi uma forma de recompensa aos países que foram ativos anteriormente em sistemas de paz e segurança da OUA. Ao mesmo tempo, a adesão também serviu como um incentivo para que os países se tornassem mais envolvidos nas operações de paz e segurança no continente. Assim, como Adebajo Adekeye observa, a adesão é "baseada em quatro critérios básicos: experiência na manutenção da paz; capacidade de pagamento; contribuição financeira para o Fundo de Paz da UA; e compromisso com a governança constitucional (Adekeye 2008, 133). Os 15 membros do CPS foram selecionados dos países de cada uma das cinco sub-regiões do continente - norte, sul, leste, oeste e centro da África - referente à representação regional equitativa. Dez dos 15 membros são eleitos para um mandato de dois anos, enquanto que os restantes 5 servem em um mandato de três anos. Embora este acordo tenha assegurado sua continuidade, foi também um compromisso entre os Estados dominantes, como a África do Sul e a Nigéria, os quais queriam poder de veto por conta de sua contribuição financeira e material à UA desproporcionalmente maior, por um lado, e a ampla gama de países que eram oposição à ideia de veto. Assim, ao contrário do Conselho de Segurança da ONU, nenhum membro do CPS da UA exerce poder de veto. As decisões sobre questões de fundo são realizadas por uma maioria de dois terços de votos. Geralmente, o CPS funciona como o Conselho de Segurança da ONU em matéria de paz e segurança. O artigo 7 do Protocolo relativo ao CPS obriga-o a assumir plenas responsabilidades sobre questões relacionadas à paz e à segurança. Isto inclui a prevenção, resolução e gestão de conflitos e atendimento a eventuais problemas que ameaçam a paz e a segurança regionais (AU Protocol Establishing the Peace and Security Council, art. 2).

No Protocolo que estabelece o CPS está prevista uma Força Africana de Pronto Emprego (ASF) a ser composta por Brigadas de Pronto Emprego dos cinco blocos sub-regionais. Cada brigada sub-regional foi idealizado para número entre 3,500-5,000 tropas (Kent e Malan 2003: 76). Além de militares, a ASF também foi planejada para ter a polícia e os segmentos civis, e juntos somam 40.000 (Dersso 2009; Potgieter 2009). O CPS originalmente previu que a ASF estaria pronta para uma rápida implantação em pontos de conflito em 2010. No entanto, a ASF ainda está para ser montada e a UA, enquanto isso, vem tendo que chamar os Estados a contribuir com tropas, quando necessário. A implantação do ASF é de responsabilidade do CPS

(Sarkin 2008, 59). No exercício das suas funções, o CPS é aconselhado pelo Painel dos Sábios, um painel formado por cinco personalidades eminentes, que servem por um período de três anos de duração e são nomeados de novo para um segundo mandato. O Artigo 20 do Protocolo do CPS compele o envolvimento "ativo da sociedade civil nos esforços destinados a promoção da paz, segurança e estabilidade na África." Outras instituições-chave da APS incluem um Sistema Continental de Alerta Antecipado (SCAA), sob o CPS. O trabalho do SCAA é usar apropriadamente "indicadores de alerta precoce", como indicadores econômicos, políticos, humanitários e militares dos países, analisá-los e cuidadosamente controlar situações e tomar as medidas adequadas para evitar a eclosão de conflitos (Cilliers e Sturman 2004). A Comissão de Militares (MSC), composto por representantes do alto escalão militar dos países que constituem o CPS está estabelecido no âmbito do CPS. A principal função do MSC é aconselhar o CPS sobre as questões de paz e segurança. A última instituição no âmbito do APS é o Fundo Especial para o qual os países membros fazem suas contribuições financeiras obrigatórias e voluntárias. Em 2011, a UA aumentou a contribuição obrigatória dos Estados membros para o Fundo de seis para sete por cento (Report of the Executive Council 2011).

Igualmente digno de nota é a maior responsabilidade transferida para as organizações sub-regionais como parte da APS da UA. Em retrospectiva, a ideia de formalizar o papel das organizações regionais na resolução de conflitos e construção da paz foi desenvolvida a partir da *Agenda para Paz,* do ex-secretário geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali de 1992. A *Agenda* solicitou a partilha de encargos entre a ONU e as organizações regionais, especialmente em áreas onde a primeira possua limitada capacidade de manutenção da paz e a segurança (United Nations 1992). Na *Agenda,* Boutros-Ghali ressaltou a importância das organizações regionais como socorristas para o conflito como uma forma de reduzir a carga de manutenção de paz da ONU. Um relatório subsequente da ONU expandiu sobre os méritos de usar organizações regionais na manutenção da paz, observando sua "vantagem comparativa em tomar o papel principal na prevenção e resolução de conflitos e [ajudar] as Nações Unidas a contê-los" (United Nations, 1995, parágrafo 4). A proposta de Boutros-Ghali foi reforçada pela bem sucedida intervenção nos conflitos na Libéria, em 1990, e em Serra Leoa, em 1997, pela Comunidade Econômica dos Estados do Oeste Africano (CEDEAO) (Levitt, 1998). O abrandamento da Guerra Fria e a perda de importância estratégica da África para o Ocidente foi acompanhada por um declínio correspondente na disposição dos governos ocidentais, quer para comandar ou ser envolvido em operações de manutenção da paz (OMP) na África (Adekeye e Landsberg 2000). Assim, uma nova urgência foi

criada para a UA assumir maiores responsabilidades de gestão de conflitos no continente, se não assumi-las completamente. Os governos ocidentais estão, no entanto, dispostos e expor casos como os da Costa do Marfim e da Líbia, afim de instigar "mudanças de regime" em países onde os líderes são percebidos como agindo de forma contrária às normas internacionais ou como um obstáculo para a agenda de política externa do Ocidente. Em tais situações, os governos ocidentais estão colocados do lado contrário à UA.

