

SEGURANÇA REGIONAL NO CHIFRE DA ÁFRICA: CONFLITOS, AGENDAS E AMEAÇAS

Nilton César Fernandes Cardoso¹

Introdução

O início dos anos 2000 foi marcada por importantes transformações econômicas e políticas no continente africano. Após passar por duas décadas de instabilidade política, problemas sócio-econômicos e marginalização, a África emergiu como uma nova fronteira comercial e de investimentos e como objeto de interesses geopolíticos, econômicos e estratégicos por parte das potências tradicionais e emergentes, aumentando significativamente a sua importância no cenário internacional (Oliveira e Cardoso 2015). Em grande medida, esse novo momento vivido pelo continente está diretamente ligado ao crescimento exponencial que a maioria das economias do continente teve na última década, a renovação dos processos de integração regional, com destaque para a substituição da Organização da Unidade Africana (OUA) pela União Africana (UA) em 2002, que almeja dar respostas mais eficazes aos problemas africanos, bem como as diversas iniciativas complementares no âmbito do desenvolvimento, governança e, principalmente, da segurança (Adebajo 2013; Castellano 2013; Gordon 2013).

Nesse sentido, na última década e meia está emergindo uma nova literatura que aborda as dinâmicas regionais de segurança africana no início do século XXI, quase sempre focada nas capacidades e nas iniciativas da UA e do seu Conselho de Paz e Segurança (CPSUA) e da própria ONU na estabilização do continente. Contudo, as dinâmicas sub-regionais, talvez com exceção da África Austral e Ocidental, têm sido pouco abordados e analisados. Nesse contexto, este trabalho procura contribuir para este debate, mediante um estudo que analisa a dinâmica regional de segurança do chifre

¹ Programa de Pós-Graduação em Estudo Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil. E-mail: nilton-id@hotmail.com

africano, uma região complexa e importante para a segurança internacional, porém pouco estudado na literatura que versa sobre o tema, principalmente aqui no Brasil.

O Chifre da África² é caracterizado pela alta incidência de guerras intraestatais (vide quadro 1), 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 países pertencentes à região (déficits de infraestruturas de comunicação e transporte) e vulnerabilidades no âmbito das unidades (Estados) (instabilidade política interna, baixa capacidade em prover segurança e déficits de desenvolvimento social) (Buzan e Wæver 2003; Cardoso 2015).

Por outro, é nesta região que ocorreu a única revolução social que a África moderna já vivenciou (Clapham 2001). Trata-se da Revolução Etíope de 1974, que teve transformações profundas na estrutura social, econômica e política interna no país, bem como importante impacto regional e sistêmico. Além disso, a dinâmica regional de segurança verificada ao longo período da Guerra Fria e após o fim da bipolaridade, reconfigurou o mapa do continente africano com a criação de dois novos Estados na região, Eritreia (1993) e Sudão do Sul (2011).

A posição geográfica estratégica do Chifre da África, próximo dos países produtores do Oriente Médio e da importante rota marítima internacional que liga o Oriente ao Ocidente através do canal de Suez, conferiu a região grande relevância no contexto da Guerra Fria no continente africano, atraindo atenção das duas superpotências, EUA e URSS, a partir da década de 1970 (Chazan et al. 1999; Westad 2005). 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.

Com o final da Guerra fria, e consequentemente, o colapso da União Soviética, em 1991, a região perdeu grande parte da sua importância estratégica. Após o fracasso da intervenção humanitária na Somália (1992-1994), houve uma retirada estratégica dos Estados Unidos do Chifre da África, que só foi retomada com os atentados de 11 de setembro de 2001 nos EUA, especialmente, após a declaração da guerra global ao terrorismo, passando por um processo de securitização³, marcado não só por discursos, mas pela

2 Para o propósito deste trabalho a região do 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.

3 Os estudos sobre o processo de securitização têm como ponto referencial a Escola de Copenhague, cujos principais expoentes são Barry Buzan, Ole Wæver e Jaap de Wilde. O

criação de projetos concretos, como a Força Tarefa Conjunta Combinada – Chifre da África (CJTf-HOA), a Operação Liberdade Duradoura – Chifre da África (OEF-HA), a Iniciativa Contraterrorismo no Leste da África (EACTI) e o Comando dos EUA para a África (AFRICOM), entre outros (Cardoso 2015; Schmidt 2013).

No âmbito regional, com a chegada ao poder de novas lideranças, como Meles Zenawi, na Etiópia, Isaias Afewerki, na Eritreia, os quais se juntaram a Yoweri Museveni, na Uganda, houve um breve período de *détente* (1991-1994), caracterizado pelo adensamento das interações e por diversas iniciativas regionais para a resolução dos conflitos na Somália, no Sudão e no Djibuti, bem como pelos processos de integração econômica envolvendo países da região. Contudo, questões como a guerra civil em andamento no Sudão e na Somália, a instabilidade política no Djibuti, os grupos insurgentes que operavam em diferentes territórios, somado a instalação de um governo islâmico no Sudão com forte apelo para o fundamentalismo, foram fatores relevantes para a deterioração das relações regionais após 1994 (Cardoso 2015; Cliffe 1999).

Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a dinâmica de segurança no Chifre da África no período pós-independência, identificando os atores, agendas e ameaças. Para tanto, ele se divide em três partes, além desta introdução e da conclusão. Na primeira parte, faz-se uma análise da dinâmica de segurança no Chifre da África durante o período da Guerra Fria, focando-se nas rivalidades regionais e na penetração das potências extrarregionais. Na segunda parte são discutidas as transformações ocorridas na região no imediato pós-Guerra Fria, focando nas dinâmicas de segurança internas das unidades (Estados) e regionais. Por fim, a última parte busca identificar as “novas” ameaças e as repostas internacionais e regionais, bem como a nova importância estratégica da região para as potências tradicionais

tema foi introduzido por Ole Wæver em 1995, em um esforço importante na tentativa de desconstruir o conceito de segurança vigente durante a Guerra Fria – e amplamente defendido pelos teóricos realistas das relações internacionais – que o associava exclusivamente à sobrevivência do Estado. Para os autores, o processo de securitização não diz respeito ao que é, ou não, ameaça, mas sob quais condições algo pode se tornar uma ameaça. Portanto, é um processo construído socialmente, no qual 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; e 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 ameaças, em detrimento de outras que podem representar ameaças efetivamente reais. Em linhas gerais, o movimento securitizante se inicia por meio de uma representação discursiva (speech act) sinalizando a existência de uma ameaça que, devido ao seu caráter urgente, não pode e não deve ser tratada por vias normais da política, necessitando assim do recurso a medidas extraordinárias e emergenciais (Buzan; Wæver; e Wilde 1998).

no pós-II de setembro de 2001 consumado no processo de securitização.

