

# AVALIANDO A ARQUITETURA DE PAZ E SEGURANÇA AFRICANA (APSA) A PARTIR DE UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA E PELA DIFERENÇA QUE FEZ NA ÁFRICA DESDE 2002

Juliana Abena Appiah<sup>1</sup>

## Introdução

A União Africana (UA) foi formada a partir da Organização da Unidade Africana (OUA), em julho de 2002, para enfrentar os inúmeros desafios que atingem a África. A década de 1990 foi marcada por diversos conflitos no continente, que perturbaram a paz, a segurança e a estabilidade na África. Dessa forma, a UA foi criada sob a ideia de que os conflitos na África constituem um grande obstáculo ao desenvolvimento socioeconômico do continente e, portanto, havia a necessidade de promover a paz, a segurança e a estabilidade como pré-requisito para a implementação da agenda de desenvolvimento e integração da África. Portanto, a UA estava preparada para se comprometer com o fortalecimento das suas instituições e prover os recursos necessários para que o seu mandato fosse cumprido de maneira eficaz. Portanto, a UA criou sua Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA), começando com o Conselho de Paz e Segurança (PSC)<sup>2</sup>, a sua principal instituição, em dezembro de 2003. Os componentes restantes, que foram adicionados posteriormente, foram o Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS)<sup>3</sup>, o Painel dos Sábios (PoW)<sup>4</sup>, a Força Africana de

---

<sup>1</sup> Centro de Assuntos Internacionais de Legon, Universidade de Gana, Acra, Gana. E-mail: jappiah@ug.edu.gh.

<sup>2</sup> Do inglês, *Peace and Security Council*.

<sup>3</sup> Do inglês, *Continental Early Warning System*.

<sup>4</sup> Do inglês, *Panel of the Wise*.

Pronto Emprego (ASF)<sup>5</sup> e o Fundo Africano para a Paz (APF)<sup>6</sup>. Além disso, a Comissão da UA deveria fornecer apoio consultivo ao PSC e ao resto dos componentes da APSA.

A APSA é construída em torno de estruturas, objetivos, princípios e valores, bem como processos de tomada de decisão relacionados à prevenção, gestão e resolução de crises e conflitos, reconstrução e desenvolvimento pós-conflito no continente. O trabalho da APSA, portanto, é defender as regras, normas, objetivos e princípios da UA sobre paz, segurança e estabilidade, e assegurar que o comportamento dos Estados membros esteja de acordo com esses. No quadro da teoria neoinstitucionalista da integração, e com a utilização de dados secundários, a hipótese deste artigo é de que a APSA está errando ao não aplicar as suas regras de maneira uniforme aos Estados membros. Nesse sentido, o artigo busca avaliar o desempenho da APSA desde o seu início, tendo como principal objetivo averiguar se essa vem fazendo diferença na área de paz, segurança e estabilidade. A APSA foi institucionalizada totalmente? Está funcionando como esperado? Se não, quais são as suas restrições e como elas podem ser superadas para permitir que a APSA atinja sua capacidade e expectativa totais? O artigo é composto de sete seções: Introdução; A Teoria Neoinstitucionalista; A UA e a APSA; Análise do Marco Legal da APSA; Avaliação da APSA; A APSA: que diferença fez para a África?; e a Conclusão.

## A Teoria Neoinstitucionalista

A teoria Neoinstitucionalista de integração desenvolve-se a partir da tradicional teoria Institucionalista. A primeira procurou melhorar a última, estipulando maneiras particulares de aplicar a teoria. Na ciência política e nas relações internacionais, o Institucionalismo foi aplicado ao estudo de constituições, sistemas legais e estruturas governamentais e emergiu como uma reação ao caráter sub-socializado das abordagens dominantes na ciência política. A teoria, ao longo dos anos, ganhou terreno nas ciências sociais, e é usada para análises de sistemas micro interpessoais e macro-globais.

Stephen Bell (2002) define uma instituição “como um processo ou conjunto de processos que moldam o comportamento”. Ele também cita uma definição de dicionário de instituição como “lei, costume ou prática estabelecida”. Segundo Bell (2002), as instituições importam porque leis,

---

5 Do inglês, *African Standby Force*.

6 Do inglês, *African Peace Fund*.

costumes e práticas estabelecidas em contextos institucionais e organizacionais podem desempenhar um papel poderoso na formação do comportamento dos indivíduos. As instituições podem ser formais ou informais, e os arranjos institucionais mais eficazes são aqueles que incorporam um sistema normativo de regras informais e internalizadas. O Institucionalismo, portanto, enfatiza como os constrangimentos institucionais, na forma de regras, convenções, normas e códigos de comportamento, contribuem para moldar o poder, o comportamento e as preferências dos atores e, por sua vez, moldam os resultados das políticas. Essas são as premissas sobre as quais o Neoinstitucionalismo é construído.

