



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

As relações entre a ONU – UA: análise da missão UNAMID

Lígia Maria Olmo Pimenta

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em
Estudos Internacionais

Orientador

Pedro Seabra

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE – IUL) - Centro de Estudos Internacionais

Setembro, 2018

Agradecimentos

Aos meus pais, pelo apoio e paciência que demonstraram ao longo deste percurso. Um muito obrigada por tudo.

Ao professor Pedro Seabra, meu orientador, pelo apoio e disponibilidade prestada no decorrer da escrita desta dissertação.

Um especial obrigado à minha turma de informática pelo apoio e motivação que me foram dando ao longo desta jornada. Agradeço-vos do fundo do meu coração, gosto muito de vocês.

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a interação entre as dinâmicas securitárias africana e internacional. Para tal, o presente documento prevê o estudo do caso da UNAMID, a primeira missão híbrida conduzida em parceria entre a ONU e a UA. Conclui-se que apesar de ser uma parceria bem desenvolvida institucionalmente, a cooperação operacional entre as duas organizações apresenta alguns problemas que apenas poderão ser ultrapassados quer com a partilha de conceitos operacionais entre as duas organizações na condução das missões de paz em África quer com o desenvolvimento das capacidades operacionais dos estados-membros africanos.

Palavras – chave: Organização das Nações Unidas (ONU); União Africana (UA); peacekeeping; UNAMID

Abstract

The present work aims to analyze the existing interaction between the international and African security dynamics. To that end, the present document analyzes the case-study of UNAMID, the first hybrid mission ever conducted between the UN and the AU. It is concluded that despite an institutionally well-developed partnership, the operational cooperation between the UN and the AU presents some problems that can only be overcome either with the exchange of operational concepts between the two organizations in conducting peace operations in Africa or with the development of the operational capabilities of the African member-states.

Key-words: United Nations (UN); African Union (AU); peacekeeping; UNAMID

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	ii
Abstract	ii
Índice	iii
Lista de abreviaturas	iv
Capítulo I.....	6
<u>Introdução</u>	6
Metodologia	8
Capítulo II: Da Organização de Unidade Africana (OUA) à União Africana (UA): a mudança de paradigma.....	10
II.I A criação da Organização de Unidade Africana (OUA).....	10
II.II A criação da União Africana (UA).....	12
II.III Uma nova estrutura securitária: A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA).....	9
Capítulo III	15
III.I A ONU como ator securitário global.....	15
III. II A ONU em África: breve perspetiva histórica.....	18
Capítulo IV	22
IV.I Cooperação global – regional: A cooperação regional e a ONU	22
IV.II Os desafios da parceria entre a ONU e a UA.....	25
Capítulo V	31
Os desafios da parceria UA – ONU: o caso da UNAMID.....	31
Capítulo VI.....	44
Conclusão	44
<u>Bibliografia</u>	46

Lista de abreviaturas

ACIRC	African Capacity for Immediate Response to Crisis
AMIS	African Union Mission in Sudan
APSA	Arquitetura de Paz e Segurança Africana
ASF	African Standby Force
CEWS	Continental Early Warning System
CPA	Comprehensive Peace Agreement
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DPA	Darfur Peace Agreement
IGADD	Intergovernmental Authority on Drought and Development
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
OUA	Organização de Unidade Africana
ONU	Organização das Nações Unidas
ONUC	United Nations Operation in Congo
PSC	Peace and Security Council
RECs	Regional Economic Communities
UA	União Africana
UNAMID	United Nations – African Union Hybrid Operation in Darfur
UNMIS	United Nations Mission in Sudan

Capítulo I

Introdução

Apesar dos seus longos anos de experiência na condução de missões de paz nas mais diversas partes do Mundo, a ONU tem apresentado algumas dificuldades na condução das mesmas em África. O elevado grau de conflitualidade que afeta o continente aliado à complexidade, multidimensionalidade e singularidade dos conflitos apresentam-se como desafios complicados de resolver tanto para a ONU como para as instâncias regionais responsáveis por garantir a paz e segurança.

Tais desafios têm obrigado a ONU não só a redefinir conceptualmente as missões de paz de forma a eliminar a conflitualidade em África; a proceder ao aprofundamento da cooperação com os organismos regionais e sub-regionais existentes no continente; mas também a promover o desenvolvimento e operacionalidade da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA). Ao nível institucional, uma das parcerias mais prolíficas no que diz respeito à construção de mecanismos de resolução pacífica de conflitos no continente tem sido a desenvolvida entre a ONU e a União Africana (UA).

A criação da UA em 2002 marcou o início de uma nova abordagem em África no que diz respeito à prevenção, gestão e resolução de conflitos e a organização viu-se desde muito cedo envolvida na pacificação do continente. Descendente da Organização da Unidade Africana (OUA), a UA veio institucionalizar uma nova arquitetura de paz e segurança em África que fosse não só adequada aos novos desafios securitários que o continente atravessava, mas também capaz de fortalecer a posição africana no xadrez político internacional. No entanto, a juventude da UA na condução de missões de paz (Akuffo 2010) e a pouca consolidação do seu enquadramento jurídico por parte dos respetivos estados-membros condicionaram a ação da organização desde o início especialmente devido à complexidade dos conflitos onde se viu compelida a agir.

Reforçar a posição africana no panorama político internacional significava também realizar parcerias estratégicas proveitosas com parceiros que demonstrassem interesse em promover tanto a segurança do continente como o seu desenvolvimento socioeconómico. Neste sentido, criou-se assim uma interdependência entre a ONU, que pretendia compreender as dinâmicas securitárias africanas de modo a aplicar soluções viáveis perante os conflitos; e a UA que pretendia afirmar-se institucionalmente na agenda política e securitária internacional. Tal acabou por gerar uma parceria muito produtiva ao nível institucional que só veio a aprofundar as relações entre as duas organizações e aproximou África do centro de tomada das decisões. No entanto, ao

nível operacional, a relação entre as duas organizações tem vindo a ser afetada por alguns desafios maioritariamente causados pelas divergências conceptuais no que diz respeito ao planeamento e execução das missões de paz.

A problemática da qual a presente dissertação parte consiste na tentativa de compreender o impacto que a visão operacional das missões de paz por parte das instituições securitárias regionais e internacionais apresenta na arquitetura de paz e segurança africana. O objetivo principal passa por compreender qual a interação existente entre a arquitetura de paz e segurança internacional e a arquitetura de paz e segurança africana e verificar de que forma ambas interagem de modo a influenciar a operacionalização das operações de paz em África. Apesar da parceria entre a UA e a ONU ser muito produtiva ao nível institucional, a realidade dos conflitos africanos tem-se revelado demasiado complexa para ambas organizações que apresentam grandes dificuldades em estabelecer e implementar uma paz sustentável em África.

Assim, são objetivos específicos deste trabalho conceptualizar o enquadramento jurídico da UA e das organizações sub-regionais africanas no contexto securitário internacional; compreender o modo de operacionalização das missões de paz por parte da ONU e da UA; e compreender em última instância de que forma as dinâmicas internas do continente africano influenciam a implementação e consolidação da arquitetura de paz e segurança institucionalizada pela UA.

Tendo em conta a generalidade do tema, a presente dissertação procederá à análise da primeira missão híbrida entre a ONU e a UA, a UNAMID (United Nations – African Union Hybrid Mission in Darfur).

Atendendo aos objetivos a que se propõe, esta dissertação encontra-se estruturada de acordo com cinco capítulos. O primeiro capítulo procederá à introdução onde são expostos o tema, a problemática, o objetivo principal e os objetivos específicos, assim como a descrição da metodologia utilizada para a realização da mesma. O segundo capítulo incide sobre a UA como ator securitário regional onde, numa primeira parte, se evidenciam os avanços institucionais e jurídicos da organização; e numa segunda parte se realiza uma breve análise da Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA) e das suas instituições. O terceiro capítulo apresenta uma breve perspetiva histórica da ONU enquanto ator securitário global, com especial incidência no continente africano. Por sua vez, o quarto capítulo pronunciar-se-á sobre a cooperação existente entre a ONU e as organizações regionais, atribuindo especial atenção aos desafios da cooperação entre ONU com a UA. No quinto capítulo, pretende-se analisar em mais profundidade as dinâmicas de cooperação entre a ONU e a UA através da análise dos desafios presentes no destacamento da UNAMID.

No último capítulo, apresenta-se um breve comentário conclusivo tendo em vista a resposta da problemática acima referida.

Metodologia

A cada vez maior participação das organizações regionais no planeamento e execução das missões de paz configura um tema de particular interesse para as Relações Internacionais. Se por um lado, a ONU continua a ocupar o papel de figura primordial na manutenção da paz e segurança internacional, não é menos verdade que a mesma tem enfrentado diversas dificuldades de adaptação não só relativamente aos novos contextos conflituais em África (Nieuwkerk 2011) (Othieno e Samasuwo 2007) (Okeke 2016) (Williams 2009), mas também perante a cada vez maior participação das organizações regionais no planeamento e execução das missões de paz (Hettne e Söderbaum 2006) (Yamashita 2012). Nesse sentido, a presente dissertação dispunha-se primeiramente a analisar de que forma esta maior participação das organizações regionais tem impacto não só na estrutura operacional das missões de paz, mas também na dinâmica securitária global-regional. Correndo o risco do tema se configurar demasiado vasto e tendo em conta as limitações temporais existentes, era necessário e benéfico para a análise que o presente trabalho se focasse numa área geográfica específica. A escolha recaiu no continente africano por dois motivos essenciais. O primeiro reside no facto de, apesar do elevado número de missões destacadas, a ONU ter revelado algumas dificuldades na resolução dos conflitos africanos. O segundo motivo prende-se com a necessidade de compreender de forma mais pormenorizada de que forma uma organização regional poderia influenciar o planeamento e a execução das missões de paz. É de ressaltar que, devido ao foco numa zona geográfica específica, as eventuais conclusões daqui retiradas não podem, sem a devida análise contextual, ser extrapolados para outras realidades geográficas.

De modo a responder à problemática colocada e aos objetivos apresentados, a presente dissertação adotou uma abordagem qualitativa onde se procedeu, numa primeira fase, à análise de fontes primárias de informação, nomeadamente documentos oficiais da ONU que se relacionassem de alguma forma com a tipologia de relação que a organização estabelece ou pretende estabelecer com as organizações regionais; resoluções emitidas pelo CSNU e documentação emitida tanto pela ONU como pela UA relativamente à UNAMID; e documentação que permitisse esclarecer o enquadramento jurídico da UA e das organizações sub-regionais africanas no contexto securitário africano e internacional. A escolha de análise dos documentos oficiais das duas organizações está relacionada principalmente com a sua credibilidade, mas também por proporcionarem uma perspetiva oficial. Compreender a perspetiva oficial tanto da UA

como da ONU permite compreender que mecanismos institucionais foram desenvolvidos com a finalidade de lidar com a elevada conflitualidade existente no continente africano. Por outro lado, permite também compreender quais as divergências e semelhanças entre as duas organizações no que diz respeito ao planeamento e operacionalização das missões de paz.

Contudo, compreende-se que a presente dissertação ficaria pouco enriquecida teoricamente se não se procedesse a uma série de leituras exploratórias sobre os temas em questão. A análise de artigos científicos permitiu perceber o que já havia sido escrito sobre a operacionalização das missões de paz em África e a regionalização das missões de paz da ONU e, a partir desse momento, perceber qual o estado da arte sobre o tema. Após algumas leituras exploratórias, foi perceptível que a regionalização das missões de paz da ONU tem originado um intenso e prolífico debate na academia que obrigava, face aos condicionalismos temporais já referidos, a uma ainda maior delimitação do objeto de análise. Assim sendo, a escolha de analisar uma missão de paz em específico revelou-se a estratégia mais prudente, optando-se pelo caso da UNAMID. A escolha da UNAMID permite não só analisar com mais detalhe e num contexto específico as alterações na dinâmica securitária global-regional através da análise da relação institucional e operacional entre a ONU e a UA, mas também aferir pormenorizadamente de que forma a participação ativa de uma organização regional no processo de planeamento e execução de uma missão de paz influencia a estrutura operacional da mesma.

O facto da UNAMID ainda estar ativa no terreno assim como a volatilidade do conflito exigiu um constante acompanhamento da documentação emitida e dos acontecimentos no terreno, facto que decorria em paralelo com a escrita da dissertação. Tal veio a configurar-se como uma das principais dificuldades na medida em que cada atualização implicava acrescentar uma nova ferramenta de análise, sendo por isso necessário delimitar temporalmente esta mesma análise até julho de 2018. Como tal, à data de entrega da presente dissertação, os factos aqui analisados podem já configurar-se desatualizados face aos acontecimentos no terreno.

Capítulo II: Da Organização de Unidade Africana (OUA) à União Africana (UA): a mudança de paradigma

II.1 A criação da Organização de Unidade Africana (OUA)

Apesar das divisões internas evidenciadas à altura, a Organização de Unidade Africana (OUA) é criada a 25 de maio de 1963. Os seus objetivos principais pautavam-se pela consolidação da democracia no continente; a criação de uma resposta coordenada na luta contra a descolonização; a promoção do desenvolvimento económico do continente; e a criação de mecanismos que garantissem a prevenção e resolução de conflitos ao nível continental (Akuffo 2010) (Francis 2006).

A tentativa de criar uma organização que simbolizasse o pan-africanismo e que permitisse promover “the spirit of solidarity and cooperation among leaders (...) to formulate a strategy for social, cultural, political and economic emancipation” de África (Bah, et al. 2014), permitindo ao continente falar a uma só voz (Akuffo 2010) e credibilizando-o perante a comunidade internacional, cai por terra pela incapacidade demonstrada pela OUA em cumprir a maioria dos seus objetivos, nomeadamente a promoção de um modelo económico ao nível continental que permitisse o desenvolvimento socioeconómico do continente e a criação de mecanismos que permitissem a erradicação da conflitualidade no continente (Møller 2009) (Powell e Tiekou 2005).

Ao nível institucional, a ação da OUA regia-se essencialmente pelo princípio da não-intervenção nos assuntos internos de um estado-membro (Williams 2007) (Møller 2009) (Powell e Tiekou 2005) (Badmus 2015) e pela inviolabilidade da integridade territorial de um Estado (Møller 2009) (Nieuwkerk 2011) (Powell e Tiekou 2005).

Durante este período, os líderes africanos baseavam as ações da OUA na predominância destes dois princípios, conferindo pouca ou nenhuma importância à proteção de civis (Møller 2009) mas também não prevendo “any specific provision clarifying the continental hierarchy of institutions and organizations” (B. F. Franke 2007).

Ao não prever disposições nesse domínio, os líderes africanos falharam na compreensão de que a vastidão geográfica do continente e a sua heterogeneidade étnica e cultural traria problemas subsequentes no que diz respeito à implementação de uma estratégia comum continental, tanto do ponto de vista do desenvolvimento socioeconómico como do ponto de vista securitário. Por outro lado, as dificuldades inerentes à cooperação continental agravavam também as divisões internas de cariz

político e económico causadas por anos de colonização (Francis 2006) (B. F. Franke 2007).

Com o objetivo de criar um mecanismo continental que permitisse erradicar os conflitos no continente, a OUA criou o Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos em 1993. No âmbito das suas competências, residiam aspetos relacionados com a diplomacia preventiva, peacemaking e peacebuilding (Powell e Tieku 2005).

A criação do mecanismo não permitiu *per se* realizar grandes avanços nesta matéria na medida em que a iniciativa de prevenir e resolver conflitos teria de pertencer acima de tudo aos Estados-membros. As principais causas para o seu insucesso estão relacionadas com as respostas inadequadas dos estados africanos face aos conflitos existentes à época (Nieuwkerk 2011), o paradigma securitário internacional (Berhe 2017) mas também devido ao primado de uma lógica de não-intervenção por parte dos líderes africanos em assuntos de outros estados-membros (Williams 2007) (Møller 2009) (Akuffo 2010) (Badmus 2015) (Powell e Tieku 2005) (Darkwa 2017), com a questão da soberania a assumir um estatuto de “sacro-santidade” (Møller 2009).