Chifre da África: rivalidades regionais e extrarregionais (1960-1991)

O Chifre da África⁴ 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 quadro 1). 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) (Mengisteab 2011; Woodward 2013). Reflexo disso pode ser encontrado no *ranking* do Índice de Estados Falidos publicado anualmente pela *Fund for Peace* (FFP) desde 2005, baseado em doze indicadores amplos⁵. Nele, países como Somália, Sudão do Sul e Sudão encontram-se nas piores posições, ocupando atualmente 1^a, 2^a e 4^a posição, respectivamente (FFP 2016)⁶.

A partir da análise do quadro abaixo, nota-se que houve o predomínio de guerras intraestatais na região no período pós-independência. 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, porém, com um vácuo de poder nas regiões

4 Neste trabalho a região do 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.

5 São eles: 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 2016).

6 Por 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 o funcionamento de sistemas legislativos e judiciários independentes, e prover educação, serviços de saúde, oportunidades econômicas, infraestrutura e vigilância ambiental” (Rotberg 2003, 5-6). Não se entra na discussão do mérito desse conceito, cujo objetivo nesse trabalho redonda tão somente fazer caracterização inicial da região Chifre da África atualmente.

periféricas (Castellano 2012; Clapham 1996; Herbst 2000)⁷. Nesse sentido, a OUA defendia que se um governo africano controla a capital, ele tem direito legítimo do controle do Estado e não pode ser contestado por outros grupos nacionais, sub-nacionais ou estrangeiros (Herbst 2000).

Quadro 1- Principais conflitos ocorridos no Chifre da África entre 1950 e 2015⁸

Guerra	Data	Teatro de operações	Natureza dos conflitos ¹	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 (leste)	Interestatal	30 mil
Guerra Uganda-Tanzânia	1978-1979	Uganda	Interestatal	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	Internacionalizada	300-400 mil
Guerra Etiópia-Eritreia	1998-2000	Fronteira Etiópia-Eritreia	Interestatal	100-300 mil

⁷ Em 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. Para 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.

⁸ Em relação à natureza dos conflitos utilizamos a taxonomia desenvolvida por Meredith Sarkees (2011) para o projeto *Correlates of War (COW)*. Portanto, por Guerra Interestatal entendemos guerras entre dois ou mais Estados; Guerra Intraestatal diz respeito às guerras entre governo de um Estado e grupos de oposição (insurgentes) sem intervenção externa; e por fim, Guerra internacionalizada referimo-nos aos conflitos internos com intervenção externa (Gleditsch et al. 2002; Sarkees 2011).

Guerra de Darfur	2003- ...	Sudão (Oeste)	Intraestatal	180-300 mil
Guerra Ogaden II	2007- 2008	Etiópia (leste)	Intraestatal	1 mil
Guerra Civil Sul Sudanesa	2013 -	Sudão do Sul	Intraestatal	-

Fonte: Adaptado de Castellano (2012, p.34-35) e complementado com informações obtidas em Arnold (2008); Clayton (2001), Mengisteab (2011, 2013); Mesfin (2011); Mulugeta (2009); Reno (2011); Pumphery et al. (2003); Sarkees (2011); Williams (2014).

Evidentemente, os Estados africanos enfrentaram também ameaças externas. Contudo, segundo Castellano (2012), 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), Uganda-Tanzânia (1978-1979) e entre Eritreia e Etiópia (1998-2000) figuram entre os poucos conflitos interestatais convencionais ocorridos no continente africano no período pós-independência.

O número de mortos também 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 (2012), as guerras africanas produziram um total de 13,16 milhões de mortos entre 1945 e 2010. Nesse contexto, a Segunda Guerra Civil Sudanesa, por exemplo, foi o segundo conflito armado que mais ceifou vidas humanas na África 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 (Reno 2011; Williams 2014).

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 as outras regiões do globo (Europa, Ásia e Oriente Médio) já haviam sido divididas 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).

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 (RPC) (Pereira 2013; Schmidt 2013). Nesse contexto, 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 e Martins 2012).

Uma das principais características da Guerra Fria na África foi a chamada guerra por procuração (*Proxy*)⁹, embora esse tipo de guerra não tenha se limitado a esse período (Abbink 2003; Schmidt 2013; Westad 2005)¹⁰. Em alguns conflitos, as forças externas tiveram papel de protagonista principal e foram decisivas para a definição dos conflitos. De acordo com Castellano (2012), 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.

No caso do Chifre da África os conflitos foram marcados pelo suporte de países vizinhos e de potências externas ao continente aos grupos insurgentes (Záhorík 2014). Na esfera regional, 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 Sudão¹¹, da Frente Democrática de Salvação Somali (SSDF) e Movimento Nacional Somali (SNM) na Somália, enquanto que Sudão e Somália

9 Guerra por procuração (*Proxy*) é um conflito armado no qual dois países utilizam terceiros – os proxies - a fim de evitar um confronto direto. De acordo com Castellano (2012, 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 gendarmarias 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”.

10 Como exemplo, podemos citar o apoio do então presidente da Libéria, Charles Taylor, ao grupo rebelde Frente Revolucionária Unida (RUF) em Serra Leoa em 1991, 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 e o apoio da Guiné e da Costa do Marfim aos grupos insurgentes Liberianos Unidos para a Reconstrução e Democracia (LURD) e o Movimento pela Democracia na Libéria (MODEL) na Libéria em 1999 (Castellano 2012; Francis 2006; Reno 2011).

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

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 Movimento de Resistência Nacional (NRM) ao poder em Kampala em 1986, o primeiro grupo insurgente a derrubar um governo na África subsaariana, Cartum passou apoiar a insurgência do Exército da Resistência do Senhor (LRA) no norte da Uganda, em retaliação ao apoio prestado pelo novo governo Ugandês à SPLM/A (vide quadro 2) (Adar 2000; Berhe 2014; Cliffe 1999; Doop 2013).