Existem três variantes principais do Neoinstitucionalismo: escolha racional, sociológica (normativa) e histórica. No entanto, cinco pressupostos centrais formam a base de toda a escola Neoinstitucionalista. Em primeiro lugar, as instituições criam ordem e previsibilidade de tal forma que os atores políticos são obrigados a agir dentro da lógica da adequação. As instituições refletem o caráter, a identidade, a história e a visão de uma entidade política e fornecem laços de afinidade, que unem os atores, apesar das diferenças entre eles. Em segundo lugar, as instituições geram estruturas, que se traduzem em ação política, e a ação política, por sua vez, resulta em continuidade e mudança institucional. Em terceiro lugar, uma coleção de instituições, que se encaixam em um sistema coerente, produz ordem política. Os atores se organizam e agem de acordo com regras e práticas socialmente construídas, publicamente conhecidas, antecipadas e aceitas. As instituições definem direitos básicos e responsabilidades dos atores e regulam como as vantagens, os encargos e as escolhas de vida são alocadas na sociedade. A autoridade também é criada para resolver problemas e conflitos. A quarta suposição é que as instituições possibilitam relações sociais, reduzem a flexibilidade e a variabilidade de comportamento e restringem a possibilidade de uma busca unilateral do interesse próprio. A lógica fundamental da ação é seguir as regras, isto é, prescrições baseadas na questão da adequação. As regras são seguidas porque são vistas pelos atores como naturais, justas, esperadas e legítimas. Espera-se que os membros obedeçam e sejam os guardiões dos princípios e padrões constitutivos da instituição. O último, mas não menos importante, pressuposto é que as instituições não são estáticas e irreversíveis. As instituições são defendidas por pessoas de dentro e validadas por pessoas de fora e, como suas histórias são codificadas em regras e rotinas, suas estruturas e regras internas não podem ser alteradas arbitrariamente. É mais provável que as mudanças ocorram refletindo a adaptação à experiência local e, portanto, sejam relativamente míopes e sinuosas, em vez de otimizadoras, bem como ineficientes no sentido de não alcançar um arranjo ótimo ideal.

## A UA e a APSA

A Organização da Unidade Africana (OUA) foi transformada em União Africana (UA) devido às mudanças nas necessidades políticas, de paz e segurança, bem como às necessidades socioeconômicas da África, no contexto das mudanças globais mais amplas, como resultado do final da Guerra Fria. O quadro normativo e institucional da UA foi moldado principalmente pela expansão do conceito de segurança, abarcando não apenas o sentido tradicional (centrado no Estado), mas também uma conceituação de segurança mais ampla, centrada no indivíduo. A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) seria, assim, a estrutura operacional para a implementação das decisões tomadas sobre prevenção de conflitos, pacificação (*peace-making*), operações de apoio à paz (*peacekeeping*), construção da paz (*peacebuilding*) e reconstrução pós-conflito. Seu mandato reflete também a mudança para a segurança humana, que é amplamente reconhecida no continente africano. Além disso, a organização visa lidar com questões relacionadas ao desenvolvimento humano, promoção práticas democráticas, boa governança e respeito aos direitos humanos, atuação humanitária e gerenciamento de desastres. Além da Comissão da UA, que dá apoio administrativo às suas atividades, a APSA é composta por cinco componentes principais, nomeadamente: o Conselho de Paz e Segurança (PSC), o Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS), o Painel dos Sábios (PoW), a Força Africana em Pronto-Emprego (ASF) e o Fundo para a Paz na África (APF).

### *O Conselho de Paz e Segurança*

O PSC sucedeu o Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, órgão central e operacional da OUA, que foi criado para tomar decisões em questões de paz e segurança. O PSC é o principal pilar da APSA. Através dele, a UA pode atuar em conjunto com as Comunidades Econômicas Regionais (RECs) ou com os Mecanismos Regionais de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos (RMs) e, assim, esses fazem parte da APSA. O PSC também interage com outros órgãos da UA, tais como o Parlamento Pan-Africano, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, organizações da sociedade civil, as Nações Unidas (ONU) e outros atores internacionais relevantes. Essas interações, no entanto, nem sempre são saudáveis. Uma fonte de tensão que compromete a cooperação efetiva entre a UA e as RECs, e que precisa de ser resolvida se a integração continental acelerar, é a sobreposição de papéis e responsabilidades. É preciso reafirmar claramente os papéis e responsabilidades entre a UA, os seus Estados membros e as RECs. Essa atitude irá garantir uma diminuição nas tensões e nas acusações de

divisão e conspiração seccional que frequentemente caracterizam a relação entre a UA e as RECs. Além disso, a convergência do Ato Constitutivo da UA com os tratados das diferentes RECs também é fundamental para o progresso desta relação. Felizmente, os Chefes de Estado e de Governo da UA sancionaram uma revisão do Ato Constitutivo e espera-se que estas áreas sejam esclarecidas.

Voltando ao PSC, esse foi especificamente criado para ser um arranjo coletivo de segurança e alerta precoce com a capacidade de facilitar respostas rápidas e eficientes em situações de conflito e crise. Ele possui o poder de recomendar uma intervenção nos Estados membros visando a promoção da paz, segurança e estabilidade.

O PSC é formado por quinze membros, todos eleitos pelo Conselho Executivo da UA e aprovados pela Assembleia Geral da UA. Cinco membros são eleitos para mandatos de três anos, geralmente para assumir o cargo no primeiro dia de abril, após o endosso da Assembleia. Os membros podem tentar a reeleição imediata, e são eleitos de acordo com o princípio de representação regional equitativa e rotação nacional, acordado dentro dos grupos regionais: África Central, Oriental, Norte, Austral e Ocidental. A ideia de representação regional, embora louvável, até agora não ajudou o PSC, já que alguns países aproveitaram esse arranjo para se reeleger continuamente. A Nigéria, por exemplo, atuou no PSC desde a sua criação em 2004, com reeleições sucessivas, tornando-se uma espécie de membro permanente do PSC. Vale ressaltar, que isso só foi possível devido ao poder preponderante da Nigéria dentro da UA. Mais uma vez, alguns Estados membros eleitos para o PSC sofreram, durante o seu mandato, conflitos violentos e permaneceram membros do Conselho. Outros claramente não respeitaram o princípio de constitucionalidade, direitos humanos, estado de direito e boa governança em geral. Todos estas questões lançam sérias dúvidas sobre o compromisso da UA com a democracia e a boa governança.