A somar a tudo isto, a cooperação entre estados africanos em questões securitárias não configurava uma prioridade para os líderes locais que definiam a agenda securitária de acordo com os interesses dos seus aliados estratégicos que se encontravam muitas vezes localizados fora do continente africano (B. F. Franke 2007). O falhanço do Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos é apenas a face mais evidente das dificuldades inerentes dos mecanismos criados pela OUA. As rivalidades e desconfianças internas entre os Estados-membros tornavam difícil a cooperação continental (Cravinho 2009) (B. F. Franke 2007). Igualmente, o fraco desenvolvimento económico de África aliado à alteração da dinâmica securitária internacional com o fim da Guerra Fria que revelou o desinteresse da comunidade internacional nos assuntos africanos (Klingebiel 2005) (Adebajo e Landsberg 2000), tornou o insucesso da organização quase inevitável. Apesar de se poder considerar que a organização foi bem-sucedida no que diz respeito à luta pelo fim do colonialismo no continente (Bah, et al. 2014), a OUA foi incapaz de desenhar um plano estratégico que permitisse o desenvolvimento socioeconómico do continente da mesma forma que foi incapaz de acabar com a conflitualidade generalizada em África.

A incapacidade de criar mecanismos continentais capazes de garantir a pacificação do continente acabou assim por promover a proliferação e a perpetuação de conflitos, consequentemente hipotecando qualquer desenvolvimento económico.

II.II A criação da União Africana (UA)

A incapacidade de agir por parte dos estados africanos perante o genocídio no Ruanda em 1994 aliado à inatividade da comunidade internacional perante o mesmo, levou ao questionamento das normas securitárias institucionalizadas pela OUA.

A reformulação da estratégia securitária africana revelava-se à época determinante não só para evitar um novo genocídio como para credibilizar os estados africanos perante a restante comunidade internacional.

A ideia da criação de uma nova arquitetura securitária continental surge em 1999, mas apenas se viria a materializar com a assinatura em 2001 do Ato Constitutivo da União Africana, em Lomé. A sua criação acontece num período em que existia um “increased enthusiasm for actors in Africa and elsewhere to play a greater role in resolving regional conflicts” (Andrews e Holt 2007) e esteve na origem de diversas mudanças de paradigma em termos normativos, nomeadamente no que diz respeito à segurança humana e à promoção de valores democráticos e de Direitos Humanos.

As mudanças mais significativas prenderam-se não só com uma nova conceptualização securitária mais abrangente que incluía elementos relacionados com o paradigma da “human security” (Bah, et al. 2014) mas também com a demonstração por parte da nova organização de uma maior “‘democratic identity’ in which is in contrast to the ‘authoritarian identity’ of the OUA” (Akuffo 2010). Por outro lado, através da assinatura do Ato Constitutivo, os estados africanos assumiram também a importância de impedir que acontecimentos como os ocorridos no Ruanda voltassem a acontecer de novo em solo africano (Badmus 2015). Como tal, a preocupação com as populações passou a ser priorizada e a estar institucionalizada no seio da UA tornando a organização “the only international organization that provides a legal basis for the normative principle of ‘responsibility to protect’ (R2P)” (Darkwa 2016), o que se revela absolutamente pioneiro ao nível internacional (Møller 2009).

Contudo, a institucionalização do princípio da segurança humana não foi por si só inibidor da ocorrência de conflitos em África. O desejo dos estados africanos em acabar com a conflitualidade no continente provoca maioritariamente uma importante alteração normativa mais relacionada com o grau de responsabilização dos estados africanos perante os conflitos existentes: a substituição do “paradigma da não intervenção” pelo “paradigma da não-indiferença” (Møller 2009) (Akuffo 2010) (Williams 2007).

Plasmado no artigo 4(h) do Ato Constitutivo da UA, o direito de intervenção dos estados africanos “in respect of graves circumstances, namely war crimes, genocide and

crimes against humanity”¹ marca assim o início do fim do “use of sovereignty as a shield to human rights violations” (Darkwa 2017) (Bah, et al. 2014).

Contudo, apesar de o artigo 4(h) demonstrar uma afirmação por parte dos estados africanos em romper com os princípios previamente institucionalizados no âmbito da OUA, o mesmo artigo 4(h) é alvo de intenso debate não só sobre a legalidade da sua aplicabilidade de acordo com o Direito Internacional (Berhe 2017) (Darkwa 2016) (Badmus 2015), mas também devido às dúvidas relativas à sua conceptualização. Abass (2004: 165), por exemplo, refere que o Ato Constitutivo não define os conceitos utilizados no artigo 4(h) o que, por sua vez, dá azo a interpretações variadas por parte dos estados africanos de acordo com as suas experiências históricas, condicionando assim a sua aplicabilidade.

Em todo o caso, a estrutura normativa posta em vigor pela aprovação do Ato Constitutivo da UA marca sem margem para dúvidas uma “normative change” (Badmus 2015) (Williams e Boutellis 2014) no que diz respeito aos princípios que regulam o continente africano. Por outras palavras, a criação da UA assume-se como a institucionalização do paradigma de “African Solutions to African Problems” em que os estados africanos assumem para si a responsabilidade pela resolução dos conflitos que ocorrem em África assumindo-se como atores securitários de elevada importância no que diz respeito à implementação de uma nova dinâmica securitária (Vines 2013) (Franke e Gänzle 2012) (Williams 2008).

¹ Ato Constitutivo da União Africana, Artigo 4(h). [consultado a 6 de maio de 2018]

II.III Uma nova estrutura securitária: A Arquitetura de Paz e Segurança Africana (APSA)

A institucionalização de uma nova arquitetura de paz e segurança em África começa a assumir a sua forma atual através da aprovação por parte dos estados africanos do *Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana*.

Este documento é o *core* da estrutura da arquitetura de paz e segurança africana (APSA) na medida em só através da análise do mesmo é possível compreender as instituições que a compõem.

A estrutura da APSA é composta pelo Peace and Security Council (PSC); o Panel of the Wise; o Continental Early Warning System (CEWS); a African Standby Force (ASF) e o Peace Fund.

A configuração da APSA engloba as Regional Economic Communities (RECs) como elementos de elevada importância no que diz respeito à sua operacionalização. Dada a vastidão geográfica e diversidade étnica e cultural no continente, os líderes africanos compreenderam a dificuldade em construir uma estratégia securitária comum e partilhada (B. F. Franke 2007). Nesse sentido, a percepção de que “the cohesion needed to ensure effective and meaningful cooperation was more likely to be found on a regional level” (B. F. Franke 2007) levou os estados africanos a ‘dividir’ o continente em blocos sub-regionais que deveriam estabelecer mecanismos homónimos aos institucionalizados pela UA no âmbito da APSA ao nível regional. Esses mesmos mecanismos deveriam deter uma relação próxima e de cooperação com as estruturas homónimas da UA permitindo assim que operacionalização das missões aprovadas no seu âmbito pudessem ser o mais eficientes possível (Engel e Porto 2014) (Vines 2013) (B. F. Franke 2007) (Berhe 2017) (Murithi 2008) (Rein 2015) (Arthur 2017).

APSA: os mecanismos

Peace and Security Council (PSC)

O Peace and Security Council (PSC) constitui-se como um dos principais órgãos da APSA na medida em que se apresenta como “a standing decision-making organ for the prevention, management and resolution of conflicts”².

Autoridade máxima no que diz respeito a matérias securitárias no continente (Møller 2009), o PSC apresenta como objetivo principal “to promote peace, security, and

² Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 2º, nº1

stability in Africa”³ com responsabilidades que vão desde a prevenção de conflitos, a matérias de peacebuilding e à promoção dos valores democráticos no continente demonstrando um verdadeiro compromisso por parte dos estados africanos com as normas institucionalizadas no Direito Internacional.

Responsável por garantir uma relação de cooperação com as RECs (Møller 2009) (Berhe 2017), o PSC é também responsável pela “harmonization and coordination of the activities of the regional economic communities (RECs) (...) with AU Principles” (Akuffo 2010).

Em termos de constituição, o PSC é composto por quinze membros sendo que desses, dez são eleitos por um período de dois anos e os restantes cinco por um período de três anos.⁴ Apresentando uma estrutura rotativa em que “no state that sits on the council (...) has veto power” (Badmus 2015: 88) a estruturação do PSC permite assim assegurar a representatividade geográfica. Os membros do PSC são escolhidos de acordo com “o seu respeito pelas normas constitucionais, pelos Direitos Humanos, e com total reconhecimento na sede da UA e da ONU” (Badmus 2015: 89). A respeito de tal facto, Badmus (2015) afirma que a obrigatoriedade da representatividade geográfica e do respeito pelo princípio da rotatividade não permitem que tais condicionantes sejam verdadeiramente respeitadas, ou seja, o respeito pelos valores democráticos e pelos Direitos Humanos continuam a não auferir uma verdadeira prioridade para os estados africanos, tendo muitos dos estados com assento no PSC um grau de cumprimento muito reduzido no que diz respeito a estes princípios (Vorrath 2012) (Akuffo 2010).

O fraco registo dos estados-membros do PSC em matérias de promoção dos valores democráticos e dos Direitos Humanos “reduces the moral weight of the PSC’s decisions against countries that contravene the AU norms” (Badmus 2015: 91) mas também a credibilidade internacional das decisões do PSC (Akuffo 2010). Akuffo (2010) questiona se o cumprimento diminuto dos estados-membros do PSC no que diz respeito a estas matérias “places a question mark against the AU’s democratic identity” (Akuffo 2010). É perceptível que a influência que os estados-membros exercem dentro do PSC condiciona a tomada de decisões do Conselho na medida em que a agenda do mesmo é definida de acordo com os princípios que norteiam a ação dos estados-membros bem como pelos seus interesses geoestratégicos (Bah, et al. 2014).

Em termos de articulação com os mecanismos da APSA, o PSC tem enfrentado dificuldades na sua interação “primarily due to the fact that some of the components are

³ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 3º, nº1

⁴ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 5º, nº1, alínea a) e b)

still being operationalized” (Bah, et al. 2014). Já em termos de cooperação com mecanismos internacionais, seria do maior interesse que a relação entre o PSC e o CSNU fosse aprofundada (Boutellis e Williams 2013) (Williams e Boutellis 2014) de maneira a que as propostas apresentadas por ambas as instituições tivessem igual peso político na tomada de decisão (Andrews e Holt 2007). A melhoria das relações com o CSNU e a coordenação entre as decisões tomadas pelos estados-membros do PSC e a posição dos estados africanos presentes no CSNU (Williams e Boutellis 2014) (Boutellis e Williams 2013) poderia contribuir para o fortalecimento das relações entre África e a ONU da mesma forma que poderia contribuir para que os líderes africanos olhassem para o CSNU com maior confiança.

Panel of the Wise

Institucionalizado no Artigo 11º do PSC Protocol, o Panel of the Wise é um órgão consultivo do Presidente da Comissão da UA e do PSC (Porto e Ngandu 2014). Os seus membros consistem num painel de cinco indivíduos que, devido à sua credibilidade e prestígio em África, são escolhidos respeitando o critério de representatividade geográfica como responsáveis por prestar consultoria e apoio ao Presidente da Comissão da UA e ao PSC em matérias securitárias (Porto e Ngandu 2014).

Os seus membros trabalham “behind-the-scenes in issues (...) that are too politically sensitive for serving politicians to handle” (Vines 2013) com o objetivo primordial de evitar o escalar de um conflito ou crise (Bah, et al. 2014).

Em termos de condicionalismos, o Panel of the Wise caracteriza-se por necessitar de mais “formal interaction frameworks with civil society” (Bah, et al. 2014) e de melhor coordenação com os diferentes mecanismos homónimos existentes nas RECs (Bah, et al. 2014).

Continental Early Warning System (CEWS)

O Continental Early Warning System mais conhecido pela sigla CEWS, é implementado com o objetivo de “prevent and anticipate violent conflicts” (Engel e Porto 2009).

Segundo o Artigo 12º do PSC Protocol, o sistema de Early Warning da APSA está desenhado de modo a permitir que situações potencialmente preocupantes em matérias de segurança sejam sinalizadas previamente e posteriormente filtradas e

analisadas pelo Presidente da Comissão da UA que posteriormente aconselhará o PSC a pronunciar-se sobre as mesmas.⁵

A operacionalização do Early Warning System da APSA residiria na implementação da chamada “The Situation Room” que seria “responsible for data collection and analysis on the basis of an appropriate early warning indicator module”⁶, informação essa que seria fornecida pelas “observation and monitoring units of the Regional Mechanisms”.⁷

O maior problema no que diz respeito à sua operacionalização tem origem na falta de coordenação conceptual e institucional entre os vários Early Warning Systems das diferentes RECs (Bah, et al. 2014), existindo uma falta de harmonização nos métodos de recolha de informação por parte das mesmas (Bah, et al. 2014). Tal facto tem-se apresentado problemático na medida em que dificulta a harmonização de competências entre as diferentes RECs (Nieuwkerk 2011) (Dersso 2010).

Special Fund (Peace Fund)

É o órgão responsável pelo financiamento da APSA dependendo das doações dos estados africanos e da comunidade internacional. Apresenta um défice de capital e de sustentabilidade nomeadamente no que diz respeito ao capital fornecido pelos estados africanos e comunidade internacional que não é suficiente para fazer frente às necessidades das missões de paz destacadas no continente (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) (Boutellis e Williams 2013).

African Standby Force (ASF)

Surgido da necessidade da UA em deter um mecanismo que permitisse operacionalização de missões de paz em África (Darkwa 2017), a African Standby Force (ASF) revela-se um dos mais importantes mecanismos no âmbito da APSA no que diz respeito à capacidade da UA em “deliever on its promise of intervention to protect people in grave circumstances and to provide a prompt and robust response to manage and resolve African crisis” (Dersso 2010).

Segundo o artigo 13º do PSC Protocol, a ASF é “composed of standby multidisciplinary contingents, with civilian and militar componentes in their countries of

⁵ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 12, nº5

⁶ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 12º, nº2, alínea a)

⁷ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 12º, nº2, alínea b)

origin and ready for rapid deployment at appropriate notice”⁸ e a amplitude da sua ação incidirá desde “peace support missions” até acções de peacebuilding e “preventive diplomacy.”⁹

Um dos principais problemas da ASF reside no facto de “there has not been any structured or institutionalized pattern of relationship between the ASF and the current African-led peace operations” (Okeke 2016), ou seja, o enquadramento legal das missões da ASF não se encontra ainda adequado aos desafios securitários do continente (Berhe 2017) (Okeke 2016) (Dersso 2016) (Coning 2016).

Dersso (2016) afirma inclusive que a ASF apresenta um “doctrinal void” no que diz respeito a missões multidimensionais que se revelam de elevada importância face à complexidade dos conflitos africanos.

Até ao momento, a operacionalização da ASF parece encontrar-se num impasse não só pelo subdesenvolvimento de algumas brigadas regionais da ASF devido à falta de investimento por parte dos estados-membros (Okeke 2016) (Darkwa 2017) (Dersso 2010) nas mesmas, mas também devido à indefinição conceptual existente entre a ASF e a African Capacity for Immediate Response to Crises (ACIRC), estando esta última inicialmente prevista como um “mecanismo temporário” (Darkwa 2017) para responder aos conflitos africanos “até ao desenvolvimento completo da ASF” (Okeke 2016) (Darkwa 2017) (Akpasom 2016). Tendo em conta o facto da formatação da APSA estar dependente dos mecanismos instaurados no âmbito sub-regional pelas REC, diversos autores referem que um dos grandes problemas da ASF se prende com a falta de investimento que os estados africanos realizam nas brigadas regionais (Okeke 2016) (Darkwa 2017) (Dersso 2010) (Badmus 2015), subinvestimento esse que é responsável pelas discrepâncias entre as diversas brigadas no que diz respeito à capacidade de resposta das mesmas aos conflitos (Williams e Boutellis 2014) (Okeke 2016) (Dersso 2010).