No âmbito sistêmico, a posição geopolítica do Chifre da África (estratégica para os interesses soviéticos e estadunidenses, 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, Somália e Sudão assumiram uma posição de destaque no confronto bipolar verificado no continente africano (Murithi 2009; Patman 1990; 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, foi 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 (Clapham 1996; 2001; Patman 1990; Westad 2005).

Entre 1971 e 1974 o regime militar somali recebeu vultosa ajuda econômica e militar da URSS. Em contrapartida, em 1972 a União Soviética estabeleceu uma base militar no norte do país, em Berbera, cujo objetivo era aumentar a sua presença e conter a presença militar dos Estados Unidos no Oceano Índico e no Golfo Pérsico (Schmidt 2013). Em julho de 1974, durante a visita do presidente soviético, Nikolai Podgorny, à Somália, Mogadíscio e Moscou consolidaram as suas relações com assinatura de um Tratado de Cooperação e Amizade (TFC) de vinte e um anos¹². Após a assinatura do

¹² Nos termos do acordo, os dois lados se comprometeram cooperar em todas as áreas para garantir a preservação e aprofundamento das relações socio-econômicas entre os dois os povos; expandir a cooperação econômica, técnico-científico e militar; opor ao imperialismo e colonialismo e todas as suas formas e manifestações; por fim, declararam não fazer parte de

TFC, Somália recebeu da URSS modernos e sofisticados sistemas de armas, como aeronaves de combate MiG-21, bombardeiros Ilyushin-28, tanques T-54, torpedos e sistemas de mísseis SAM-2 para Mogadíscio (Ofcansky 1992; Patman 1990).

Em setembro do mesmo ano, no entanto, o ambiente regional sofreu grandes transformações. Um golpe militar derrubou o imperador etíope, Haile Selassie, aliado dos Estados Unidos, e um governo militar (DERG) foi instaurado no país com o apoio popular. 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 2012).

Em julho de 1977, acreditando que Etiópia não teria condições de se defender devido à instabilidade política interna provocados pelos grupos insurgentes internos, Afar, Oromo, Tigres e Eritreus, a Somália invadiu o deserto de Ogaden (Somália Ocidental para os somalis) em apoio ao grupo insurgente Frente de Libertação da Somália Ocidental (WSLF) – formado por nativos somalis que lutavam pela autonomia da região desde 1963 - na tentativa de anexar o deserto formando uma “grande Somália”¹³. A superioridade técnica e tática aérea e terrestre da Somália foi decisiva nos primeiros meses da campanha, contribuindo para ocupação de 90% do deserto pelas forças somalis. Entretanto, 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 soviéticos¹⁴, o exército somali foi rapidamente derrotado e expulso do Ogaden em março de 1978¹⁵ (Cliffe 1999; David 1979; Tareke 2000; Schwab 1985). Com o fim do conflito, a Etiópia emergiu como um dos Estados mais militarizado e poderoso do Chifre da África.

nenhuma aliança militar ou ações dirigidas contra o outro (Patnam 1990).

¹³ A “Grande Somália” é uma ideologia nacionalista pan-somali (de certa forma incentivada pelos britânicos no momento da independência) de reunir todos os territórios habitados por somalis no Chifre da África (Ogaden, Djibuti e norte do Quênia) sob o mesmo governo. Essa ideologia foi defendida pelos líderes somalis desde a independência do país em 1960. Nesse contexto, a anexação do deserto do Ogaden seria o primeiro passo para concretizar este projeto pan-somali (Cliffe 1999; Tareke 2009).

¹⁴ Em dezembro de 1977, as armas soviéticas, tanques e caças MiGs começaram a chegar, seguidos de 200 técnicos cubanos que treinariam os militares etíopes para a utilização desses armamentos (Schmidt 2013).

¹⁵ Houve 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 2012).

Quadro 2 - 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, Somália e Etiópia
	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
Quênia	Frente Popular Patriótico da Etiópia	1998	Mudança de regime	Eritreia
	Shiftawar	1963	Secessão	Somália
Somália	Frente Democrática de Salvação Somali	1979	Mudança de regime	Etiópia
	Movimento Nacional Somali	1981	Secessão	Etiópia
	Al Itihad Al Islamiya	1983	Islamização	Sudão e Eritreia
	Movimento Patriótico Somali	1989	Mudança de regime	-
	Congresso Somali Unido	1989	Mudança de regime	Etiópia
	Harakat Al Shabab Al Mujahedeen	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
Uganda	Movimento de Libertação do Sudão	2003	Darfur	Eritreia
	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); Williams (2014).

De acordo com Weiss, “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/etíope¹⁶ que levou retirada do exército somali do Ogaden em 1978” (Weiss 1980, 12, tradução nossa). 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.” (Kruys 2004, 21, tradução nossa). Estima-se que durante a guerra o regime etíope recebeu US\$ 1 bilhão em armamentos da URSS (quatro vezes maior que o imperador Haile Selassie recebeu em vinte e cinco anos de parceria com EUA), incluindo centenas de tanques T-34, T-54, T-55 e T-62, cerca de setenta MiGs-17, 21 e 23, trinta helicópteros Mi-6 e Mi-8, centenas de mísseis SAM-7, artilharia, unidade de radar móvel e milhares de armas leves (Patnam 1990; Tareke 2009; Westad 2005).

Apesar de proclamado socialista desde 1975, a aliança entre a Etiópia e a URSS só foi consolidada em 1977, 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 (Patman 1990; Tareke 2009; Visentini 2012).

Em novembro de 1978, o governo etíope assinou com URSS¹⁷ 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 1987 – quando abandona o socialismo. No caso de Cuba, essa recusou apoiar a Etiópia na guerra contra os grupos insurgentes eritreus, tendo em vista a ideologia do Movimento dos Países Não Alinhados, do qual

¹⁶ A campanha foi planejada e dirigida pelos Generais soviéticos Vasilií Ivanovich Petrov e Barisov e pelo Coronel etíope Mesfin Gabreqal (Tareke 2009).

¹⁷ A URSS estabeleceu uma base naval no estratégico arquipélago de Dahlak no Mar Vermelho (Chazan et al. 1999).

o país é membro (Clapham 1996, 2001; Schmidt 2013; Westad 2005).