### ***O Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS)***

O CEWS é responsável pela coleta e análise de dados, e atua em colaboração com a ONU, agências da UA, outras organizações internacionais relevantes, Centros de Pesquisa, instituições acadêmicas e organizações não-governamentais (ONGs). As suas informações devem ser utilizadas pelo Presidente da Comissão da UA para aconselhar o PSC sobre potenciais conflitos e ameaças à paz e segurança na África, e recomendar o melhor curso de ação.

O objetivo do CEWS é antecipar e prevenir conflitos no continente e fornecer informações relevantes sobre a evolução de conflitos violentos com base

em indicadores específicos desenvolvidos. Este ainda possui seis ferramentas de recolhimento de informação: o *Africa Media Monitor*, o *Indicators and Profiles Module*, o *Africa Reporter*, o Portal do CEWS, o *Africa Prospectus* e o *Live-Mon*.

O CEWS foi estabelecido pelo Artigo 12 do Protocolo do PSC e é formado por dois componentes. O primeiro é a “Sala de Situação”, um centro de observação e monitoramento localizado na Divisão de Gestão de Conflitos da UA. Esta é responsável pela coleta e análise de dados. Em segundo estão as unidades de observação e monitoramento das RECs / RMs. Elas devem estar conectadas diretamente à Sala de Situação para transmissão de dados coletados e processados em seu nível.

Em 2006, a Reunião de Peritos Governamentais sobre Alerta Precoce e Prevenção de Conflitos adotou o Quadro para a Operacionalização do CEWS (*Framework for the Operationalization of the CEWS*). O Quadro foi posteriormente aprovado pelo Conselho Executivo em Adis Abeba, em janeiro de 2007. O Conselho solicitou à Comissão que assegurasse a plena implementação do Quadro dentro de um prazo de três anos para tornar o CEWS totalmente operacional.

### ***O Painel dos Sábios***

O PoW é um pilar importante da APSA. Formado por cinco personalidades africanas altamente respeitadas de vários segmentos da sociedade que contribuíram de forma notável para a causa da paz, segurança e desenvolvimento no continente, sua tarefa é apoiar os esforços do PSC e do Presidente da Comissão, particularmente, na área de prevenção de conflitos. O primeiro Painel foi nomeado em dezembro de 2007. Os membros do Painel atendem a mandatos de três anos, após, os mesmos são elegíveis para outro mandato. O PoW reporta-se à Assembleia através do PSC. Os membros são selecionados pelo Presidente da Comissão da UA e nomeados por decisão da Assembleia. O Painel se reúne pelo menos três vezes por ano para deliberar sobre seu programa de trabalho e para identificar regiões e países a serem visitados. Também organiza *workshops* anuais sobre questões relacionadas com a prevenção e gestão de conflitos, visando ajudar na elaboração de um relatório temático que é submetido à Assembleia para aprovação.

O Artigo 11 do Protocolo do PSC estabelece o PoW. O seu mandato é apoiar e aconselhar o Presidente da Comissão e o PSC na área da prevenção de conflitos; aconselhar sobre questões de impunidade, justiça e reconciliação, bem como mulheres e crianças em conflitos armados; usar seus bons ofícios para realizar mediação de conflitos e intermediar acordos de paz entre partes em conflito; e ajudar a Comissão da União Africana a mapear as ameaças à

paz e segurança, fornecendo conselhos e análises regulares, e solicitando o envio de equipes de mediação e apuramento de fatos em países específicos.

### ***A Força Africana de Pronto Emprego (ASF)***

A ASF foi estabelecida pelo Artigo 4 (h) do Ato Constitutivo da UA e pelo Artigo 13 do Protocolo do PSC. A Ato confere à UA o direito de intervir em um Estado membro em caso de circunstâncias graves (incluindo crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade). A tarefa da ASF é gerenciar esta agenda por meio de arranjos de pronto emprego nas cinco sub-regiões da África.

A ASF é formada por capacidades multidimensionais, incluindo militares, policiais e civis. Esses funcionários estão de prontidão em seus países de origem, prontos para implementação rápida. O conceito inicial da ASF era ser um mecanismo de reação rápida, que permitisse aos africanos dar respostas rápidas em uma situação de crise, sem qualquer carga política e instrumental. As funções da ASF incluem: observação e monitoramento de missões; outros tipos de operações de apoio à paz; intervenção em um Estado membro em circunstâncias graves ou a pedido de um Estado membro para restaurar a paz e a segurança, de acordo com os Artigos 4 (h) e 4 (j) do Ato Constitutivo. Outras funções são o desdobramento preventivo para evitar que as disputas e conflitos se intensifiquem, ou que um conflito violento em andamento se espalhe para áreas ou Estados vizinhos, ou, ainda, que ocorra o ressurgimento da violência depois que as partes em conflito tenham chegado a um acordo. A ASF também atua na construção da paz, incluindo desarmamento e desmobilização pós-conflito; assistência humanitária para alívio do sofrimento das populações civis nas áreas de conflito e apoio ao enfrentamento de grandes desastres naturais. Ela também desempenha qualquer outra função que possa ser exigida pelo PSC ou pela Assembleia.

### ***O Fundo Africano para a Paz (APF)***

O Fundo Africano para a Paz (APF) foi estabelecido em junho de 1993 como um dos instrumentos operacionais para financiar as atividades de paz e segurança da UA. Foi criado devido a constatação de que as contribuições dos Estados membros, por si só, não seriam suficientes para que a OUA assumisse suas diversas responsabilidades. O Fundo da Paz é constituído por doações financeiras do orçamento regular da UA, incluindo contribuições em atraso, contribuições voluntárias dos Estados membros e de outras fontes na África, incluindo o setor privado, sociedade civil e indivíduos, bem como através de atividades de angariação de fundos.