De referir também que a maior parte dos problemas operacionais que afetam a ASF estão relacionados com o facto de este mecanismo não ter sido devidamente aperfeiçoado antes da UA assumir as suas responsabilidades na garantia da paz no continente (Coning 2016).

Tal como a sua antecessora, a UA ainda não foi capaz de desenhar uma estratégia a longo prazo para promover o desenvolvimento socioeconómico do continente da mesma forma que ainda não conseguiu diminuir a proliferação e perpetuação dos conflitos em África (Badmus 2015). A UA demonstra também

⁸ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 13º, nº1

⁹ Protocolo Sobre o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, Artigo 13º, nº3

dificuldades no que diz respeito à melhoria das relações entre os estados africanos (Laakso 2005) com os mesmos a demonstrarem algumas reservas no desenvolvimento de mecanismos de cooperação ao nível continental (Cravinho 2009) (Williams 2010), preferindo o desenvolvimento das capacidades das RECs de acordo com os seus objetivos geoestratégicos (Badmus 2015) (Vines 2013) (B. F. Franke 2007) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005). Apesar do desenvolvimento das capacidades das RECs não ser por si só problemático, a falta de harmonização conceptual e operacional das mesmas poderá provocar “assymetrical regionalizations” (B. F. Franke 2007) (Badmus 2015: 110) (Weiss e Welz 2014), facto que poderá pôr em causa a abrangência operacional da APSA (Vines 2013) (Arthur 2017). Verifica-se assim a necessidade da UA atuar como uma organização capaz de não só harmonizar as capacidades das RECs existentes com os objetivos que a mesma estabeleceu (B. F. Franke 2007) (Dersso 2010) mas também de clarificar qual o papel operacional que as RECs devem ocupar no seio da APSA (Dersso 2010) (Vines 2013) (B. F. Franke 2007) (Berhe 2017) (Williams 2014). Os problemas de financiamento por parte da UA são igualmente apresentados por alguns autores não só como condicionantes operacionais, mas também como condicionantes da independência da organização face à influência externa (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) (Badmus 2015) (Vorrath 2012) (Engel e Porto 2009) (Vines 2013) (Williams 2014) (Berhe 2017) (Bah, et al. 2014).

Capítulo III

III.1 A ONU como ator securitário global

Em 1945, no rescaldo da Segunda Guerra Mundial, a comunidade internacional decide criar a Organização das Nações Unidas (ONU). Com o objetivo de estabelecer um mecanismo de segurança coletiva a nível mundial que fosse capaz de garantir a paz e segurança internacional, os estados-membros que ratificaram a Carta das Nações Unidas comprometeram-se assim a utilizar meios pacíficos na resolução de conflitos e a condenar todos os atos realizados por outros Estados que pusessem pôr em causa a segurança internacional.

Com o CSNU a assumir um papel determinante no que diz respeito ao eventual poder que a presente organização auferir, o mesmo é responsável pela “primary responsibility for the maintenance of international peace and security”¹⁰ e por “take at any time such action as it deems necessary in to maintain or restore international peace and security.”¹¹

Tal permite que o CSNU seja o órgão no seio da ONU que está internacionalmente mandatado no que diz respeito à operacionalização das missões de paz levadas a cabo pela organização.

Nos seus primórdios, as missões de paz levadas a cabo pela ONU eram “limited to maintaining ceasefires and stabilizing situations on the ground” o que em termos práticos consistia no destacamento de “unarmed military observers and lightly armed troops with primarily monitoring, reporting and confidence-building roles.”¹²

Esta tipologia de missão perdurou sensivelmente até aos anos 90 quando Boutros Boutros-Gali apresenta o *An Agenda for Peace*, documento que vai influenciar de forma determinante toda a tipologia de missões de paz da ONU até à data.

O pós-Guerra Fria foi marcado por uma alteração das dinâmicas de poder no sistema internacional que conseqüentemente originaram novas dinâmicas securitárias. Estas novas dinâmicas securitárias criaram novas tipologias de conflitos, nomeadamente conflitos intraestatais e guerras civis (Arthur 2017) (Dersso 2010) (Söderbaum e Tavares 2009) que obrigaram, por sua vez, a um novo posicionamento por parte da ONU (Nieuwkerk 2011) (Othieno e Samasuwo 2007). Após a iniciativa de Boutros-Gali e da reflexão interna sobre o sucesso da estratégia operacional seguida até então, as missões de paz levadas a cabo pela ONU passaram a constituir-se como

¹⁰ Carta das Nações Unidas, Artigo 24º, nº1

¹¹ Carta das Nações Unidas, Artigo 51º

¹² Informação disponível em <https://peacekeeping.un.org/en/our-history> [consultado a 13 de junho de 2018]

“complex ‘multidimensional’ enterprises.”¹³ Neste sentido, as mesmas passaram a deter uma componente multidisciplinar onde, para além das funções já anteriormente realizadas, compreenderiam tarefas de cariz policial e civil no sentido de “ensure the implementation of comprehensive peace agreements and assist in laying the foundations for sustainable peace.”¹⁴

A mudança de paradigma na operacionalização das missões de paz acompanha até certo ponto a evolução do conceito de segurança. Com efeito, a incapacidade da ONU em impedir o genocídio no Ruanda, em particular, despoletou um período de reflexão sobre a própria definição de segurança. Até este período, o conceito de segurança estava limitado à centralidade do Estado-Nação, da soberania e integridade territorial. Atualmente, o conceito de segurança é mais compreensivo e abrangente, configurando no mesmo conceitos de desenvolvimento humano e estabelecendo-se a ligação entre o desenvolvimento socioeconómico das sociedades e a paz e a segurança (Akpasom 2016) (Badmus 2015) (Aning e Abdallah 2016) (Nieuwkerk 2011) (Arthur 2017). Verifica-se também que os líderes políticos passaram a conceptualizar a segurança do Estado de acordo com a segurança dos estados vizinhos e daí se assistir a um cada vez maior desenvolvimento de estratégias comuns de resolução de conflitos devido às consequências transnacionais dos mesmos (Aning e Abdallah 2016) (Darkwa 2016) (Coning 2017) (Söderbaum e Tavares 2009).

Do ponto de vista operacional, as missões de paz da ONU são desenhadas com base em princípios que, com base na sua longa experiência neste domínio, são considerados pela organização absolutamente determinantes para a realização de uma missão bem-sucedida (Williams e Boutellis 2014). Dito isto, princípios como a utilização mínima da força exceto em casos de legítima defesa ou em defesa do mandato; a imparcialidade; e o consentimento do Estado, apesar de sempre presentes, têm também vindo a ser contestados na medida em que se considera que os mesmos são inadequados face à tipologia de conflitos que começou a surgir no período pós-Guerra Fria (Okeke 2016) (Williams 2009).

Alguns críticos referem igualmente que a maior parte das missões de paz levadas a cabo pela ONU falharam no sentido de construir a paz sustentável e duradoura nos países em causa, muito devido à abordagem das missões relativamente à participação das populações locais na construção de uma sociedade pacificada (Nieuwkerk 2011).

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

No entanto, o sucesso das missões de paz é também difícil de medir face à dificuldade em estabelecer parâmetros que se constituam como medidores do sucesso das missões de paz levadas a cabo pela ONU (Bratt 1996).

Brosig e Sempija (2017) referem, por exemplo, que o objetivo de uma missão de paz deve consistir na garantia da paz e da segurança de forma mais compreensiva e sustentável. Outros autores referem parâmetros como o cumprimento do mandato através da utilização dos recursos adequados, a tipologia de conflito em que a missão é destacada ou a capacidade da ONU em diminuir o número de mortes durante o respetivo destacamento como parâmetros a que se pode recorrer na altura de medir o sucesso deste tipo de missões (Bratt 1996) (Pushkina 2006).

Não estando inserido no âmbito desta dissertação, é de se referir que, apesar das diversas críticas que se poderão fazer face ao sucesso ou insucesso das missões de paz levadas a cabo pela ONU, é difícil aferir até que ponto qualquer outra organização (internacional ou regional) ou Estado seria mais bem-sucedido na garantia da paz e segurança quando em comparação com a ONU.

III. II A ONU em África: breve perspetiva histórica

Desde a sua formação “Africa has been a giant laboratory for UN peacekeeping and has repeatedly tested the capacity and political resolve of an often dysfunctional 15-member UN Security Council” (Adebajo e Landsberg 2000).

Durante a Guerra Fria, África foi um dos principais palcos do xadrez geoestratégico com as duas grandes potências hegemónicas da época a capitalizarem sobre as divisões internas dos países africanos originadas pelo fim do colonialismo (Adebajo e Landsberg 2000) (Klingebiel 2005) (B. F. Franke 2007).

Como afirmam Adebajo e Landsberg (2000), “the UN’s peacekeeping successes and failures are often contingent on to the domestic, regional and extra-regional dynamics of conflict situations” (Adebajo e Landsberg 2000), facto que foi visível durante período da Guerra Fria. Durante este período, as tensões patentes a nível internacional influenciaram de forma determinante a incapacidade da ONU na resolução dos conflitos na medida em que as potências presentes no CSNU desenhavam estratégias de resolução mais direccionadas com os seus interesses geoestratégicos numa lógica bipolar (Adebajo e Landsberg 2000) (Klingebiel 2005).

Mas apesar de todas as condicionalidades apresentadas pelo CSNU, a ONU consegue destacar ainda assim a primeira missão de paz em solo africano designada de ONUC (United Nations Operation in the Congo) entre 1960 e 1964 com o objetivo de “provide de Congolese Government with the military and technical assistance it required following the collapse of many essential services and the military intervention by Belgian troops.”¹⁵

No entanto, esta missão, que previa numa primeira instância a retirada das tropas belgas do Congo¹⁶ e posteriormente a manutenção da “integridade territorial e independência política da República do Congo”¹⁷, acabou por causar “tremendous damage” à credibilidade da organização (Adebajo e Landsberg 2000). Tal deveu-se, em primeiro lugar, à sua incapacidade de trazer estabilidade e paz duradora ao país; em segundo lugar, pela dificuldade em proteger quer os civis quer as mais importantes

¹⁵ Informação disponível em <https://peacekeeping.un.org/mission/past/onucB.htm> [consultado a 13 de Junho de 2018]

¹⁶ Resolução 143 (1960) de 14 de julho de 1960. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/32/IMG/NR015732.pdf?OpenElement> [consultado a 15 de setembro de 2018]

¹⁷ Resolução 145 (1960) de 22 de julho de 1960, Artigo 2º. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/34/IMG/NR015734.pdf?OpenElement> [consultado a 15 de setembro de 2018]

figuras intervenientes no processo de paz¹⁸; e, por último, pela sua incompreensão das dinâmicas do conflito (Adebajo e Landsberg 2000).

O fim da Guerra Fria e da rivalidade ideológica entre EUA – URSS motiva o desinteresse da comunidade internacional em relação aos problemas africanos (Adebajo e Landsberg 2000) (Klingebiel 2005). O período do pós-Guerra Fria foi também marcado pelo surgimento de uma nova tipologia de conflitos em África que requeria uma resposta personalizada por parte das organizações securitárias (Nieuwkerk 2011) (Othieno e Samasuwo 2007). Com efeito, neste período, os conflitos em África foram marcados pela participação de atores não-estatais (Söderbaum e Tavares 2009) (Dersso 2010) (Arthur 2017) que condicionavam os “patterns of subregional and external involvement” (Söderbaum e Tavares 2009). A proliferação desta tipologia de conflito agravada pelos acontecimentos na Somália com a morte de 18 soldados americanos (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) (Badmus 2015) (Klingebiel 2005) originou um período de forte contenção por parte dos P-5 com os mesmos a manifestarem ressalvas face ao seu envolvimento em missões de paz sob a égide da ONU com consequências desastrosas, tal como ficou visível no caso do genocídio no Ruanda (Adebajo e Landsberg 2000) (Franke e Gänzle 2012) (Williams 2008) (Boulden 2013).

Devido à falta de recursos e vontade para lidar com os numerosos e complexos conflitos existentes (Abass 2004), este “period of retrenchment” (Andrews e Holt 2007) por parte da comunidade internacional foi determinante para que os agentes e as organizações regionais (Abass 2004: 60) agissem com “increased enthusiasm (...) to play a greater role in resolving regional conflicts” (Andrews e Holt 2007) (Hettne e Söderbaum 2006), na medida em que se identificavam como organizações mais legitimadas para atuar nesse contexto (Ndiaye 2016) pois consideravam-se “responsáveis pela manutenção da paz e segurança das suas regiões” (Abass 2004: 108) (Ndiaye 2016) (Hettne e Söderbaum 2006).

Contudo, o principal problema subjacente ao reconhecimento do maior relevo que as organizações regionais deveriam assumir na resolução de conflitos consistia no acentuar das disparidades na resposta dada aos conflitos (Boulden 2013), disparidades essas que originaram “a clear division of labour (...) between developed states and developing states, with the former primarily deployed in non-blue helmeted (mostly UN-authorized) coalition operations, while the latter undertake the bulk of the peacekeeping burden” (Boulden 2013). Estas disparidades, causadas pelas reticências dos estados-membros do CSNU em destacar missões de paz sob a égide da ONU têm sido criticadas

¹⁸ Durante o destacamento da ONUC, Patrice Lumumba, o primeiro primeiro-ministro eleito pela República Democrática do Congo (RDC) e uma das figuras mais importantes na luta pela independência, foi assassinado.

(Weiss e Welz 2014) na medida em que se considera que tal prejudica não só a credibilidade da organização (Williams 2008) como revela um sentido de desresponsabilização do CSNU (Othieno e Samasuwo 2007) no que diz respeito à sua principal função de garantir a paz e a segurança internacional. Othieno e Samasuwo (2007) descrevem esta desresponsabilização como um “peacekeeping apartheid” referindo que os “powerful donor states prefer ‘big league, big budget, advanced technology, war fighting roles’ only to have the UN and other continental bodies such as the AU to clean up the mess” (Othieno e Samasuwo 2007) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005).

Com esta lógica de divisão subjacente no panorama internacional, diversos autores afirmam que, após o 11 de Setembro, a correlação previamente estabelecida entre o desenvolvimento socioeconómico e segurança foi “instrumentalizada pela ‘war on terror’” (Karlsrud 2015) (Klingebiel 2005) (Othieno e Samasuwo 2007) ao mesmo tempo que as operações de paz passaram a estar enquadradas dentro dos mecanismos securitários existentes na luta global antiterrorista (Karlsrud 2015). Segundo estes mesmos autores, as operações de paz e programas de apoio dos países ocidentais destinados a África passaram a perspetivar como principal objetivo a eliminação da existência de Estados falhados na medida em que os mesmos representavam uma ameaça à segurança internacional por serem incapazes de impedir a proliferação de grupos terroristas (Karlsrud 2015) (Klingebiel 2005) (Othieno e Samasuwo 2007).

A partir deste período começou a surgir novamente um maior interesse pelas questões internas africanas, fomentado essencialmente pelo cada vez maior interesse geoestratégico dos países ocidentais nos estados africanos com recursos económicos relevantes (Klingebiel 2005) (Akuffo 2010).

O surgimento desta ‘nova’ ameaça à paz e segurança internacional origina “a crescente crença entre os governos ocidentais e africanos da eficácia do uso da força na resolução de conflitos” (Karlsrud 2018: 20). Como consequência, as missões de paz passaram a exibir um padrão de operacionalização diferente, contando com “mais tecnologia” e modelos de ação diferentes quer seja através de “operações de contrainteligência quer seja através da perseguição de forma explícita de grupos considerados terroristas” (Karlsrud 2015) (Karlsrud 2018) (Williams e Dersso 2015).

A este padrão, soma-se a notável pouca preocupação com uma abordagem mais “holística” da segurança humana (Akpasom 2016) (Karlsrud 2018) assim como a substituição da compreensão das causas dos conflitos por abordagens menos abrangentes aos mesmos e a persecução de uma abordagem mais “militarista” ou de “quick-fix solutions” (Carayannis e Fowlis 2017) (Söderbaum e Tavares 2009) (Karlsrud 2018) (Williams 2009) (Vorrath 2012).