Idealmente, mesmo que o uso de organizações regionais na manutenção da paz tenha o perigo de promover o interesse paroquial dos países intervenientes, não deixa de ser visto como mais vantajoso do que o uso de uma força internacional. Entre outras coisas, as forças de paz regionais têm melhor familiaridade com a região, incluindo questões culturais, sociais e históricas, o que os torna mais eficazes no terreno. Este fator explica em parte porque, com seu armamento superior e tecnologia militar, os EUA não conseguiram desarmar milícias somalis durante a antiga intervenção em 1993-4. Além disso, a proximidade geográfica diminui o custo financeiro de intervenção e manutenção da paz por atores regionais. Ademais, as forças regionais podem ser montadas muito mais rápido do que uma força multinacional. Acima de tudo, o desejo enorme de diminuir os efeitos associados aos conflitos na região sob a forma de fluxos de refugiados, contrabando e proliferação de armas, assim como a insegurança geral, faz dos atores regionais mais comprometidos com a manutenção da paz do que os atores extrarregionais (Adekeye 2002, 16). Enquanto as vantagens das forças de paz regionais sobre as forças multinacionais extrarregionais ainda está para ser empiricamente demonstradas, é justo afirmar que os sucessos da CEDEAO nas intervenções nos conflitos em Serra Leoa e Libéria foram devidos em grande parte à vantagem única tida pelo Grupo de Monitoramento da CEDEAO (ECOMOG) como uma força de paz regional. No entanto, ao passo que a UA e as organizações sub-regionais têm mostrado uma forte inclinação para a manutenção da paz regional, face seus numerosos desafios, acabam por prejudicar a eficácia de longo prazo da iniciativa de paz e segurança da UA.

Desafios da Arquitetura de Paz e Segurança da UA

O antigo e perene problema de inadequação financeira e logística que afligia a OUA continua a minar a UA e sua APS. Em 2011, o orçamento UA ficou em US $ 260 milhões, o que era manifestamente insuficiente para cobrir seus custos administrativos, operações de manutenção da paz e os salários do seu pessoal de 400 membros. Todo o orçamento da UA de 2011 foi menor do que os $645.000.000 e $1.800.000.000 gastos pela

ONU na UNOCI e na UNAMID, respectivamente, entre julho de 2011 e junho de 2012 (United Nations 2012). Mesmo assim, os membros da UA contribuíram com apenas 40 por cento do orçamento, a maior percentagem é proveniente da UE, EUA e China (The Economist 27 de janeiro de 2011). A maior fonte do desafio financeiro é a incapacidade dos Estados-Membros de pagar as suas contribuições anuais. Cinco membros - Argélia, Egito, Líbia, Nigéria e África do Sul - fazem as maiores contribuições financeiras. Em 2011, esses países contribuíram com $15.000.000 enquanto a maioria dos Estados-Membros pagaram quantidades muito menores que variam de $160.000 a tão pouco quanto $20.000 por Malauí (The Economist 27 de janeiro de 2011). Esta capacidade truncada da maioria dos Estados para fazer contribuições significativas foi acoplada à crescente demanda da UA para assumir maiores deveres de manutenção da paz no continente.

Relacionada às restrições financeiras estão as logísticas inadequadas à disposição da UA. As forças de paz da UA são muitas vezes mal equipadas e sobrecarregadas. Em grande parte como resultado destas restrições, a UA teve de confiar em parceiros externos para o financiamento e apoio logístico nas suas OMP (Saxena 2004, 186). Os EUA e a União Europeia (UE) têm sido contribuintes financeiros e logísticos regulares para OMP da UA. A Missão da UA no Burundi (AMIB) foi quase inteiramente financiada pela África do Sul em 2003, até chegada da contribuição financeira da UE e dos EUA em 2004. Para essa operação, a UE contribuiu com cerca de €25 milhões, enquanto as contribuições de cada país da UE trouxe-nos um adicional de €30 milhões para AMIB. Além de apoio logístico, os EUA e a UE contribuíram com US $220 milhões e €162 milhões, respectivamente em relação à AMIS desde o início da missão (União Africana 2006; Frazer 2006). A China vem desde 2000 fazendo contribuições para os esforços de gestão de conflitos da UA. Em 2008, ela doou US$11 milhões e US$1,8 milhão para, respectivamente, os esforços de assistência e de manutenção da paz humanitárias, em Darfur (Monitor Mundial Savvy 2008). Até o final de 2011, Pequim tornou-se o maior contribuinte para OMP da UA entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, contudo seus homens são implantados principalmente em papéis de não combatentes, principalmente como engenheiros e especialistas em transportes (Ayenagbo et al 2012). Apesar de útil, a confiança regular sobre os financiadores extra-Africanos atrasa intervenções e prejudica a capacidade da UA em resolver conflitos com seus próprios termos (Akokpari 2011, 161). Outro desafio é a hesitação, e às vezes a falha, dos Estados membros em comprometerem-se com o envio de tropas e onde promessas foram feitas, a implementação tem sido lamentável. A UA tem tradicionalmente lutado para montar as forças de paz para a implantação rápida de zonas de conflito.

