

A Nova Arquitectura de Segurança Africana: O alerta antecipado no seio da União Africana

João Gomes Porto¹

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 Zimbábue 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 da *Lord Resistance Army* (LRA), assim como o intensificar das acções das Forças Armadas Angolanas (FAA) na província angolana de Cabinda.

Não obstante a especificidade de cada uma das situações acima mencionadas no que é relativo 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 RDC, da Serra Leoa, da Libéria ou da Costa do Marfim.

Contudo, é hoje 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

¹ Institute for Security Studies, Pretória, África do Sul

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 (UA) 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 4º H do Acto Constitutivo. Representando uma alteração fundamental ao *sacrossanto* princípio da ‘não ingerência’ nos assuntos internos dos Estados membros, o artigo 4º H 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 são o domínio: a Comissão da UA, o Conselho de Paz e Segurança (CPS), e a própria Presidência da UA, actualmente a cargo do Presidente de Moçambique, Joaquim Chissano. A este respeito, o estabelecimento eminente 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 *‘Pannel 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. As eleições para os quinze membros do CPS serão, provavelmente, realizadas em Março de 2004, durante a Cimeira extraordinária da UA em Sirte.

O alerta antecipado e a Organização da Unidade Africana (OUA)

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 (OUA) 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.²

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.³ 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 potenciais;
- b. Preparar e apresentar ao Secretário-Geral opções políticas;
- c. Levar a cabo ou incumbir alguém de fazer uma análise e investigação de longo prazo; e
- d. Apoiar e gerir missões de observadores políticos, civis e militares e coordenar políticas de formação regional para apoiar as operações de manutenção da paz.

² Ver a Declaração da Assembleia dos Chefes de Estado e de Governo da Organização da Unidade Africana sobre o Estabelecimento, no seio da OUA, de um Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos, Vigésima Nona Sessão Ordinária, Cairo, 28 a 30 de Junho de 1993. O documento está disponível em www.iss.co.za.

³ O Parágrafo 15 da ‘Declaração do Cairo’ estipula que “o Mecanismo terá como objectivo principal a previsão e prevenção de conflitos. Em situações em que se registam conflitos, será da sua responsabilidade levar a cabo actividades de mediano e de construção da paz de forma a facilitar a resolução destes conflitos... Ao estabelecer estes objectivos, estamos profundamente convencidos que uma acção imediata e decisiva nestas áreas evitará, em primeiro lugar, a emergência de conflitos e, onde estes, inevitavelmente, ocorrerem, evitará que degenerem em conflitos intensos e generalizados. A ênfase sobre medidas de antecipação e de prevenção e acções concertadas de mediação e construção da paz, neutralizarão a necessidade de recurso a operações complexas de paz e de grandes exigências de meios, que os nossos países terão dificuldade em financiar.” Organização da União Africana, op cit, parágrafo 15.

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.⁴ A este respeito, o decréscimo na disponibilidade da Organização das Nações Unidas e a retirada gradual de varios Países ocidentais das operações de manutenção 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 incluísse o de assumir responsabilidades no campo da manutenção da paz - apesar das capacidades limitadas dos Estados membros da organização.⁵

Limites à actuação do Mecanismo de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos

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 nossa 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, à 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 Adis Abeba de 15 a 18 de Janeiro de 1996.⁶ Foi seguida por uma outra reunião, em 1998, para

⁴ A unidade, com um pequeno grupo central de funcionários civis e oficiais militares, foi subsequentemente equipada com os recursos necessários de telecomunicações.

⁵ É significativo que apesar de 6% das contribuições regulares dos estados membros serem atribuídas ao Fundo da Paz, o montante correspondente aos atrasos nos pagamentos das quotizações dos membros à OUA e agora à UA, é normalmente superior ao orçamento anual da organização.

⁶ Este primeiro seminário recomendou que os sistemas de pré-aviso deveriam, entre outros:

- *“operar sob o controlo exclusivo da OUA”* ;
- *“não apenas (estarem envolvidos) na colecta, análise e disseminação de informação e de tomadas de decisão informada, mas também, e de forma mais crítica...proporcionar o quadro para a implementação real e atempada de acções diplomáticas e preventivas”*;
- *“identificar pontos focais [para o fornecimento de informações] ao nível de estados membros, organizações regionais e outras partes interessadas”*; e,

discutir e identificar indicadores e possíveis módulos que a OUA pudesse considerar no 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.⁷ Em 1999, um relatório da própria OUA sob o título de ‘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 OUA⁸, apesar de continuar, de forma excessiva, dependente dos fundos dos doadores (a atingirem cerca de 70% das contribuições) e não dos Estados membros.⁹ 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

-
- apoiar o “*respeito dos direitos humanos, participação popular, liberdade de expressão, transparência e responsabilidade*” e também “*fazer a monitorização...de indicadores sócio económicos*”;

A estas recomendações, o seminário acrescentou várias recomendações especificamente da OUA, nomeadamente:

