

## A nova arquitectura de segurança africana: o alerta antecipado no seio da União Africana

João Gomes Porto<sup>10</sup>

### Abstract

*It is argued in this paper that the international and regional response to African conflicts has been mainly reactive, rather than pro-active, and that effective conflict prevention strategies involve undertaking a comprehensive analysis of the structural and conjunctural factors that lead to the outburst of violence, namely to permit the establishment of early warning mechanisms. African integration has been weak in this regard and the mechanism for conflict prevention, management and resolution established within the OAU framework in 1993 has had a very limited impact mainly because of operational constraints, lack of financial and human resources and political will. The principles of sovereignty and non-intervention lie at the heart of these failings. The new African Union Constitutive Act recognizes the legitimacy of outside intervention in cases of serious violations such as war crimes, genocide, or threats to regime legitimacy for the first time (Article 4<sup>th</sup>). It makes specific legal provisions and establishes practical instruments that may allow for increased and more efficient coordination and thus pave the way for pro-active conflict prevention, management and resolution. In this context, the new Peace and Security Council foresees the creation of a Continental Early Warning System (CEWS), to be based on sub regional mechanisms, the creation of a permanent peace-keeping force (the Africa Stand-by force) as the operational component of a Common Defence and Security Policy, and the establishment of a Panel of Sages, to monitor security issues. The CEWS mandate also provides a window of opportunity to improve dialogue and cooperation with civil society organizations, including academic institutions, research centres and NGOs.*

### Introdução

Nestes últimos dias de 2003, o panorama dos conflitos armados em África obriga a uma renovada priorização, no âmbito da promoção e manutenção da paz, das actividades de prevenção e alerta antecipado. Considere-se, a título de exemplo, a lista de conflitos que foram discutidos na recente cimeira da União Africana (UA) em Maputo. Com efeito, os Estados membros da UA deliberaram sobre as situações internas na Somália e no Sudão; a tensão entre o Sudão e a Eritreia; o confronto fronteiriço entre a Etiópia e a Eritreia; sobre a República Democrática do Congo (RDC) e sobre o Burundi; sobre o golpe de Estado na República Centro-Africana; a crise na Costa do Marfim e, por último, a situação na Libéria. Contudo, uma série de outros conflitos ou situações de instabilidade marcaram o ano de 2003 em África. No vasto espectro de situações de violência, da instabilidade político-social que caracteriza o Zimbabué e a Nigéria, aos *coups d'état* mais ou menos violentos e aos conflitos de alta intensidade, o continente africano foi palco de uma série de outros conflitos, de outras guerras. Neste grupo podemos incluir os acontecimentos em São Tomé e Príncipe e na Guiné Bissau; o continuado conflito nos distritos do Norte do Uganda (Gulu e Kitgum) face ao avanço cada vez mais intenso do *Lord Resistance Army* (LRA), assim como o intensificar das acções das Forças Armadas Angolanas (FAA) na província de Cabinda.

Não obstante a especificidade de cada uma das situações acima mencionadas no que refere às causas, aos actores envolvidos e às dinâmicas no terreno, as abordagens – nas

poucas instâncias em que foram para além de simples pronunciamentos – revelaram-se, invariavelmente, *post-facto*. Mais do que prevenção, em África continua a primar a reacção, com todos os custos (humanos, materiais, políticos) que tal implica. Com efeito, as intervenções por Estados ou por organizações regionais continuam fortemente ligadas a tentativas de gestão mais ou menos robustas, com maior ou menor sucesso, de situações de violência – veja-se o caso do Burundi, da RDCongo, da Serra Leoa, da Libéria ou da Costa do Marfim.

Contudo, é hoje do conhecimento generalizado que o abuso do poder, a má governação e a corrupção institucional, as práticas não democráticas e de exclusão (política, económica, social, cultural), o subdesenvolvimento e a pobreza, as violações de direitos humanos, a proliferação de armas de pequeno calibre, são, *inter alia*, indicadores de natureza conjuntural e estrutural, presentes na génese da grande maioria das situações de violência. Invariavelmente, estes indicadores marcam presença, sendo por vezes até dominantes, nos espaços e contextos nos quais a violência acaba por emergir. Com efeito, embora as causas próximas da guerra e da violência possam variar de caso para caso (uma eleição manipulada, uma reivindicação corporativa tornada violenta, uma súbita recessão económica ou um *projecto* mais ou menos ambicioso de um determinado grupo armado para a conquista do poder ou controlo de recursos), é no contexto das causas estruturais e conjunturais que a violência se explica, e até certo ponto se prevê.