Posturas controversas da África do Sul: um novo desafio para a APS da UA?

Um novo e complicado desafio para a APS da África é a posição contraditória da África do Sul, um dos principais membros da UA, sobre questões cruciais de paz e segurança. Em perspectiva, o papel crucial da África do Sul nas iniciativas de paz e segurança na África não pode ser sobrevalorizado. Como já foi observado, AMIB foi inicialmente financiada principalmente pela África do Sul. Embora, Etiópia e Moçambique tenham fornecidos tropas, a maior parte das forças AMIB foram retiradas da África do Sul. Junto com a CEDEAO, a África do Sul também desempenhou um papel central nas tentativas de resolver os conflitos anteriores na Costa do Marfim. Ela acolheu negociações de paz entre as facções beligerantes em ambos os conflitos da Costa do Marfim e da República Democrática do Congo entre 2003 e 2005 e ajudou como agente dos acordos de cessar-fogo. Os esforços mais recentes de resolução e mediação da África do Sul em conflitos no âmbito da APS da UA foram no Zimbábue, na Mauritânia e em Madagáscar. Nestes países, os conflitos foram resolvidos com sucesso, embora a paz tenha permanecido tênue. A contribuição de Pretória à APS da UA não pode ser subestimada.

Muitos dos recentes esforços de paz da África do Sul foram iniciadas por Thabo Mbeki, cujo envolvimento em negociações de paz continental não pode ser seriamente contestado. Mbeki foi fundamental nas iniciativas de resolução dos conflitos na Costa do Marfim entre 2003 e 2005, na RDC, no Zimbábue e tem servido como o principal negociador em Darfur e nos conflitos do Sudão e Sudão do Sul, embora como um enviado da UA. Dessa forma, Mbeki tem sido fundamental no reposicionamento de África na nova ordem política e econômica mundial, sob os auspícios da UA. Além disso, Mbeki fez parte dos cérebros que reestruturaram a OUA na União Africana (Tieku 2004), enquanto o seu papel na reordenação da governança no continente tem sido igualmente notável. Ele foi influente na promoção da Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano (NEPAD), que entre outras coisas, está ajudando a melhorar a proteção dos direitos humanos e boa governança na África em troca de ajuda ocidental e investimentos; e também no mecanismo Africano de Avaliação pelos Pares (APRM), que avalia o progresso de um país para a democracia, os direitos humanos e a boa governança (Hope 2005). Mbeki tem usado diplomacia e tato ao lidar com a UA e os países individualmente. Ele domina a arte de lidar com os líderes africanos, incluindo os presidentes errantes como Robert Mugabe (Zimbábue) e Omar Al-Bashir (Sudão) para obtê-los, pelo menos, à mesa de negociações com os seus adversários.

No entanto, a abordagem suave e excessivamente diplomática de Mbeki foi criticada por falhar em resolver conflitos. Sua abordagem diplomática silenciosa no conflito do Zimbábue não conseguiu render dividendos (Akokpari e Nyoni 2009). Apesar do sucesso da intermediação de um acordo de paz entre o ZANU-PF e o Movimento para a Mudança Democrática (MDC), na forma do Acordo Político Global (GPA) em 2008, o governo de unidade resultante entre os dois partidos políticos rivais permanece frágil e caracterizado pela desconfiança mútua. Além disso, os abusos de direitos humanos e compromissos unilaterais em posições-chave foram feitas por ZANU-PF, sem consulta com o MDC como estipulado no GPA. Ademais, Mbeki controversamente tentou fazer com que o Tribunal Penal Internacional (TPI) revogasse o indiciamento de Al-Bashir das acusações por crimes de guerra e crimes contra humanidade, em razão de que a detenção e a acusação do líder sudanês poderiam complicar a resolução da questão de Darfur e os conflitos de Cartum-Juba (Akokpari 2011). A postura suave e sem repartição de culpa de Mbeki também foi evidente em seus esforços de mediação que fracassaram no conflito pós-eleitoral da Costa do Marfim em 2010 como um enviado da UA. Típico de seu estilo, Mbeki queria uma posição de compromisso pela formação de um governo de partilha de poder no Zimbábue que incluísse Alassane Ouattara e Laurent Gbagbo. A formação de um governo de unidade nacional era, no entanto, contrária à posição da CEDEAO e da UA, e ambas solicitaram que Gbagbo deixasse o poder após perder as eleições. Apesar disso, Mbeki jamais fez com que a África do Sul contradissesse abertamente a posição coletiva da UA sobre questões críticas de paz e segurança. Entretanto, esta não veio a ser a posição do seu sucessor, Jacob Zuma nos conflitos do Zimbábue, da Costa do Marfim e da Líbia.