Obviamente, a UA criou, por meio da APSA, instituições e estruturas para facilitar a realização do seu objetivo de promover a paz e a segurança na África. O que falta, no entanto, é que essas instituições e estruturas funcionem de maneira satisfatória para cumprimento de seus mandatos.

## O Enquadramento Legal da APSA: uma Nova Ordem Normativa da UA para a APSA gerenciar?

A institucionalização da APSA pela UA resultou da constatação de que os conflitos na África eram um grande impedimento ao desenvolvimento socioeconômico do continente. A antiga OUA não tinha recebido os poderes adequados para lidar com esses conflitos e posicionar a África em um caminho de paz e segurança, bem como de crescimento e desenvolvimento socioeconômico. Portanto, era preciso que medidas fossem tomadas para promover a paz, a segurança e a estabilidade como um pré-requisito para a implementação da agenda de desenvolvimento e integração na África. Por essa razão, a UA comprometeu-se em estabelecer todas as medidas necessárias para o fortalecimento de suas instituições e, assim, proporcionar-lhes os poderes e recursos necessários para o cumprimento de maneira eficaz de seus respectivos mandatos.

Um estudo dos objetivos e princípios da UA, comparados com os da OUA, revela a mudança de uma velha ordem normativa da OUA, destinada a salvaguardar a soberania individual dos Estados na África, a uma nova ordem normativa da UA, destinada a abordar não só a segurança do Estado africano, mas também a segurança do povo africano. Ou seja, de uma cultura de não intervenção e não ingerência nos assuntos internos dos Estados membros, a uma norma de intervenção e não-indiferença. Entre outros, os objetivos da UA são defender a soberania, integridade territorial e independência dos seus Estados membros; promover a paz, segurança e estabilidade no continente; promover princípios e instituições democráticas, participação popular e boa governança; promover e proteger os direitos humanos e dos povos de acordo com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e outros instrumentos relevantes de direitos humanos. Para estes fins, os princípios da UA incluem a proibição do uso da força ou ameaça de força entre os Estados membros; não interferência nos assuntos internos de outros Estados membros; o direito da UA de intervir num Estado membro em circunstâncias graves como crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade; o direito dos Estados membros solicitarem intervenção da UA para restaurar

a paz e a segurança; bem como o respeito pelos princípios democráticos, direitos humanos, Estado de direito e boa governação.

Em todos os itens acima, a APSA tem um grande papel a desempenhar para assegurar que o comportamento dos Estados membros da UA esteja em conformidade com os objetivos e princípios dessa. O trabalho do PSC é inspirado pelo Conselho de Segurança da ONU, que tem a responsabilidade primária de manter a paz e a segurança internacionais, assim como o papel que a Carta das Nações Unidas atribui aos arranjos regionais a manutenção da paz e segurança.

O Protocolo do PSC manifesta profunda preocupação com a prevalência de conflitos armados na África, aos quais são atribuídos o declínio socioeconômico do continente, bem como o sofrimento da população civil. O Protocolo, por conseguinte, expressa a determinação dos Estados membros de reforçar a sua capacidade para enfrentar os conflitos no continente, bem como assegurar que a UA desempenhe um papel central na busca da paz, segurança e estabilidade no continente. Para colocar essa determinação em prática, o Protocolo estabelece o PSC como um órgão de decisão permanente para a prevenção, gestão e resolução de conflitos. Espera-se que o PSC seja um mecanismo de segurança coletiva e aviso prévio para facilitar a resposta oportuna e eficiente em situações de conflito e crise na África. A Comissão da UA e as outras quatro componentes da APSA devem apoiar o PSC na execução deste mandato.

O mandato da APSA, de acordo com o Protocolo do PSC, faz do PSC uma réplica do Conselho de Segurança da ONU para a UA, e constitui o coração da UA quando se trata de lidar com ameaças à paz e segurança no continente. Como o Conselho de Segurança da ONU, o PSC existe para reforçar as regras, princípios e normas da UA na área de paz e segurança. Para poder desempenhar as suas responsabilidades, o PSC recebe alguns poderes dos Estados membros, como antecipar e prevenir disputas, conflitos e políticas que podem levar ao genocídio e a crimes contra a humanidade. O PSC também tem o poder de empreender funções de *peacemaking* e *peacebuilding* para resolução de conflitos. Também tem o poder de autorizar o monitoramento e o envio de missões de paz e de recomendar à Assembleia a intervenção em nome da UA, de acordo com o Artigo 4 (h) do Ato Constitutivo. Outros poderes do PSC são aprovar as modalidades de intervenção; instituir sanções contra mudanças inconstitucionais de governo nos Estados membros; implementar a Política de Defesa Comum Africana; implementar os instrumentos regionais e da UA de combate ao terrorismo; e promover e desenvolver uma forte parceria para a paz e segurança entre a UA e a ONU, e outras organizações internacionais relevantes.

Ao dotar o PSC com os poderes do Artigo 7, a UA delega ao PSC lidar com questões sobre a paz e a segurança do continente, como é o caso da ONU e do seu Conselho de Segurança. Assim, espera-se que o PSC tenha o apoio maciço dos Estados membros da UA na execução das suas funções destinadas a criar e manter a paz e a segurança na África. Espera-se, também, que o PSC trabalhe em estreita colaboração com a Comissão da UA, que desempenhará um papel consultivo nesta área. O PoW e o CEWS devem apoiar os esforços do PSC nas áreas de prevenção de conflitos e funções de observação e monitoramento, respectivamente. A ASF apoia o PSC na implementação de missões e intervenções de apoio à paz. O Fundo para a Paz deve fornecer o apoio financeiro necessário ao PSC em períodos de operações de paz e outras atividades operacionais relacionadas à paz e segurança. Dito isso, o Fundo para a Paz até agora sofreu alguns constrangimentos dos doadores desde o seu início. Um caso típico foi o comportamento do Japão durante a crise do Mali, na qual a UA foi instruída pelo Japão a não enviar tropas ao Mali para o papel de combate direto, exceto para manutenção da paz (Missões de Observadores), sob a pena de se retirar do Fundo para a Paz. Os doadores dão várias prescrições sobre quais fundos podem ou não ser usados. A UA e o seu PSC podem, por outro lado, considerar necessário utilizar o fundo de forma diferente, colocando-os em desacordo com os seus doadores. Tais restrições dos doadores, portanto, limitam o alcance da UA e do PSC no cumprimento do seu mandato.