A minha intervenção vai, por conseguinte, centrar-se na importância acrescida da prevenção de conflitos, nomeadamente na função e papel que os sistemas de alerta antecipado (vulgo *early warning*), podem desempenhar como vectores críticos do conjunto de instrumentos existentes para a manutenção da paz e segurança no continente africano. Esta apresentação irá, em particular, analisar a forma como no seio da nova União Africana o proposto mecanismo de alerta antecipado poderá contribuir para tal. Como será discutido abaixo, os Estados membros da União Africana colocaram a si mesmos um desafio considerável sob a forma do artigo 4.ºH do Acto Constitutivo. Representando uma alteração fundamental ao *sacro* princípio da não-ingerência nos assuntos internos dos Estados membros, o artigo 4.ºH obriga a UA a dar um salto de gigante. Contrastado com a abordagem privilegiada pela antiga Organização de Unidade Africana (OUA), esta disposição permite que a nova organização intervenha nos assuntos internos dos Estados membros com base em circunstâncias consideradas graves: crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade mas também ameaças contra a ordem legítima.

No Acto Constitutivo da UA, as questões relativas à paz e segurança continentais dominam: a Comissão da UA, o Conselho de Paz e Segurança (CPS), e a própria Presidência da UA, até ao final de 2003 a cargo do Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano. A este respeito, o estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança, cujo Protocolo foi assinado pela maioria dos Chefes de Estado africanos na Cimeira inaugural da União Africana, em Durban, África do Sul, em Julho de 2002 (tendo sido aberto a ratificação a partir dessa data) obriga a uma reflexão sobre a «nova arquitectura de segurança» que se desenha para o continente africano. De facto, o Protocolo do CPS prevê a criação de um mecanismo de alerta antecipado (o *Continental Early Warning System*), de uma força permanente de manutenção da paz em África (*Africa Standby Force*) como componente operacional de uma «Política Comum de Defesa e Segurança» para África, e de um «Conselho de Eruditos» (ou *Panel of the Wise*) que irá acompanhar as questões de

segurança. Espera-se que, no final de Dezembro de 2003, o protocolo entre em vigor, depois dos necessários 27 Estados membros terem enviado os seus instrumentos de ratificação à Comissão.

O alerta antecipado e a prevenção eficaz de conflitos requer a criação de mecanismos contínuos de acompanhamento e monitorização. O estabelecimento de uma unidade para o alerta antecipado de conflitos ao nível africano começou a ser discutido formalmente em Junho de 1992, quando, na sua vigésima oitava reunião em Dakar, no Senegal, a Assembleia da Organização da Unidade Africana aprovou o princípio da criação de um Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Um ano mais tarde, em Junho de 1993, com a adopção da «Declaração do Cairo», a OUA estabelecia formalmente o Mecanismo Central para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos.<sup>11</sup>

A este mecanismo seriam dadas responsabilidades nos domínios da previsão e da prevenção de situações de conflitos armados, bem como nos esforços de mediação durante os conflitos e da construção da paz em situações de pós-conflito.<sup>12</sup> Operando aos níveis de Cimeira Ministerial e de Embaixadores, o braço estratégico do Mecanismo, denominado Órgão Central, incluiria representantes de 15 Estados membros, para além do país que ocupava a Presidência da OUA. No ano seguinte, em 1994, o Mecanismo criou uma «Divisão de Gestão de Conflitos» e formalizou um instrumento associado, o «Fundo da Paz». Tornada o braço operacional do Mecanismo, à Divisão foi dada a responsabilidade de desenvolver opções políticas e coordenar todas as actividades necessárias ao apoio do Mecanismo. Com tal objectivo, à Divisão competia :

- A colectar, conferir e disseminar informação relacionada com conflitos actuais e po-tenciais;
- A preparar e apresentar ao Secretário-Geral opções políticas;
- A levar a cabo ou incumbir alguém de fazer uma análise e investigação de longo prazo; e
- A apoiar e gerir missões de observadores políticos, civis e militares e coordenar políticas de formação regional para apoiar as operações de manutenção da paz.