África do Sul - um rasgo na diplomacia da UA?

A posição da África do Sul nas crises zimbabuana, marfinense e líbia levantou questões em torno da neutralidade de Pretória como um mediador e sobre se ela realmente representa a África. Acreditava-se que como um mediador designado pela SADC no conflito do Zimbábue, a África do Sul sob o comando de Jacob Zuma adotaria uma posição mais resistente e intransigente em relação ao Zimbábue, em contraste com uma diplomacia discreta, e em grande parte ineficazes de Mbeki. Durante sua campanha para a presidência, Zuma tornou-se abertamente crítico de Robert Mugabe, exigindo que o povo do Zimbábue tivesse a possibilidade de eleger livremente o seu líder. No entanto, ao assumir o cargo, o líder sul-africano surpreendentemente retraiu sua postura dura. Tal como o seu antecessor,

Zuma "repartiu o pão" com Mugabe para grande desgosto do MDC oposição. Em 2010, o presidente da Liga da Juventude do ANC (ANCYL), Julius Malema, um aliado próximo de Zuma, durante uma visita oficial ao Zimbábue, no qual o líder da ANCYL endossou abertamente Mugabe como o líder legítimo enquanto denunciava o MDC como um fantoche do Ocidente. Embora o ANC, eventualmente, tenha castigado Malema por suas declarações, estas ações não convenceram o MDC de que a África do Sul era um mediador imparcial no conflito. Enquanto isso, a situação no Zimbábue quase não melhorou, com violações de direitos humanos sendo perpetradas pela ZANU-PF contra os apoiadores do MDC, mesmo com a criação do governo de unidade em 2008 (Shaw 2011). A frustração com o progresso no Zimbábue levou os apoiadores do MDC e sul-africanos, que esperavam por uma pressão mais intensa sobre Mugabe, a questionarem a África do Sul sob o governo Zuma como um mediador neutro.

Embora não esteja diretamente envolvido como mediador, a posição da África do Sul no conflito marfinense foi igualmente controversa, se não de oposição à postura da CEDEAO e da UA. O conflito na Costa do Marfim entrou em erupção quando o presidente Laurent Gbagbo, que se acreditava amplamente tinha perdido as eleições presidenciais de 28 de novembro de 2010, recusou-se a ceder o poder ao seu rival, Alassane Ouattara. Embora, a CEDEAO e a UA tenham sido unânimes na defesa de que Laurent Gbagbo havia perdido as eleições e ameaçaram o uso da força para impor a vontade dos marfinenses se ele continuasse a se agarrar ao poder, o ministro da África do Sul de Relações Internacionais e Cooperação, Maite Nkoana-Mashabane, sustentou que o resultado da eleição foi inconclusivo (DIRCO 2011). Esta posição encorajou o presidente marfinense a ignorar os apelos pela sua renúncia. A suspeita da CEDEAO e da UA de apoio de Gbagbo pela África do Sul aumentou quando em janeiro de 2011, uma fragata naval sul-africana, a SAS Drakensberg, ancorou ao largo da costa da Costa do Marfim. A posição da África do Sul e a presença de seu navio de guerra ao largo da costa marfinense foram vistos pela CEDEAO como, não apenas a minar sua autoridade, mas também a contrariar os esforços da UA no sentido de conseguir que Gbagbo cedesse ao poder (Lynch 2011). Em meio às inúmeras chamadas regionais e internacionais para renunciar, Laurent Gbagbo foi encorajado a acreditar que ele ainda podia contar com sete dos 53 membros da UA, incluindo Angola, Uganda, África do Sul, República Democrática do Congo, Gâmbia, Guiné Equatorial, e Gana (ISS 2011). Suspeita-se amplamente que a posição da África do Sul foi em parte responsável pela recusa de Gbagbo em ceder o poder, na esperança de que as divisões dentro das fileiras dos membros da UA iria enfraquecer sua determinação. O impasse resultante prolongou a violência no país, que custou mais de 3000

vidas e gerou milhares de refugiados e deslocados internamente (Mail and Guardian 15 de Março de 2012). Os conflitos pós-eleições foram, além disso, caracterizados por enormes violações de direitos humanos que, se acredita, foram perpetradas pelas forças leais a ambos Gbagbo e Ouattara (Human Rights Watch 2011). Laurent Gbagbo acabou sendo preso em 11 de Abril de 2011 por uma força combinada de oposição e forças francesas.