No caso concreto de África, a tipologia de apoio prestado por parte da comunidade internacional no que diz respeito não só à resolução de conflitos como ao desenvolvimento socioeconómico desses estados passou a estar centrada na criação de programas que permitissem o aumento das capacidades africanas em matérias securitárias (Klingebiel 2005) (Williams 2014) (Williams 2008). Tal deu-se, quer seja através do que Fitz-Gerald (2017) definiu como “borrowed doctrine” ou seja, “the tendency to borrow and outsource doctrine and guidance in Africa” (Fitz-Gerald 2017) ficando o desenho operacional das missões condicionado aos conceitos operacionais aprendidos noutros teatros operacionais, não necessariamente adequados às ameaças securitárias africanas (Fitz-Gerald 2017) (Hettne e Söderbaum 2006) (Franke e Gänzle 2012); quer seja através de mecanismos de financiamento à operacionalização das missões de paz africanas como o African Peace Facility (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) (Lotze 2016) (Akuffo 2010), levantando a questão se um dos principais pilares das missões de paz, a imparcialidade (Karlsrud 2015) é de fato cumprido na medida em que tais medidas podem servir para projetar doutrinas externas ou acionar condicionantes políticas internacionais. Tal enquadramento levanta também dúvidas acerca da real vontade dos estados do CSNU em resolver as crises africanas (Boulden 2013) na medida em que os mesmos aparentam ter a “greater willingness to sanction deployments of peace missions only in their former colonial or geostrategic ‘spheres of influence’” (Othieno e Samasuwo 2007).

E, em suma, o principal objetivo da comunidade internacional centra-se na contribuição para o reforço da operacionalidade da APISA tal como no desenvolvimento das capacidades em falta dos estados africanos no sentido de tornar os mesmos mais autónomos ao nível operacional no destacamento de missões de paz (Badmus 2015) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005). No entanto, a tipologia de apoio prestada ao continente africano levanta algumas dúvidas sobre a sua imparcialidade (Karlsrud 2015) e real vontade de resolver os problemas africanos (Boulden 2013) na medida em que subsistem algumas dúvidas sobre se o tipo de ajuda prestada aos países africanos se enquadra nas verdadeiras necessidades securitárias dos mesmos.

Capítulo IV

IV.1 Cooperação global – regional: A cooperação regional e a ONU

A interação entre os panoramas securitários internacional, regional e sub-regional são absolutamente determinantes para a compreensão das dinâmicas que influenciam a arquitetura de paz e segurança africana e a tipologia de missões de paz que se realizam no continente.

A cooperação entre a ONU e as organizações regionais encontra-se institucionalizada na Carta das Nações Unidas, mais concretamente no Capítulo VIII. Com efeito, segundo a Carta das Nações Unidas, o papel das organizações regionais deve consistir em “make every effort to achieve pacific settlement of local disputes through such regional arrangement or by such regional agencies before referring them to the Security Council.”¹⁹

Com a crescente vontade demonstrada por parte das organizações regionais em assumir um papel de maior destaque no panorama securitário regional, a principal dificuldade enfrentada pela ONU tem sido o enquadramento da sua relação institucional com as mesmas (Hettne e Söderbaum 2006). Face à magnitude e multidimensionalidade das ameaças securitárias atuais (Aning e Abdallah 2016) (Coning, Gelot e Karlsrud 2016), que implicam uma multiplicidade de atores ao nível operacional (Aning e Abdallah 2016) (Söderbaum e Tavares 2009) (Arthur 2017), e reconhecendo algumas das críticas a si dirigidas, a ONU tem vindo a compreender que, de modo a manter-se fiel aos princípios sobre os quais baseia as missões de paz mas também tendo em consideração que a sua principal responsabilidade consiste na garantia da paz e a segurança internacional, necessita de estabelecer relações de cooperação com as organizações regionais. Diversos relatórios internos foram elaborados no sentido de demonstrar e reconhecer os benefícios do aprofundamento da cooperação da ONU com tais organizações. Segundo a Capstone Doctrine (2008), por exemplo, o envolvimento ativo das organizações regionais afigura-se determinante devido à transnacionalidade dos conflitos atuais na medida em que o envolvimento dos “neighbouring states can be as important a factor in determining the viability of a peace process.”²⁰ No Relatório HIPPO, por sua vez, as organizações regionais são descritas

¹⁹ Carta das Nações Unidas, Artigo 52, nº2. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> [consultado a 31 de maio de 2018]

²⁰ *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines (“the Capstone Doctrine”)*; DPKO (2008). Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf [consultado a 9 de junho de 2018]

como “progressively as important and significant actors with considerable influence over conflict dynamics and regional politics” (2015:75).²¹

É possível aferir através destes documentos que existe um reconhecimento por parte da ONU não só da legitimidade, mas também da importância das organizações regionais na construção securitária internacional. Não obstante, alguns reparos são destacados como, por exemplo, no documento que ficou sobejamente conhecido como ‘Brahimi Report’ (2000), onde é afirmado que o facto de “military resources and capability are unevenly distributed around the world” torna a comunidade internacional responsável no que diz respeito a “providing training, equipment, logistical support and other resources to regional and sub-regional organizations” de modo a que seja possível às mesmas “participate in a United Nations peacekeeping operations or to set up regional peacekeeping operations on the basis of a Security Council resolution.”²² No mesmo relatório, é também afirmado que existe a necessidade por parte dos Estados em “enter into a new regional training partnerships and strengthen existing ones” de modo a melhorar as capacidades regionais em relação às componentes civis e policiais enquadrando essas mesmas capacidades de acordo com os parâmetros de exigência definidos pela ONU.²³ Neste sentido, o desenvolvimento de programas com o objetivo de aumentar as capacidades operacionais africanas enquadra-se numa estratégia mais abrangente de harmonização de competências operacionais no âmbito das missões de paz entre a ONU e as organizações regionais.

No entanto, esta harmonização de competências operacionais previa também que as organizações regionais e a ONU estabelecessem uma parceria mais horizontal no âmbito do planeamento e execução das missões de paz (Yamashita 2012) (Coning 2017). Contudo, Hettne e Söderbaum (2006) afirmam que tal não aconteceu porque a ONU tem adotado uma “vertical approach” (Hettne e Söderbaum 2006) na relação que estabelece com as organizações regionais em matérias de “robust peacekeeping and peace enforcement” (Hettne e Söderbaum 2006), ou seja, a relação estabelecida segue uma “lógica de subordinação das organizações regionais perante o CSNU” (Hettne e Söderbaum 2006). Apesar de legitimadas juridicamente como instrumentos importantes ao dispor da construção da paz e segurança internacional, as organizações regionais não detêm autoridade jurídica para aplicar qualquer tipo de “enforcement action” sem o

²¹ *Uniting our Strengths for Peace – Politics, Partnership and People*; 2015; Disponível em https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf [consultado a 9 de junho de 2018]

²² Report of the Panel on the United Nations Peace Operations (“Brahimi Report”); 2000. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 [consultado a 17 de junho de 2018]

²³ *Idem*.

consentimento do CSNU²⁴ (Abass 2004), facto que tem vindo a ser motivo de intensa discussão no seio das organizações regionais na medida em que as mesmas questionam o espectro da ‘enforcement action’ ou seja, se “whether regional organizations can authorize forceful measure, (wheter economic or militar in nature) under de auspices of the Chapter VIII” (Abass 2004: 45).

Hettne e Söderbaum (2006) afirmam ainda que a continuidade de uma abordagem de subordinação das organizações regionais perante a ONU estabelece uma “lógica de competição” entre as dinâmicas de “robust peacekeeping” e “peace enforcement” (Hettne e Söderbaum 2006), o que dificulta a harmonização operacional no planeamento e execução das missões de paz (Hettne e Söderbaum 2006). A competitividade entre as duas dinâmicas não só dificulta a otimização dos recursos que são por si só escassos, mas dificulta também a compreensão das tendências globais e regionais que influenciam os conflitos (Hettne e Söderbaum 2006). As conseqüências da competitividade entre a ONU e as organizações regionais são ainda agravadas pelo facto dos estados se reverem cada vez menos na construção representativa do CSNU, olhando para as organizações regionais não só como um mecanismo que lhes permite desafiar o *establishment* e o processo de tomada de decisão do CSNU (Hettne e Söderbaum 2006) (Yamashita 2012) mas também como mecanismos de afirmação, legitimação e pertença à comunidade internacional (Hettne e Söderbaum 2006) (Yamashita 2012) (Williams 2007) (Söderbaum e Tavares 2009). Enquanto as organizações regionais pretendem assumir um maior protagonismo no panorama securitário regional, a ONU tem mostrado reservas em conceder esse mesmo protagonismo com receio de perder a sua legitimidade e “autoridade moral” na garantia da paz e segurança internacional (Williams 2008). Quando conjugados, todos estes fatores têm assim apenas dificultado o aprofundamento institucional, conceptual e operacional entre a ONU e a UA.

²⁴ Carta das Nações Unidas, Capítulo VIII, Artigo 53, nº1. Disponível em <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf> [consultado a 31 de maio de 2018]

IV.II Os desafios da parceria entre a ONU e a UA

Complexos e multidimensionais, os conflitos africanos são percebidos pela comunidade internacional como problemas demasiado intrincados para que a sua resolução seja realizada por uma qualquer organização ao nível individual (Boutellis e Williams 2013) (Møller 2009) (Williams e Dersso 2015) (Rein 2015).

Como referido, a ONU tem vindo a conferir cada vez mais importância aos organismos regionais. À época, a criação da UA revelou-se uma ferramenta extremamente útil para a ONU na medida em que ambas as organizações demonstravam disponibilidade e determinação para resolver os conflitos africanos. Para a ONU, as vantagens da UA eram mais que muitas uma vez que a percepção dos Estados africanos da complexidade dos conflitos decorre precisamente da sua proximidade geográfica face aos mesmos, proximidade essa que urge as autoridades africanas não só a agir, mas também lhes permite melhor reconhecer as dinâmicas internas dos conflitos (Andrews e Holt 2007) (Cravinho 2009) (Coning 2017) (Badmus 2015: 103). Essas vantagens, eram benéficas do ponto de vista da ONU quando atendendo às suas próprias dificuldades em compreender as dinâmicas internas dos conflitos africanos (Söderbaum e Tavares 2009) (Williams 2009).

Cumulativamente, e tal como referem Weiss e Welz (2014), as organizações regionais estão “closest to the crisis” e “share a cultural background” o que atribui às missões “a more legitimate and sensible approach” (Weiss e Welz 2014). As mesmas também aparentam conseguir destacar missões de forma mais facilitada em comparação com a ONU em termos de custos e rapidez (Weiss e Welz 2014) (Boutellis e Williams 2013) (Williams e Boutellis 2014) (Badmus 2015). Contudo, Emmanuel (2015) destaca que tais características podem também pôr em causa a formatação da missão. O autor assume a crítica à questão da proximidade geográfica na medida em que considera que a mesma não significa o mesmo que imparcialidade e que a utilização do critério de proximidade geográfica para a participação de um Estado na resolução de um conflito é apenas a legitimação de qualquer forma de “destabilização” que esse Estado possa vir a provocar na dinâmica interna de um conflito (Emmanuel 2015).

Dentro desta perspetiva, é compreensível o elevado interesse no aprofundamento da cooperação entre a ONU e a UA dada a elevada conflitualidade existente no continente. No âmbito desta lógica, têm sido por isso estabelecidos diversos programas com vista a fortalecer esta parceria, tal como o *Ten Year Capacity Building Programme for the African Union*, criado em 2007 com o objetivo de “enhance

institutional and technical capacities and cooperation between the UN, AU and RECs”²⁵. De igual forma, em 2010, foi criado tanto o UNOAU (United Nations Office to the African Union) como uma *Joint Task Force* específica com o propósito quer de aprofundar e melhorar as relações institucionais entre a ONU e a UA quer de melhorar as respostas existentes a diferentes conflitos (Williams e Dersso 2015).

No entanto, apesar de tais iniciativas pretenderem reforçar a cooperação entre as duas organizações e visarem também alcançar uma perspetiva mais institucional em termos operacionais, a cooperação entre a ONU e a UA tem essencialmente prosseguido uma lógica de “pragmatismo” e “flexibilidade” perante a realidade no terreno (Boutellis e Williams 2013) (Ndiaye 2016) (Lotze 2016) (Williams 2008). Com efeito, as mais diversas tentativas de institucionalizar formalmente esta parceria têm encontrado alguma resistência por parte de ambas as organizações na medida em que uma maior formalidade pode provocar a construção de “inflexible structures that can become redundant” (Boutellis e Williams 2013) perante o poder e as vontades dos estados-membros de ambas as organizações. Boutellis e Williams (2013) referem que “powerful actors (can) feel too constrained by such mechanisms and work around them to create facts on the ground” (Boutellis e Williams 2013), facto que explica em parte a escolha por uma abordagem mais flexível em termos institucionais.

No entanto, uma das questões mais prementes no que diz respeito à análise da operacionalidade das missões de paz em África está relacionada com as divergências conceptuais entre a ONU e a UA. Apesar de existir um grau de cooperação entre as duas organizações em relação a objetivos mais abrangentes, é perante a aplicação estratégica dos conceitos operacionais que a relação apresenta as suas maiores discrepâncias (Williams e Boutellis 2014). As divergências no que diz respeito à conceptualização de conceitos-chave como “‘protection of civilians’ or ‘unconstitutional changes of government’” (Coning, Gelot e Karlsrud 2016) (Williams e Boutellis 2014) têm-se revelado as maiores fontes de tensão quer entre as duas organizações, quer ao nível interno entre os estados africanos (Fitz-Gerald 2017) (Engel e Porto 2009) (Williams 2007) (Vines 2013). Como tal, muitos autores afirmam que a única forma de existir uma efetiva parceria entre a UA e a ONU seria através da harmonização conceptual entre as duas organizações (Williams e Dersso 2015) (Coning 2017) (Engel e Porto 2009). Um dos casos mais evidentes desta discrepância observa-se no que diz respeito à operacionalização dos conceitos de *peacekeeping*, *peace enforcement* ou ‘robust peacekeeping’ (Williams e Boutellis 2014) (Coning 2017) (Tardy 2011). Não só

²⁵ *Ten Year Capacity Building Programme for the African Union*; Disponível em <http://www.un.org/en/africa/osaa/advocacy/capacity.shtml> [consultado a 1 de junho de 2018]

a conceptualização do conceito de peace enforcement não é consensual no seio da própria ONU como o conceito de “robust peacekeeping” não está bem definido conceptualmente pela ONU (Tardy 2011). A acrescentar a isto, a AU não conceptualiza os conceitos de peacekeeping e peace enforcement segundo os mesmos parâmetros da ONU (Coning 2017). Tal indefinição conceptual apenas agrava as cisões entre os países do Norte e os países do Sul no seio da ONU (Tardy 2011), essencialmente devido às divergências existentes entre os dois grupos no que diz respeito à definição de soberania e integridade territorial dos estados. Os países do Sul consideram que uma missão ‘robusta’ deve ser desenvolvida tendo em vista um objetivo político (Tardy 2011) (Coning 2017), e por isso, sustentam que a indefinição conceptual de ambos os conceitos desprotege-os face àquilo que definem como uma “form of neocolonialism” (Tardy 2011). Sobretudo porque uma definição pouco clara de ambos os conceitos possibilita que os mesmos possam ser interpretados de acordo com os interesses geoestratégicos dos estados ocidentais (Tardy 2011).