Foi este quadro institucional, criado para prevenir, gerir e resolver conflitos em África, que viria a constituir, uma década depois, o embrião do Protocolo relacionado com o estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana.

Com a assistência de doadores internacionais, as capacidades da Divisão de Gestão de Conflitos melhoraram para vir eventualmente a incluir uma sala de situação, uma pequena biblioteca e um centro de documentação. Para além disso, a Divisão contratou funcionários adicionais para as novas secções regionais e criou uma «Unidade de Operações no Terreno» com a responsabilidade de organizar o envio de missões de observadores militares<sup>13</sup>. A este respeito, o decréscimo da disponibilidade da Organização das Nações Unidas e a retirada gradual de vários países ocidentais das operações de manutenção da paz em África – como consequência dos casos da Somália e do Ruanda – levaram a que a OUA se mostrasse determinada em desempenhar um papel mais alargado, que incluisse o de assumir responsabilidades no campo da manutenção da paz – apesar das capacidades limitadas dos Estados membros da organização<sup>14</sup>.

Para que se possa proceder a uma apreciação realista do potencial que o sistema de alerta antecipado da UA poderá desempenhar, é necessário recordar algumas das deficiências que caracterizaram o funcionamento do Mecanismo no seio da OUA. Por alturas de Setembro de 1995, o Subsecretário Geral da OUA afirmaria que *«a nos-sa experiência no decorrer do último ano e meio com o Mecanismo (Central) revela claramente duas deficiências: a primeira, são as nossas insuficiências para podermos operacionalizar completamente o Mecanismo para evitar que conflitos incipientes se venham a intensificar e transformar em conflitos em grande escala devido, sobretudo,*

- *falta de uma rápida troca de informações relacionadas com situações de conflito no seio dos Estados membros. O segundo problema que o Secretariado-geral enfrenta na operacionalização do Mecanismo encontra-se na área da manutenção da paz».*

A primeira reunião de peritos sobre o «Estabelecimento de um Sistema de Alerta antecipado para Situações de Conflito em África no seio da OUA» foi realizada em Addis Abeba, de 15 a 18 de Janeiro de 1996<sup>15</sup>. Foi seguida por uma outra reunião, em 1998, para discutir e identificar indicadores e possíveis módulos que a OUA pudesse considerar o estabelecimento de um Sistema Continental de Alerta Antecipado.

Não obstante as recomendações de ambas as reuniões, e apesar do Mecanismo ter elevado a imagem da OUA na área da prevenção, gestão e resolução de conflitos em África (pela abordagem mais institucional e sistemática criada) a realidade é que o papel da organização nestes domínios se manteve, na melhor das hipóteses, desequilibrado<sup>16</sup>. Em 1999, um relatório da própria OUA, intitulado *Um Quadro Abrangente para Fortalecer o Mecanismo*, resumiria o progresso como se segue: *«mais de cinco anos depois da adopção da Declaração que estabelece o Mecanismo, o Órgão Central ainda não tem a informação adequada para poder prever, planejar, evitar e gerir efectivamente os numerosos e complexos conflitos que infestam a região. Também não tem a capacidade para uma análise profunda de opções estratégicas sobre as quais possa basear as suas decisões».*

Dito isto, o Mecanismo transformara-se, possivelmente, no braço mais visível da OUA<sup>17</sup>, apesar de continuar, de forma excessiva, dependente dos fundos dos doadores (a at-ingirem cerca de 70% das contribuições) e não dos Estados membros<sup>18</sup>. Até meados de 2002, pouco antes do processo de transição estabelecido pela Acto Constitutivo da União Africana, o Mecanismo Central tinha no seu quadro 41 funcionários (dos quais 15 eram destinados a funções de administração e o resto a profissionais), e destes, 13 eram financiados pela própria OUA, 11 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e 16 por doadores internacionais<sup>19</sup>. Na prática, a criação e o funcionamento do Mecanismo Central e da sua Divisão demonstraram o desejo da OUA de focar a sua atenção na prevenção de conflitos, deixando para as Nações Unidas os trabalhos mais dispendiosos e exigentes da gestão de conflitos, manutenção da paz e reconstrução pós-conflito. Em retrospectiva, limitada pelos princípios e objectivos do seu Tratado Constitutivo, assim como por uma falta crítica de recursos necessários à diplomacia preventiva, ao envio preventivo ou às missões de observação, a OUA encontrou sérias limitações à intervenção. De facto, até mesmo na «Declaração do Cairo», os Estados membros da OUA sentiram a necessidade de sublinhar, no seu parágrafo 14, que o *«Mecanismo é orientado pelos princípios e objectivos da Carta da OUA; em particular, a igualdade soberana dos Estados membros, a não interferência nos assuntos internos dos Estados, o respeito pela soberania e integri-*