Se a África do Sul minou os esforços regionais para a resolução do conflito pós-eleições na Costa do Marfim, ela traiu a UA em relação a crise líbia. Como a rebelião contra Muammar Kadafi ganhou força no final de 2011, a UA propôs um roteiro para a resolução do conflito. No núcleo do roteiro foram propostas conversações entre o líder líbio sitiado e os rebeldes, as quais levariam a reformas democráticas. O roteiro foi, porém, rejeitado pelos rebeldes por não quererem que Kadafi desempenhasse qualquer papel no futuro do país. Enquanto isso, mortes de civis eram perpetradas ao mesmo tempo em que os fluxos de refugiados da Líbia foram aumentados. Liderados pela França e pela Grã-Bretanha, os governos ocidentais propuseram uma zona de exclusão aérea para proteger os civis em uma aparente tentativa de enfraquecer a capacidade de Kadafi de sufocar a rebelião. À luz de uma possível marginalização na resolução do conflito, a UA decidiu não apoiar qualquer resolução do Conselho de Segurança da ONU que buscasse promover o uso a força ou a intervenção militar externa de qualquer tipo na Líbia. No entanto, menos de uma semana após a aprovação da resolução da União Africana, em 17 de Março, a África do Sul, um dos 10 membros não-permanentes do Conselho de Segurança da ONU, surpreendentemente votou a favor da Resolução 1973. A resolução estabeleceu uma zona de exclusão aérea sobre a Líbia e também autorizou a OTAN a usar "todas as medidas necessárias" para a proteção dos civis. O apoio da África do Sul para a resolução foi perturbador, não só por estar contradizendo a posição coletiva do continente, mas também por minar seriamente as propostas de paz da UA para a Líbia. África do Sul justificou seu apoio à Resolução 1973 em razão de suas preocupações na proteção dos civis das Nações Unidas (2011). No entanto, Pretória deveria ter previsto que uma resolução autorizando o uso de "todos os meios necessários" estava aberta a várias interpretações e dada a obsessão do Ocidente com "mudanças de regime" no Sul na era pós-Guerra Fria, a Resolução 1973 iria fornecer tanto o contexto quanto o pretexto para a derrubada de Muammar Kadafi. A África do Sul esforçou-se fortemente para a interrupção dos bombardeamentos da OTAN, uma vez que, segundo eles, o bombardeio da Líbia pela OTAN era um abuso da Resolução 1973 (Mail and Guardian 14 de junho de 2011). No entanto, já era tarde demais - o dano irreparável tinha sido feito; o Ocidente tinha agarrado plenamente a oportunidade que estava

procurando para efetuar a mudança de regime na Líbia.

Implicações da posição controversa da África do Sul

As ações da África do Sul tiveram implicação fundamental na unidade da UA, mas também para a APS da organização. Pode ser plausível argumentar que a incapacidade da UA para eleger o Presidente de sua Comissão - o trabalho de nível superior no corpo continental - em 30 de Janeiro de 2012 durante a sua Cimeira XVIII, em Addis Abeba, pode estar ligada à posição controversa de Pretória sobre as iniciativas de paz da UA. A eleição para o Presidente da Comissão da UA tornou-se uma corrida de duas vias entre Jean Ping, do Gabão, que foi eleito em 2008 e que estava à procura de um segundo mandato, e Nkosazana Dlamini Zuma, ministro do Interior sul-africano, que o estava desafiando. Depois de três rodadas de votação, nenhum dos candidatos conseguiu uma maioria de dois terços, necessária para a eleição. Durante a quarta rodada de votação, Jean Ping ainda não havia conseguido garantir dois terços do total dos votos mesmo depois da retirada de Dlamini-Zuma. O impasse foi sem precedentes; a eleição dos presidentes anteriores da Comissão - Amary Essy (Costa do Marfim) 2002-2003; Alpha Oumar Konare (Mali) 2003-2008; e Jean Ping 2008-2012 - nunca tinha exigido segundas rodadas de votação. Na verdade, nunca houve dois candidatos disputando ao mesmo tempo. O consenso foi sempre a norma de votação oficial para legitimar a escolha. Após o fracasso para obter um vencedor, uma nova rodada de votação foi marcada para a próxima cimeira da UA, em meados de Julho de 2012. Nas semanas anteriores à reunião de julho viu-se uma crescente pressão dos Estados africanos pelos candidatos em disputa. Quando os votos foram finalmente lançados, em 14 de Julho, Nkosazana Dlamini Zuma ganhou, com 60 por cento dos 54 votos durante a terceira rodada de votação (BBC 2012).

Alguns observadores argumentaram que as votações em janeiro e julho foram feitas ao longo de linhas linguísticas, com a África anglófona apoiando Dlamini Zuma e os países francófonos votando em Jean Ping (Cilliers e Okeke 2012, 1). Ficou também evidente que a divisão linguística foi sobreposta por divisões regionais entre os países da SADC alinhando-se atrás de Dlamini Zuma, e dos membros da CEDEAO atrás Jean Ping. Seja qual for a verdade, pode-se dizer que o adversário de Jean Ping deveria ter ganhado a eleição durante a votação de janeiro, por ser ex-Presidente da Comissão e assim contestado para um segundo mandato. O fracasso do candidato sul-africano para bater Jean Ping talvez tenha destacado a suspeita da África para com a África do Sul, uma suspeita reforçada pela posição controversa de Pretória sobre a crise na Costa do Marfim e na Líbia.