A Somália, por sua vez, renunciou o Tratado de Cooperação e Amizade com a URSS, expulsou os assessores soviéticos do país e rompeu relações diplomáticas com Cuba. Por outro lado, 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 as estratégicas bases navais e aéreas em Berbera no Golfo de Áden, Kismayo e Mogadíscio no Oceano Índico¹⁸ (Tareke 2000; Schmidt 2013; Woodward 2013). Além disso, a Somália estabeleceu relações próximas com os aliados dos Estados Unidos no Oriente Médio como Egito, Arábia Saudita e Irã (antes da revolução de 1979), passando receber ajudas militares destes (Ofcansky 1992; Samatar 1992; Schraeder 1996).

No plano interno, a derrota frente à Etiópia, que também simbolizou a derrocada do projeto pan-somali, aliada ao aprofundamento da crise econômica interna e ao autoritarismo de Siad Barre, levaram a um aumento crescente da insatisfação da população somali com o governo e a proliferação de movimentos insurgentes. Além disso, o incremento da dissidência interna resultou em uma tentativa de golpe, em 1978, encabeçada por um grupo de militares. Como resultado, dezenove mentores do golpe foram executados publicamente e os que conseguiram fugir para a vizinha Etiópia, sob liderança do Coronel Abdullahi Yusuf Ahmed, criaram, em 1979, a Frente de Salvação Somali (SSF) com base de sustentação no clã Majerteen (Darod) (Clapham 1993; Harper 2012; Hooglund 1992).

Em outubro de 1981, a SSF se juntou à ala radical do Partido dos Trabalhadores Somali (SWP) e a Frente Democrática para Libertação da Somália (DFLS) e formaram a Frente Democrática de Salvação Somali (SSDF), prometendo intensificar a luta política e militar contra o regime Barre. A SSDF recebeu apoio econômico e militar da Etiópia e da Líbia e manteve uma atuação ao longo da década de 1980 baseadas em tática de guerrilha com objetivo de desestabilizar o governo somali. No mesmo ano, surgiu no norte do país um novo grupo insurgente, o Movimento Nacional Somali (SNM), com base de sustentação no clã Isaaq, que buscava a deposição do governo (Lewis 2008; Ofcansky 1992; Woodward 2002).

As ex-colônias britânicas na região (Quênia, Uganda e Sudão) e a ex-colônia francesa (Djibuti) foram incorporadas à zona de influência do Ocidente. Entre 1976 e 1989, o Sudão se tornou um dos principais parceiros dos Estados Unidos no continente africano, o que lhe conferiu o *status* de maior receptor de ajuda econômica e militar estadunidense

¹⁸ No contexto da Revolução Iraniana (1979), da crise dos reféns da embaixada estadunidense em Teerã, e da intervenção soviética no Afeganistão (1979), os Estados Unidos passaram a buscar bases para reforçar sua presença no Oceano Índico e no Golfo Pérsico.

durante administração Jimmy Carter (1977-1981)¹⁹ (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 pela 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 por Hassan al-Turabi da Frente Nacional Islâmica (NIF) e pelas elites do norte, as relações entre os dois países deterioraram-se (Adar 2000; Cohen 2000; Woodward 2013).

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 a romper as relações diplomáticas com o Sudão em 1991, e incluí-lo na lista dos Estados patrocinadores do terrorismo, em 1993²⁰ (Cohen 2000; Johnson 2003; Woodward 2006). 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 Mabior²¹, que havia perdido o apoio dos seus principais aliados externos (URSS e o regime militar etíope) no início da década de 1990 (Berhe 2014; Cohen 2000; Kagwanja 2006; Woodward 2006).

Na Somália, em 1989, sob pressão do congresso, o governo estadunidense suspendeu todas as ajudas militares ao país com a exceção do programa *International Military Education and Training* (IMET), em razão das crescentes denúncias de violação de direitos humanos (Hooglund 1992;

19 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 (Schmidt 2013).

20 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 2003; Oliveira 2007).

21 As derrotas militares frente às forças governamentais e, consequentemente, 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 Garang) 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 2003; Doop 2013).

Schraeder 1996; Woodward 2002). Cientes da deterioração das capacidades combatentes do regime ocasionada pelo colapso econômico e pelo fim do apoio estadunidense, e com objetivo de fortalecer as suas posições, três grupos beligerantes (Movimento Nacional Somali - SNM, Movimento Patriótico Somali - SPM e Congresso Somali Unido - USC) formalizaram uma aliança, em 1989, para derrubar o presidente Siad Barre. Nesse contexto, foi assinado um pacto que previa formação de um governo de coalizão a ser integrado pelos três grupos após a queda do regime (Harper 2012; Reno 2011).

Em finais de 1990, sob o comando do líder do USC, Mohamed Farah Aidede, os grupos insurgentes lançaram uma ofensiva em direção à capital. Encontrando pouca resistência no caminho o grupo chegou à capital Mogadíscio no início de 1991. Após intensos confrontos com as forças governamentais, Siad Barre foi derrubado e fugiu da capital em janeiro de 1991. Contudo, os grupos beligerantes 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, contribuindo para o colapso do Estado²². Com a divisão interna do USC, a capital Mogadíscio passou a ser disputada pelas milícias ligadas a Aidede e a Ali Mahdi (antigos aliados). No sul, Mohamed Said Hershi Morgan, líder da SPM disputava o poder com os senhores de guerra locais. No norte, a SNM autoproclamou a independência da região norte do país em março de 1991, que passou a ser chamada de República da Somalilândia, estabelecendo a capital em Hargeisa. Contudo - nenhum Estado reconheceu a independência da região (Harper 2012; Hooglund 1992; Lewis 2008; Woodward 2013).

Na Etiópia, a instabilidade interna, a crise econômica e a perda do apoio do principal aliado externo do regime (URSS) no final da década de 1980, teve impacto profundo sobre o governo. Além disso, as ofensivas conjuntas da Frente Popular de Libertação da Eritreia (EPLF) e da Frente Popular de Libertação do Tigray (TPLF) foram fundamentais para a derrota do exército etíope em várias regiões. Nesse contexto, percebendo a fragilidade do regime, em 1989, a TPLF reuniu os grupos menores²³ que combatiam o DERG e formou uma coalizão, a Frente Democrática Revolucionária do Povo Etíope (EPRDF). Após intensos confrontos entre a EPRDF e as forças

22 Com a destituição de Siad Barre do poder, um dos líderes da USC, Ali Mahdi Mohammed, se autoproclamou presidente interino da Somália, rompendo com o pacto assinado em 1989, contudo, os outros líderes recusaram aceitar a legitimidade do governo interino e passaram a combatê-lo (Hooglund 1992).