- “*que a OUA deveria considerar um fórum consultivo aberto das ONG que se reúna regularmente em Adis Abeba para proporcionar os seus conhecimentos ao Secretariado da OUA*”;
- “*que a OUA deveria obter um inventário de projectos relevantes [bases de dados] e explorar como as ligações com tais bases de dados poderiam melhorar a capacidade operacional do Mecanismo*”;
- “*que a OUA considere publicar um estudo anual sobre os conflitos no continente*”; e,
- “*que seja estabelecido um mecanismo de seguimento na forma de um grupo de estratégia para assistir a OUA no planeamento estratégico relacionado com o estabelecimento do previsto Sistema de Alerta Antecipado.*”

Consultar o Instituto para a Política de Defesa (Institute for Defence Policy) (o nome anterior do Institute for Security Studies), Documento N.º 1, “Summary Record of the Seminar for the Establishment, within the OAU, of an Early Warning System on Conflict Situations in Africa”, Fevereiro de 1996, www.iss.org.za.

⁷ Por exemplo, enquanto a OUA esteve profundamente envolvida com a ONU, com os EUA e com a UE nas várias tentativas de prevenção da guerra entre a Etiópia e a Eritreia, com a África do Sul na última fase do conflito nas Comoros, ou com a França e o Senegal em Madagáscar, a organização esteve, numa forma geral, ausente da Somália, do Sudão, de Angola, da RDC, da Serra Leoa e da Libéria.

⁸ Em relação a esta matéria, consultar o excelente relatório escrito para a agência Norueguesa SIDA por Katarina Engberg sob o título *Estudo de Impacto do Mecanismo da OUA para a Gestão de Conflitos*, Embaixada da Suécia, Adis Abeba, 25 de Junho de 2002, pág. 5.

⁹ Os EUA foram os maiores contribuintes para o Fundo da Paz, particularmente durante os anos iniciais da Administração Clinton.

financiados pela própria OUA, 11 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e 16 por doadores internacionais.¹⁰

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 integridade 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”*.

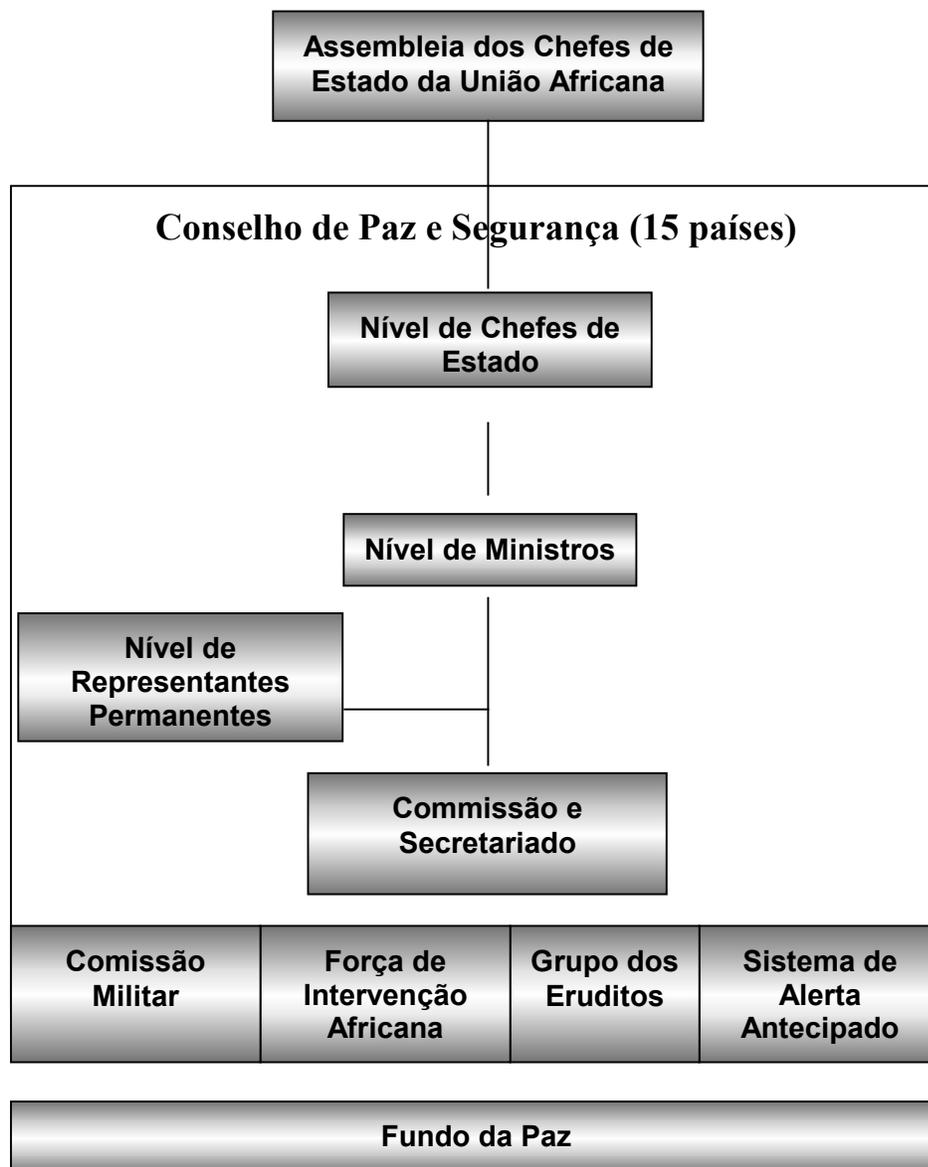
O parágrafo acima citado é prova evidente de que a situação interna dos Estados membros (caracterizada em muitos casos pela má governação, por práticas não democráticas ou por violações dos direitos humanos) não foi considerada, durante a criação do Mecanismo, como justificativa para a intervenção da 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 Adis 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.