Sem as posições contraditórias de Pretória nas crises da Costa do Marfim e da Líbia não seriam levantadas questões desconfortáveis sobre a direção que poderia conduzir o continente. Alguns países poderão ter calculado que seria demasiado perigoso confiar a tarefa mais alta do continente nas as mãos de um país que não parece falar a mesma língua que o resto do continente. O fracasso da Dlamini-Zuma para ganhar a competição em janeiro de 2012 foi, portanto, uma rejeição da liderança da África do Sul na Comissão. Dada a sua tendência a seguir uma política externa unilateral diferente da posição coletiva do continente, junto com sua aproximação com o Ocidente, a pergunta inevitável que irradiou nas mentes dos líderes africanos era se Pretoria poderia ser um porta-voz confiável da África em questões críticas internacionais e na região.

A eleição de Nkosazana Dlamini Zuma pode ter entregue a presidência da Comissão da UA, mas pode não ter restaurado a unidade da UA, e nem poderia ser dito que preveniu os problemas potenciais para a organização. Pelo contrário, a eleição do candidato sul-africano pode ser o início de mais divisões e suspeitas da UA em uma série de razões. Primeiro, há um acordo não escrito entre os membros da UA que a presidência da Comissão da UA não deve ser contestada por qualquer um dos principais Estados-membros - Argélia, Egito, Líbia, Nigéria e África do Sul. Esta prática é semelhante ao que ocorre na ONU, onde o Secretário-Geral nunca foi eleito a partir de qualquer um dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. A eleição de um candidato sul-africano violou, assim, este acordo de cavalheiros de longa data. Problemas e divergências poderiam surgir se a Nigéria que, como a África do Sul faz enormes contribuições para o orçamento da UA, decidir contestar para si o mandato da próxima vez. Em segundo lugar, a atuação sul-africana no continente e a eleição de Dlamini Zuma pode sugerir que a presidência da Comissão da UA é garantida apenas para os países com força financeira maior. Isso poderia criar uma "coalizão dos fracos", que constantemente se oporia aos Estados-membros economicamente poderosos, criando assim uma nova e desconcertante linha de falhas na UA. É importante ressaltar que a eleição de longa data do presidente da Comissão da UA por consenso pode ter terminado, abrindo o caminho para políticas potencialmente geradoras de divisões e implicações negativas para a APS da UA.

Conclusão

A APS da União Africana foi uma inovação que visa solucionar proativamente os desafios de segurança aparentemente intratáveis da África. A APS também foi criada para distinguir a UA do OAU, que não

tinha qualquer programa de gestão de conflitos estruturado. Além do reconhecimento pela UA de organizações sub-regionais como parceiros-chave na gestão de conflitos regionais, a APS também foi caracterizada pelas instituições de aplicação de segurança como o Conselho de Paz e Segurança, a Força Africana de Pronto Emprego, o Painel dos Sábios, o SCAP, o Comitê Militar e o Fundo especial. Ao estabelecer a APS, a África mostrou compromisso e iniciativa, pelo menos em teoria, para enfrentar os conflitos perenes no continente. A APS foi, assim, idealmente ajustada para ser uma ferramenta eficaz. No entanto, ela enfrenta uma série de desafios, que incluiu não só o financiamento e a logística inadequada, bem como a falta de tropas suficientes para a implantação rápida para ameaças de segurança. Recentemente, no entanto, a posição contraditória da África do Sul em relação à posição da UA sobre as crises marfinense e líbia acrescentou um novo desafio para a lista das restrições continente. Não só a ação da África do Sul priva a UA de uma voz unida sobre questões de segurança graves, mas também divide a organização. Isto foi visto em parte na falha, amplamente divulgada, da UA para eleger o presidente da Comissão em Janeiro de 2012. Embora a cadeira tenha sido finalmente eleita em Julho de 2012, o efeito combinado destes desafios pode viciar a posição já frágil da UA na gestão de conflitos.

REFERÊNCIAS

Adam, Hussein. 1995. "Somalia: a terrible beauty being born", in William Zartman (ed.) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder: Lynne Rienner): 69-89.

Adedeji, Adebayo. 1999. "Comprehending Africa's Conflicts", in Adebayo Adedeji (ed.) *Comprehending and Mastering African Conflicts: the Search for Sustainable Peace and Good Governance* (London: Zed Books)

Adejumobi, Said. 2001. "Citizenship, Rights and the Problem of Conflicts and Civil Wars in Africa." *Human Rights Quarterly* 23(1): 148-170.

Adekanye, Bayo. 1995. "Structural Adjustment, Democratisation and Rising Ethnic Tensions in Africa', *Development and Change,* 26(2):335-374.

_____. 2002. *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea Bissau,* (Boulder, Co: Lynne Rienner).

_____. 2008. "The Peacekeeping Travails of the AU' in John Akokpari, Tim Murithi and Angela Ndinga-Mvumba (eds.) *The African Union and its Institutions,* (Johannesburg: Jacana Press): 131-162.

Adekeye, Adebajo, e Landsberg, Chris. 2000. "Back to the Future: UN Peacekeeping in Africa" *International Peacekeeping* 7(4): 161-188.

African Union. 2006. "Report of the Chairperson, (PSC/PR/2 (XLV)" 12 Janeiro.