23 Movimento Democrático Nacional Amhara (ANDM), Organização Democrática do Povo Oromo (OPDO) e o Movimento Democrático dos Povos do Sul da Etiópia (SEPDM) (Tareke 2004).

governamentais em Adis Abeba, em 1991, Mengistu Haile Mariam, fugiu do país e se asilou no Zimbabuê. A EPRDF, sob a liderança de Meles Zenawi, formou um novo governo em Adis Abeba. Em relação à Eritreia, após um referendo, o novo governo etíope aceitou a independência proclamada em 1993 pela EPLF²⁴ (Tareke 2004; Schmidt 2013; Vestal 1999; Westad 2005).

Pós-Guerra Fria (1991-2001): novos e “renovados” desafios de segurança

Com o final da Guerra Fria, em 1989, e o colapso da União Soviética, em 1991, a dinâmica de segurança na região modificou substancialmente, em função da desintegração do Estado na Somália, da auto-proclamação da independência da região norte da Somália (Somalilândia), do colapso do governo marxista-leninista etíope em 1991 e da independência da Eritreia em 1993. Tais acontecimentos reduziram 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 insurgentes 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 Fria (Berhe 2014; Sharamo e Mesfin 2011; Schmidt 2013).

De fato, no início da década de 1990 existia uma 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 por diversas iniciativas regionais para a resolução dos conflitos na Somália, no Sudão e no Djibuti, bem como pelos processos de integração econômica envolvendo países da região²⁵.

24 A 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; Reno 2011; Schmidt 2013).

25 Pode-se citar o exemplo da institucionalização do Mercado Comum da África Oriental e

Como exemplo, podemos citar o papel assumido pela Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) no gerenciamento dos conflitos e das crises políticas na região a partir do início dos anos de 1990. Em 1993, após três tentativas fracassadas de resolução de conflito entre Cartum e SPLM/A, o presidente al-Bashir solicitou formalmente à IGAD para mediar a guerra civil no país, possibilitando uma série de conversações entre as partes beligerantes que culminou na assinatura do Acordo de Paz Abrangente (CPA) em 2005, que pôs fim a Segunda Guerra Civil Sudanesa que iniciou em 1983. Na Somália, apesar das várias tentativas de resolução do conflito levadas a cabo pela IGAD desde o início da crise, não foi possível estabilizar o país e estabelecer uma autoridade capaz de manter a ordem e a paz. Em 2002, no entanto, chegou-se a um acordo que estabeleceu, em 2004, um Parlamento Federal de Transição e um Governo Federal de Transição (TFG), em 2005 (Cardoso 2015; Healy 2014; Williams 2013).

Todavia, as rivalidades históricas e as disputas ainda pendentes que geram desconfianças mútuas entre os países da região, continuaram sendo fatores de relevância na agenda de segurança regional nesse período. O primeiro eixo de rivalidade verificado no pós-Guerra Fria foi entre Etiópia e Eritreia.

As tensões entre a Etiópia e a Eritreia têm suas origens no desentendimento entre os governos da TPLF e da EPLF²⁶, que levou à eclosão de uma guerra convencional de grande escala entre os dois países em maio de 1998. Importa ressaltar que estes foram os principais responsáveis pelo colapso do regime militar etíope em maio de 1991 (Cliffe 1999; Kornprobst 2002; Marcus 2002). 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 alcançar integração econômica e cooperação política. Pode-se citar o Acordo de livre comércio e de cooperação econômica²⁷, 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 (Abbink 2003; Berhe 2014). Além disso, acertou-se a colaboração para reconstrução das infraestruturas

Austral (COMESA) em 1994, e a transformação da Autoridade Intergovernamental para Seca e Desenvolvimento (IGADD) em Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) em 1996, com a inclusão de uma agenda de segurança.

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

27 Tendo 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 (Tareke 2000).

dos países, destruída durante a guerra (Clapham 1996; Mulugeta 2011; Yobi 2000).

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. Além disso, 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 -nakfa²⁸ - e aumentou 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 (ICG 2003; Marcus 2002; Tareke 2009).

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 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 Conselho de Segurança da ONU (CSNU) estabeleceu a Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia

28 De 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.

(UNMEE), com o mandato de monitorar o cessar-fogo e vigiar a zona tampão/desmilitarizada 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 Argel, 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; ICG 2003; Mulugeta 2011; Tareke 2000).

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 (ICG 2010b; Kornprobst 2002; Lyons 2006; Yobi 2000). Em 2004, o primeiro ministro etíope, 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 como com a decisão 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 insurgentes islâmicos 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; 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 de segurança regional. Em 2004, por exemplo, Sudão, Etiópia e Iêmen

firmaram uma aliança informal para contrapor a Eritreia, que se opunha a ambos os regimes (ICG 2010a; Prunier 2012; Schmidt 2013).

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 (EI) (Cliffe 1999; ICG 2010b; 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 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 (ICG 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), momento em que foi formado a Aliança Democrática Nacional (NDA). A NDA ficou sediada na embaixada do Sudão em Asmara, fechada de 1994 até 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 grupos insurgentes em 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, a Frente do Banco Ocidental do Nilo (WBNF) e a Força Democrática Aliada (ADF) (Cliffe 1999; Reno 2011). 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 (ICG 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 atentado 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 5 mil 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). 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 2006; Lyman 2009; Møller 2009). 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.

Pós-11 de setembro (2001-2015): agendas, atores e “novas” ameaças

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos²⁹ alteraram novamente a dinâmica de segurança na região, ao colocarem o terrorismo³⁰ 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/falidos, 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). 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*)

29 “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.” (Pecequillo 2011, 374).