Neste sentido, e apesar de ambas as organizações perceberem as dificuldades que as missões de paz têm vindo a enfrentar, especialmente em África, segundo Coning (2017), a UA apresenta uma abordagem mais “compreensiva” dos conflitos na medida em que considera que as missões de paz devem ser desenhadas de acordo com as especificidades do contexto conflitual e na persecução de um objetivo político (Coning 2017) (Tardy 2011). Por outras palavras, a UA discorda da abordagem militarista que atribui pouca importância a componentes de peacebuilding e à resolução dos conflitos (Carayannis e Fowlis 2017) (Coning, Gelot e Karlsrud 2016) (Aning e Abdallah 2016) (Akpasom 2016) (Brosig e Sempija 2017). A contínua aposta numa abordagem de curto prazo e mais ‘musculada’ é reveladora da dificuldade por parte das duas organizações em conseguir compreender as causas dos conflitos e dos problemas estruturais africanos (Darkwa 2016) (Carayannis e Fowlis 2017) (Söderbaum e Tavares 2009) (Aning e Abdallah 2016).

Apesar da UA chamar a si a corresponsabilidade pela resolução dos conflitos em África, a ONU considera que o papel da mesma deve cingir-se a “achieve a comprehensive cease-fire or peace agreement as prerequisite condition for consent” (Coning 2017). Esta abordagem por parte da ONU é reveladora de outra cisão conceptual entre as duas organizações, nomeadamente a conceptualização do risco (Williams e Boutellis 2014) (Weiss e Welz 2014). Enquanto os estados africanos se encontram, segundo a bibliografia analisada, mais disponíveis para agir em teatros de operações onde não existe um acordo de paz pré-estabelecido (Williams e Boutellis 2014) (Andrews e Holt 2007) (Weiss e Welz 2014), a ONU revela uma estratégia mais

retraída devido à sua maior dificuldade em assumir mortes em combate (Williams e Boutellis 2014) (Carayannis e Fowlis 2017) (Weiss e Welz 2014).

Também a utilização da força no âmbito da resolução de conflitos tem constituído alvo de debate conceptual entre a ONU e a UA no que diz respeito à sua durabilidade no tempo e à sua funcionalidade no âmbito das missões de paz (Coning, Gelot e Karlsrud 2016) (Coning 2017) (Karlsrud 2018). Enquanto que a ONU refere que o uso da força deve ser limitado no tempo e apenas de forma a garantir a segurança dos peacekeepers e a defesa do mandato (Coning 2017), a UA aborda o uso da força como justificado no âmbito de uma missão se a mesma for utilizada na persecução da paz, não tendo grandes reservas em relação à sua durabilidade no tempo (Coning 2017). Não obstante todas estas divergências conceptuais, as operações de paz no continente africano são caracterizadas pelo facto de serem “context specific” (Boutellis e Williams 2013), ou seja, a abordagem operacional em cada missão é decidida de acordo com as singularidades de cada caso. Segundo Andrews e Holt (2007), tal acontece porque a ONU “is not designed to support development of regional organizational capacity” e porque a UA também “is not well designed for working with outside partners” o que explica o facto do apoio fornecido pela organização internacional ser estabelecido numa “ad-hoc basis” (Andrews e Holt 2007) (Williams e Boutellis 2014). As mesmas missões são também conhecidas por se estruturarem com base em mais duas características, nomeadamente o “burden-sharing” (Akonor 2017) (Akuffo 2010) (Coning 2017) e o “principle of subsidiarity” (Coning 2017) (Ndiaye 2016). Segundo estas características, prevê-se não só que tanto a ONU como a UA sejam capazes de contribuir equitativamente para o destacamento operacional das missões (Boutellis e Williams 2013) (Andrews e Holt 2007) (Badmus 2015) (Darkwa 2016) (Akpasom 2016) mas também que as decisões tomadas ao nível operacional sejam tomadas “by the lowest level on which an adequate result can be achieved” (Ndiaye 2016), ou seja, que caso haja a possibilidade e se tal influenciar de forma positiva o resultado final, as decisões do ponto de vista operacional devem ser tomadas “o mais próximo possível” do terreno (Coning 2017) (Ndiaye 2016).

A conjugação destas características tem como objetivo último a construção de uma cooperação mais horizontal entre as duas organizações. Contudo, ao se constituírem como pilares na estrutura operacional das missões de paz em África, são estas mesmas características que, segundo alguns autores, são responsáveis por atribuir um carácter desigual à parceria entre a ONU e a UA. Yamashita (2012), por exemplo, afirma que não existe uma partilha equitativa de encargos entre as duas organizações na medida em que a ONU é obrigada a “complement regional missions as well as to engage in substantive capacity-building” (Yamashita 2012). Ndiaye (2016), por

sua vez, afirma que o princípio da subsidiariedade não pode ser verdadeiramente alcançado devido à falta de capacidade operacional das RECs (Williams 2008). Os diferentes padrões de exigência ao nível operacional quer entre a ONU e a UA (Dersso 2010) (Fitz-Gerald 2017) quer ao nível interno entre as RECs africanas (Weiss e Welz 2014) (Badmus 2015: 110) apresentam-se como fatores que dificultam o estabelecimento de uma parceria mais horizontal no que diz respeito à operacionalidade das missões (Fitz-Gerald 2017) (Williams e Boutellis 2014) (Williams 2014) (Lotze 2016) (Weiss e Welz 2014). De igual forma, as divergências sobre a interpretação dos mandatos propostos e os diferentes níveis de preparação operacional entre os Estados africanos (Badmus 2015: 110) (Weiss e Welz 2014) tornam-se problemas de monta, em três momentos em particular, aquando da transição de missões entre a ONU e a UA (Carayannis e Fowlis 2017); aquando do surgimento de divergências sobre a estratégia a aplicar na resolução de um conflito entre a UA e as RECs (B. F. Franke 2007) (Fitz-Gerald 2017); ou quando os mecanismos das RECs se revelam inadequados face à tipologia do conflito em causa (Boutellis e Williams 2013) (Dersso 2010).

Othieno e Samasuwo (2007); Williams (2014), Yamashita (2011) e Boutellis e Williams (2013) referem igualmente que a “division of labour” entre a ONU e a UA em que “the AU provided troops and the UN and other partners provided increasingly comprehensive logistical and financial support packages” (Boutellis e Williams 2013) deve ser reformatada e aprofundada de maneira a estar em maior consonância com uma abordagem de “comparative strengths” (Darkwa 2016) (Lotze 2016) (Akpasom 2016). Este cenário ideal permitiria não só garantir a manutenção por parte da ONU de um “critical role” (Othieno e Samasuwo 2007) mas também garantir que a cooperação entre as duas organizações fosse mais equitativa e baseada nas “comparative advantages” de cada organização (Lotze 2016) (Akpasom 2016) (Yamashita 2012) (Othieno e Samasuwo 2007).

No entanto, a dificuldade de afirmação da UA no seio do CSNU constitui um fator importante que dificulta qualquer tipo de maior institucionalização de uma parceria horizontal entre as duas organizações devido ao facto do desenho institucional da APSA atribuir uma elevada importância às RECs. A Carta das Nações Unidas “does not distinguish between regional and sub-regional arrangements” (Boutellis e Williams 2013) o que significa que a UA e as RECs usufruem de “equal legal standing” (Berhe 2017) perante o CSNU (Abass 2004) (Hettne e Söderbaum 2006). Isso constitui uma agravante à dificuldade da UA em assumir-se como órgão supranacional e unificador das diferentes expectativas africanas (Williams e Boutellis 2014) (Vorrath 2012) (Weiss e Welz 2014) (Boutellis e Williams 2013) (Murithi 2007) e cria um grau de competitividade assinalável entre a dinâmica regional e sub-regional. A somar a este facto, o desenho

institucional da APSA considera o PSC o órgão mais importante no que diz respeito à operacionalização das missões de paz em África. Assim sendo, tanto o PSC como o CSNU deveriam deter mecanismos de cooperação que permitissem a agilização do processo de destacamento de eventuais missões. Porém e apesar do aprofundamento institucional verificado nos últimos anos, a efetiva cooperação entre o PSC e o CSNU tem-se revelado um desafio (Williams e Boutellis 2014), muito devido à dificuldade da criação de um consenso de posições entre o que é acordado no seio da UA e o que é posteriormente apresentado pelos países africanos no seio da ONU (Boutellis e Williams 2013) (Williams 2014) (Akonor 2017).

A somar a todas estas condicionantes, diversos autores referem que o modelo de destacamento das missões em África revela uma elevada dependência financeira da UA face aos doadores externos (B. F. Franke 2007) (Lotze 2016) (Badmus 2015: 107) (Franke e Gänzle 2012) (Vorrath 2012) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005). Tal acaba por originar uma dependência operacional que condiciona de forma definitiva as missões de paz em África com a agenda securitária africana a ser, em última análise, desenhada pelos interesses geoestratégicos dos países doadores (Franke e Gänzle 2012) (Vorrath 2012) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) (Klingebiel 2005) (Rein 2015) (Weiss e Welz 2014) (Williams 2014) (Emmanuel 2015).

Em suma, a parceria entre a ONU e a UA é marcada por um conjunto de fatores que dificultam não só o aprofundamento de uma parceria mais horizontal entre as duas organizações, mas também a harmonização operacional entre as duas organizações no âmbito das missões de paz. Se por um lado, as divergências conceptuais entre a ONU e a UA dão origem a divergências na abordagem aos conflitos africanos, também a falta de harmonização dos padrões de exigência ao nível operacional entre a ONU e a UA (Dersso 2010) (Fitz-Gerald 2017) dificultam não só a definição de uma estratégia comum entre as duas organizações acerca dos conflitos em África (B. F. Franke 2007) mas também a harmonização estratégica das mesmas no terreno (Dersso 2010) (Fitz-Gerald 2017). Em última análise, a harmonização conceptual (Williams e Dersso 2015) (Engel e Porto 2009) (Coning 2017), a partilha de padrões de exigência entre as duas organizações (Dersso 2010) (Fitz-Gerald 2017) assim como a harmonização das capacidades operacionais dos estados africanos (Rein 2015) (Emmanuel 2015) (Weiss e Welz 2014) (Williams 2009) permitiriam a institucionalização de uma parceria mais equitativa ao nível operacional no âmbito das missões de paz, contribuindo assim para que a estrutura operacional das missões de paz em África fosse adequada às dinâmicas conflituais do continente (Coning, Gelot e Karlsrud 2016) (Aning e Abdallah 2016) (Ndiaye 2016) (Williams e Boutellis 2014) (Williams 2008).

Capítulo V

Os desafios da parceria UA – ONU: o caso da UNAMID

Se há conflito que tem vindo a testar os mecanismos de mediação e resolução existentes tanto das organizações securitárias regionais como das organizações internacionais, tem sido o situado no Darfur. Com início em 2003, este conflito tem vindo a provocar um número elevado de mortos e de deslocados internos sem que seja possível encontrar uma solução viável para o mesmo. No entanto, só através da compreensão do contexto securitário do Sudão é que se torna possível proceder à compreensão e análise do processo de pacificação do conflito no Darfur (Luqman e J 2012).

Independente desde 1956, o Sudão é um país marcado pela diversidade étnico-cultural (Badmus 2015) (Luqman e J 2012). Fustigado por anos de instabilidade interna devido a esse motivo, desde a sua independência, o Sudão foi assolado por duas guerras civis com efeitos devastadores. A primeira guerra civil sudanesa ocorreu no período de 1956 até 1972 tendo terminado com o Addis Abeba Agreement que previa o direito de autonomia ao Sudão do Sul.²⁶ A segunda guerra civil sudanesa teve início em 1983 quando esse mesmo direito à autonomia do Sudão do Sul não foi respeitado pelo governo, e prolongou-se até 2005 com a assinatura do Comprehensive Peace Agreement (CPA). O Sudão do Sul torna-se independente em 2011 depois de um referendo onde 99% da população votou pela independência.²⁷

De modo a compreender o desejo independentista do Sudão do Sul é necessário compreender o tipo de divergências existentes entre os sudaneses do Norte e os sudaneses do Sul. O governo do Norte do país, que se identifica como árabe e islâmico, deseja o domínio e a unificação do Sudão sobre a lei islâmica enquanto a população do Sul se recusa aceitar a aplicação da lei islâmica devido à existência de uma maioria cristã na região desejando, por isso, a independência face ao Norte do país. A falta de diálogo entre o Norte e o Sul tem dificultado o desenvolvimento socioeconómico do país e a melhoria das condições de vida da população. A elevada dependência do Sudão das receitas do petróleo tem sido motivo de atrito entre os dois governos, mas também um motivo de interesse geoestratégico por parte da comunidade internacional. O facto de a produção de petróleo estar principalmente situada no Sul e as rotas de transporte

²⁶ *The Addis Ababa Agreement on the Problem of South Sudan*, 1972, Artigo 1º. Disponível em <https://bit.ly/2LkWI6N> [consultado a 16 de julho de 2018]

²⁷ *South Sudan referendum: 99% vote for Independence*, BBC News, 30 de janeiro de 2011. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-africa-12317927> [consultado a 17 de julho de 2018]

estarem situadas no Norte obrigaria supostamente a que ambos os países cooperassem no que diz respeito a esta matéria, facto que, no entanto, não se tem verificado (Prinsloo e Niekerk 2015).

A complexidade e longevidade do problema no Darfur tem levado diversas organizações a tentar resolver a situação, através de um acordo de paz sustentável. Situado a Oeste do território sudanês, compreende-se a dificuldade em alcançar a paz num espaço geográfico marcado por dinâmicas securitárias conflituais de difícil resolução. Geograficamente falando, o conflito do Darfur não é apenas influenciado pelas divergências político-ideológicas entre o governo sudanês e o governo sul-sudanês (Luqman e J 2012), mas também pelas dinâmicas conflituais dos países com os quais também faz fronteira, mais concretamente o Chade e a República Centro-Africana (Prinsloo e Niekerk 2015).

Como referido anteriormente, a atribuição de um papel de maior relevo às organizações regionais e sub-regionais enquadrou-se não só no panorama de desinteresse demonstrado pelas potências ocidentais em África, mas também na promoção de uma maior responsabilização por parte dos líderes africanos pela resolução dos problemas que ocorriam no continente. Nesse sentido, o envolvimento do IGAD no Sudão surge não só da vontade dos seus Estados-membros de eliminar ou diminuir as repercussões que o conflito do Sudão estava a produzir nas suas fronteiras, mas também da vontade dos doadores internacionais em proteger os seus próprios interesses na região (Ylönen 2014).

Criado em 1986, o IGADD (Intergovernmental Authority on Drought and Development) foi criado com o objetivo de resolver os problemas ambientais que afetavam a região sendo à época da sua formação composto pela Etiópia, Quênia, Somália, Sudão, Uganda, Djibuti²⁸. Em 1996, a organização passa a designar-se apenas por IGAD (Intergovernmental Authority on Development) assumindo como responsabilidade a promoção da cooperação regional nas suas mais diversas amplitudes, nomeadamente as relacionadas com o desenvolvimento socioeconómico e com a paz e segurança na região.²⁹

A tarefa que os Estados-membros do IGAD se propuseram a nível securitário pode ser considerada extremamente ambiciosa tendo em conta a elevada conflitualidade existente nesta zona geográfica (Ylönen 2014). O processo levado a cabo no que diz respeito à mediação da paz no Sudão revelou-se bastante complexo com bastantes avanços e recuos tendo sido severamente influenciado pelas alterações

²⁸ Após a sua independência em 2011, o Sudão do Sul passou também a ser membro do IGAD.

²⁹ Informação retirada de website do IGAD. Disponível em <https://bit.ly/2zUhCZk> [consultado a 15 de julho de 2018]

nas dinâmicas regionais, como por exemplo o conflito entre a Eritreia e a Etiópia, dois estados-membros do IGADD (Healy 2009); e internacionais (Prinsloo e Niekerk 2015) (Bashua 2014) como, por exemplo, o apoio prestado pela comunidade internacional aos intervenientes no conflito sudanês face à “ameaça de uma nova revolução islâmica” (Healy 2009) (Back 2016) (Ylönen 2014).