## APSA: Sucessos, Progressos e Desafios

O desempenho dos componentes da APSA é variável. Enquanto alguns foram totalmente operacionalizados, outros ainda não. E mesmo os componentes que estão prontos, estes ainda possuem seus próprios desafios que os impedem de funcionar de forma otimizada.

O PSC parece ter atuado muito além de suas expectativas, tendo convocado várias reuniões para deliberar sobre questões de conflito e situações de crise. Também emitiu vários comunicados e declarações relacionados ao Burundi, República Centro-Africana, Chade, Comores, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Guiné, Guiné-Bissau, Quênia, Libéria, Madagascar, Mauritânia, Níger, Ruanda, Somália, Sudão do Sul, Sudão, Togo e Zimbábue, entre outros. O PSC também autorizou sanções contra vários Estados membros, além do envio de missões de paz ao Burundi (2003), ao Sudão (2004), a Comores (2006) e à Somália (2007). O PSC demonstrou

capacidade de alertar para situações de crise na África, funcionando como um dos componentes mais importantes e poderosos da APSA. As realizações do PSC até agora demonstram o crescente compromisso dos Estados membros em combater conflitos no continente, mas também fornece uma indicação da fragilidade da situação de segurança de alguns de seus membros.

Kwesi Aning (2008), no entanto, observa que o PSC não tem sido capaz de aplicar suas normas, valores e princípios igualmente a todos os Estados membros. Entretanto, isso não é surpreendente. Exemplos podem ser citados como o caso de Togo, Mauritânia e Sudão, nos quais as normas do PSC foram aplicadas de maneira diferente. No Togo, foi preciso a liderança combinada da CEDEAO e da UA para reverter o golpe de Estado que ocorreu em fevereiro de 2005. Na Mauritânia, no entanto, uma aplicação “generalizada” de sanções após o golpe de Estado culminou na incapacidade de reversão da tomada de poder pelos militares. A Mauritânia revelou-se difícil, apesar da sua suspensão da UA e dos esforços internacionais mais amplos para devolver o país ao governo democrático. O caso do Sudão foi ainda mais difícil para o PSC e trouxe à tona um desafio único sobre como as normas e princípios em desenvolvimento da UA deveriam ser aplicados. O PSC e a comunidade internacional em geral, durante muito tempo, não conseguiram mudar o comportamento do Sudão.

Mais uma vez, a ligação entre o PSC e órgãos semelhantes nas RECs / RMs foi limitada. A interação entre o PSC e outros componentes da APSA não foi adequada, isto em parte por causa da não operacionalização de alguns desses componentes. O apoio institucional ao PSC também é limitado, embora o conjunto de atividades tenha crescido exponencialmente. O Secretariado do PSC está sobrecarregado, pois apoia tanto o PSC como alguns dos seus membros com capacidade limitada nas suas embaixadas. As estruturas nas RECs enfrentam desafios semelhantes de apoio administrativo.

Além disso, o CEWS foi capaz de automatizar a coleta de dados e relatórios em um nível avançado. No entanto, a operacionalização varia quanto ao nível das RECs/RMs. Enquanto a ECOWARN e a CEWARN são relativamente avançadas na automatização da coleta de dados e relatórios, os avanços no CEN-SAD, EAC e COMESA têm sido lentos. No entanto, foram feitos progressos importantes no estabelecimento de quadros políticos, conceitos específicos e abordagens para o alerta preventivo. Também houve movimentos para trazer organizações da sociedade civil (OSCs) e instituições de treinamento com interesse em alerta antecipado, paz e segurança.

A análise de conflitos e o desenvolvimento de opções de resposta não foram os melhores. Isso porque há vários desafios com a coleta, com-

partilhamento e distribuição de informações entre as partes interessadas. Um claro quadro colaborativo deve ser feito no fortalecimento das relações entre o CEWS na UA e os sistemas de aviso prévio das RECs. Em termos de infraestrutura, embora tenham sido envidados esforços significativos no desenvolvimento de sistemas para o bom funcionamento do CEWS, ainda há problemas com a capacidade analítica do pessoal, o recrutamento e o desenvolvimento dos conhecimentos técnicos necessários, a implantação das ferramentas necessárias para recolhimento e análise de dados, institucionalização de um sistema de aviso prévio padronizado nas RECs e o estabelecimento do sistema necessário para as ligar ao CEWS na Sede da UA, bem como o quadro jurídico e político para as relações institucionalizadas com as RECs.

O PoW, por sua vez, teve várias reuniões, formais e informais, com indivíduos interessados em paz e segurança. Ele embarcou em algumas visitas a países, além de observação e monitoramento em áreas afetadas por conflitos. Em comparação com os outros componentes, pouco se sabe sobre os detalhes de suas atividades. Todos os anos, o PoW trabalha com uma área temática particular coberta em seu mandato: Prevenção da Violência Relacionada às Eleições (2008); Impunidade, Reconciliação e Conciliação (2009); e Mulheres e Crianças em Conflitos Armados (2010). O Painel realiza reuniões periódicas com o PSC em suas principais áreas temáticas que ajudam no processo de tomada de decisão do PSC. Uma reunião especial foi realizada sobre “Mulheres e Crianças em Conflitos Armados” em março de 2010. O PoW também organizou oficinas em Nairóbi, Quênia (novembro de 2008), Monróvia, Libéria (maio de 2009) e Kinshasa, RDC (maio de 2010).