30 Não existe uma definição clara e consensual do terrorismo. Para o propósito deste trabalho utilizaremos o conceito desenvolvido por Eugenio Diniz, que define o terrorismo como “[...] 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 antagônicas envolvidas no conflito, da destruição material e humana pela ação terrorista.” (Diniz 2010, 165-166).

como autodefesa antecipada (Crenshaw 2010; Nasser e Teixeira 2010; Pecequillo 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 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)³¹. Esta tem por o objetivo localizar e destruir redes terroristas internacionais no chifre e leste da África, Iêmen e nas ilhas adjacentes no Oceano Índico³² (Adebajo 2003; Fisher e Anderson 2015; Lyman 2009). 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 (Fisher 2013; Kagwanja 2006; Møller 2009). 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 Destróier estadunidense *USS Cole* em outubro de 2000 no porto do Aden no Iêmen – feito atribuído aos terroristas Iemenitas ligado ao al-Qaeda (Buzan e Wæver 2003; Rotberg 2005; Schmidt 2013).

Em 2002, os EUA também lançaram a Operação Liberdade Duradoura – 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 (FISHER, 2013; 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; Oliveira e Cardoso 2015; Pham 2014). Operacional desde outubro de 2007, o AFRICOM é um dos seis comandos militares estadunidenses espalhados pelo mundo³³.

31 Após a criação de comando africano separado, a US Africa Command (AFRICOM) em outubro de 2007, a responsabilidade da CJTF-HOA ficou sob responsabilidade desta.

32 Paralelamente 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 insurgente 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, Nigéria, Senegal e Burkina Faso passaram a fazer parte dessa iniciativa. Além disso, o orçamento foi expandido para US\$ 100 milhões anuais (Adebajo 2013; Schmidt 2013).

33 *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 militares dos EUA para a África eram centralizadas na EUCOM.

Percebido como um instrumento para garantir os interesses 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 e 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 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.

Em 2009, já sob a administração Obama, foi estabelecida a Parceria Regional Contraterrorista para o Leste da África (PREACT), 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 para as atividades da PREACT (FISHER, 2013; 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 países da região. Quanto aos Estados 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 sanções³⁴ (Fisher e Anderson 2015). 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 (Schneider 2010; Woodward 2013). Cartum tornou-se um aliado importante dos Estados Unidos na região na luta contra o terrorismo, uma vez que passou a usar suas conexões e passou a fornecer informações ao governo norte-americano (Johnson 2007; Malwal 2003; Schmidt 2013).

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

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 (Fisher e Anderson 2015; Oliveira e Cardoso 2015). 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 7³⁵, responsáveis por vários ataques no país, na categoria de organizações terroristas (Kagwanja 2006; Mulugeta 2014; Rotberg 2005).

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 (Fisher e Anderson 2015; Giacobelli 2010). Todavia, a proposta não saiu do papel. Em 2011, 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 regional? 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, quicá mais importantes. Deve-se buscar as raízes históricas do terrorismo na região. Em muitos países do Chifre, 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).

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 continentais, regionais e nacionais voltadas ao combate ao terrorismo e proteção de civis. No âmbito continental, em julho de 1999, durante a Cúpula Ordinária da OUA, em Argel, os Estados membros da

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

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 2006).

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 2006; Woodward 2013). 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 (Rotberg 2005; Sousa 2013).

No Quênia, país que vem sofrendo nos últimos anos com o transbordamento (*spillover*) do terrorismo na Somália³⁶ 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 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,

³⁶ Em 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* (KDF) interveio militarmente na vizinha Somália com o objetivo de localizar e destruir células 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; Pham 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.

foi estabelecido o Centro Nacional Anti-Terrorista (NCTC), bem como a publicação da Estratégica Nacional Anti-Terrorista. Em 2006 foi publicado a *supplemental Anti-Terrorism Bill* (Kagwanja 2006; 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 de 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)- 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; 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 interviu na 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 2013).

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 terroristas (*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 marítima³⁷ consiste num outro importante desafio de segurança na região atualmente. Embora os números de ataques na costa da Somália³⁸ venham caindo nos últimos anos, de 237, em 2011; para 75, em 2012; chegando a 15, em 2013 (vide a figura 1) (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).

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 Bahrein. 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 Saudita³⁹ (Fantaye

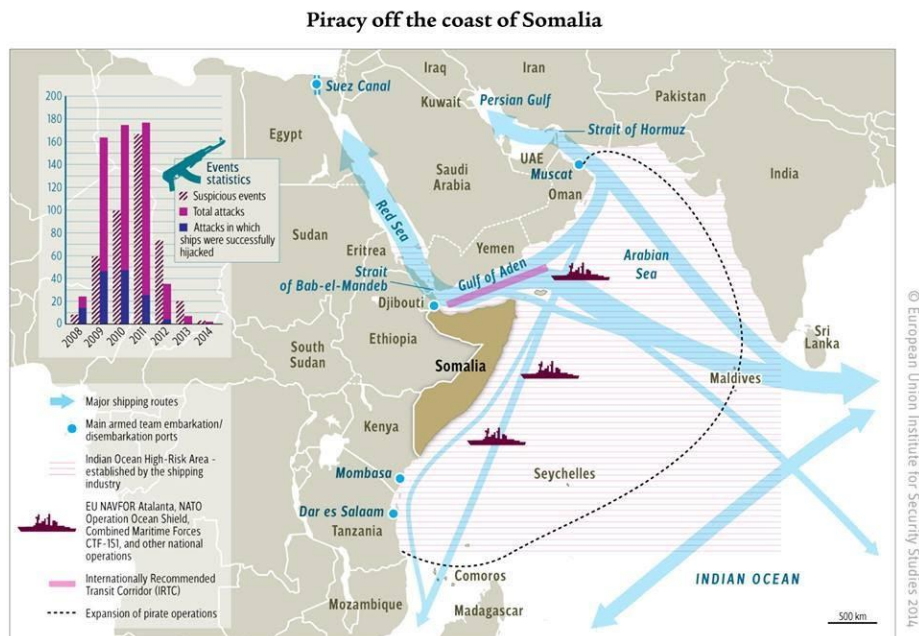
37 Para o propósito deste trabalho utilizaremos a definição de pirataria da Convenção de Montego Bay das Nações Unidas que consiste em todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometida, para fins privados, pela tripulação ou passageiros de um navio ou aeronave privados, 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).

38 A 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. A partir de 2009, houve um aumento da pirataria marítima na costa da Somália e no golfo do Áden. Na maioria dos casos os piratas são ex-pescadores que sequestram navios cargueiros e petroleiros e exigem resgates milionários para a liberação dos navios e das suas respectivas tripulações.