Em 1994, o IGADD elabora a Declaration of Principles que determina o direito à autodeterminação do Sudão do Sul³⁰; o estabelecimento de um Estado secular³¹; e a distribuição equitativa de riqueza.³² Esta declaração foi recusada pelo governo sudanês que recusava a instituição de um Estado secular e a hipótese de autodeterminação do Sudão do Sul (Healy 2009). As negociações de paz ficam assim num empasse que se vai estender até 2002 aquando da assinatura do Machakos Protocol pelo governo sudanês e pelo SPLM/A³³. Com a assinatura deste protocolo, as partes envolvidas reforçam o que foi previamente acordado na Declaration of Principles, especialmente no que diz respeito à possibilidade de o Sudão do Sul referendar a sua independência num prazo de 6 anos³⁴ e à necessidade de existir representatividade política no Governo.³⁵

Com o agravamento da situação no Darfur em 2003 e a cada vez maior cobertura mediática sobre o conflito (Lanz 2015) (Prinsloo e Niekerk 2015), aliada à diminuta vontade política demonstrada pela comunidade internacional em intervir com meios operacionais no terreno (Mansaray 2009) (Luqman e J 2012) e à incapacidade por parte do IGAD em estabelecer um acordo de paz viável, a UA vê uma oportunidade para liderar o processo de mediação da paz e “assert its legitimacy and authority” (Akuffo 2010) (Luqman e J 2012).

Neste âmbito, alguns autores afirmam que a vontade de atuar por parte da UA está relacionada com a vontade dos estados africanos em demonstrar perante a comunidade internacional a possibilidade de resolver o problema do Darfur com base na ideologia de ‘African Solutions to African Problems’ (Luqman e J 2012) (Prinsloo e Niekerk 2015) (Williams 2006a) (Mansaray 2009).

Legitimada quer pelos seus estados-membros quer pela comunidade internacional, o PSC dá o primeiro passo no envolvimento com a situação local ao aprovar em maio de 2004 a AMIS (African Union Mission in Sudan), uma missão de

³⁰ Declaração de Princípios do IGAD, nº2. Disponível em <https://bit.ly/2JrL3ld> [consultado a 15 de julho de 2018]

³¹ Declaração de Princípios do IGAD, nº3.4. [consultado a 15 de julho de 2018]

³² Declaração de Princípios do IGAD, nº. 3.5 [consultado a 15 de julho de 2018]

³³ Sigla inglesa de Movimento/Exército Popular de Libertação do Sudão. Foi criado em 1983 por John Garang com o objetivo de estabelecer a independência do Sudão do Sul.

³⁴ Protocolo de Machakos, nº2.5. Disponível em <https://bit.ly/2uyOAsc> [consultado a 16 de julho de 2018]

³⁵ Protocolo de Machakos, nº 1.2

observação com o objetivo de garantir o cumprimento do Humanitarian Ceasefire Agreement assinado nesse mesmo ano³⁶. O agravamento da situação no terreno e a dificuldade da AMIS em “make a significant impact on the security and humanitarian situation” (Appiah-Mensah 2005) obrigaram o PSC a reforçar a AMIS quer em termos de recursos humanos quer em atribuição de novas funções como “assist in the process of confidence building” e garantir assistência humanitária aos refugiados e deslocados internos.³⁷

A ação do PSC no destacamento da AMIS foi determinante não só de modo a conferir maior legitimidade à então recém-criada UA perante a comunidade internacional, mas também em manter a mediação da paz no Sudão na agenda internacional (Barnidge 2009).

Contudo, a AMIS sofreu grandes constrangimentos desde o seu início. A complexidade e a fluidez dos acontecimentos no terreno e a falta de um acordo de paz viável (Lanz 2015) (Mansaray 2009) tornaram o ambiente em que a AMIS foi destacada num ambiente hostil. Apesar de alguns autores referirem algum grau de sucesso no que diz respeito à proteção de civis e de atribuição de ajuda humanitária (Lanz 2015) (Williams 2006b) (Luqman e J 2012), a dependência logística e financeira face aos doadores internacionais (Lanz 2015) (Bashua 2014) (Luqman e J 2012) (Mansaray 2009) minou a credibilidade da missão assim como a falta de recursos humanos e operacionais adequados à exigência do teatro operacional (Bashua 2014) (Luqman e J 2012) (Mansaray 2009) (Appiah-Mensah 2005).

Luqman e J (2012), Mansaray (2009) e Appiah-Mensah (2005) afirmam ainda que a “restricted nature of the mission’s mandate” (Luqman e J 2012) dificultou também a ação da AMIS no terreno.

No entanto, é importante referir a juventude da UA quando foi chamada a intervir neste conflito. Ainda a consolidar-se do ponto de vista institucional, a UA detinha pouca experiência na condução de missões de peacekeeping (Mansaray 2009). Os instrumentos de mediação e resolução de conflitos que a UA dispunha à época eram rudimentares e ainda não se encontravam totalmente institucionalizados. Importa também referir que, apesar de se poder olhar para a UA como uma organização que tenta representar os interesses africanos na comunidade internacional, África “não é monolítica” (Williams 2008), ou seja, existe uma dificuldade em alcançar um consenso

³⁶ Communiqué of the Solemn Launching of the Tenth Meeting of the Peace and Security Council, 25th May 2004. Disponível em http://www.darfurcentre.ch/images/DRDC/AU-UN-Reports/AU_Reports/AU_PSC/AU_PSC_Communique_on_Darfur_10th_Meeting_25_May_2004.pdf [consultado a 24 de julho de 2018]

³⁷ Communiqué of the seventeenth meeting of the Peace and Security Council, União Africana, de 20 de outubro de 2004

africano não só devido ao número elevado de países que configuram a UA mas também devido aos diferentes interesses geoestratégicos dos seus estados-membros. Assim, e apesar do destacamento da AMIS configurar a representação de uma resposta africana unificada perante um conflito complexo, o seu (in)sucesso não pode ser analisado sem ter em consideração estes factos.

Entretanto, os esforços diplomáticos por parte do IGAD, da UA e da comunidade internacional (Appiah-Mensah 2005) para criar um acordo de paz sustentável para o Sudão foram decorrendo em paralelo enquanto a AMIS tentava a todo custo proteger os civis e garantir ajuda humanitária aos que necessitavam. Apesar de todos os constrangimentos demonstrados pela AMIS, foi a vontade tanto por parte do IGAD como da UA em instituir um acordo de paz viável e uma solução política com todos os intervenientes do processo (Barnidge 2009) que permitiu a assinatura em 2005 do Comprehensive Peace Agreement (CPA) entre o governo sudanês e o SPLM (Back 2016) (Murithi 2009). Entre os seus principais pontos positivos, Lijn (2010) afirma que o CPA permitiu “a melhoria das relações entre as elites do SPLA e do governo sudanês” (Lijn 2010) enquanto Murithi (2009) e Healy (2009) constatarem que a presença e liderança do IGAD no processo de paz demonstrou o seu reconhecimento e legitimidade quer pelos seus estados-membros enquanto organismo legítimo para lidar com os assuntos relativos à paz e à segurança na região, quer por outras instituições, nomeadamente a UA (Healy 2009).

Contudo, apesar de ser largamente responsável pela assinatura deste acordo, a atuação do IGAD e o próprio acordo não estão isentos de críticas (Back 2016). Back (2016), Murithi (2009), Healy (2009) e Lijn (2010) referem que o IGAD demonstrou dificuldades no que diz respeito à definição de um acordo mais abrangente e compreensivo na medida em que o mesmo não se pronuncia face às questões mais complexas como a questão do Darfur (Healy 2009) (Lijn 2010) ou às áreas fronteiriças não ratificadas como Abyei (Back 2016) (Lijn 2010), região geoestratégica importante devido aos poços de petróleo aí localizados, o que fez com que o CPA fosse de certa forma pouco construtivo para a resolução definitiva do conflito.

Ylönen (2014) e Lijn (2010) referem também que um dos constrangimentos do CPA se prende com o facto do mesmo estar dependente da vontade dos intervenientes em cumprir as disposições acordadas. A pouca pressão realizada por parte da comunidade internacional no que diz respeito ao *follow-up* do acordo (Lijn 2010) aliada à incapacidade dos mecanismos do IGAD em garantir seu cumprimento (Healy 2009) contribuíram assim para que o CPA caísse por terra, especialmente depois da morte de

John Garang³⁸ em 2005 (Ylönen 2014). O desejo por parte dos dois líderes rivais, Salva Kiir e Omar al-Bashir, de controlar a sua respetiva “área de influência” tornaram o CPA, em que se exprimia a vontade de unificar o Sudão, impossível de alcançar na medida em que os mesmos não demonstravam qualquer vontade política para o cumprir (Ylönen 2014) (Lijn 2010).

Para além dos objetivos dos principais intervenientes serem de certa forma contrastantes com o acordado, alguns autores afirmam também que o CPA foi incapaz de garantir a efetiva representatividade política de todos os grupos étnicos (Healy 2009) (Ylönen 2014) (Lijn 2010).

Não obstante todas estas as fragilidades, a ONU aprova no mesmo ano a UNMIS (United Nations Mission in Sudan) através da resolução 1590 onde estabelece que a missão deve cooperar com a já destacada AMIS³⁹ e com as outras organizações no terreno, nomeadamente a UA e o IGAD⁴⁰ de modo a assegurar a implementação do CPA. Sob a égide do capítulo VII da Carta, a UNMIS “is authorized to take the necessary action” em matérias relativas à proteção dos peacekeepers, à proteção dos trabalhadores humanitários e dos civis. Em relação ao mandato da UNMIS, Lijn (2010) refere que o mesmo não só não apresenta uma estratégia de implementação da paz a longo prazo, mas também é pouco assertivo perante as consequências do incumprimento do CPA (Lijn 2010).

Em maio de 2006, os esforços diplomáticos no sentido de criar um acordo de paz sustentável e compreensivo para o Darfur produzem o Darfur Peace Agreement (DPA) que previa a cooperação entre as partes assinantes no que diz respeito à partilha de poder, à equitativa distribuição de riqueza, e à implementação de um “comprehensive ceasefire”.⁴¹ Contudo, a “pure existence of a stable peace agreement is no sufficient condition on its own to achieve comprehensive mission tasks” (Brosig e Sempija 2017), facto que se revelou verídico para o DPA. Mansaray (2009) e Luqman e J (2012) referem que o facto de o acordo não ter sido assinado por todos os intervenientes no conflito fez com que este falhasse em representar politicamente todas as partes envolvidas. Müller e Bashar (2017) referem também que, após a assinatura do DPA, o conflito agravou-se na medida em que a influência de diferentes atores nacionais e transnacionais passou a ser mais evidente no conflito (Akpasom 2016). Por outro lado,

³⁸ Líder fundador do SPLM/A em 1983, tornou-se vice-presidente do Sudão na sequência da assinatura do CPA. Faleceu em 2005 num desastre de avião.

³⁹ Resolução 1590 (2005). Disponível em <https://bit.ly/2NzF9Rh> [consultado a 21 de julho de 2018]

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Darfur Peace Agreement. Disponível em <http://www.un.org/zh/focus/southernsudan/pdf/dpa.pdf> [consultado a 22 de julho de 2018]

Bah et al. (2014) e Aning e Abdallah (2016) referem que a presença de diversos atores num determinado teatro de operações dificulta não só a implementação de uma estratégia de paz para o conflito mas também a compreensão das dinâmicas intrínsecas do conflito por parte das organizações responsáveis por resolver a situação. Mas, com o DPA a criar um “political framework” (Lanz 2015) para o conflito, o destacamento de uma missão da ONU afigurava-se como uma hipótese em cima da mesa. Em agosto do mesmo ano, a ONU tenta aprovar a resolução 1706 que previa o acompanhamento da implementação do DPA e o prolongamento da UNMIS com o “consent of the Government of National Unity”⁴², consentimento esse que não foi dado pelo governo sudanês. A recusa do governo sudanês face à extensão da missão da ONU relaciona-se com a postura de desconfiança do governo sudanês face a qualquer intervenção externa no Sudão (Prinsloo e Niekerk 2015). Perante a gravidade da situação no terreno e a hostilidade demonstrada pelo governo sudanês, o PSC apresenta uma proposta de uma missão híbrida que recebe o aval positivo das autoridades locais e da comunidade internacional. Nesse contexto, o CSNU aprova então em 2007 a UNAMID através da resolução 1769 sob a égide do capítulo VII da Carta da ONU que estabelece que a missão “is authorised to take the necessary action” no sentido de proteger os peacekeepers e os trabalhadores humanitários no exercício das suas funções e garantir a proteção dos civis.⁴³ Uma das características mais peculiares nesta resolução é a cláusula de que as tropas destacadas devem ser “predominantly (of) African character” e “as far as possible, be sourced from African countries.”⁴⁴ Lanz (2015) refere que esta cláusula permitiu uma “obstructionist policy” por parte do governo sudanês com o objetivo de “limit UNAMID’s capabilities” (Lanz 2015) (Sloan 2015) (Müller e Bashar 2017) (Prinsloo e Niekerk 2015), uma vez que a ONU necessitava do seu consentimento para o destacamento da missão.

Uma cláusula deste género nunca tinha sido expressamente definida num mandato para uma missão de paz. Contudo, a cláusula de que as tropas deveriam ser de “African character” foi aceite não só devido ao desejo diminuto dos estados ocidentais em enviar operacionais para o terreno sob a égide da ONU para uma região como o Darfur, mas também porque era do interesse tanto da UA como do governo sudanês atribuir importância ao cariz africano da missão. A UA pretendia assim demonstrar perante os seus estados-membros a sua capacidade de influência no seio das instâncias internacionais ao mesmo tempo que pretendia demonstrar a sua credibilidade e fiabilidade perante a comunidade internacional (Akuffo 2010). Por sua vez, o governo

⁴² Resolução 1706 (2006) [consultado a 23 de julho de 2018]

⁴³ Resolução 1769 (2007)

⁴⁴ *Idem*

sudanês apresentava alguns receios sobre as verdadeiras intenções da missão da ONU na medida em que temia que a mesma fosse “a Western-led force aiming to overthrow the government of Sudan” (Prinsloo e Niekerk 2015), desejando a todo o custo evitar a presença de tropas internacionais em território sudanês.

A tentativa de não hostilizar o governo sudanês devido à necessidade de estabelecer um acordo de paz sustentável e de resolver a situação humanitária no Darfur provocou algumas dúvidas sobre os resultados que este destacamento poderia gerar no que diz respeito à efetiva implementação dos objetivos descritos no mandato da UNAMID (Akuffo 2010) (Sloan 2015). A não hostilização do governo sudanês implicava a verificação de que o mesmo se encontrava efetivamente interessando em alcançar um acordo com as partes beligerantes; quais eram as expectativas do mesmo face à missão da ONU e que tipo de ações poderiam ser tomadas em conjunto entre o governo sudanês, a ONU e a UA com o objetivo último de prestar ajuda humanitária aos civis e alcançar um acordo de paz (Akuffo 2010) (Sloan 2015).

Prinsloo e Niekerk (2017) e Mansaray (2009) afirmam que tal desejo do consentimento do governo sudanês fez diminuir o poder operacional do mandato no que diz respeito à proteção de civis. Todavia, é importante referir que a falta de consentimento de um Estado pode pôr em causa a segurança tanto dos peacekeepers quanto dos trabalhadores humanitários, algo que é continuamente destacado como uma prioridade para a ONU.

Um conjunto de outras críticas relativamente à formação e implementação da UNAMID são também frequentemente levantadas pela literatura. Para Prinsloo e Niekerk (2017), por exemplo, o mandato da UNAMID não apresenta uma “holistic approach” face à segurança humana, ou seja, o mandato foca-se muito na “absence of violence” (Prinsloo e Niekerk 2015), atribuindo pouca importância a conceitos multidimensionais da segurança mais relacionados com o desenvolvimento socioeconómico. Contudo, importa referir as dificuldades de desenvolver projetos de desenvolvimento socioeconómico num contexto onde não existe um acordo de paz respeitado pelos intervenientes em conflito, como é o caso, mas também que a promoção do crescimento sustentável do Darfur só poderá ser alcançada quando articulada numa estratégia de desenvolvimento socioeconómico para toda a região do Sudão.