*dade territorial dos Estados membros, o seu direito inalienável a uma existência independente, a resolução pacífica de disputas bem como a inviolabilidade das fronteiras herdadas do colonialismo».*

O parágrafo acima citado é prova evidente de que a situação interna dos Estados membros (caracterizada em muitos casos pela má governação, por práticas não democráticas ou por violações dos direitos humanos) não foi considerada, durante a criação do Mecanismo, como justificativa para a intervenção da Organização. Por conseguinte, incapaz de se envolver quando os indicadores de alerta antecipado se acendiam, a intervenção da OUA foi tradicionalmente *post-facto*, limitada e dependente de uma forma excessiva da autorização ou convite do Estado membro em questão. A falta de um reconhecimento claro, por parte da OUA e dos seus Estados membros, de uma ligação intrínseca entre a boa governação, a democracia e os direitos humanos e a prevenção de conflitos reduziu substancialmente a capacidade da Organização de tomar medidas imediatas e decisivas para evitar a emergência de conflitos armados. Paradoxalmente, teria sido exactamente esta razão que levou à criação do Mecanismo, como acima descrito. No entanto, dos princípios cardinais da OUA, à tradicional «*solidariedade Africana*» que leva a que situações como a do Zimbabué continuem por resolver, aos limites da inter-governamentalidade em assuntos de segurança, defesa e política externa (que aliás não são uma prerrogativa africana – veja-se o nosso próprio caso no seio da União Europeia), à falta crónica de meios, todos estes factores levaram a que o desempenho do Mecanismo ficasse aquém das expectativas. Como resultado, e apesar do aumento da capacidade evidente em Addis Abeba através de sucessivos programas de capacitação realizados pelos doadores, a defunta OUA não foi bem sucedida na realização das suas ambições relativas à manutenção da paz e segurança no Continente.

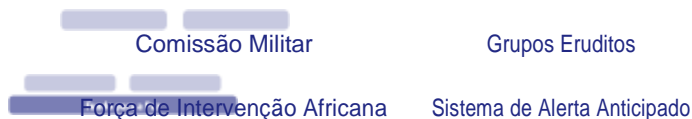
A «nova» União Africana Como foi acima referido, o Acto Constitutivo da UA e o Protocolo que estabelece o e o Sistema Continental Conselho de Paz e Segurança proporcionam um envolvimento e um âmbito mais ro-de Alerta Antecipado busto para a Comissão da UA, em circunstâncias de conflitos entre Estados, conflitos internos ou de sinais desses conflitos. Com efeito, nos últimos anos, a espiral as-cendente de conflitos em África tem obrigado os líderes africanos a reconhecerem a importância da boa governação, da democracia e do respeito pelos direitos humanos, em suma, das situações internas dos Estados membros. A título de exemplo, a Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), incorporada como programa da UA durante a cimeira de Maputo, em 2003, é claramente prova desta preocupação. Por conseguinte, quais são as responsabilidades deste CPS em África? Evidentemente a promoção da paz, segurança e estabilidade; a antecipação e prevenção de conflitos e também actividades no sentido da resolução de conflitos; a questão da recon-strução pós-conflito. Em suma, ao novo CPS é dada a responsabilidade na coorde-nação e harmonização dos esforços continentais em todos estes domínios. O CPS terá também duas últimas funções: o desenvolvimento de uma política de defesa co-mum para África e a promoção de práticas democráticas, boa governação, do Estado de Direito, dos direitos humanos. Como foi referido anteriormente, a composição deste CPS será de 15 membros, eleitos numa base equitativa: 10 por dois anos e cinco por três anos, sendo estes representantes nomeados e votados pelas regiões.