39 Os 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% desse valor (Oceans Beyond Piracy 2011; International

2014; McKay 2011; Stratfor 2013; Woodward 2013).

Figura 1 - Pirataria e operações de combate na costa da Somália



Fonte: European Union Institute for Security Studies (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 autores, como Peter Woodward, Demessie Fantaye, entre outros, ela está diretamente ligada ao colapso do Estado na Somália. De fato, a grave crise interna vivida pelo país desde o início da década de 1990, bem como a debilidade de sua capacidade de vigilância e de controle, acabou 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 2013).

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 LRA⁴⁰, em Uganda, a Frente de Libertação de Oromo, na Etiópia, bem como a pirataria marítima na costa da Somália, o conflito interno no Sudão (Darfur, Nilo Azul, Montanhas Nuba), a guerra civil na Somália e no Sudão do Sul⁴¹ (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 indicadores sociais na maioria dos Estados da região e o elevado número de deslocados internos e de refugiados (Bakewell e Haas 2007). Somente no Quênia existem atualmente 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 e sul sudaneses.

Conclusão

Este trabalho buscou analisar a dinâmica de segurança no Chifre da África no período pós-independência, como forma de compreender as perspectivas e os desafios de segurança na região atualmente. Para tanto, fez-se uma análise dos atores, conflitos, agendas e ameaças desde o período da Guerra Fria até os dias atuais.

De modo geral, a dinâmica de segurança no Chifre da África no período pós-independência, portanto, teve impacto sobre todo o continente.

40 Em 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.

41 A crise no Sudão do Sul tem as suas origens em julho de 2013, quando o vice-presidente Riek Machar foi dissolvido do cargo pelo presidente Salva Kiir, 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 (Jumbert 2013; 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; Jumbert 2013).

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, Eritréia (1993) e Sudão do Sul (2011), além de transformar a dinâmica securitária regional, reconfigurou o mapa da África. 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 e reafirmada na atual União Africana (UA). Os casos de 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 separatista (Castellano e Oliveira 2011; Williams 2014; Woodward 2013).

Em grande parte, estas dinâmicas de segurança verificada no Chifre da África nesse período são dinâmicas domésticas e regionalizadas por diversos mecanismos de transbordamento (*spillover*), como o fluxo de refugiados, insurgências, tráfico de armas leves intensificados pela porosidade das fronteiras. Ele 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 destaque a recente reaproximação de Etiópia, Sudão e Quênia – três dos maiores países da região – buscando um ambiente institucionalmente estável e economicamente desenvolvido. Isto se deve, em parte, ao crescimento exponencial das economias sudanesa, etíope e queniana na última década, que contribui para o aumento da interdependência econômica regional. Pode-se citar, por exemplo, a criação de um intercâmbio de serviços e comércio de eletricidade etíope por petróleo Sudanês⁴², que resultou em um aumento significativo no fornecimento de petróleo do Sudão para a Etiópia, que em 2009 ultrapassou 80% das importações etíopes do produto (Castellano e Oliveira 2011; Woodward 2013).

Além disso, podem-se citar também os projetos em curso na esfera

42 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.

de integração infraestrutural, 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), este 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 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 sentido, a IGAD aparece como um mecanismo necessário e de extrema importância, porém, não suficiente para estabilizar a região.

REFERÊNCIAS

- Abbink, Jon. 2003. “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.
- Adar, Korwa G. 2000. “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.
- Adebajo, Adekeye. 2003. “Africa and America in an age of terror”. *Journal of Asian and African Studies*, Leiden, v. 38, n. 2-3, p. 175-191, June.
- . 2013. *The curse of Berlin: Africa after the Cold War*. New York: Oxford University Press.
- Berhe, Mulugeta Gebrehiwot. 2014. “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.
- Buzan, Barry; Wæver, Ole; and Wilder, Jaap. 1998. *Security: A new framework*

- for analysis. Boulder: Lynne Rienner.
- Buzan, Barry and Weaver, Ole. 2003. *Regions and power: The structural international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cardoso, Nilton César Fernandes. 2015. *Análise da Arquitetura Africana de Paz e Segurança: o papel da IGAD na estabilização do Chifre da África*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Castellano, Igor da Silva. 2012. *Congo, a guerra mundial africana: Conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz*. Porto Alegre: Leitura XXI.
- . 2013. “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..
- Cepik, Marco. 2001. “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..
- Cepik, Marco and Martins, José Miguel Quedi. 2012. *Prefácio*. In: castellano, Igor da Silva. *Congo, a guerra mundial africana: Conflitos armados, construção do Estado e alternativas para a paz*. Porto Alegre: Leitura XXI. Não paginado.
- Cliffe, Lionel. 1999. “Regional dimensions of conflict in the Horn of Africa”. *Third World Quarterly*, London, v.20, n.1, p 89-111, Feb.
- Clapham, Christopher. 1996. *Africa and the International System: The politics of State survival*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Clayton, Anthony. 2001. *Frontiersmen: warfare in Africa since 1950*. Philadelphia: Taylor & Francis.
- Chazan, Naomi et al. 1999. *Politics and society in contemporary Africa*. 3th. ed. Boulder, Colo: Lynne Rienner,.
- Crenshaw, Martha. 2010. “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, p.25-46.
- David, Steven R. 1979. “Realignment in the Horn: The Soviet advantage”. *International Security*, Chicago, v.4, n.2, p. 69-90, Nov.
- Diniz, Eugenio. 2010. “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, p.163-210.
- Doop, Volkert Mathijs. 2013. *How to handle your neighbours’ conflict: Ethio-*