Embora o PoW pareça estar em boa trajetória, ainda há vários problemas a serem resolvidos. As reuniões do Painel com o PSC são mais informais do que formais. Os dois parecem estar trabalhando paralelamente uns aos outros e apenas se reunindo em colaboração com o Presidente da Comissão. Novamente, os membros do Painel parecem estar trabalhando de maneira *ad hoc*, com cada um envolvido em outras atividades fora do PoW. Às vezes, eles não estão disponíveis quando necessário para cuidar de situações de conflito. O Painel também parece estar mais interessado na prevenção de conflitos (isto é, democracia, governança, Estado de direito) do que no gerenciamento e resolução destes. Isso ocorre mesmo havendo muita atenção à prevenção de conflitos. O desafio de não conhecer suas atividades em detalhes também dificulta os esforços de paz. Outras partes interessadas não são informadas sobre todos os acontecimentos nas áreas de operação do PoW. Para resolver estes desafios, o Painel deve assegurar que as suas atividades de prevenção de conflitos estejam devidamente coordenadas com as outras instituições da UA que lidam com a paz e a segurança. Deve existir uma relação de trabalho

cordial entre o Painel, o PSC, o Departamento de Assuntos Políticos e a AUC, a fim de evitar a duplicação de papéis e garantir a eficiência na prestação de serviços. O PoW precisa, ainda, ampliar seu escopo de atuação para colaborar com estruturas e instituições similares nas RECs, bem como organizações da sociedade civil na África que lidam com paz e segurança.

Os esforços para operacionalizar a ASF registraram bom progresso, embora o grau de evolução varie de região para região. O progresso no desenvolvimento de um conceito multidimensional para o ASF é um dos mais notáveis até hoje. Os componentes militar e policial foram colocados em prática em todas as RECs. No entanto, a criação do componente civil continua sendo um desafio. Com relação a isso, o ângulo de desenvolvimento da política foi bem coberto pelas várias RECs. O que permanece problemático são as disparidades nos níveis de implementação dessas políticas pelas próprias RECs. Também não existe um quadro vinculativo entre a UA e as RECs e os seus Estados membros, no que diz respeito à contribuição de tropas. A UA também precisaria de um plano de apoio para aumentar a conscientização sobre a sua existência e atividades, uma vez que a consciência do papel da ASF permanece insuficiente. Espera-se que as lições de exercícios passados, como o AMANI de 2010 e a experiência prática das operações de paz em Darfur (AMIS/UNAMID) e na Somália (AMISOM) contribuam para alcançar a Capacidade Operacional Plena.

Uma avaliação do Fundo para a Paz revela que esse ainda é insuficiente e precário. Em 2007, uma Auditoria de Alto Nível da UA concluiu que havia motivo para preocupação com o financiamento de operações de paz na África. Menos de 10% do orçamento ordinário da UA é atribuído ao Fundo para a Paz. Isso é muito pequeno em comparação com as necessidades das atividades de manutenção da paz no continente. As contribuições fixas para financiar a manutenção da paz não foram feitas, e o reembolso dentro de seis meses dos contingentes que contribuem para as operações de paz, conforme previsto no Protocolo, nem sempre foi honrado. Até que estes desafios sejam superados, o trabalho da APSA continuará a enfrentar desafios financeiros, uma situação que talvez uma parceria com a ONU e outras organizações internacionais possa melhorar. Esta parceria com a ONU e outras organizações internacionais, no entanto, tem seus próprios desafios que a própria UA reconhece. As desvantagens da dependência excessiva de recursos financeiros oriundos de doadores ou parceiros estrangeiros revelam-se nas restrições que estes impõem ao fundo, ditando o que pode e não pode ser aplicado no contexto de paz e segurança. Outro desafio relacionado à excessiva dependência dos doadores é a propriedade do processo de paz no continente. Pode a UA e os seus Estados membros reivindicarem a pro-

priedade dos processos de paz na África quando os estrangeiros pagam para assegurar que os processos se realizem? O mantra popular de “soluções africanas para os problemas africanos” é apenas uma conversa sem apoio financeiro dos Estados africanos? A UA na sua Cimeira Especial em Trípoli (2009) afirmou que era fundamental que os Estados membros cumprissem as suas obrigações financeiras, para que a dependência da organização em relação à ajuda externa pudesse ser reduzida e a sustentabilidade e propriedade pudessem ser garantidas.

## A APSA: Qual diferença exerceu na África?

Até agora, é evidente que a APSA foi institucionalizada, embora alguns desafios persistam. Seus componentes foram devidamente estabelecidos pelo marco legal e suas funções também são bem conhecidas pelos Estados membros da UA. Uma vez que foram estabelecidas por e com o consentimento destes Estados, espera-se que estes apoiem a APSA no desempenho das suas funções. O apoio, nesse sentido, inclui assegurar que suas ações ou comportamento estejam de acordo e não prejudiquem as regras, princípios, normas e valores que a APSA é encarregada de policiar. Se os Estados membros falharem ou forem contrários a estas normas, o seu comportamento deverá ser considerado inaceitável e, por conseguinte, a APSA poderá poder aplicar as sanções adequadas, também com o apoio dos demais Estados membros. Que diferença, então, a APSA fez em paz e segurança na África? Quão eficazes foram suas ações? Quais foram os resultados? As respostas da APSA em situações de crise e conflito garantem sua continuidade? Quais mudanças são prováveis de acontecer dentro da APSA no futuro?