A estrutura do CPS está abaixo delineada:



Nível dos Chefes de Estado

Nível de Ministros



Na prática, o CPS trará maior continuidade e robustez aos esforços da UA na área da prevenção, gestão e resolução de conflitos<sup>20</sup>. De acordo com o Protocolo, o CPS será «*um órgão permanente de tomada de decisão para a prevenção, gestão e resolução de conflitos. O CPS será um preparativo para a segurança colectiva e para o alerta an-tecipado com o objectivo de facilitar uma resposta atempada e eficaz para os conflitos e situações de crise em África*».

Uma das componentes essenciais do CPS é o estabelecimento de um Sistema Conti-nental de Alerta Antecipado (CEWS). Para além disso, como referido anteriormente, o protocolo prevê a criação de um Fundo de Paz, um Conselho de Eruditos, uma Força Af-ricana de Intervenção e uma Comissão Militar. Logo que estabelecido, o ponto central do CEWS consistirá de uma «sala de situação» que será parte do recentemente criado Departamento de Paz e Segurança. Este departamento, ao qual ficará adstrito o CEWS, terá um corpo de funcionários de 53 elementos, incluindo pessoal para o secretariado que servirá o CPS e para a divisão que tratará das operações de apoio à paz. A sua função central é descrita como sendo de manutenção da paz, segurança e estabilidade através da coordenação e promoção africana e de outras iniciativas para a prevenção, gestão e resolução de conflitos. No entanto, devemos também salientar que o novo Departamento de Assuntos Políticos, muito mais pequeno, terá apenas um componente de pessoal de 13 funcionários e será responsável pelos direitos humanos, emergência de instituições democráticas, transparência e responsabilidade, refugiados, crises human-itárias e monitorização de eleições. Poderá isto significar que, afinal, as preocupações

dos Estados membros relacionadas com um papel intrusivo da UA continuam a determinar que o foco institucional da UA seja a gestão em vez da prevenção de conflitos? A análise atenta dos mecanismos em questão revela uma outra realidade.

Em primeiro lugar, o CEWS estará estreitamente ligado às unidades de observação e monitorização das organizações sub-regionais como as que estão a ser estabelecidas no seio da Comunidade Económica de Estados da África Central (CEEAC), da Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento (IGAD) e da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC). Estas unidades deverão coligir e processar os dados a nível sub-regional e transmiti-los para a sala de situação do CEWS<sup>21</sup>. Esta metodologia, largamente inspirada no princípio da «subsidiariedade», assume uma importância acrescida no contexto africano, onde a falta de recursos a todos os níveis obriga a que não se dupliquem esforços – a cooperação estreita com as várias regiões (nomeadamente aquelas onde a monitorização está mais avançada, como a CEDEAO, ou em fase de desenvolvimento, como a SADC) é, por conseguinte, crítica.

Durante a cimeira de 2003, em Maputo, os Chefes de Estado africanos encarregaram a Comissão de tomar as medidas necessárias para o estabelecimento do CEWS como preparativo para a entrada em vigor do Protocolo do CPS. Com este objectivo, a Comissão organizou um *workshop* de especialistas em Addis Abeba, em Outubro de 2003 para «discutir as modalidades práticas e os passos a dar, tirando as lições das experiências actuais regionais e internacionais sobre o estabelecimento e funcionamento de um sistema de pré-aviso»<sup>22</sup>.

O Protocolo do CPS determina que o CEWS deve coligir e analisar dados com base num «módulo de indicadores de alerta antecipado»<sup>23</sup>. Este módulo deve ser baseado em indicadores políticos, económicos, sociais, militares e humanitários. Em teoria, este requisito prepara a cena para um processo «objectivo», de acordo com o qual o CEWS segue a situação nos 53 Estados membros da UA, alertando o CPS quando houver indicações de aumento de tensões. Contudo, para além de um considerável investimento na colecta, processamento e análise de dados, o módulo deverá de alguma forma quantificar os «desvios à norma» para poder fazer accionar o mecanismo de comunicação da situação ao CPS. Apesar de simples em teoria, trata-se de um processo extremamente ambicioso, tanto em termos técnicos (dados os requisitos e a quantidade de dados, códigos e matrizes necessários), financeiros (uma vez que o investimento em equipamento e programas terá que ser considerável), bem como em termos metodológicos (uma vez que envolve, implicitamente, um modelo a ser aplicado a 53 países muito diferentes uns dos outros). Para além disso, o próprio desenvolvimento do «módulo de indicadores» (necessário para a tomada de decisão ao nível do CPS) traz consigo sensibilidades políticas de importância considerável.