- pia's relationships with Sudan and South Sudan*. [S.l.], Oct. (UNISCI Discussion Papers, 33).
- Fisher, Jonathan. 2013. "Some more reliable than others: Image management, donor perceptions and the Global War on Terror in East African diplomacy". *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, v. 51, n.1, p. 1 – 31, March.
- Fisher, Jonathan and Anderson, David M. 2015. "Authoritarianism and the securitization of development Africa". *The Royal Institute of International Affairs*, Oxford, v.91, n.1, p.131-151.
- Giacopelli, Daniel C. 2010. "Regional military force established to crack down on Lord's Resistance Army". In: *Open Democracy*. Open Security. [London], 18 Oct. Disponível em: . Acesso em: 15 maio 2016.
- Guglielmo, Matteo. 2011. "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, p.119-145.
- Harper, Mary. 2012. *Getting Somalia wrong?. Faith, war and hope in a shattered State*. London: Zed Books.
- Healy, Sally. 2014. "IGAD and regional security in the Horn". IN: HENTZ, James J. (Ed.). *Routledge handbook of African Security*. London/New York: Routledge, p.217-228.
- Herbst, Jeffrey. 2000. *States and power in Africa: comparative lessons in authority and control*. Princeton: Princeton University Press.
- International Crisis Group- ICG. 2003. "Ethiopia and Eritrea: war or peace?" *International Crisis Group*: Nairobi/Brussels, Sept. (Africa Report, 68).
- . "Sudan regional perspectives on the prospect of southern independence". 2010a. *International Crisis Group*: Nairobi, May (Africa Report, 159).
- . "Eritrea: the siege State". 2010b. *International Crisis Group*: Nairobi, Sept. (Africa Report, 163).
- Johnson, Douglas H. 2003. *The root causes of Sudan's civil wars*. Bloomington: Indiana University Press.
- Kagwanja, Peter. 2006. "Counterterrorism in the Horn of Africa: new security frontiers, old strategies". *African Security Review*, Pretoria, v. 15, n.3, p.72-86, Jan.
- Keenan, Jeremy. 2009. *The dark Sahara: America's war on terror in Africa*. London: Pluto.
- Kruys, George. 2004. "Lessons from african wars: implications for SANDF".

- Strategic Review for Southern Africa*, Pretoria, v. 26, n.1, p.15-39, May.
- Lewis, Ioan M. 2008. *Understanding Somalia and Somaliland: culture, history, society*. New York: Columbia University Press.
- Marcus, Harold G. 2002. *A history of Ethiopia*. Berkley: University of California Press.
- Mckay, Leanne. 2011. "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, p. 221-256.
- Mengisteab, Kidane. 2011. "Critical factors in the Horn of Africa's raging conflicts". Nordiska Afrikainstitutet, Oslo, UPPSALA, (Discussion Paper, 67).
- Mesfin, Berouk. 2009. "The establishment and implications of the United States Africa command: an african perspective". *Institute for Security Studies*, Pretoria: (ISS paper, 183).
- . 2011. "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, p.1-30.
- Mulugeta, Kidist. 2011. "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, p.31-64.
- Møller, Bjørn. 2009. "The Horn of Africa and the US "War on Terror" with a special focus on Somalia". *DIIPER Research Series*, Copenhagen: (Working Paper, 16).
- Ofcansky, Thomas. 1992. "National security". In: Metz, Helen Chapin (Ed.). *Somalia: A country study*. Washington: GPO for the Library of Congress, p.179-226.
- Oliveira, Guilherme Z. and Cardoso, Nilton C. F.: 2015. "Renascimento e Securitização da África no Século XXI". Trabalho apresentando na *VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*, Lima.
- Oliveira, Lucas K. and Castellano, Igor da S. 2011. "Sudão do Sul: novo país, enormes desafios". *Merediano* 47: Brasília, v.12, n.128, nov-dez., 25-35.
- Patman, Robert G. 1990. *The Soviet Union in the Horn of Africa: the Diplomacy of intervention and disengagement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pecequillo, Cristina Soreanu. 2011. *A política externa dos Estados Unidos*. 3.ed

Porto Alegre: Editora UFRGS.

- Pereira, Analúcia Danilevicz. 2013. "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, p. 246-270.
- Reno, William. 2011. *Warfare in independent Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rotberg, Robert I. 2005. "The Horn of Africa and Yemen: diminishing the threat of terrorism". In: _____. (Ed.). *Battling terrorism in the Horn of Africa*. Washington: Brookings Institution Press, p.1-22.
- Samatar, Abdi Ismail. 2013. "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, p.156-177.
- Samatar, Siad S. 1992. "Historical setting". In: Metz, Helen Chapin (Ed.). *Somalia: A country study*. Washington: GPO for the Library of Congress, p.1-54.
- Sarkees, Meredith. 2011. "The COW typology of war: defining and categorizing wars". *Correlates of War Project*, Michigan: (Version 4 of the Data).
- Schmidt, Elizabeth. 2013. *Foreign intervention in Africa: from Cold War to the war on terror*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schneider, Luíza Galiazzi. 2010. *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.
- Tareke, Gebru. 2009. *The Ethiopian revolution: war in the Horn of Africa*. New Haven: Yale University Press.
- Visentini, Paulo G. F. 2010. *A África na política internacional: o sistema inter-africano e sua inserção mundial*. Curitiba: Juruá.
- _____. 2012. *As Revoluções africanas: Angola, Moçambique e Etiópia*. São Paulo: Unesp.
- Weiss, Kenneth G. 1980. *The Soviet involvement in the Ogaden war*. Virginia: Institute For Naval Studies.
- Westad, Odd Arne. 2005. *The global Cold War third world interventions and the making of our times*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Williams, Paul D. 2014. *War and conflict in Africa*. Cambridge: Polity Press.
- Woodward, Peter. 2006. *US foreign policy and the Horn of Africa*. Hampshire:

Ashgate.

———. 2013. *Crisis in the Horn of Africa: politics, piracy and the threat of terror*. New York: I.B. Tauris.

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar a dinâmica de segurança no Chifre da África no período pós-independência, identificando os atores, agendas e ameaças. Para tanto, ele se divide em três partes. Na primeira parte, faz-se uma análise da dinâmica de segurança no Chifre da África durante o período da Guerra Fria, focando-se nas rivalidades regionais e na penetração das potências extrarregionais. Na segunda parte são discutidas as transformações ocorridas na região no imediato pós-Guerra Fria, focando nas dinâmicas de segurança internas das unidades (Estados) e regionais. Por fim, a última parte busca identificar as “novas” ameaças e as repostas internacionais e regionais, bem como a nova importância estratégica da região para as potências tradicionais no pós-11 de setembro de 2001 consumado no processo de securitização.

PALAVRAS-CHAVE

Segurança; Conflitos; Chifre da África.

*Recebido em 16 de outubro de 2016.
Aprovado em 26 de outubro de 2016.*