A APSA coloca a UA numa melhor posição para lidar com conflitos e crises na África do que a OUA. Ela tem, até certo ponto, facilitado a busca da UA para promoção da paz e segurança por meio de intervenções que vão desde a diplomacia e mediação; missões de observação; condenação de governos inconstitucionais; até a implantação de operações de paz. No entanto, os resultados nem sempre foram os mesmos. Houve sucessos e fracassos. Esta seção discute tais sucessos e fracassos, bem como o que explica esses resultados.

Em operações de paz, a APSA registrou algumas conquistas notáveis, bem como algumas falhas. Por exemplo, a operação no Burundi (2003-2004) foi considerada muito bem sucedida, embora houvesse outros desafios no que diz respeito ao Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR). Avaliações iniciais das Nações Unidas sobre a situação do Burundi provaram a natureza precária do conflito. No entanto, a postura pragmática e de lide-

rança da UA culminou na cessação da violência. A presença da Missão da UA no Burundi (AMIB) desencorajou a violência e serviu como dissuasão para as facções do conflito, até que a AMIB entregou com sucesso a Missão da ONU no Burundi (ONUB) em 2004. Mais uma vez, as operações da UA em Comores foram bem sucedidas, pois contribuíram para o retorno do país ao regime democrático. A Missão da UA de Apoio às Eleições em Comores (AMISEC, implantada em 2006) e depois a Missão de Assistência Eleitoral e Segurança da UA a Comores (MAES) enfrentaram desafios iniciais devido ao seu pequeno número de contingentes. De qualquer forma, elas conseguiram criar a atmosfera certa para as eleições serem realizadas. No entanto, foi necessária uma invasão militar brutal da UA para expulsar o governo rebelde e devolver o governo central ao poder.

No Sudão e na Somália, os resultados foram totalmente diferentes. No Sudão, as operações se mostraram extremamente difíceis. Como o Burundi, a situação no Sudão era precária. Contudo, o mandato da Missão da UA no Sudão (AMIS, implantado em 2004) era demasiado restritivo para permitir operações de paz robustas e para devolver a estabilidade ao país. A AMIS também não conseguiu o apoio do governo e dos rebeldes. Pior ainda, ela não tinha as capacidades ou presença necessárias para cumprir com seu mandato. Na Somália, a AMISOM (implantada em 2007) também teve pouco impacto, especialmente por causa de acusações de parcialidade contra a UA, que teria ajudado a Etiópia a impor um governo ilegítimo ao povo da Somália. As atividades da AMISOM também tiveram o desafio de um número limitado de tropas numa vasta área de operação.

Sobre a gestão das Mudanças Inconstitucionais de Governo (UCGs)<sup>7</sup>, a UA, através da APSA, superou os dias da OUA de tolerar e trabalhar com governos inconstitucionais. Com exceção de alguns casos, a UA parece ter proibido UCGs, tanto no papel quanto na prática. UCGs registrados pela APSA até agora incluem Togo (2005), Mauritânia (2005 e 2008), Guiné (2008), Madagascar (2009), Níger (2010), Líbia (2011) e Costa do Marfim (2011). Mais uma vez, nesta área, a APSA não tem sido consistente na sua aplicação dos princípios e normas apropriadas, e também quanto às sanções. Em alguns casos, a UA condenou rapidamente os UCGs. No entanto, em outros, atrasou até depois da condenação por outros órgãos regionais, como a CEDEAO, apenas para adicionar a sua voz de forma indireta. Isto levou a acusações de parcialidade em resposta a UCGs contra a UA. A UA não agiu efetivamente para condenar a mudança na Constituição do Níger pelo Presidente Mamadou Tandja, que permitia que ele permanecesse no poder. No

---

7 Do inglês, *Unconstitutional Changes of Government*.

entanto, quando o golpe de 2010 ocorreu no Níger, a UA foi muito rápida em condená-lo. Novamente, na Costa do Marfim, a UA adiou e nunca impôs sanções ao governo do Presidente Gbagbo por se recusar a renunciar ao poder após a derrota. O Zimbabué tem sido outro ponto negativo na legitimidade da APSA, uma vez que a UA se opôs à imposição de sanções contra o regime de Robert Mugabe. Appiah (2014) chama a atenção para o fato de que, embora a democracia tenha sido aceita como a forma legítima de governo no continente, os partidos de oposição raramente ganham eleições. Em vez disso, alguns candidatos venceram eleições em condições questionáveis, mas não enfrentaram sanções da UA e do seu PSC. A autora também aponta para o fato de que a APSA não estava equipada com os mecanismos necessários para lidar com as revoltas no Egito e na Tunísia, bem como com a insurreição armada na Líbia. O caso da Líbia, segundo Appiah (2014), evidenciou uma marginalização da União Africana pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), para, assim, derrubar o regime de Muammar Gaddafi na Líbia. Esse caso evidencia um choque entre as instituições da ONU e da UA e seu PSC. Claramente, a aplicação das normas da UA às UCGs da APSA mostra muitas inconsistências que precisam ser abordadas para resgatar a imagem da UA e a legitimidade de suas ações para trazer paz e segurança.