No que diz respeito à missão propriamente dita, alguns autores referem também que o tamanho do contingente da UNAMID era inadequado face à vastidão do território abrangido e ao mandato definido (Kreps 2007) (Sloan 2015) (Lanz 2015) (Prinsloo e Niekerk 2015) (Bashua 2014). De igual forma, o incumprimento por parte dos intervenientes no conflito do acordo de paz que enquadrava a ação da UNAMID (Lanz

2015) (Müller e Bashar 2017) (Sloan 2015) (Luqman e J 2012) e a fluidez da realidade conflitual no Darfur dificultaram a ação da UNAMID no terreno (Müller e Bashar 2017) (Prinsloo e Niekerk 2015) (Sloan 2015).

Por outro lado, Sloan (2015) e Lanz (2015) referem a existência de hostilidade no terreno face à presença dos peacekeepers enquanto que Müller e Bashar (2017) e Kreps (2007) constataram a dificuldade que os elementos da missão tiveram na recolha de informação viável que permitisse, por um lado, ir de encontro às expectativas dos civis; e por outro permitir a reestruturação operacional da missão de acordo com a realidade no terreno. Sloan (2015) e Müller e Bashar (2017) referem também que a incapacidade da UNAMID em recolher informação viável de modo a conseguir compreender o que acontece no terreno de forma contundente e em tempo útil originou uma crescente desconfiança sobre a missão ao ponto de alguns intervenientes no conflito questionarem a “impartiality” da UNAMID (Lijn 2010) (Sloan 2015). Segundo Williams (2009), tal desconfiança acaba por retirar legitimidade às missões da ONU na medida em que perdem um contributo fundamental para a resolução do conflito, o apoio da sociedade civil.

Alguns autores referem ainda que a falta de meios logísticos e a falta de pessoal qualificado adequado às singularidades do conflito representaram contributos significativos para o (in)sucesso da missão (Lijn 2010) (Kreps 2007) (Sloan 2015) (Luqman e J 2012) (Lanz 2015).

Dito isto, e apesar de todas as críticas que se possam atribuir à UNAMID, Lanz (2015) e Sloan (2015) referem que a missão foi relativamente bem-sucedida no que diz respeito à proteção de civis, mais concretamente em termos do “patrulhamento de proximidade” (Lanz 2015) (Sloan 2015). Os mesmos autores referem que a UNAMID foi capaz de estabelecer relações de confiança com os locais de modo a diminuir os ataques contra civis, contribuindo para o envolvimento da sociedade civil no processo de paz, ainda que de forma muito precária (Lanz 2015) (Sloan 2015).

Entretanto, a 13 de julho de 2018, a Resolução 2429 foi aprovada com o objetivo de prolongar a UNAMID até 30 de junho de 2019⁴⁵ e estabelece o planeamento de uma “exit strategy” com o objetivo de terminar a presença no Darfur até 2020. Apesar do prolongamento da missão estar garantido até 2019, o número de efetivos da UNAMID “shall be reduced over the course of this mandate renewal period to consist of up to 4,050 personnel.”⁴⁶ A mesma resolução destaca também a necessidade de criar “a new

⁴⁵ Resolução 2429 (2018). Disponível em [http://undocs.org/S/RES/2429\(2018\)](http://undocs.org/S/RES/2429(2018)) [consultado a 27 de julho de 2018]

⁴⁶ *Idem*

mission concept with adjusted priorities for UNAMID”⁴⁷ de acordo com os desenvolvimentos no processo de paz no Darfur. Entre esses desenvolvimentos conta-se a assinatura do Doha Document for Peace in Darfur (DDPD) em 2011 que rapidamente se tornou “a viable framework to address the root cause of the conflict, including for the peace process in Darfur.”⁴⁸ A resolução 2429 prevê que a total implementação do DDPD seja condição *sine qua non* para a retirada da UNAMID do Darfur afirmando que o mesmo se pode constituir como “the basis of indicators of achievement for the eventual exit of UNAMID.”⁴⁹ Tal decisão decorre do *Special Report* apresentado pelo Presidente da Comissão da AU e pelo Secretário-Geral da ONU a 1 de junho de 2018 acerca da UNAMID apontando que “the full implementation of the Doha Document for Peace in Darfur (...) is crucial”⁵⁰ e que a estratégia de saída da UNAMID do Darfur deverá estar “intrinsically linked to that implementation.”⁵¹

Não obstante, o mesmo relatório menciona que “a comprehensive cessation of hostilities has yet to be finalized”⁵² e que “crucial grievances at the origin of the conflict (...) remain unaddressed”⁵³. Neste sentido, denota-se a dificuldade em compreender de que forma a UNAMID poderá assumir o papel de mediador para a implementação do DDPD já que a própria Resolução 2429 constata que a “UNAMID’s ability to facilitate progress in implementation of the DDPD is hampered by delays and the absence of an inclusive political settlement between the Government of Sudan and non-signatory armed movements.”⁵⁴

Em termos de prioridades estratégicas da missão, a Resolução 2429 redefine como prioridades principais da UNAMID a “protection of civilians, monitoring and reporting on human rights”, o “support for the mediation of inter-communal or other local conflict that could undermine the security situation” e a implementação do DDPD.⁵⁵

A mesma resolução continua também a reafirmar o interesse na continuidade da cooperação entre a ONU e a UA, nomeadamente com a Comissão da UA no que diz ao “support of the political process, security sector reform and DDR.”⁵⁶

⁴⁷ *Idem*

⁴⁸ *Idem*

⁴⁹ Resolução 2429, ponto 53

⁵⁰ Special Report of the Chairperson of the African Union Commission and the Secretary-General of the United Nations on the strategic review of the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur; 1 June 2018. Disponível em <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/N1816017.pdf> [consultado a 27 de julho de 2018], Parágrafo 70

⁵¹ *Idem*, Parágrafo 70

⁵² *Idem*, Parágrafo 69

⁵³ *Idem*

⁵⁴ *Idem*

⁵⁵ Resolução 2429 (2018), Parágrafo 11, pontos (i), (ii), (iii) respetivamente

⁵⁶ *Idem*, Parágrafo 23

No entanto, apesar do prolongamento do destacamento da UNAMID, a Resolução 2429 evidencia igualmente outros três pontos importantes. Em primeiro lugar, o quão difícil tem sido a ação da UNAMID no terreno e se a redução do número de efetivos será a forma mais eficaz de garantir a segurança dos civis bem como a efetiva resolução do conflito que tem vindo a assolar o Darfur. A resolução destaca ainda que alguns dos problemas apontados anteriormente não foram devidamente abordados, nomeadamente a “UNAMID’s reduced ability to monitor and verify reported human rights violations and abuses in the areas from which it has withdrawn”⁵⁷ e as “restrictions from the Government of Sudan (...) preventing UNAMID and humanitarian actors from reaching areas (...) in a timely fashion.”⁵⁸

Em segundo lugar, demonstra “serious concern at the humanitarian situation in Darfur, at the threats and attacks on humanitarian personnel and facilities.”⁵⁹ E por último, expressa também preocupação com os abusos dos Direitos Humanos ocorridos no Darfur durante o período ativo da missão e pelo facto do retorno dos deslocados não ter sido feito de forma sustentável e compreensiva, sobretudo quando atentando que as “root causes of the conflict such as the absence of security, basic services, livelihoods, opportunities, and access to land and water in areas of return have not been sufficiently addressed.”⁶⁰

A não abordagem destes problemas pode potencialmente dificultar a ação da UNAMID no terreno, em paralelo com a redução prevista do número de efetivos no terreno até 2019. A nova resolução deixa por esclarecer de que forma o novo mandato da UNAMID vai tornar possível a implementação de uma estratégia de paz sustentável sem um acordo que envolva todos os intervenientes e a sociedade civil enquanto as causas do conflito não forem devidamente abordadas. Sem o apoio e a confiança da sociedade civil, a UNAMID continuará a apresentar constrangimentos não só na recolha de informação, mas também na sua capacidade de cumprir um papel de mediador na resolução de conflitos locais.

Por outro lado, a nova resolução também não explicita de que forma vai superar a obstrução do governo sudanês face ao destacamento da UNAMID nem como irá resolver as questões levantadas acerca da segurança dos peacekeepers e dos trabalhadores humanitários.

Até este momento, não é possível averiguar com exatidão até que ponto o (in)sucesso da UNAMID poderá influenciar a dinâmica relacional entre a UA e a ONU.

⁵⁷ Resolução 2429 (2018)

⁵⁸ *Idem*, Parágrafo 50

⁵⁹ *Idem*, Parágrafo 42

⁶⁰ Resolução 2429, Parágrafo 45

A institucionalização e o aprofundamento desta parceria não aparentam ter melhorado a percepção da ONU sobre o contributo que a UA poderia assumir face às dinâmicas internas do conflito no Darfur (Mansaray 2009) (Lijn 2010) (Williams 2008). Esse reconhecimento teria facilitado a melhor compreensão das dinâmicas locais do conflito no Darfur (Müller e Bashir 2017) e contribuindo significativamente para o reforço da credibilidade da UNAMID no terreno. A acrescentar a isto, como “elemento agregador africano” (Williams 2007) e tendo em vista o reforço da cooperação e credibilidade perante a ONU, a UA deveria ter assumido um papel mais assertivo perante as dificuldades que a UNAMID apresentou no terreno, nomeadamente as relacionadas com a obstrução do governo sudanês face à implementação do mandato (Prinsloo e Niekerk 2015), e especialmente as relacionadas com as dificuldades de relacionamento da missão com a sociedade civil.

Nesse sentido, a participação da UA na UNAMID enquadra-se na tipologia de relações que a ONU estabelece com organizações regionais na medida em que, apesar das dificuldades apresentadas durante o mandato, a UA teve a sua ação ‘limitada’ à presença de tropas num teatro operacional onde não vigorava um acordo de paz sustentável e no apoio ao processo político de implementação desse mesmo acordo. De igual forma, o destacamento da UNAMID vai de encontro à tipologia de cooperação estabelecida entre as duas organizações com a abordagem operacional a ser realizada tendo em conta não só as singularidades do conflito (Bashir 2014) mas também os interesses das organizações envolvidas no processo de paz.

Contudo, o papel de liderança assumido pela UA nas sucessivas tentativas de implementar um acordo de paz sustentável que permitisse enquadrar politicamente uma missão de paz em cooperação com outros mecanismos sub-regionais, nomeadamente o IGAD, não pode deixar de ser ressaltado tendo o mesmo vindo a contribuir para o avanço das negociações de paz. Também não é possível descurar o contributo que a apresentação por parte do PSC de uma proposta para uma missão híbrida teve para o processo na medida em que a mesma constituiu um avanço notável nas dinâmicas de cooperação entre as duas organizações. Sobretudo quando atendendo que a UA poderia ter-se apresentado intransigente no que diz respeito ao reforço operacional da AMIS devido às dificuldades apresentadas no terreno e das reticências apresentadas pelo governo sudanês perante uma intervenção internacional. De certo modo, a apresentação de uma missão híbrida por parte do PSC é reveladora da intencionalidade do organismo em tentar aproximar-se e ultrapassar as dificuldades na sua cooperação com o CSNU.

A complexidade do conflito no Darfur põe à prova a parceria entre a ONU e a UA quer em termos operacionais quer em termos políticos. A vontade demonstrada pela UA

em contribuir ativamente para a resolução do conflito no Darfur em parceria com a ONU é reveladora de três pontos importantes. Num primeiro ponto, demonstra que os mecanismos de reforço da cooperação entre as duas organizações estão a surtir efeitos positivos no sentido de estabelecer pontes de entendimento entre as duas organizações. Num segundo ponto, é revelador da vontade dos estados africanos em contribuir ativamente no contexto securitário regional. E por último, é indiciador da vontade da UA em assumir-se como uma organização regional credível e fiável perante a comunidade internacional.

Com os devidos acertos, mais concretamente no que diz respeito ao reconhecimento do valor estratégico da UA para uma melhor compreensão das dinâmicas internas em África, a UNAMID apresenta uma tipologia de missão que se encontra mais próxima da abordagem de “comparative strengths” (Darkwa 2016) (Lotze 2016) (Akpasom 2016) através da qual ambas as organizações contribuem de forma equitativa para o planeamento e execução operacional das missões de paz. Se algumas dúvidas ainda subsistem sobre até que ponto as missões de paz híbridas se poderão apresentar como uma resposta viável face as particularidades dos conflitos africanos (Murithi 2007) (Badmus 2015) (Othieno e Samasuwo 2007) (Coning, Gelot e Karlsrud 2016), essas dúvidas apenas poderão ser desfeitas após a conclusão e o posterior balanço da missão.

Capítulo VI

Conclusão

A complexidade, multidimensionalidade e durabilidade dos conflitos em África obrigaram a ONU a redefinir conceptualmente as missões de paz destacadas no continente assim como a aprofundar os mecanismos de cooperação institucional e operacional com a UA.

Se inicialmente a criação da UA e a vontade demonstrada pelos estados africanos na institucionalização da APSA foram determinantes para a institucionalização e aprofundamento da cooperação entre as duas organizações, atualmente esta parceria apresenta alguns desafios do ponto de vista operacional (Dersso 2010) (Fitz-Gerald 2017) relacionados essencialmente com as divergências conceptuais entre as duas organizações no que diz respeito ao planeamento e execução das missões de paz em África. Essas divergências conceptuais acrescidas à falta de capacidades operacionais dos estados africanos têm dificultado, como demonstrado pela experiência da UNAMID, a estruturação e cooperação operacional entre as duas organizações no âmbito das missões de paz bem como uma partilha mais justa e equilibrada das responsabilidades pelo destacamento da missão (Badmus 2015) (Luqman e J 2012) (Yamashita 2012). Assim sendo, a harmonização conceptual entre a ONU e a UA (Williams e Dersso 2015) (Coning 2017) (Engel e Porto 2009) permitiria a institucionalização de uma parceria mais horizontal entre as duas organizações (Williams e Boutellis 2014), o que não só produziria um contributo positivo na partilha equitativa das responsabilidades no planeamento e execução das futuras missões de paz em África como poderia contribuir para a melhoria das respostas que são dadas perante os conflitos no continente.

Em relação à consolidação e institucionalização da APSA, e apesar de mais avançada institucionalmente do que a sua antecessora em matérias relativas à prevenção, gestão e resolução de conflitos, a UA continua a apresentar dificuldades na sua consolidação institucional (Vines 2013) (Engel e Porto 2009) (B. F. Franke 2007) (Berhe 2017) (Franke e Gänzle 2012). Atualmente, a UA continua a demonstrar-se incapaz de, em primeiro lugar, melhorar as relações entre os estados africanos (Laakso 2005); em segundo lugar, de superar as reservas que os mesmos apresentam face a quaisquer mecanismos de cariz supranacional (Cravinho 2009) (Williams 2010), reservas essas que ficam evidenciadas, por exemplo, no subdesenvolvimento das capacidades das RECs (Okeke 2016) (Darkwa 2017) (Dersso 2010) (Badmus 2015); e em terceiro lugar, de consolidar a afirmação dos interesses africanos perante a comunidade internacional.

Desta forma, o desenvolvimento de mecanismos que promovessem a cooperação entre os estados africanos em matérias securitárias poderia vir a fortalecer a

institucionalização da arquitetura de paz e segurança africana (Laakso 2005) (Cravinho 2009) (Vines 2013) na medida em que permitiria diminuir a desconfiança entre os estados africanos (Laakso 2005) (Vines 2013) (B. F. Franke 2007) (Williams 2008) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005). Tais mudanças afetariam diretamente as capacidades operacionais das RECs (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) e conseqüentemente a capacidade operacional e de afirmação internacional da UA. Igualmente, o desenvolvimento da cooperação entre a UA e os diferentes mecanismos securitários sub-regionais (Engel e Porto 2014) (Vines 2013) (B. F. Franke 2007) (Arthur 2017) poder-se-á tornar muito positivo para uma arquitetura de paz e segurança africana mais sustentável e compreensiva ao mesmo tempo que melhorará a sua capacidade operacional. Para tal acontecer, é necessário que os Estados africanos assumam uma maior responsabilidade no que diz respeito à segurança no continente, nomeadamente através da promoção do desenvolvimento da APSA (Engel e Porto 2009) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005) (Badmus 2015) (B. F. Franke 2007); mas também que estabeleçam entre si mecanismos de cooperação que lhes permitam resolver ativamente os conflitos, não deixando que os seus interesses geoestratégicos condicionem de forma tão evidente a sua ação (Badmus 2015) (Vines 2013) (B. F. Franke 2007) (Ramsbotham, Bah e Calder 2005).