Em conclusão: Em forma de conclusão, é importante notar que algumas das dificuldades acima enunciadas poderão ser ultrapassadas com base no Protocolo que estabelece o CPS. para a sociedade civil? De facto, é aqui que as diferenças entre o novo CEWS e o antigo Mecanismo se fazem notar de uma forma clara. É também aqui que encontramos uma série de dis-posições que têm o potencial para tornar o CPS numa instituição eficaz e eficiente.

O princípio da «subsidiariedade» referido anteriormente, forçará a União Africana a manter uma ligação permanente com as várias sub-regiões. A possibilidade de utilizar

os recursos, assim como o conhecimento especializado ao nível sub-regional, num sistema integrado de troca de informações, irá certamente fortalecer a capacidade do CEWS na previsão e monitorização de situações de violência.

Por outro lado, alguns dos constrangimentos de actuação associados às sensibilidades políticas (assim como à prévia apresentação no seio do CPS de assuntos urgentes) poderão ser ultrapassados através do papel que outras organizações podem desempenhar nesta «nova arquitectura de segurança». Vejamos, a título de exemplo, o mandato concedido ao CEWS de colaborar com as Nações Unidas, as suas agências, outras organizações internacionais relevantes, centros de investigação, instituições académicas e ONGs<sup>24</sup>. De acordo com o Protocolo, a informação coligida ao nível do CEWS deverá ser utilizada *«atempadamente para aconselhar o Conselho de Paz e Segurança sobre potenciais áreas de conflitos e de ameaças à paz e segurança em África e recomendar as melhores medidas a tomar. O Presidente da Comissão deverá utilizar também esta informação no desempenho das suas responsabilidades*

• *funções ao abrigo do actual Protocolo»*<sup>25</sup>. Na prática, pode perguntar-se até que ponto serão situações como a do Zimbabué alguma vez apresentadas por um Estado membro ao CPS?

A este respeito, e apesar do Protocolo indicar que as reuniões devem ser feitas à porta fechada<sup>26</sup>, o CPS pode decidir realizar reuniões abertas durante as quais *«organizações da sociedade civil envolvidas e/ou interessadas num conflito ou numa situação que está a ser considerada pelo Conselho de Paz e Segurança, podem ser convidadas a participar, sem direito a voto, na discussão relacionada com essa situação ou conflito»*<sup>27</sup>. Talvez mais importante ainda, o CPS poderá realizar «consultas» informais com organizações da sociedade civil *«sempre que necessário para o desempenho das suas responsabilidades»*<sup>28</sup>. Esta disposição é extremamente importante pois, no campo do alerta antecipado, os constrangimentos políticos e de capacidade enfrentados tanto pelos governos nacionais como pelas organizações internacionais discutidos anteriormente, abriram o espaço, em casos específicos, para as organizações da sociedade civil complementarem as actividades das estruturas oficiais, adicionando capacidade onde ela não existe ou é ainda limitada. A presença de organizações não-governamentais no terreno constitui um elo vital no fornecimento atempado de informação, em particular do alerta antecipado de crises humanitárias, situações de segurança alimentar, violações de direitos humanos, etc.

De facto, e fazendo uso do Protocolo que estabelece o CPS, as organizações da sociedade civil podem servir de mediadoras entre as funções de paz e de segurança da União Africana e, em última análise, a natureza eminentemente intergovernamental da organização, com todas as limitações que isso acarreta. Para além de não estarem sujeitas aos constrangimentos políticos que caracterizam a actuação dos Estados membros, as organizações da sociedade civil podem inquestionavelmente fortalecer os processos ligados ao alerta antecipado, em especial de monitorização assim como de preparação e compilação de relatórios de situação, conhecimentos e práticas comparativas adicionais.