African Union Protocol Establishing the Peace and Security Council. 2002. Article 2.

Akokpari, John. 2008. "You don't belong here: citizenship and Africa's conflicts – reflections on Ivory Coast" in Alfred Nhema and Paul Zeleza (eds.) *Roots of African Conflicts: The Causes and Costs,* (Oxford: James Currey): 193-228.

_____. 2011. "Limited Capabilities, Great expectations: the African Union and Regional Conflict Management" in Stefan Wolff and Christalla Yakinthou (eds.) *Conflict Management in Divided Societies: Theory and Practice* (New York: Routledge):151-166.

Akokpari, John, e Nyoni, Tavaka. 2009. "Reassessing the Politics of Neo-colonialism and African Solidarity: Contextualizing Thabo Mbeki's Quiet Diplomacy on Zimbabwe" *Affrika*: *Journal of Politics, Economics & Society,* 1(1): 117-133.

Ayenagbo, Kossi; Njobvu, Tommie; Sossou, James, e Tozoun, Biossey. 2012. "China's peacekeeping operations in Africa: From unwilling participation to responsible contribution" *African Journal of Political Science and International Relations,* 16(2): 22-32.

BBC. 2012. "AU chooses Nkosazana Dlamini-Zuma as leader" 15 July. Acesso em 20 outubro, 2015. http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-18846210

Brown, Michael. 1995. *Africa's Choices: After Thirty Years of the World Bank* (Harmondsworth: Penguin Books).

Cilliers, Jackie, e Sturman, Kathrine. 2004. "Challenges facing the AU's Peace and Security Council" *African Security Review* 13(1): 97-104.

Cilliers, Jakkie, e Okeke, Jide. 2012. "The Election of Dr Dlamini-Zuma As AU Commission Chairperson: Towards Pan-Africanism and African Renaissance?" *ISS Policy Brief*. No 33, July.

Copson, Raymond. 1994. *Africa's Wars and Prospects for Peace* (New York: M.E. Sharp)

Department of International Relations and Cooperation (DIRCO). 2011. "South African Government status on the Results of the Presidential Elections in Cote d'Ivoire' 24 March. Acesso em 12 de outubro, 2015. http://www.dfa.gov.za/docs/2011pq/pq13.html

Dersso, Solomon. 2009. "The Role and Place of the African Standby Force

within the African Peace and Security Architecture" Institute For Security Studies, ISS Paper.

Frazer, Jendayi. 2006. "Briefing of the Assistant Secretary of State for African Affairs, 28 April. Acesso em 10 setembro, 2015. https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/ask/text/20060428.html

Goodhand, Jonathan. 2006. *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict,* (Boulder: Lynne Rienner).

Guest, Robert. 2004. *The Shackled Continent: Africa's past, present and the future,* (London: Macmillan).

Human Rights Watch (HRW). 2011. "Ivory Coast inquiry into post-election violence lacks credibility" *Washington Post,* 23 fevereiro.

Hyden, Goran. 1992. "Governance and the Study of Politics" in Goran Hyden and Michael Bratton (eds.) *Governance and Politics in Africa,* (Boulder: Lynne Rienner).

Institute For Security Studies (ISS). 2011. "Cote d'Ivoire: Will AU Meeting Finally Resolve Political Standoff?". Acesso em 15 outubro, 2015. http://allafrica.com/stories/201103110916.html

Kampe Hope. 2005. "Toward Good Governance and Sustainable Development: The African Peer Review Mechanism" *Governance* 18(2) , April: 283-311.

Kent, Vanessa, e Malan, Mark. 2003. "The African Standby Force: Progress and prospects" *Africa Security Review* 12(3).

Lake, David, e Rothchild, Donald. 1996. "Containing Fear: the origin and management of ethnic conflicts" *International security,* 21(2): 41-75.

Laremont, Ricardo. 2002. "The Causes of Warfare and the Implications of Peacekeeping in Africa", in Ricardo Rene Laremont (ed.) *The causes of Warfare and the Implications of Peacekeeping in Africa,* (Portsmouth: Heinemann)

Levitt, Jeremy. 1998. "Humanitarian Intervention by Regional Actors in Internal Conflicts: The Cases of ECOWAS in Liberia and Sierra Leone", *Temple International and Contemporary Law Journal,* 12(2): 333-375.

Lynch, Colum. 2011. "On Ivory Coast diplomacy, South Africa goes its own way". Acesso em 10 outubro, 2015. http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/02/23/on_ivory_coast_diplomacy_south_africa_goes_its_own_way

MacMullin, Colin, e Loughry, Maryanne. 2004. "Investigating Psychosocial Adjustment of Former Child Soldiers in Sierra Leone and Uganda" *Journal of Refugee Studies,* 17(4): 460-472.

Mail and Guardian. 2011. "Zuma lashes Nato for 'abusing' UN resolutions on Libya" 14 June 2011. Acesso em 11 outubro, 2015. http://mg.co.za/article/2011-06-14-zuma-lashes-nato-for-abusing-un-resolutions-on-libya

Mail and Guardian. 2012 "ICC finds mass graves in Côte d'Ivoire" 15 March 2012. Acesso em 10 outubro, 2015. http://mg.co.za/article/2012-03-15-icc-finds-mass-graves-in-cte-divoire.