Futuramente, importa acompanhar a evolução da parceria entre a UA e a ONU no âmbito das missões de paz de modo a compreender se se assistirá a um ainda maior aprofundamento institucional e operacional entre as duas organizações; ou se o receio da perda de legitimidade da ONU enquanto “autoridade moral” (Williams 2008) na defesa da paz e segurança internacional se irá sobrepor ao aprofundamento desta parceria. Acima de tudo, resta saber que conseqüências esses desenvolvimentos poderão ter não só para a dinâmica securitária global-regional como também ao nível da estruturação operacional das missões de paz em África .

Bibliografia

Abass, Ademola. *Regional Organisations and the Development of Collective Security: Beyond Chapter VIII of the UN Charter*. Hart Publishing, 2004.

Adebajo, Adekeye, e Chris Landsberg. "Back to the future: UN peacekeeping in Africa." *International Peacekeeping; Volume 7; Issue 4*, 8 de Novembro de 2000: 161 - 188.

Akonor, Kwame. "UN Peace Operations in Africa: Yesterday, Today and Tomorrow." *UN Peacekeeping in Africa*, November de 2017: 13 - 34.

Akpasom, Yvonne. "What roles for the civilian and police dimensions in African peace operations?" *The Future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 105 - 119.

Akuffo, Edward Ansah. "Cooperating for peace and security or competing for legitimacy in Africa? The case of the African Union in Darfur." *African Security Review*, 2010: 74 - 89.

Andrews, Katherine N., e Victoria K. Holt. "United Nations - African Union Coordination on Peace and Security in Africa." August de 2007.

Aning, Kwesi, e Mustapha Abdallah. "Confronting hybrid threats in Africa: improving multidimensional responses." *The future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 20 - 37.

Appiah-Mensah, CDR Seth. "AU's critical assignment in Darfur." *African Security Review; Volume 14, Issue 2*, 2005: 7 - 21.

Arthur, Peter. "Promoting Security in Africa through Regional Economic Communities (RECs) and the African Union's African Peace and Security Architecture (APSA)." *Insight on Africa; Volume 9; Issue 1*, 2017: 1 - 21.

Back, Irit. "IGAD, Sudan, and South Sudan: Achievements and setbacks of regional mediation." *The Journal of the Middle East and Africa; Volume 7; Issue 2*, 2016: 141 - 155.

Badmus, Isiaka A. *The African Union's Role in Peacekeeping: Building on Lessons Learned from Security Operations*. Palgrave Macmillan, 2015.

Bah, Alhaji Sarjoh, Elizabeth Choge-Nyangoro, Solomon Dersso, Brenda Mofya, e Tim Murithi. *The African Peace and Security Architecture - A handbook*. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 2014.

Barnidge, Robert P. "The United Nations and the African Union: Assessing a Partnership for Peace in Darfur." *Journal of Conflict and Security Law; Volume 14, Issue 1*, 2009: 93 - 113.

Bashua, Abiodun. "Challenges and Prospects of AU - UN Hybrid Operations: The UNAMID Experience." *Journal of International Peacekeeping; Volume 18, Issue 1-2*, 2014: 92 - 101.

Berhe, Mulugeta Gebrehiwot. "The Norms and Structures for African Peace Efforts: The African Peace and Security Architecture." *International Peacekeeping; Volume 24; Issue 4*, 4 de Julho de 2017: 661 - 685.

Boulden, Jane. *Responding to Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*. Palgrave Macmillan, 2013.

Boutellis, Arthur, e Paul D. Williams. "Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships." *International Peace Institute*, April 2013.

Bratt, Duane. "Assessing the success of UN peacekeeping operations." *International Peacekeeping, Volume 3, Issue 4*, 1996: 64 - 81.

Brosig, Malte, e Norman Sempija. "What peacekeeping leaves behind: evaluating the effects of multi-dimensional peace operations in Africa." *Conflict, Security and Development; Volume 17; Issue 1*, 2017: 21 - 52.

Carayannis, Tatiana, e Mignonne Fowlis. "Lessons from African Union - United Nations cooperation in peace operations in the Central African Republic." *African Security Review; Volume 26; Issue 2*, 17 de May de 2017: 220 - 236.

Cilliers, Jakkie. "Regional African Peacekeeping capacity: Mythical construct or essential tool?" *African Security Review; Volume 8; Nº 4*, 1999: 20 - 33.

Coning, Cedric de. "Peace Operations in Africa: The next decade." *Norwegian Institute of International Affairs; No. 721*, 2007.

Coning, Cedric de. "Peace enforcement in Africa: Doctrinal distinctions between the African Union and United Nations." *Contemporary Security Policy, Volume 38, Issue 1*, 2017: 145 - 160.

—. "Adapting the African Standby Force to a just-in-time readiness model: improved alignment with the emerging African model of peace operations." *The Future of African Peace operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 120 - 134.

Coning, Cedric de, Linnéa Gelot, e John Karlsrud. *The Future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram*. Zed Books, London, 2016.

Cravinho, João Gomes. "Regional Organizations in African Security: A Practitioner's View." *African Security, Issue 2 -3*, 2009: 193 - 205.

Darkwa, Linda. "The African Standby Force: The African Union's tool for the maintenance of peace and security." *Contemporary Security Policy; Volume 38; Issue 3*, 31 de Julho de 2017: 471 - 482.

—. "The strategic relationship between the African Union and its partners." *The Future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 65 - 75.

Dersso, Solomon. "The role and place of the African Standby Force within the African Peace and Security Architecture." *ISS Paper 209*, January de 2010.

—. "Stabilization missions and mandates in African peace operations: implications for the ASF?" *The Future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 38 - 51.

Emmanuel, Nikolas. "African Peacekeepers in Africa: The role of the United States assistance and training." *African Security Review; Volume 24; Issue 1*, 26 de Janeiro de 2015: 23 - 38.

Engel, Ulf, e João Gomes Porto. "The African Union's New Peace and Security Architecture: Toward an Evolving Security Regime?" *African Security*, 15 de Dezembro de 2009: 82 - 96.

—. "Imagining, Implementing, and Integrating the African Peace and Security Architecture: The African Union's Challenges." *African Security; Volume 7; Issue 3*, 10 de September de 2014: 135 - 146.

Fitz-Gerald, Ann. "Towards a common doctrine for African Standby Force-led Peace Operations." *International Peacekeeping; Volume 24; Issue 4*, 2017: 616 - 638.

Francis, David J. *Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems*. Ashgate Publishing, 2006.

Franke, Benedikt F. "Competing Regionalisms in Africa and the Continent's Emerging Security Architecture." *African Studies Quarterly*, 2007: 31 - 64.

Franke, Benedikt, e Stefan Gänzle. "How "African" is the the African Peace and Security Architecture? Conceptual and Pratical Constrains of Regional Security Cooperation in Africa." *African Security; Volume 5; Issue 2*, 2012: 88 - 104.

Healy, Sally. "Peacemaking in the Midst of War: an assessment of IGAD's contribution to regional security." *Crisis States Research Centre Working Papers Series 2,59*, November de 2009.

Hettne, Björn, e Fredrik Söderbaum. "The UN and Regional Organizations in Global Security: Competing or Complementary Logics?" *Global Governance; Volume 12; No.3*, July - September 2006: 227 - 232.

Karlsrud, John. "The Un at war: examining the consequences of peace enforcement mandates for the UN peacekeeping operations in the CAR, the DRC and Mali." *Third World Quarterly; Volume 36; Issue 1*, 2015: 40 - 54.

Karlsrud, John. "UN Peace Operations in a Changing World: From peacekeeping to peace enforcement." Em *The UN at War: Peace Operations in a New Era*, de John Karlsrud, 20. Palgrave Macmillan, 2018.

Kelly, Robert E. "Security Theory in the "New Regionalism"." *International Studies Review; Volume 9*, 2007: 197 - 229.

Klingebiel, Stephan. "Regional Security in Africa and the Role of External Support." *The European Journal of Development Research; Volmue 17; no.3*, Setembro de 2005: 437 - 448.

Kreps, Sarah E. "The United Nations - African Union Mission in Darfur: Implications and prospects for success." *African Security Review; Volume 16; Issue 4*, 2007: 65 - 79.

Laakso, Liisa. "Beyond the notion of security community: What role for the African regional organizations in peace and security?" *The Round Table: The*

Commonwealth Journal of international Affairs; Volume 94; Issue 381, 24 de January de 2005: 489 - 502.

Lanz, David. "African Union - United Nations Hybrid Operation in Darfur (UNAMID)." *The Oxford Handbook of united Nations Peacekeeping Operations*, 2015: 779 - 790.

Lijn, Jaïr van der. "Success and Failure of UN Peacekeeping Operations: UNMIS in Sudan." *Journal of International Peacekeeping; Volume 14; Issue 1*, 2010: 27 - 59.

Lotze, Walter. "Mission support for African Peace operations." *The future of African peace operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 76 - 89.

Luqman, Saka, e Omede A. J. "From AMIS to UNAMID: The African Union, the United Nations and the Challenges to Sustainable Peace in Darfur, Sudan." *Canadian Social Science, Volume 8, Nº 1*, 2012: 60 - 69.

Mansaray, Allan Vic. "AMIS in Darfur: Africa's litmus test in peacekeeping and political mediation." *African Security Review; Volume 18, Issue 1*, 2009: 35 - 48.

Møller, Bjørn. "The African Union as a Security Actor: African Solutions to African Problems?" *Crisis States Working Papers Series nº2*, August de 2009.

Müller, Tanja R., e Zuhair Bashar. "'UNAMID Is Just Like Clouds in Summer, They Never Rain': Local Perceptions of Conflict and the Effectiveness of UN Peacekeeping Missions." *International Peacekeeping; Volume 24; Issue 5*, 2017: 756 - 779.

Murithi, Tim. "The African Union's evolving role in peace operations: the African Union Mission in Burundi, the African Union Mission in Sudan and the African Union Mission in Somalia." *African Security Review; Volume 17; Issue 1*, 2008: 68 - 82.

—. "Inter-Governmental Authority on Development on the Ground: Comparing Interventions in Sudan and Somália." *African Security, Volume 2, Issue 2-3*, 2009: 136 - 157.

—. "Between Paternalism and Hybrid Partnership: The Emerging UN and Africa Relationship in Peace Operations." *FES Briefing Paper 2*, February de 2007: 1 - 8.

Ndiaye, Michelle. "The Relationship between the AU and the RECs/RM in relation to peace and security in Africa: subsidiarity and inevitable common destiny." *The Future of African Peace Operations: From the Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 52 - 64.

Nieuwkerk, Anthoni van. "The regional roots of the African Peace and Security Architecture: exploring centre-periphery relations." *South African Journal of International Affairs; Volume 18; Issue 2*, 1 de Agosto de 2011: 169 - 189.

Okeke, Jide Martyns. "United in challenges? The African Standby Force and the African Capacity for the Immediate Response to Crises." *The Future of African Peace Operations: From de Janjaweed to Boko Haram*, 2016: 90 - 104.

Othieno, Timothy, e Nhamo Samasuwo. "A critical analysis of Africa's experiments with hybrid missions and security collaboration." *African Security Review; Volume 16; Issue 3*, 2007: 25 - 39.

Porto, João Gomes, e Kapinga Yvette Ngandu. "The African Union, Preventive Diplomacy, Mediation, and the Panel of the Wise: Review and Reflection on the Panel's First Six Years." *African Security*, 10 de Setembro de 2014: 181 - 206.

Powell, Kristiana, e Thomas Kwasi Tiekou. "The African Union's new security agenda: Is Africa closer to a pax pan-Africana?" *International Journal*, 2005: 937 - 952.

Prinsloo, Barend, e Dewald van Niekerk. "UNAMID: an African Solution to a complex case of geopolitical dynamics." *African Security Review, Volume 24, Issue 3*, 2015: 237 - 247.

Pushkina, Darya. "A recipe for success? Ingredients of a successful peacekeeping mission." *International Peacekeeping; Volume 13; Issue 2*, 2006: 133 - 149.

Ramsbotham, Alex, Alhaji M. S. Bah, e Fanny Calder. "Enhancing African Peace and Security Capacity: A Useful Role for the UK and the G8?" *International Affairs; Volume 81; nº2*, Março de 2005: 325 - 339.

Rein, Conrad. "Enhancing Peace and Security in Africa through Institutional Cooperation." *Contemporary Security Policy; Volume 36; Issue 2*, 2 de July de 2015: 267 - 295.

Sloan, James. "Militarised Peacekeeping in Darfur: Discretion, Valour and the (Mal)Functioning of UNAMID." *Journal of International Peacekeeping; Volume 19*, 2015: 56 - 87.

Söderbaum, Fredrik, e Rodrigo Tavares. "Problematizing Regional Organizations in African Security." *African Security; Volume 2; No 2-3*, 2009: 69 - 81.

Tardy, Thierry. "A Critique of Robust Peacekeeping in Contemporary Peace Operations." *International Peacekeeping, Volume 18 - Issue 2*, 2011: 152 - 167.

Vines, Alex. "A decade of African Peace and Security Architecture." *International Affairs, Volume 89, Issue 1*, 1 de January de 2013: 89 - 109.

Vorrath, Judith. "Imbalances in the African Peace and Security Architecture." *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Setembro de 2012.

Weiss, Thomas G., e Martin Welz. "The UN and the African Union in Mali and beyond: a shotgun wedding?" *International Affairs, Volume 90; Issue 4*, Julho 2014: 889 - 905.

Williams, Paul D. "From non-intervention to non-indifference: The origins and development of the African Union's security Culture." *African Affairs; Volume 106; Issue 423*, 1 de April de 2007: 253 - 279.

—. "Explaining and understanding security cooperation in Africa." *African Security Review; Volume 19; Issue 2*, 12 de July de 2010: 97 - 105.

—. "The African Union's Peace Operations: A comparative analysis." *African Security; Volume 2; Issue 2 - 3*, 15 de December de 2009: 97 - 118.

—. "Keeping the Peace in Africa: Why "African" Solutions are not enough." *Ethics and International Affairs; Volume 22; Issue 3*, 2008: 309 - 329.

— . A) “Military responses to mass killing: The African Union mission in Sudan.” *Journal of International Peacekeeping*; Volume 13; Issue 2, 2006: 168 - 183.

Williams, Paul D. “Reflections on the Evolving African Peace and Security Architecture.” *African Security*; Volume 7; Issue 3, September 2014: 147 - 162.

— . B) “The African Union: Prospects for Regional Peacekeeping after Burundi & Sudan.” *Review of African Political Economy*; Volume 33; No. 108; *North Africa: Power, Politics & Promise*, 2006: 352 - 357.

Williams, Paul D., e Arthur Boutellis. “Partnership Peacekeeping: Challenges and Opportunities in the United Nations - African Union Relationship.” *African Affairs*; Volume 113; Issue 451, 1 de April de 2014: 254 - 278.

Williams, Paul D., e Solomon A. Dersso. “Saving Strangers and Neighbors: Advancing UN - AU Cooperation on Peace Operations.” *International Peace Institute*, 3 de February de 2015.

Yamashita, Hikaru. “Peacekeeping cooperation between the United Nations and Regional Organizations.” *Review of International Studies*; Volume 38; Issue 1, January de 2012: 165 - 186.

Ylönen, Aleksi. “Security Regionalism and Flaws of Externally Forged Peace in Sudan: The IGAD Peace Process and its Aftermath.” *African Journal of Conflict Resolution*; Volume 14, nº 2, 2014: 13 - 39.