## Conclusão

Em suma, a APSA fez grandes progressos no cumprimento do seu mandato para promoção da paz, segurança e estabilidade na África. Como sugerido no início do artigo, no entanto, as conclusões apoiam o argumento de que a incapacidade da UA de aplicar as regras, princípios, valores e normas da UA de uma maneira uniforme para moldar o comportamento dos Estados membros é o maior desafio da organização. O Neoinstitucionalismo considera a constância e congruência na aplicação de normas cruciais para a previsibilidade das instituições. Novamente, é somente quando há previsibilidade, que a continuidade e a mudança podem ser garantidas. A instituição APSA deve ser capaz de entregar os resultados políticos esperados, isto é, a paz, a segurança e a estabilidade na África. Até que os muitos desafios da APSA sejam tratados, de modo a colocá-la em um estado capaz de lidar com todos os tipos de situações de conflito, a APSA não pode cumprir plenamente o seu mandato. Em vez disso, sua capacidade e autoridade serão enfraquecidas com o tempo e acabarão tendo que ceder. A UA deve desenvolver e manter um grande interesse nos recursos técnicos, humanos e financeiros da APSA para permitir que ela funcione de forma ideal para cumprir o seu mandato principal de promoção da paz, segurança e estabilidade em África.

Depois de capacitá-la para assim torná-la uma instituição independente, capaz de adotar as decisões certas por si própria e agir de forma pragmática, a UA deve construir e reforçar as parcerias certas com organizações internacionais interessadas na paz, segurança e estabilidade na África. Isso a colocará em posição de ser aceita e defendida por seus Estados membros (internos), bem como validada pelo restante da comunidade internacional (externos).

## REFERÊNCIAS

- African Peace and Security Architecture. n/d. “African Union’s blueprint for the promotion of peace, security and stability in Africa”. <http://www.peaceau.org/uploads/african-peace-and-security-architecture-apsa-final.pdf>.
- African Union. 2000. “Lome Declaration of 2000 for conditions that qualify as unconstitutional changes of government”. <http://www.peaceau.org/uploads/ahg-decl-2-xxxvi-e.pdf>.
- \_\_\_\_\_. 2018. “Panel of the Wise (PoW)”. <http://www.peaceau.org/en/page/29-panel-of-the-wise-pow>.
- \_\_\_\_\_. n/d. “Peace and Security Council”. <http://au.int/en>.
- \_\_\_\_\_. 2002. “Protocol relating to the establishment of the Peace and Security Council of the African Union”.
- \_\_\_\_\_. 2015. “The African Standby Force”. <http://www.peaceau.org/en/page/82-african-standby-force-asf-amani-africa-1>.
- \_\_\_\_\_. 2000. “The Constitutive Act.” Addis Ababa.
- \_\_\_\_\_. 2018. “The Continental Early Warning Systems.” <http://www.peaceau.org/en/page/28-continental-early-warning>.
- Aning, Kwesi. 2008. “The UN and the African Union’s security architecture: Defining an emerging partnership?.” *critical currents* 5: 17.
- Appiah, Juliana Abena. 2014. *The African Union and the Quest for Peace and Security in Africa: 2002-2012*. PhD diss., University of Ghana.
- Bah, Alhaji Sarjoh; Choge Choge-Nyangoro; Solomon A. Dersso; Brenda Mofya, and Timothy Murithi. 2014. *The African Peace and Security Architecture: A handbook*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Bell, Stephen. 2002. “Institutionalism.” 363-380.
- Fisher, L.M., et al. 2010. “African Peace and Security Architecture (APSA) Assessment Study”, 2010:33.
- Murithi, Tim e Hallelujah Lulie. 2012. “The African Union Peace and Security Council-a five-year appraisal.” *Institute for Security Studies Monographs* no. 187: 268.

Pollack, M. A. 2008. "The New Institutionalisms and European Integration". *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*.

## RESUMO

A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) foi instituída pela União Africana (UA) em 2002 para manter as regras, normas, objetivos e princípios da UA sobre paz, segurança e estabilidade na África. A APSA também foi estabelecida para assegurar que o comportamento dos Estados membros da UA se moldasse a esses princípios e normas. A APSA deveria ser a estrutura operacional para a implementação efetiva de decisões tomadas sobre prevenção de conflitos, operações de paz, operações de apoio à paz, construção da paz e reconstrução pós-conflito. Seu mandato refletia a mudança para a segurança humana, que é amplamente aceita no nível continental. A APSA lidou com questões relacionadas ao desenvolvimento humano; promoção de práticas democráticas, boa governança e respeito aos direitos humanos, ação humanitária e gestão de desastres naturais. No quadro da teoria Neoinstitucionalista da integração, e com o uso de dados secundários, a hipótese deste trabalho é de que a APSA, como resultado de não aplicar de forma uniforme as suas regras para todos os Estados membros, vem tendo dificuldades na atuação em promoção da paz e segurança na África. O artigo, portanto, avalia o desempenho da APSA desde o seu início e apresenta uma visão geral dos principais componentes da APSA, seu arcabouço legal, bem como seus sucessos, perspectivas e desafios. O principal objetivo do artigo é verificar se a APSA fez alguma diferença na área de paz, segurança e estabilidade na África desde a sua criação. O trabalho constatou que, apesar dos grandes avanços feitos pela APSA em cumprir seu mandato para promover a paz, segurança e estabilidade na África, sua incapacidade de aplicar as regras, princípios, valores e normas da UA de maneira uniforme, para assim moldar o comportamento dos Estados membros, vem resultando em prejuízos para sua atuação. Para que a APSA lide eficazmente com os conflitos na África, recomenda-se que a UA desenvolva e mantenha um grande interesse nos recursos técnicos, humanos e financeiros da APSA para permitir que funcione da melhor forma possível. A União Africana é encorajada a permitir que as regras funcionem e que sejam aplicadas uniformemente aos estados membros. A UA deve também continuar a construir e reforçar as suas parcerias com organizações internacionais preocupadas com a paz e a estabilidade em África.

## PALAVRAS-CHAVE

União Africana; APSA; Resolução de Conflitos.

*Recebido em 8 de março de 2018.  
Aprovado em 6 de junho de 2018.*

*Traduzido por Rafaela Pinto Serpa.*