¹⁰ Engberg, op cit., pág. 39

A ‘nova’ União Africana (UA) e o Sistema Continental de Alerta Antecipado

Como foi acima referido, o Acto Constitutivo da UA e o Protocolo que estabelece o Conselho de Paz e Segurança proporcionam um envolvimento e um âmbito mais robusto 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 ascendente 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 reconstrução pós-conflito. Em suma, ao novo CPS é dada a responsabilidade na coordenação e harmonização dos esforços continentais em todos estes domínios. O CPS terá também duas últimas funções: o desenvolvimento de uma política de defesa comum 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:



Na prática, o CPS trará maior continuidade e robustez aos esforços da UA na área da prevenção, gestão e resolução de conflitos.¹¹ De acordo com o Protocolo, o CPS será “*um*

¹¹ A este respeito, o apoio da Comissão da União Europeia (estimado em 250 milhões de Euros) para o Fundo da Paz assim como os recursos que vários parceiros (no grupo denominado ‘amigos da União Africana’), estão a contribuir, irão, com certeza, aumentar tal capacidade. De facto, a UA poderá aumentar a sua capacidade para enviar e manter missões limitadas de manutenção da paz, à semelhança da Missão da União Africana no Burundi (AMIB). Da mesma forma, o envolvimento da UA na gestão de conflitos, manter-se-á dependente da vontade de países essenciais, como a África do Sul, a Nigéria e gradualmente Angola, para se envolverem em nome da União. Tal envolvimento poderá apresentar-se de muitas formas,

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 antecipado 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 Continental 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 Africana 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 humanitárias 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 ECCAS, IGAD e SADC. Estas unidades deverão coligir e processar os dados a nível sub-regional e transmiti-los para a sala de situação do CEWS.¹² 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 Adis Abeba em Outubro de 2003 para *“discutir as modalidades práticas e os passos a dar, tirando as lições das*

desde uma “coligação continental dos que têm boa vontade” (como acontece com os países que contribuem com tropas africanas para o AMIB), até ao envolvimento pelos Estados vizinhos (como acontece com o processo de paz no Sudão), ou um envolvimento sub-regional através de organizações como a SADC ou ECOMOG (para o exemplo da Libéria e Costa do Marfim).

¹² Artº 12 do Protocolo do CPS.

experiências actuais regionais e internacionais sobre o estabelecimento e funcionamento de um sistema de pré-aviso.”¹³

O Protocolo do CPS determina que o CEWS deve coligir e analisar dados com base num “módulo de indicadores de alerta antecipado”.¹⁴ 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: um papel crucial para a sociedade civil?

Em forma de conclusão, é importante notar que algumas das dificuldades acima enunciadas poderão ser ultrapassadas com base no Protocolo que estabelece o CPS. 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 disposições 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 ONG’s*.¹⁵ De acordo com o Protocolo, a informação coligida ao nível do CEWS deverá

¹³ União Africana, Relatório do “Workshop” sobre o Estabelecimento do Sistema Continental de Alerta Antecipado (CEWS) da UA, [“Workshop on the Establishment of the AU Continental Early Warning System (CEWS)”], 30-31 de Outubro de 2003, Adis Abeba, Etiópia.

¹⁴ Artº 12(4) do protocolo do Conselho de Paz e Segurança CPS.

¹⁵ Artº 12(3) do protocolo do Conselho de Paz e Segurança CPS.

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 e funções ao abrigo do actual Protocolo.”¹⁶ 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 fechada¹⁷, 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”.¹⁸ Talvez, mais importante ainda, o CPS poderá realizar “consultas” informais com organizações da sociedade civil “sempre que necessário para o desempenho das suas responsabilidades.”¹⁹ 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 inter-governamental 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.

¹⁶ Artº 12(5) do protocolo do Conselho de Paz e Segurança CPS.

¹⁷ Artº 8(9) do protocolo do Conselho de Paz e Segurança CPS.

¹⁸ Artº 8(10) do protocolo do Conselho de Paz e Segurança CPS.

¹⁹ Artº 8(11) do protocolo do Conselho de Paz e Segurança CPS.