Mwanasali, Musifiky. 2008. "From Non-Interference to Non-Indifference: The Emerging Doctrine of Conflict Prevention in Africa" in John Akokpari, Tim Murithi and Angela. Ndinga-Mvumba (eds.) *The African Union and its Institutions* (Johannesburg: Jacana Press): 41-62.

Ndinga-Muvumba, Angela. 2008. "Accelerating the Response: An Evolving African HIV/AIDS Policy?" in John Akokpari, Tim Murithi and Angela Ndinga-Muvumba (eds.) *The African Union and its Institutions,* (Johannesburg: Jacana Press): 163-182.

Obi, Cyril. 1997. "Economic Adjustment and the deepening of environmental conflict in Africa" *Lesotho Social Science Review,* 3(1):13-29.

Packer, Corinne, e Rukare, Donald. 2002. "The New African Union and Its Constitutive Act" *The American Journal of International Law,* 96(2).

Potgieter, J. 2009. "Peacekeeping Forces for Peace Support Operations in Africa". Acesso em 20 abril, 2015. http://www.apsta-africa.org/news/article040809.php.

Report of the Executive Council, Eighteenth Ordinary Session, 24 - 28 January 2011, Addis Ababa, Ethiopia, p. 7. Acesso em 12 outubro, 2015. http://www.peaceau.org/en/article/executive-council-eighteenth-ordinary-session-24-28-january-2011-addis-ababa-ethiopia

Sarkin, Jeremy. 2008. "Humanitarian intervention and the Responsibility to Protect in Africa", in John Akokpari and Daniel Zimbler (eds.) *Africa's Evolving Human Rights Architecture* (Johannesburg: Jacana Press): 24-44.

Saxena, Suresh. 2004. "The African Union: African Giant Step Towards Continental Unity" in J. M. Mbaku (ed.) *Africa at the Cross Roads: Between Regionalism and Globalisation,* (Wesport, CT: Praeger): 163-190.

Schatzberg, Michael. 1997. "Beyond Mobutu: Kabila and the Congo" *Journal of Democracy,* 8(4): 70-84.

Shaw, Angus. 2011. "Zimbabwe coalition failing to end violence' *Mail and Guardian* [Johannesburg] 11 Fevereiro. Acesso em 13 outubro, 2015. http://mg.co.za/article/1970-01-01-zimbabwe-coalition-fail-

ing-to-end-violence

Skinner, Elliott. 1999. "Child Soldiers In Africa: A Disaster for Future Families" *International Journal on World Peace*, 16(2): 7-22.

Suliman, Mohamed, e Omer, Ahmed. 1994. "The Environment: a new dimension in Sudan's political and social landscape" *Africa World Review,* Novembro–Abril: 23-25.

The Economist. 2011 "The African Union short of cash and teeth" 27 January 2011. Acesso 11 novembro, 2015. http://www.economist.com/node/18014076

Tieku, Thomas. 2004. "Explaining the Class and Accommodation of interests of major actors in the creation of the African Union" *African Affairs,* 103(411): 249-267

United Nations. 1992. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations).

_____. 1995. *Improving preparedness for conflict prevention and peacekeeping in Africa: Report of the Secretary-General*, UN doc. A/50/711 and S/1995/911, 1 Novembro.

_____. 2011. UNSC Resolution 1973 - "Security Council Approves "No-Fly Zone" Over Libya, authorizing "All Necessary Measures" to protect civilians, by vote of 10 in Favour with 5 abstentions'. Acesso em 15 outubro, 2011. http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm

_____. 2012. "Peacekeeping Fact Sheet". Acesso em 2 junho, 2016. http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml/

_____. 2016. "Peacekeeping Fact Sheet". Acesso em 2 junho, 2016. http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml

World Savvy Monitor. 2008. 'The Situation in Sudan and Conflict in Darfur', Issue 1, 26 May 2008. Acesso em 20 novembro, 2015. http://worldsavvy.org/monitor/index.php?option=com_content&view=article&id=75&Itemid=95.

RESUMO
A União Africana estabeleceu uma Arquitetura de Paz e Segurança para prevenção e resolução de conflitos que permaneceram de forma endêmica no continente. A iniciativa também serve para distinguir a UA de sua antecessora, a Organização de Unidade Africana, que teve um terrível histórico na resolução de conflitos. No entanto, além dos antigos desafios de restrições financeiras e conflitos perenes, a APS enfrenta um novo desafio na forma de posturas contraditórias da África do Sul sobre questões críticas de segurança. Juntos, esses desafios viciam a capacidade da UA de conter conflitos rapidamente. Também, posições contraditórias da África do Sul sobre certas questões de segurança minaram a unidade dos membros da UA. Este último foi demonstrado na falta inicial de consenso na eleição do Presidente da Comissão da UA.

PALAVRAS-CHAVE
OUA; UA; paz e segurança; conflitos; governança; África do Sul.

Recebido em 20 de junho de 2016.
Aprovado em 4 de agosto de 2016.

Traduzido por Rafaela Pinto Serpa.